



LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL

Um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas

INTRODUÇÃO

A principal proposta deste documento é reafirmar, mas também ampliar o conceito de liberdade de expressão. Discutir o conceito de liberdade de expressão de maneira mais ampla inclui a compreensão de que em todos os âmbitos da vida social, notadamente em países de democracia recente, há uma questão que não pode ser ignorada. “Não vivemos como um grupo de indivíduos igualmente empoderados. Vivemos em uma sociedade de níveis extremamente variados de acesso ao poder, e uma sociedade na qual a maioria das relações entre as pessoas se dá por meio da mídia. (...), nas quais os meios de comunicação de massa, os governos, as corporações comerciais e outro grupos de interesse buscam influir e controlar o processo de criação, o conteúdo e o fluxo das informações”¹.

Neste sentido, o documento apresenta a noção de que a liberdade de expressão não se restringe apenas a um direito individual frente à censura de Estado ou frente a situações de guerra, violência ou conflitos, mas sim como um direito difuso e coletivo que inclui o acesso aos meios de produção e difusão midiática, de maneira a abarcar a representação da diversidade cultural, social e política da sociedade e as políticas públicas de Estado que garantam a participação e representação desses grupos.

Em outras palavras, liberdade de expressão é aqui tratada na perspectiva do direito à comunicação. As violações contra essa liberdade são entendidas como resultado da não existência de regras e políticas que garantam o pleno acesso a este direito de maneira equânime.

Nada expressa mais essa desigualdade do que a concentração da mídia. Organizadas em monopólios regionais e nacionais, um pequeno grupo de famílias controla jornais impressos, canais de televisão e rádio, canais a cabo de TVs e portais de acesso a conteúdo de internet. Estes grupos têm um poder enorme em relação a recursos – públicos e privados – que dão sustentação a uma estrutura extremamente concentrada da mídia, que por sua vez determina a circulação de praticamente todo conteúdo da informação e cultura que permeiam a sociedade da informação.

Mesmo a suposta “imprensa livre” como pressuposto da liberdade de expressão precisa ser relativizada, como afirma o professor Venício A. Lima:

¹ Sean Ó Siochrú, coordenador do Communication Rights Assessment Framework and Toolkit.

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. 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.

É neste contexto que a maioria das violações contra a liberdade de expressão são registradas. É também onde grande parte das ações de promoção da liberdade de expressão deve ser pensada.



1. MARCOS INSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL

Em primeiro lugar, é necessário registrar que a base legal que sustenta o princípio da liberdade de expressão no Brasil é bastante ampla e tem referências nacionais e internacionais. Em segundo lugar, que é possível vislumbrar tanto nos esforços legislativos atuais, como na ação do Judiciário, três avanços na compreensão do direito à livre expressão (apesar da permanência de resquícios legislativos da ditadura, como, por exemplo, a própria Lei de Imprensa, que data de 1967):

- o entendimento do direito à liberdade de expressão como um direito a ser ponderado em relação aos demais direitos fundamentais e constitucionais: A forma de interpretação da liberdade de expressão como direito não-absoluto, passível de restrição quando outros direitos estão em prejuízo, está expressa tanto em legislações específicas de proteção de direitos (por exemplo, na lei anti-racismo ou na classificação indicativa de obras audiovisuais de acordo com princípios de proteção à criança), como na própria jurisprudência nacional, onde tem prevalecido a prática da “ponderação de valores”;
- a observância do princípio da ulterioridade: Ainda que permaneçam válidas previsões como a censura prévia e o confisco de materiais jornalísticos, informativos ou de divulgação (como estabelecido na Lei de Imprensa), a prática do Judiciário tem, de maneira geral, respeitado o princípio da responsabilização ulterior, ou seja, a responsabilização do(s) autor(es) por eventuais danos morais ou materiais de forma posterior à divulgação da(s) mensagem(ns), tal como previsto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos;
- a “positivação” do direito à liberdade de expressão: A compreensão de que é dever do Estado garantir a livre expressão pela promoção do acesso igualitário de todos os cidadãos aos meios de produção e difusão midiática vem ganhando expressão em determinadas ações no âmbito do Judiciário.

Tais avanços, entretanto, não são uniformes, nem tampouco ocorrem de forma pacífica.

O tema da ponderação de direitos e sua implicação sobre os limites da liberdade de expressão têm sido constantemente levantados, tanto em discussões acerca de regulamentações sobre o conteúdo midiático (por exemplo, os debates que agora se instalam com as tentativas de regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas – *ver abaixo*), como é provocado por certas decisões judiciais (como o confisco, realizado em maio, de parte da edição do livro Roberto Carlos em Detalhes, uma biografia não-

autorizada do cantor e cujo estoque não distribuído pela editora foi recolhido por ordem judicial; a Justiça considerou a obra um atentado à intimidade do artista).

Entretanto, o avanço menos consolidado é, com certeza, a relação necessária entre liberdade de expressão e políticas públicas na área da comunicação. De maneira geral, é possível divisar um movimento inicial dentro do Judiciário, especificamente no Ministério Público, pela inclusão das demandas por políticas públicas de comunicação dentro do escopo da liberdade de expressão.

Ao mesmo tempo, diversos movimentos sociais e entidades da sociedade civil vêm – como se verá adiante – percebendo a estreita ligação entre a falta de diversidade cultural, étnica, de gênero, regional e a ausência do Estado na regulamentação, a falta de controle público sobre o setor e a inexistência de um Sistema Público de Comunicação que possa fazer frente ao sistema comercial consolidado.

Porém, não é possível afirmar que o princípio da liberdade de expressão, tomado na perspectiva de um direito positivo, esteja de fato presente na definição de políticas públicas, tanto no Legislativo, como no Executivo.

1.1. Previsões legais sobre a liberdade de expressão

A Constituição Federal Brasileira de 1988, no capítulo DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS, determina no inciso IV do artigo 5º que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. No mesmo artigo, o inciso IX estabelece que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Em outro capítulo, DA COMUNICAÇÃO SOCIAL, o artigo 220 diz que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição”. E o seu parágrafo 1º afirma que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social”. O parágrafo 6º, que “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”.

O Brasil também é signatário de alguns tratados internacionais que abordam a questão da liberdade de expressão. São eles a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Tratado Internacional de Chapultepec, a Declaração Americana Sobre Direitos Humanos, a Carta Democrática Interamericana e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão.

Também existem leis no Brasil que, em diferentes níveis, relacionam-se à liberdade de expressão, mas que funcionam como proteção aos direitos individuais fundamentais: as chamadas leis de calúnia, injúria e difamação. No direito penal brasileiro, estes dispositivos, também chamados de crimes contra a honra, estão presentes ao mesmo tempo no Código Penal e na Lei de Imprensa. Alguns juristas afirmam que bastaria que estivessem no Código Penal para que a sua aplicação fosse feita sem com isso gerar nenhum



mecanismo restritivo à expressão livre do pensamento.

Há, ainda, situações em que a liberdade de expressão fica sujeita a outras aplicações legais, destacando-se a Lei 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional), Lei 7.192/86 (crimes contra o sistema financeiro nacional), além da própria Lei de Imprensa e o Código Penal. São crimes previstos em lei, entre outros: a propaganda de guerra, a divulgação de segredo de Estado, a veiculação de notícia falsa ou verdade truncada que incitem desconfiança sobre instituição financeira; impedir que se faça publicação, transmissão ou distribuição da notícia, por quaisquer meios, utilizando como causa a procura por dinheiro ou favores (vantagens).

Existem também os dispositivos que garantem o direito de resposta. O intuito da lei é permitir que as ofensas veiculadas pela mídia – em qualquer de suas modalidades – não fiquem impunes e tenham, de fato, a oportunidade de resposta.

Esse direito está expresso no inciso V do artigo 5º da Constituição, prevendo que seja proporcional ao agravo, e no capítulo IV (artigos 29 a 36) da Lei 5.250/67, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. É também um direito expresso no artigo 14 da Convenção Americana: “toda pessoa afetada por declarações falsas ou agravantes emitidas em seu prejuízo através de meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a realizar pelo mesmo meio de difusão sua retificação ou resposta nas condições que estabeleça a lei”.

Leis que visam a garantia dos direitos fundamentais de grupos sociais minoritários ou em situação especial de desenvolvimento também têm implicações sobre a liberdade de expressão:

1. A Lei 7.716/89, em seu artigo 20º, estipula pena de um a três anos para quem “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”;

2. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069/90) define em seu artigo 247 como infração administrativa, passível de pena de três a vinte salários, o ato de “divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo à criança ou adolescente a que se atribua ato infracional”;

3. O Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) define, em seu artigo 105, como crime “exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso”, podendo o condenado pegar até três anos de pena.

1.2. Regulamentações sobre o conteúdo midiático

I. Publicidade

São diversas as leis que regulamentam a publicidade no Brasil, boa parte delas estendendo à propaganda as obrigações e punições de ilegalidades constantes no marco regulatório nacional. É o caso do artigo 20 da Lei das Contravenções Penais (Decreto Lei 3.688 de 03/10/1941), que proíbe a veiculação de anúncios de “processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto”.

No que tange às restrições de veiculação de produtos legalizados, podemos citar a Lei 9.294/96, que regulamenta o § 4º do artigo 220 da Constituição Federal. Ele dispõe sobre “as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”. Vale observar que a lei considera bebida alcoólica apenas aquelas com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac, o que exclui as algumas bebidas fermentadas da legislação.

No sentido de estender a regulação às propagandas de cerveja, o ex-deputado Eni Voltolini (PPB /SC) entrou com o Projeto de Lei 5.834/2001, que permanece em discussão. O tema voltou com força à pauta no primeiro semestre deste ano, quando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) concluiu processo de consulta pública sobre restrições à publicidade de quaisquer bebidas alcoólicas. Tal consulta deve servir de base para publicação de uma portaria que regulamenta este tipo de propaganda. A medida faz parte do Plano Nacional sobre o Alcool (PNA), do Ministério da Saúde. Porém, é contestada por atores do setor da publicidade, que defendem que cabe apenas ao Congresso Nacional legislar sobre este tema.

Outro projeto de lei em debate na Câmara dos Deputados desde 2001 é de autoria do parlamentar Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR). O PL 5.921/2001, acrescenta novo dispositivo ao artigo 37 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), ao “proibir a propaganda de produtos infantis”. Uma das justificativas apresentadas pelo deputado é que “o envolvimento de ídolos da população infantil, com a veiculação de matérias se transformam em verdadeira coação ou chantagem para a compra dos bens anunciados, embora desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda familiar”.

Também em tramitação na Câmara está o PL 1.637/2007 do deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT). O projeto dispõe sobre “oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional”. A proposta encontra respaldo na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que disponibilizou para consulta pública uma proposta para regulamentar a publicidade de alimentos.

Além da legislação em vigor, a publicidade conta com o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária, formado por profissionais da área, com o objetivo de promover a liberdade de expressão publicitária e defender as prerrogativas constitucionais da propaganda. O órgão também possui um Código de Ética no sentido “impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou a empresas”.



II. Produtos audiovisuais

É prerrogativa da União “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”, conforme prevê o inciso XVI do artigo 21 da Constituição Federal. Esta classificação, como prevê a própria Constituição e a Lei 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), deverá indicar a faixa etária a que não se recomende a obra, produto ou espetáculo, bem como estabelecer locais e horários adequados para sua exibição.

A regulamentação desta função do Poder Público Federal foi recentemente revista. A Portaria 1.100/2006, do Ministério da Justiça, regulamenta a Classificação Indicativa de “diversões públicas, especialmente obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, dvd, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres”.

Já a Portaria 1.220, publicada em julho deste ano, dá conta da classificação de “obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres”.

Cabe ressaltar uma diferença essencial entre as duas portarias. A primeira estabelece que a classificação é feita previamente à exibição ou distribuição da obra ou produto pelo próprio Ministério da Justiça. A segunda cria a figura da “auto-classificação”, feita pela emissora. Ao Ministério, cabe classificar a obra posteriormente à sua exibição.

Os critérios de classificação referem-se à exigência legal de prevenir o excesso de sexo e violência. A definição específica destes critérios é estabelecida pelo Manual da Classificação Indicativa, editado pelo Ministério da Justiça.

O Manual serve como parâmetro para as classificações feitas pelo Ministério e também para aquelas feitas pelos produtores de peças de teatro, espetáculos circenses e shows musicais ao vivo, que estão isentos do processo burocrático, mas igualmente precisam apresentar alguma classificação. As emissoras de TV não precisam responder a estes critérios na sua auto-classificação.

III. Radiodifusão

A regulamentação dos serviços de radiodifusão estabelece um marco genérico a respeito das responsabilidades das emissoras de rádio e TV em relação ao conteúdo por elas veiculado. O artigo 221 da Constituição Federal diz que “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.”

A regulamentação mais explícita ao conteúdo da programação de emissoras de rádio e TV está presente no Decreto 52.795/63, que regulamentou o Código Brasileiro de

Telecomunicações. Em seu artigo 28, onde são listadas as obrigações das emissoras, o item 12 indica como critérios para a “organização da programação”:

“a) manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes;

b) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico;

c) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso;

d) limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial;

e) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais; (...)

m) irradiar, diariamente, os boletins ou avisos do serviço meteorológico; (...).”

Note-se que a regulamentação é explícita, apenas, em relação ao percentual da programação destinada à publicidade comercial e programas noticiosos e educacionais, e que – de forma contraditória ao interesse público – a parcela garantida à publicidade é cinco vezes maior que a garantida aos programas que cumpriram o dever informativo e educacional da emissora.

Em relação à regionalização do conteúdo veiculado por radiodifusão de sons e imagens, há 14 anos tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei da deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), hoje identificado como PLC (Projeto de Lei da Câmara dos Deputados) 59/03, que regulamenta o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal. Inicialmente o PL propunha 30% de programação regional por dia entre as 7h e 24h. Depois das negociações durante a tramitação e de aprovação da matéria na Câmara, o projeto foi alterado profundamente, perdendo muito de seu espírito inicial.

IV. Internet

Não há legislação específica que verse sobre o conteúdo veiculado pela internet. Está sendo apreciado pelo Senado, um projeto de lei (apresentado pelo senador Eduardo Azeredo – PSDB/MG) que tipifica os crimes cometidos através da rede mundial de computadores. O projeto, no entanto, entra em conflito com o princípio da liberdade de expressão, por incluir a identificação (por nome completo e documentos de identificação) de todos os usuários da rede entre as medidas de segurança que os servidores obrigatoriamente deverão cumprir.

Outro problema é a inexistência de um ambiente normativo que defina a relação entre o nacional e o transfronteiriço. Tanto as ações de combate aos crimes cibernéticos, como a resolução de questões relativas à liberdade de expressão tem, em sua imensa maioria, de ser solucionadas em foros de outros países, uma vez que os maiores provedores de internet estão em território estrangeiro. Juntos, estes provedores representam mais de



80% dos e-mails brasileiros.

1.3. Legislação sobre serviços de radiodifusão

A adoção de uma perspectiva conceitual mais ampla da liberdade de expressão, considerando também o acesso aos meios de produção e difusão midiática, implica na inclusão do marco institucional que dá garantias a este direito a legislação acerca dos serviços de comunicação. Em especial, cabe destacar o marco legal que determina os serviços de radiodifusão, considerando o caráter de bem público conferido ao espectro eletromagnético.

O inciso 5º do artigo 220 da Constituição estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. No entanto, não há lei regulamentando este artigo.

O que existe na legislação brasileira são limitações presentes em outras normas. Em relação aos serviços de radiodifusão, o artigo 12 do Decreto Lei 236/ 67, que alterou a Lei 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações), estabelece o limite de propriedade para cada entidade de: (a) quatro emissoras de ondas médias e seis de frequência modulada para radiodifusão de sons em nível local; três emissoras de ondas médias e ondas tropicais em nível regional, sendo no máximo duas por cada estado; e duas emissoras de ondas médias de ondas curtas em nível nacional. (b) para radiodifusão de sons e imagens: dez emissoras em todo território nacional, podendo ser o máximo de cinco em VHF e duas por estado.

Esta limitação é frequentemente burlada por artifícios tais como a criação de diferentes pessoas jurídicas para a obtenção de concessões, em especial no caso das rádios. No caso da TV, a formação de redes com pouca ou nenhuma presença de produção regionalizada termina por criar uma relação que, no papel, pode estar amparada legalmente, mas na prática fere frontalmente o princípio da proibição do monopólio e da regionalidade.

Além disso, não há legislação que limite a propriedade cruzada de veículos que não dependem de concessão do Estado para funcionar, tais como jornais e revistas e serviço de TV por assinatura.

Além da questão da propriedade, também não há quadro legal que ampare a pluralidade nos meios de comunicação social. Há um modelo de radiodifusão que supostamente deveria ser constituído de forma equilibrada por redes e sistemas de comunicação de natureza social diversas. O artigo 223 da Constituição Federal estabelece que “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”, mas esta norma nunca foi regulamentada, deixando o conceito de sistema público como uma expressão que não se

concretiza.

Na Lei 4.117/62, está prevista a concessão de emissoras educativas, que devem ser dadas preferencialmente a fundações de direito público. Diferentemente das comerciais, as educativas recebem permissões (e não concessões) do Executivo. As educativas não são consideradas, portanto, públicas ou estatais, embora, na prática, parte destas concessões em televisão esteja ligada aos governos estaduais.

No que diz respeito às emissoras de rádio, o que se vê é a utilização de parte destas concessões para a veiculação de conteúdo idêntico ao das emissoras comerciais.

Não há, para o sistema aberto, nenhum mecanismo de controle ou qualquer órgão a que o cidadão possa se remeter para apontar irregularidades. No caso da TV a cabo, previu-se em lei que todas as regulamentações e posteriores mudanças teriam antes que ser submetidas ao parecer consultivo do Conselho de Comunicação Social². Isso não garante, todavia, nenhum espaço para o apontamento de irregularidades.

Como única alternativa para denúncias públicas, há o Ministério Público, tornado independente do sistema judiciário em 1988, que acolhe as denúncias dos cidadãos e trabalha pela promotoria dos direitos.

1.4. Radiodifusão comunitária

A radiodifusão comunitária pode ser considerada a única política pública voltada para a desconcentração da mídia no Brasil garantida legalmente. A Lei 9.612/98 dispõe sobre o serviço de radiodifusão de sons (rádio) comunitário e a Lei 8.977/95 (que disciplina a atividade de cabodifusão no país) versa sobre a radiodifusão de sons e imagens (televisão) tratando de alguns aspectos da TV comunitária.

Porém, a regulação imposta pelas duas leis, ao contrário de promover a diversificação das mídias, restringe o surgimento e a manutenção das emissoras comunitárias.

A rigor, não há uma legislação para regular TVs comunitárias. No bojo das discussões sobre a Lei 9.612, optou-se por retirar a radiodifusão de sons e imagens desta norma e restringi-la aos canais de acesso público presentes na Lei 8.977/95, que regula os serviços de televisão a cabo. Foi definido que as operadoras do serviço de cabodifusão devem deixar um canal para fins da operação de radiodifusão de sons e imagens de caráter comunitário. Não houve nenhuma regulamentação para a transmissão da TV comunitária em sistema aberto, que poderia ser pensada pela utilização do UHF, que comporta 66 canais e não é aproveitado.

Já em relação às emissoras de rádio, o movimento de rádios comunitárias e livres tem posição bastante crítica em relação à legislação que atinge a radiodifusão comunitária.

² O CCS foi instalado mais de 15 anos depois de criado, na Constituição de 1988, como órgão auxiliar do Senado, e sua regulamentação lhe conferiu “caráter consultivo”, ou seja, o conselho não tem poder para de fato regulamentar o setor.



A lei 9.612 é extremamente limitada e mantém a hegemonia do sistema comercial na radiodifusão brasileira. A norma, em conjunto com o decreto que a regulamenta, estabelece a potência de 25W para os transmissores das rádios e restringe a “cobertura” (área protegida da transmissão) a apenas 1 km de raio.

Estabelece, também, limitação dos meios de sobrevivência estrutural e financeira da emissora. A rádio não pode veicular publicidade, sobrando como instrumento apenas um apoio denominado “cultural” e somente de estabelecimentos que tenham sede na comunidade em questão. Tal instrução restringe extremamente os instrumentos de geração de recursos das emissoras, impedindo seu crescimento e sustentabilidade.

A lei ainda proíbe a formação de redes, prática disseminada nos meios comerciais e educativos, e a definição para as rádios comunitárias de um só canal por município.

2. VIOLAÇÕES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL

2.1. Violência contra jornalistas

Num país em desenvolvimento, com dimensões continentais, inserido numa cultura de intimidação político-econômica e auto-censura, ainda é difícil consolidar números reais sobre o cerceamento à liberdade de imprensa. Muitas agressões não são denunciadas, o que dificulta dimensionar o quanto a atividade da imprensa é livre das mais diversas formas de cerceamento.

A Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que reúne todos os sindicatos de jornalistas do país, desde a década de 1980, realiza um trabalho de registro e monitoramento de atos de violência contra jornalistas. A entidade possui em sua diretoria uma Comissão Nacional de Direitos Humanos e esta tem produzido relatórios anuais a partir de denúncias feitas aos sindicatos de jornalistas e à própria federação e identificados nos meios de comunicação.

O relatório “Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil”, publicado em maio de 2007 pela Fenaj, revelou que em 2006 foram 68 os casos de cerceamento e violência vividos por jornalistas. Foram relatados ainda seis casos sobre cobertura de risco.

Agressões físicas e verbais são as denúncias mais recorrentes. Elas representaram, em 2006, 31% do total de violações, seguida de censura e assédios judiciais, com 21% dos registros. O relatório destaca que além da auto-censura, “frequente, porém mais difícil de ser diagnosticada devido ao jogo de poder interno dentro dos veículos de comunicação”, existe também a interferência direta na apuração da notícia, como o grampo telefônico, violando o sigilo da fonte. Entre os casos mais extremos estão quatro assassinatos, um seqüestro e oito prisões e tortura³.

Ainda segundo o relatório da Fenaj, em 30% dos casos os agressores de jornalistas são policiais e em 26% são políticos. Empresas e empresários de comunicação aparecem em 5º lugar, incluindo casos de demissão sumária, como o episódio de 28 jornalistas do jornal Diário da Manhã, de Goiânia(GO), demitidos por usarem roupa preta, em protesto pelo atraso no pagamento de salários.

A falta de amparo jurídico e a censura direta balizada por interesses das empresas de comunicação também são listadas pelo documento. Para citar mais um exemplo, um jornalista de São Paulo também foi demitido por citar numa nota de obituário “a estreita colaboração dos senhores da mídia com a ditadura militar”. De acordo com o relatório, os dois acontecimentos “traduzem a concepção liberal e arraigada dos donos da mídia. “Liberdade de imprensa é, exclusivamente, a liberdade deles. Não é por acaso que resistem a qualquer norma ou regra que pretenda regular de modo democrático a ação pública dos meios de comunicação. Trata-se de defender o princípio da liberdade de empresa e só isso.”

Em 2005, foi lançada a Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa, iniciativa da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), entidade patronal historicamente vinculada a

³ Os casos de prisão e tortura são tratados conjuntamente no relatório, mas não há justificativa para esta escolha metodológica.



interesses conservadores. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) é a parceira da ANJ na Rede, que baseia seu trabalho no acompanhamento de casos de agressões, ameaças, assassinatos, atentados, censura e processos jurídicos contra jornalistas.

Entretanto, o trabalho da Rede tem sido criticado por organizações da sociedade civil, que denunciam a omissão ou o posicionamento em favor das empresas de comunicação nos casos em que as restrições à liberdade de imprensa partem das próprias empresas.

O caso emblemático que deixou explícita esta postura política da Rede da ANJ foi a agressão ao jornalista Lúcio Flávio Pinto, de Belém (PA), cometida em janeiro de 2005 pelo empresário Rômulo Maiorana, presidente de um grupo integrante da ANJ, o grupo O Liberal, controlador do principal jornal do Pará e de emissora de TV afiliada à Rede Globo. A agressão ocorreu num restaurante de Belém, em razão de um artigo que o jornalista havia escrito em seu veículo, o Jornal Pessoal, criticando os métodos de gestão de Maiorana. A Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa emitiu parecer classificando a questão como uma “querela pessoal”, portanto não seria “violação à liberdade de imprensa”.

Em geral, violência física, prisões, ameaças verbais, processos judiciais e outros tipos de intimidação, assédio moral no ambiente de trabalho por parte de ocupantes de cargos de chefia, demissões sem justa causa e variadas formas de violação de direitos trabalhistas, entre outras práticas, são situações enfrentadas por muitos profissionais de imprensa no Brasil, sobretudo por aqueles que buscam atuar da forma mais independente possível em relação aos poderes econômico e político. Estes poderes, ademais, representam importantes mecanismos de controle social – no sentido repressivo – sobre as instâncias e os instrumentos que garantem (ou deveriam garantir) a liberdade de expressão em todas as suas dimensões.

2.2. Outras restrições à atividade profissional

Dentre as restrições à atividade profissional, algumas são impostas pela legislação brasileira, e mesmo pela falta dela.

Uma destas restrições por “ausência”, no caso ao trabalho dos jornalistas, é a inexistência da “cláusula de consciência”⁴, instrumento relativamente comum na Europa Ocidental, mas também existente em alguns países da América Latina, como Bolívia, Equador e Uruguai. Vale destacar, entretanto, que o recente Congresso Nacional Extraordinário dos Jornalistas, realizado em Vitória (ES), de 3 a 5 de agosto, incluiu no

⁴ Dispositivo que garante ao jornalista o direito de não assinar texto que contrarie seus princípios em relação ao tema do texto em questão.

Código de Ética dos Jornalistas a “cláusula de consciência”. O Código de Ética, porém, não tem valor de lei e trata-se apenas de uma referência política e moral para a categoria dos jornalistas.

A Lei de Imprensa brasileira data de 1967, carregando, portanto, características do período de exceção em que foi criada. Um projeto de lei para atualizar esta norma tramita no Congresso Nacional desde 1995, sem perspectiva de avançar rumo à sua aprovação. Cabe ressaltar que as empresas de comunicação opõem-se à proposta, por considerarem que a nova Lei de Imprensa pode gerar uma “indústria de indenizações”.

Outra questão é a disputa em torno da exigência do diploma para o exercício profissional da atividade jornalística⁵. De um lado, a Fenaj e os sindicatos a ela associados, defendem esta exigência tanto pelo âmbito da proteção aos direitos trabalhistas quanto pela necessidade de formação específica de nível superior para o exercício ético e competente da profissão. Por outro lado, organizações da sociedade civil argumentam que a obrigatoriedade do diploma constitui um embaraço à liberdade de expressão. As entidades patronais utilizam deste mesmo argumento, mas são acusadas de assim ocultar seu verdadeiro objetivo, a precarização ainda maior das relações de trabalho neste campo profissional. A disputa jurídica encontra-se em última instância, no Supremo Tribunal Federal. A decisão pode ocorrer até o fim do ano, mas não há previsão para que o caso seja apreciado.

2.3. Impedimento ao livre funcionamento de veículos de comunicação

A Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa registra em seu site denúncias de casos de censura e de atentados contra veículos de comunicação.

Foram registrados 2 casos de atentados contra jornais, ambos do interior de São Paulo e no ano de 2006. Em nenhum dos dois casos, fica clara a razão dos atentados, nem quem os teria praticado. Está implícita, no entanto, a relação entre denúncias publicadas pelos jornais contra o governo municipal.

Já os casos denunciados como censura somam 67. Curiosamente, há denúncias registradas em 1997, 8 anos antes da criação da Rede. Entre os casos considerados censura, estão ações deliberadas de diretores de empresas e, especialmente, dirigentes de clubes de futebol, que impedem que a imprensa tenha acesso às dependências do clube ou empresa, ou proíbem seus subordinados de falarem com a imprensa.

Boa parte, no entanto, são registros de processos judiciais contra veículos ou jornalistas. Alguns deles, dizem respeito a direitos de resposta considerados abusivos. Outros, registram a proibição da divulgação do nome de acusados de envolvimento em crimes. Outra parte, denuncia a proibição de circulação ou confisco de material jornalístico. Na maioria das vezes, os processos denunciados envolvem candidatos a cargos públicos.

⁵ No Brasil, em cumprimento ao Decreto-Lei 972, de 1969, o diploma de nível superior em jornalismo é obrigatório para o exercício da profissão. Atualmente, há um processo na Justiça Federal, movido pelo Ministério Público Federal, contra a obrigatoriedade do diploma para o trabalho jornalístico, baseado justamente na defesa da liberdade de expressão.



Cabe ressaltar que os processos judiciais considerados censura são, em sua imensa maioria, aqueles sobre os quais a própria ANJ se posiciona. O critério, portanto, parece ser a avaliação subjetiva da própria associação patronal.

É preciso lembrar ainda que a censura por parte do Estado, como ação deliberada do Executivo, em rito sumário, foi oficialmente suspensa com o fim do período ditatorial (em 1985).

Isso não significa o desaparecimento da prática de cerceamento de conteúdo por parte dos governantes, sobretudo em veículos estatais em âmbito estadual. Nestes, a influência dos ocupantes dos cargos públicos faz-se bastante presente nas redações. Esta influência insidiosa manifesta-se tanto em práticas sutis que garantem o controle do processo cotidiano de elaboração das notícias, quanto por meio de decisões autoritárias mais ou menos extemporâneas.

2.4. Repressão às rádios de baixa potência

O exemplo mais contundente desse tipo de violação à liberdade de expressão – o impedimento do funcionamento de veículos – é a política de exclusão e repressão às emissoras de rádio de baixa potência.

O pesquisador Cristiano Aguiar Lopes, em trabalho de mestrado, demonstrou o quanto o Estado é refratário e excludente em relação aos atores sociais que reivindicam o direito de acesso ao espectro eletromagnético através de emissoras de baixa potência, as chamadas “rádios comunitárias”. Analisando pormenorizadamente mais de 14 mil processos de pedidos de autorização para execução do serviço de radiodifusão comunitária, o autor verificou a política deliberada do Ministério das Comunicações de restringir a liberação do espectro para os atores que pleiteiam este tipo de serviço. Conta a favor disso, a legislação do setor (*como visto no item 1.4*).

Soma-se a esta postura de exclusão, a política de repressão sistemática das emissoras de baixa potência que operam sem licença do Estado, por parte, sobretudo, de ações executadas pela Polícia Federal em parceria com a Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel). Esta repressão constitui a mais recorrente e nociva violação à liberdade de expressão no Brasil por parte do Estado.

Os dados sobre o fechamento de rádios comunitárias disponíveis consideram ou os números oficiais, vindos da Anatel, ou denúncias recebidas pelas associações representativas do setor, que nem sempre reúnem o total das rádios.

Um dos últimos levantamentos quantitativos feitos pela Anatel sobre o tema mostrou que cerca de duzentas emissoras eram fechadas por mês no primeiro semestre de 2005. No caso dos dados oficiais, há a dificuldade de identificar se as emissoras fechadas

funcionavam dentro de critérios comunitários, ou se eram rádios funcionando como comerciais em situação irregular.

Um dossiê sobre a repressão às rádios comunitárias, intitulado “Querem calar a voz do povo”, foi elaborado e tem sido atualizado pelo jornalista e militante Dioclécio Luz. O dossiê é assinado por associações das emissoras. Segundo o dossiê, no ano de 2003, a Anatel fechou 4.412 rádios comunitárias. O número de dirigentes destas rádios implicados em processos judiciais estaria próximo de 10 mil pessoas.

2.5. Oligopólio das comunicações

Organizados na forma de oligopólios regionais e nacionais, nos diversos campos – imprensa escrita, televisão, rádio e outros meios –, um punhado de grupos⁶ de mídia controla fortemente tanto os recursos financeiros – públicos e privados – que viabilizam a existência dos meios de comunicação quanto os processos de produção e circulação da maior parte dos conteúdos que são transmitidos à sociedade brasileira.

A referência mais recente e importante para o monitoramento da concentração da mídia no Brasil é o estudo “Donos da mídia”. Realizado em 2002 pelo Instituto de Pesquisas e Estudos em Comunicação (Epcom), o estudo mapeou as redes de televisão no país, identificando também os demais veículos (jornais e emissoras de rádio) que mantêm algum tipo de relação empresarial com as cabeças-de-rede. Por considerar apenas os grandes grupos de comunicação cujo foco está na televisão, deixa de lado grupos bastante representativos e poderosos, como o formado em torno da Editora Abril (que detém mais de 60% do faturamento publicitário anual em revistas) e de jornais como Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo, respectivamente o primeiro e o terceiro jornais mais lidos do país. Ainda assim, até agora, é o estudo mais amplo de identificação do alcance econômico e político das grandes redes.

O estudo demonstra inequivocamente a situação de oligopólio em que se encontra o sistema de comunicação brasileiro. Considerando apenas o meio televisão, em 2003, as 6 redes privadas nacionais identificadas à época – Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede TV! e CNT – dirigem diretamente 47 emissoras e, indiretamente, a atuação de 249 emissoras de TV dos 138 grupos que figuram como afiliados regionais. A estas 6 redes de TV estão vinculados outros 372 veículos.

Apenas a Rede Globo e as empresas afiliadas somam 97 emissoras de TV. Este grupo de empresas controla ainda 34 rádios AM, 53 rádios FM e 20 jornais.

Em termos comparativos, as demais redes de TV (1 pública e 6 de interesse segmentado) e emissoras regionais independentes somam 35 canais de TV e 102 outros veículos. É interessante notar que também as redes segmentadas têm ligações com os

⁶ Em âmbito nacional: Globo, SBT, Record, Band, Estado de SP, Folha e Abril, aos quais se soma o grupo RBS, atuante na região Sul, mas com arrecadação financeira e influência considerável. Em âmbito regional/estadual, existem, via de regra, dois ou três grupos, normalmente afiliados ou vinculados de alguma forma ao oligopólio nacional.



grandes grupos de comunicação.

O mercado publicitário brasileiro está inevitavelmente concentrado na televisão, privilegiando, portanto os grupos que detém algum tipo de controle sobre este meio. Dados do Projeto InterMeios apontam que, em 2006, 59,3% dos investimentos em publicidade foram faturados pelas emissoras de TV aberta.

Esta porcentagem já foi maior e hoje a televisão aberta perde terreno para a internet e as TVs por assinatura. Porém, também estes setores são controlados pelos mesmos grandes grupos. A Globopar, empresa que administra os veículos da Globo, é acionista de operadoras de TV por assinatura e controla os principais canais pagos nacionais. Os grandes portais de internet estão ligados diretamente a grandes centros produtores de conteúdo, como grandes jornais e TVs. O maior deles, o UOL, está nas mãos do grupo Folha (do jornal Folha de São Paulo).

Além deste movimento criado pela diversificação tecnológica, a necessidade de atualização dos dados da pesquisa sobre a propriedade da mídia no Brasil é reforçada por movimentos recentes das demais redes no sentido de minar o poder da Rede Globo. Como a própria característica do espectro eletromagnético pouco permite a criação de novas emissoras, as grandes redes avançam sobre os grupos regionais. É o caso da Rede Record, que vem ampliando o número de emissoras afiliadas e, inclusive, comprando grupos regionais. Recentemente, comprou o grupo Guaíba, em Porto Alegre: uma rede de emissoras cobrindo o estado, uma rádio AM, uma rádio FM e o jornal mais antigo da capital do estado (Correio do Povo).

Estas aquisições mexem com o quadro da audiência. A Rede Globo, que chegou a ter mais de 60% da audiência, tem hoje em torno de 52%. As redes SBT (com 16%) e Record (com 15%) brigam pelo segundo lugar. A Globo, no entanto, segue sendo a maior rede em cobertura: chega virtualmente a todos os domicílios com aparelhos de TV (99,7% de cobertura, segundo dados da pesquisa Mídia Dados⁷).

A disputa pelas sobras do mercado publicitário é feita por um número significativo de desvinculados das redes de TV aberta: 436 jornais diários, 1.487 publicações com outras periodicidades, 1.460 emissoras de rádio AM e 1.225 de rádio FM, além de 59 emissoras de rádio em Onda Curta (OC) e 70 em Onda Tropical (OT). Estes veículos regionais não contam, sequer, com uma política de descentralização dos investimentos publicitários do maior anunciante do país: o governo federal. Em 2006, 62% dos gastos com publicidade da União foram destinados a emissoras de TV.

O alcance limitado e a pequena participação no mercado publicitário inevitavelmente apontam como saída para a sobrevivência destes veículos a aproximação com grupos econômicos e políticos locais. Nesse contexto, se insere também o fenômeno

⁷ Pesquisa do Grupo de Mídia de São Paulo; dados de 2006.

do “coronelismo eletrônico”, definido com a utilização sistemática dos meios de comunicação, notadamente rádio e TV, para conquistar, assegurar e reforçar a hegemonia política em âmbito local, regional ou estadual.

Além das questões micro-econômicas, é notória a distribuição de concessões de rádio (especialmente) a parceiros políticos durante o governo Sarney, o que significa que boa parte das emissoras funcionando hoje são controladas por grupos políticos locais. Esta prática foi reduzida com a introdução de regras de licitação para a distribuição de novas concessões, porém o fenômeno ganhou nova face a partir da utilização das outorgas para emissoras comunitárias como instrumento político, inclusive como moeda de barganha.

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.

Ainda sobre a questão da propriedade dos veículos de comunicação, especialmente os que dependem de autorização do Estado, é preciso registrar a dificuldade de se ter acesso a estes dados.

A relação completa dos acionistas de emissoras de rádio e TV no Brasil foi divulgada apenas em 2003, o que demonstra a falta de transparência – princípio constitucional que deve guiar as ações do poder público – histórica do setor. Pouco tempo depois, foi retirada do ar por decisão do atual Ministro das Comunicações, Hélio Costa.

Há, entretanto uma outra forma de pesquisar os proprietários dos meios de comunicação, através de consulta a um sistema da Anatel disponível na internet. A consulta, no entanto, é complexa. Não é possível realizar pesquisa, por exemplo, usando o nome fantasia, pelo qual é conhecido a emissora. É preciso saber ou o nome registrado oficialmente pela empresa, ou o número do cadastro desta junto à Receita Federal.

Muito embora seja com este o banco de dados usado pela Anatel para fiscalizar as emissoras, os dados não refletem a realidade. Prova disso é que, este mês, o Ministério das Comunicações convocou um recadastramento das emissoras. Eles devem atualizar dados como endereço, localização de estúdios e também a composição societária. Cabe ressaltar que a lei não permite que as emissoras mudem seu quadro de sócios sem autorização do ministério.

2.6. Censura comercial

O controle editorial e a censura por parte dos interesses das corporações empresariais são práticas tão ou mais insidiosas quanto o controle estatal. Sua manifestação, menos explícita e mais sofisticada do que ocorre no âmbito dos veículos estatais, a torna um problema difícil de ser denunciado e combatido.

Este controle do conteúdo, vale dizer, está intimamente ligado ao controle da



propriedade no setor da comunicação.

2.7. Representação indevida de grupos minorizados e oprimidos

Um efeito esperado da concentração da propriedade dos meios de comunicação é a diminuição da pluralidade de visões de mundo e a conseqüente sub-representação de grupos sociais. Esta tem sido uma questão abordada de forma mais qualitativa do que quantitativa por uma série de estudos acadêmicos. Um indicador de que este é um problema posto para a sociedade brasileira é o crescente número de ações dos movimentos sociais e entidades representativas no sentido de tentar garantir a veiculação de sua versão dos fatos e de reverter o que consideram a representação preconceituosa de certos grupos ou temas.

Entre os chamados movimentos populares (sem terra, sem teto, mulheres camponesas, indígenas, quilombolas, dentre outros), a avaliação é de que a mídia comercial atua no sentido de criminalizar a luta destes atores por assegurar direitos. Exemplo disso é o abaixo-assinado promovido pela Via Campesina, em resposta à cobertura midiática avaliada como tendenciosa da ocupação de uma área de plantio de eucalipto da multinacional Aracruz, no Rio Grande do Sul, por mulheres agricultoras.

Entre as organizações de mulheres, afro-descendentes e homossexuais, a tendência tem sido apontar conteúdos específicos que contribuam direta ou indiretamente para a afirmação de estereótipos e a consolidação de preconceitos. Neste caso, as estratégias mais comuns para dar visibilidade a estas demandas são as ações judiciais.

Caso emblemático foi a ação movida contra a emissora Rede TV!, que garantiu direito de resposta coletivo a grupos de defesa dos direitos humanos, especialmente de homossexuais, por conta de recorrentes violações de direitos no programa “Tarde Quente”. O programa foi suspenso por um mês (depois, retirado da programação pela emissora), entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006. Em seu lugar, foi veiculada uma série de programas produzidos em conjunto por movimentos sociais, organizações que atuam na defesa e promoção dos direitos humanos e da democratização da comunicação.

Destaca-se ainda a ação movida pelo MPF e o Instituto Nacional de Cultura e Tradição Afro-Brasileira (Intecab) contra a Rede Record por conta da veiculação de mensagens que depreciavam as religiões de origem afro nos programas evangélicos apresentados pela emissora. A ação, nos mesmos moldes da movida contra a Rede TV!, recebeu parecer favorável em primeira instância em 2005, mas ainda enfrenta recursos.

Outra ação questionou o conteúdo veiculado no programa Zorra Total, da Rede Globo. Os movimentos reclamaram da veiculação de mensagens homofóbicas. A ação, porém, foi indeferida, em maio deste ano, pela Justiça Federal.

Recentemente, diferentes entidades feministas questionaram, através de ação civil

pública, as emissoras de TV aberta pelo seu conteúdo notadamente sexista. As mulheres propunham que fosse realizada uma série de programas e/ou uma campanha que desse visibilidade às reivindicações do movimento como forma de compensação. Na tentativa de se chegar a um acordo, foram realizadas reuniões com as direções das maiores emissoras e uma audiência pública. Os relatos de lideranças do movimento mostram que os diretores de conteúdo das emissoras mostraram-se abertos ao diálogo, mas que as associações do setor (Abert e Abra) preferem, seguindo um cânone do setor, classificar a iniciativa como “tentativa de censura” e não aceitaram qualquer tipo de acordo.

2.8. Inexistência de dispositivos de promoção e exigibilidade da liberdade de expressão e de instâncias de participação e controle social

Nesse contexto de “monopólio simbólico”, a ausência de instrumentos de efetivo controle público e social – no sentido de regulamentação do setor através de instâncias públicas – reforça o estado de violação sistemática da liberdade de expressão no Brasil. Tal ausência ocorre, sobretudo, graças ao poder político dos próprios oligopólios. Tais grupos não têm pudor de empunhar, quando conveniente, da bandeira da liberdade de expressão. Por outro lado, atacam com vigor qualquer iniciativas de criação de mecanismos de regulação do setor midiático, em que pese vários itens regulatórios estejam previstos na Constituição Federal.

Assim, são taxadas de censura propostas atuais como a regulação da publicidade de alimentos não saudáveis destinados às crianças e a norma de classificação indicativa da programação da televisão. Anteriormente, receberam o mesmo tratamento a idéia – que sequer chegou a ser debatida no Congresso Nacional, tal a reação virulenta da mídia – de criação da Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav) e a proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ).

O único espaço do Estado brasileiro que debate as questões da comunicação contando com a participação de representantes da sociedade civil é o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, previsto na Constituição de 1988 e instalado apenas em maio de 2002. No entanto o órgão possui caráter meramente consultivo, sua composição é bastante restrita e a sua atuação tem sido bastante questionada. O Conselho não se reuniu uma única vez no ano de 2007.

A lei brasileira também não prevê a figura do “direito de antena”, entendido como a 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. O mais próximo que se tem desse dispositivo, cujo objetivo é assegurar a pluralidade de vozes na arena pública constituída pelos meios de comunicação, é o espaço que partidos políticos detêm para veicularem seus programas nas emissoras de rádio e televisão.

No capítulo INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ATORES ENVOLVIDOS, serão descritas as ações de diversos atores da sociedade civil



intervozes
coletivo brasil de comunicação social

e também do Judiciário brasileiro no sentido de desenvolver formas de controle social da mídia.

3. INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ATORES ENVOLVIDOS

3.1. Executivo federal

De modo geral, a atuação do governo federal no que diz respeito às iniciativas de promoção da liberdade de expressão tem sido pontual. As principais ações estão localizadas em dois órgãos: o Ministério da Cultura e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Pode-se destacar, no entanto, o esforço mais ou menos articulado de um grande número de órgãos federais na democratização do acesso à internet e a inclusão digital. Segundo levantamento da revista A Rede (especializada no tema), pelo menos 10 instituições governamentais (incluindo as duas maiores estatais, o Banco do Brasil e a Petrobras) possuem programas voltados para a inclusão. Ao todo, devem ser investidos em torno de R\$ 472,5 milhões este ano. Foi criado um grupo interministerial para coordenar as ações de inclusão digital do governo.

A promoção da diversidade cultural nas diferentes mídias tem se concentrado no Ministério da Cultura. Apesar de o orçamento do ministério oscilar entre 0,3% e 0,4% do total de investimentos da União, o órgão tem sido responsável por significativos esforços na descentralização e diversificação da produção audiovisual. Destacam-se, em especial, dois projetos: o DOCTV, prêmio de incentivo à produção de documentários por produtores independentes, e o Revelando Brasis, que fomenta a produção de vídeos digitais em cidades brasileiras de até 20 mil habitantes.

Ambos os projetos articulam produção e difusão, prevendo a exibição em canais de TV (abertos ou por assinatura), em festivais e, no caso do Revelando Brasis, criando um circuito itinerante nas cidades participantes.

Além do audiovisual, o Ministério da Cultura incentiva a produção multimídia nos Pontos de Cultura, iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil para impulsionar ações culturais nas comunidades. Além do financiamento para as atividades específicas, cada Ponto de Cultura recebe equipamentos para produção de conteúdos multimídia.

O Ministério da Cultura também foi um dos principais articuladores da realização do I Fórum de TVs Públicas, realizado em maio. Somaram-se ao ministério a Secretaria de Comunicação Social e a Radiobrás, empresa estatal de comunicação. O fórum reuniu emissoras educativas, universitárias, legislativas e comunitárias para pensar a criação de um sistema público de TV junto ao Executivo Federal. O encontro foi finalizado com a divulgação de um documento com princípios e diretrizes para a televisão pública brasileira.

Apesar da natureza múltipla do fórum, as decisões acerca da criação desta rede pública de TV estão centralizadas na Secretaria de Comunicação Social. A tendência atual é que os debates fiquem restritos a criação de uma grande emissora nacional comandada pelo Governo Federal, a TV Brasil, que deverá atuar em rede com as emissoras educativas já existentes nos estados.



Ainda em relação a Radiobrás, vale destacar a rádio da Amazônia, que se propõe ser um canal de comunicação popular criando um elo entre as comunidades da Amazônia, valorizando e divulgando a diversidade cultural da região. As pautas nascem das demandas da população, com temas que possam subsidiar políticas públicas, promovendo a inclusão social.

3.2. Legislativo

O Congresso Nacional é marcado pela forte influência dos interesses do empresariado da comunicação. Muitos deputados federais e senadores são proprietários de veículos de comunicação, inclusive de emissoras de rádio e televisão (o que é vedado pela Constituição). Dados compilados pela Agência Repórter Social, a partir de levantamentos feitos por pesquisas acadêmicas e nas declarações de bens entregues pelos candidatos aos Tribunais Eleitorais, mostram que um terço das vagas do Senado e 10% da Câmara dos Deputados são ocupadas por parlamentares que controlam emissoras de rádio e TV.

Poucos parlamentares têm mostrado disposição para enfrentar e contornar esta forte influência. No entanto, é preciso destacar, nos últimos meses, o apoio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e de parte da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) ao movimento que reivindica a realização da I Conferência Nacional das Comunicações.

Ressalte-se, também, o trabalho da Subcomissão Especial da CCTCI destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessões de radiodifusão. A análise dos processos, denunciando as distorções burocráticas e os pontos falhos das diversas regulamentações, tem dado respaldo a demandas dos movimentos sociais pela transparência e mudanças nos processos de concessão.

Esta mesma Subcomissão deve promover nos próximos meses um debate sobre a revisão da legislação do setor de radiodifusão comunitária.

3.3. Empresários

Entre as entidades ligadas ao setor empresarial estão a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Nacional de Editores de Revista (Aner), a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert – que representa a Rede Globo e algumas emissoras regionais) e a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra – que representa as demais redes nacionais).

Com a Unesco, a ANJ mantém projeto de acompanhamento de violações da liberdade de expressão chamado Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa – Brasil. Em um site da internet, a Rede reúne casos de violação da liberdade de imprensa (*como já descrito no item Violações*).

Apesar de apenas a ANJ ter uma atuação sistemática em relação à liberdade de expressão, o conjunto das entidades empresariais tende a atuar de forma orquestrada em debates pontuais. Por exemplo, em 8 de maio deste ano, Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, ANJ, Abert e Aner subscreveram um manifesto onde é possível divisar claramente os posicionamentos do empresariado em oposição aos anseios dos demais setores.

No manifesto, as entidades consideram “ameaça à liberdade de expressão comercial” a “pretensão de uma agência governamental de legislar sobre conteúdo publicitário” e também “a norma de classificação indicativa para os programas de televisão”.

Tanto a regulamentação da publicidade (especificamente no caso da publicidade de bebidas alcoólicas e de produtos para crianças), como a classificação indicativa são defendidos por amplos setores sociais, ligados tanto ao movimento pela democratização da comunicação, como aos direitos humanos, da criança e da saúde. A pressão das empresas foi decisiva para que o Ministério da Justiça mudasse as regras da classificação indicativa para TV, publicadas em fevereiro e revistas em julho deste ano.

3.4. Sociedade civil

Nos últimos anos, a intervenção da sociedade civil organizada nos temas relacionados à liberdade de expressão ganhou uma nova cara. Aos atores tradicionais – organizações de representação dos profissionais e estudantes da área da comunicação e os movimentos de comunicação comunitária –, somam-se grupos e entidades vindos de outros campos sociais.

O primeiro passo nesta aproximação tem sido dado pelos movimentos ao perceberem os efeitos simbólicos da concentração da mídia. As estratégias mais comuns para dar visibilidade a estas demandas são as ações judiciais em parceria com o Ministério Público, como já abordado no capítulo sobre Violações à Liberdade de Expressão (*ver mais sobre o MP abaixo*).

Estas ações impõem a necessária discussão sobre o controle público da mídia. No entanto, ainda não houve uma articulação entre os diferentes atores para estabelecer critérios para este controle ou, falando em termos de livre expressão, dar contornos mais exatos à necessária relação entre os direitos humanos fundamentais e o direito à liberdade de expressão no Brasil.

Por outro lado, é perceptível que o tema do controle público tem sido uma porta de entrada dos diferentes setores da sociedade civil em um movimento mais amplo pela comunicação democrática. O caso mais recente e emblemático vem do movimento de mulheres. Pelo menos 11 entidades feministas, de direito das lésbicas e representativas das mulheres no movimento sindical e em partidos políticos fazem parte da recém-criada Articulação Mulher e Mídia. Outro resultado do envolvimento das mulheres com o tema da comunicação surgiu durante a Conferência Nacional de Mulheres (realizada em agosto).



Em seu documento final, incluiu-se a comunicação como um dos eixos a serem considerados nas políticas públicas de promoção da mulher.

Um segundo passo na aproximação entre movimentos sociais e o tema da comunicação é a criação de veículos alternativos como resposta à hegemonia da informação distribuída pelos veículos tradicionais. O Movimento Sem-Terra (MST) tem trabalhado neste sentido, mantendo um jornal e uma revista próprios, além de uma agência de notícias e do apoio ao jornal semanal Brasil de Fato. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) também aposta nesta estratégia, fortalecendo o seu site noticioso, mantendo um programa diário de rádio na capital de São Paulo e produzindo um programa de TV para ser veiculado em TVs comunitárias e em espaço comprado em uma emissora comercial.

O terceiro e definitivo passo é a participação destes movimentos em projetos e articulações políticas onde temas relacionados à comunicação ocupam posição central. É o caso da Comissão Pró-Conferência Nacional das Comunicações e também da movimentação pela realização de uma campanha por mudanças estruturais nos processos de concessão de serviços de radiodifusão.

A Comissão Pró-Conferência foi criada após encontro nacional realizado em junho de 2007. Tem tido atuação sistemática para garantir a convocação da Conferência nos moldes das demais já realizadas em outras áreas sociais (Direitos Humanos, Segurança Alimentar, das Mulheres, etc.). Fazem parte da comissão a CUT, o MST, entidades do movimento negro e entidades de direitos humanos, além de representantes do Legislativo e dos movimentos de comunicação.

Já a articulação de uma campanha sobre o tema das concessões de rádio e TV vem se dando de forma mais difusa, mas igualmente ampla. A pauta central segue sendo elaborada e proposta pelos movimentos de comunicação, mas diferentes movimentos sociais já convocaram manifestações para o mês de outubro, quando vence o prazo das concessões de diversas redes de TV, inclusive a Rede Globo.

A Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) convocou um ato para questionar o papel das concessões públicas de televisão e o oligopólio das comunicações no país em 5 de outubro de 2007. A Coordenação dos Movimentos Sociais – da qual fazem parte a CUT, o MST, a União Nacional dos Estudantes, a Marcha Mundial de Mulheres, a Central de Movimentos Populares, entre outros – realizou um seminário sobre o tema e decidiu pela mobilização para o mesmo dia 5 de outubro. Ainda será discutida a entrada da CMS em uma campanha de médio prazo, com foco na transparência dos processos de renovação de concessões.

Ainda sobre a apropriação dos temas relacionados à comunicação pelos diferentes movimentos sociais, cabe destacar a inclusão de um eixo temático sobre democratização das comunicações na Plataforma por uma Reforma Política Ampla, Democrática e Plural. A

plataforma vem sendo construída por uma rede de movimentos sociais e ONGs a partir de seminários estaduais e nacionais.

Já a Assembléia Popular, formada da interação entre diversos movimentos populares (em especial, de camponeses e de organizações de base da Igreja), também inclui a comunicação democrática entre os temas centrais do Projeto Popular de Brasil que pretendem formular. Neste projeto, serão incluídas diferentes reformas político-estruturais.

Neste cenário ampliado de atores da sociedade civil participando de iniciativas pela democracia na comunicação, aos atores tradicionais do campo da comunicação tem cabido o papel de apoiadores de ações pontuais, formuladores de propostas de caráter mais especializado e de proponentes de pautas conjuntas de reivindicação.

Tomando a relação mais específica de cada um destes movimentos “tradicionais” em relação à liberdade de expressão, pode-se destacar o trabalho da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a Campanha pela Ética na TV e o movimento de rádios comunitárias, especialmente a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abraço) e Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc).

Como estrutura sindical, a Fenaj atua na proteção dos direitos dos trabalhadores jornalistas, acompanhando sistematicamente os casos de violência contra estes. Nos últimos anos, tem centrado sua atuação em duas frentes diretamente relacionadas ao direito à liberdade de expressão: a defesa da obrigatoriedade da formação superior em cursos de Jornalismo para a atuação profissional e a criação do Conselho Federal de Jornalismo.

Os dois temas estão intimamente ligados, uma vez que a idéia de um Conselho Federal implica que a regulação da profissão, inclusive a emissão dos registros profissionais, passe por esta nova estrutura. Para a Fenaj, o CFJ seria também uma instância para aplicação de penalidades a jornalistas que cometam infrações contra o Código de Ética dos Jornalistas, incluindo a cassação do registro profissional.

Tanto a questão do diploma, como da criação do Conselho são polêmicas dentro e, principalmente, fora da categoria. Por conta da apresentação do projeto de lei que criaria o CFJ, bancado pelo Executivo Federal, no ano de 2004, iniciou-se intenso debate sobre o tema. As empresas de comunicação chegaram a afirmar que o Conselho fazia parte de uma estratégia de censura e a oposição ao governo viu na proposta um sinal de “autoritarismo”. Uma parcela dos jornalistas questiona o fato da CFJ substituir as estruturas sindicais, enfraquecendo as relações entre jornalistas e patrões. O Executivo desistiu de apresentar o projeto ao Congresso. A Fenaj segue insistindo em uma nova versão do projeto.

Cabe registrar, ainda, que os índices de sindicalização entre os jornalistas é bastante baixo. Estima-se que menos de 25% da categoria seja sindicalizada.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), criado em 1991, congrega entidades da sociedade civil. Fazem parte entidades do campo da comunicação, com destaque para a Fenaj, a Abraço e a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos). E organizações de classe, como a CUT e o Conselho



Federal de Psicologia. Por esta representatividade, exerce papel central na articulação dos diferentes movimentos.

Historicamente, o FNDC contribuiu com lutas como o estabelecimento da regulamentação para o serviço de TV a cabo e a implantação do Conselho de Comunicação Social. Mais recentemente, reforçou a campanha pela adoção de um sistema brasileiro de TV Digital e um modelo de gestão democratizante para a implantação desta tecnologia no país. Atualmente, foca sua atuação na realização da Conferência Nacional das Comunicações.

A Campanha pela Ética na TV foi criada em 2002, como resultado de articulações durante a VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. A ação central da Campanha é avaliar o conteúdo da TV brasileira, especialmente através de denúncias feitas pela população acerca de programas considerados ofensivos ou inadequados. Esta atuação levou a Campanha a interferir em processos que estejam relacionados à criação de critérios de qualidade e de controle social da mídia, como o estabelecimento de regras para a Classificação Indicativa. É também uma das principais incentivadoras da limitação da publicidade voltada para crianças.

A Campanha nasceu por iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, destinada a promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão. Hoje, por conta da não-reeleição dos deputados que participaram de sua criação, a Campanha vem ganhando autonomia em relação à Comissão.

O movimento de rádios comunitárias atua em duas frentes principais. A primeira é um trabalho de base, que inclui o incentivo à criação de novas emissoras e a qualificação das já existentes. Pode-se citar aqui os esforços para auxiliar as rádios comunitárias a superarem as barreiras impostas pela legislação e regularizarem sua situação. Neste sentido, vale ressaltar o trabalho que vem sendo feito em São Paulo – em conjunto com ONGs e o Legislativo (municipal, estadual e federal) – para garantir a legalização do maior número possível de emissoras na maior cidade do país.

A segunda tem caráter mais institucional e inclui tanto ações pelo fim da repressão às rádios, como a participação em processos de discussão da regulamentação do setor.

A Amarc tem tido uma atividade mais sistemática em relação à reunião de denúncias de casos de fechamento arbitrário de emissoras. A atuação da Abraço tende ao apoio local às emissoras. No que diz respeito à revisão da regulamentação, registra-se que a articulação em São Paulo já resultou em propostas de mudanças na Lei da Radiodifusão Comunitária ao grupo que discute a revisão dos procedimentos de autorização de serviços de rádio e TV na Câmara dos Deputados.

3.5. Ministério Público

O Ministério Público Federal (MPF) tem tido papel importante na concretização das demandas da sociedade civil por liberdade de expressão. Em especial, as iniciativas do MPF na abertura de Ações Cíveis Públicas ao lado de entidades da sociedade civil organizada, questionando a qualidade e a adequação do conteúdo da TV aberta, têm dado contornos cada vez mais coletivos ao direito de liberdade de expressão.

O MPF também tem questionado o Executivo e o Legislativo em relação à ausência de políticas públicas que democratizem o acesso aos meios de comunicação. Neste sentido, vale destacar a ação movida pelo MPF, em parceria com o Intervezes, o FNDC e outras entidades, pleiteando que a União e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) deixem de impedir o funcionamento provisório das rádios comunitárias cujas associações aguardam há mais 18 meses a decisão administrativa de outorga (autorização de uso) de uma faixa de frequência. Neste caso, a burocracia dos dois órgãos é considerada como impeditivo ao direito de livre expressão.



4. TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

4.1. Apropriação do termo liberdade de expressão para defesa dos interesses dos grupos comerciais de mídia

O termo liberdade de expressão vem historicamente sendo apropriado pelos agentes econômicos da comunicação para a construção e manutenção de um ambiente regulatório sem normas que estabeleçam, de fato, obrigações dos meios de comunicação frente à sociedade.

Como nasce no bojo da luta da emergência da classe burguesa contra o estado aristocrata, a liberdade de expressão sempre designou um conceito que pregava o combate à arbitrariedade do Estado sobre as diversas formas de expressão da população, e não somente o jornalismo. No Brasil, este uso instrumental do conceito se mantém, ainda que a realidade tenha mudado radicalmente: a burguesia, de classe emergente, tenha passado a classe dominante e o Estado tenha passado de opressor a co-partícipe na reprodução do atual sistema.

Frente a este quadro, como já afirmado, é preciso (re)estabelecer a liberdade de expressão como realização coletiva na qual a população, organizada ou não, possa ter meios e condições de falar e ser ouvida. Assim, o cerceamento deste direito está menos ligado à ação de um Estado autoritário e mais à exclusão dos sujeitos da esfera pública midiática, o que se dá por conta da disfunção inerente ao mercado de criar concentração e oligopolização.

Este fenômeno, como visto, também ocorre na comunicação de massa no Brasil, criando um quadro em que menos de 10 grupos econômicos controlam quase 90% de tudo que se assiste, ouve e lê no País.

Nos últimos anos, a chegada de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República abriu a possibilidade de o Governo Federal propor diversas iniciativas que questionaram o cenário do sistema de mídia brasileiro.⁸

Como resposta imediata, iniciativas que tentassem alterar o modelo de negócios ou controlar abusos na produção dos conteúdos passaram a ser tachadas de atentados à liberdade de expressão apenas pela sua dimensão de ameaça à livre reprodução do negócio das emissoras e jornais.

⁸ Cabe registrar que, embora mais sensível a certas demandas vindas dos movimentos sociais e populares que o apoiaram historicamente, o que resulta na proposição das referidas iniciativas, o governo Lula tem se mostrado de fato pouco disposto a avançar na implementação de políticas de fato democratizantes. Como se verá a seguir, são muitos os retrocessos. Em especial, destaca-se o fato de o governo manter Hélio Costa como ministro das Comunicações. Costa é proprietário de emissora e ex-funcionário da Rede Globo, nitidamente comprometido com as grandes redes de comunicação.

Dentro do primeiro grupo, destaca-se a iniciativa de criação de uma nova legislação para o audiovisual e de uma agência para o setor (Ancinav), bem como as propostas de aproveitamento da introdução da tecnologia digital na televisão para multiplicar o número de programações⁹.

No segundo grupo listamos a proposta de criação de um Conselho Federal de Jornalismo, que serviria como órgão de fiscalização da violação das normas éticas da atividade, e, mais recentemente, a proposta de regulamentação da classificação indicativa de programas de acordo com faixas etárias.

O debate acerca da classificação indicativa é a mais emblemática entre os acontecimentos recentes. Durante três anos, o governo chamou as emissoras e entidades da sociedade civil para discutir os critérios de classificação e quais classificações etárias deveriam ser vinculadas a determinada faixa horária, culminando na publicação de uma portaria (Portaria 264/07) que obrigaria o cumprimento da classificação. Após muita pressão feita através dos seus próprios veículos, as emissoras de TV e sua associação (Abert) conseguiram impedir a entrada em vigor da norma e obtiveram junto ao Governo Federal alterações garantindo que as próprias TVs fizessem a classificação e que qualquer questionamento só pudesse ser feito no âmbito judicial a posteriori.

Com isso, uma norma que regulamentava a obrigação constitucional do Estado proteger as crianças e adolescentes de conteúdos indevidos foi fragilizada sob o argumento de censura, vigorando a liberdade absoluta das emissoras na veiculação de seus conteúdos.

A força das emissoras, que se utilizaram das suas próprias estruturas para defender seu ponto de vista, evidencia a tendência de manutenção de uma disputa desigual pelo sentido do termo liberdade de expressão a favor de seu uso instrumental à manutenção das políticas de regem o setor e do impedimento da abertura desta possibilidade de se expressar por estes meios eletrônicos para mais agentes que concebem este conceito como algo coletivo.

Neste momento, novo debate se instaura seguindo o mesmo padrão. Por iniciativa de órgãos governamentais ligados à saúde, estão sendo produzidas regulamentações restritivas da publicidade de bebidas alcoólicas e de alimentos gordurosos. O tema não se faz presente nos espaços jornalísticos da mídia tradicional, especialmente a TV. Porém, a Associação Brasileira de Propaganda, que representa empresas e profissionais da área, lançou a campanha “Toda censura é burra”. Em spots de TV e rádio, repetidos a toda hora, a associação ridiculariza as regulamentações já existentes, como por exemplo os avisos de que “Fumar faz mal à saúde” ou “Mantenha medicamentos fora do alcance de crianças”.

4.2 . Novo marco institucional da comunicação

Está em curso a discussão sobre a revisão da legislação para a comunicação social eletrônica no Brasil. Hoje, dois grandes marcos compõem o arcabouço legal do setor: o

⁹ Tanto o projeto de criação da Ancinav foi abortado, como a o decreto que instituiu o sistema a ser usado na digitalização da TV não respondeu ao acúmulo de debates com a sociedade civil.



Código Brasileiro de Telecomunicações (que data de 1962 e rege o rádio e a TV) e a Lei Geral de Telecomunicações (que data de 1997 e disciplina a exploração dos serviços de telecomunicações, como telefonia fixa e móvel e outros).

As propostas de revisão são motivadas pelo advento da convergência tecnológica, no bojo do qual se configura uma disputa entre empresas de telecomunicações e de rádio e televisão. De um lado, o projeto das empresas de telecomunicações no negócio da comunicação social eletrônica e na produção de conteúdo audiovisual. De outro, a resistência das empresas de rádio e televisão, que vêm nos grupos de telecomunicações uma ameaça estrangeira ao seu modelo de negócios.

Estão em discussão no Congresso Nacional três projetos de Lei: um que liberaliza a entrada das empresas de telecomunicações no setor de produção de conteúdo e televisão; um que amplia as restrições a estes grupos para entrada nestes negócios, e um terceiro, que visa estabelecer limites a ambos os negócios e estimular a produção independente e regional na mídia brasileira.

No entanto, a vitória de qualquer dos grandes atores na disputa não contempla a promoção da plena liberdade de expressão no País.

Se a proposta das empresas de telecomunicações prevalecer, os recursos destes grupos podem irrigar o negócio da televisão por assinatura e gerar algum grau de desconcentração (hoje, este setor é dominado por dois grandes conglomerados). No entanto, considerando o conjunto de serviços de comunicação, há o risco de se criar novo oligopólio, onde um grupo de agentes econômicos irá controlar os serviços de telefonia fixa e móvel, televisão por assinatura e conectividade em banda larga. A privatização das telecomunicações brasileiras na década de 90 mostrou que, se deixado à sorte do mercado, o provimento destes serviços fica restrito às áreas de alta renda e não garantem às localidades mais distantes sequer a liberdade básica de acesso a um telefone.

Se a proposta das emissoras de televisão for vencedora, mantêm-se o quadro já abordado em outros momentos deste documento.

Para a garantia e promoção da plena liberdade de expressão, faz-se necessária uma terceira perspectiva que cumpra a agenda de democratização da mídia do século XX (como a criação de um forte sistema público e o controle dos meios comerciais através do atendimento ao interesse público e o impedimento da monopolização do setor). E que também aponte para estes princípios em um cenário em que a tecnologia nubla as fronteiras entre serviços, conteúdos e formas de acesso.

4.3. Revisão do sistema de outorgas para exploração de Rádios e TVs no Brasil

Dentro dos questionamentos sobre as insuficiências da legislação na área de

comunicação no Brasil, vem ganhando destaque o debate sobre os problemas nas normas relativas à forma como o Estado outorga a entidades diversas a possibilidade de operar um meio de radiodifusão.

No caso da TV, no sinal aberto, são dois os tipos de concessão de canais no espectro eletromagnético: para exploração comercial e para emissoras com finalidades educativas. No caso do rádio repetem-se estas duas formas e acrescenta-se mais uma, de modalidade comunitária que é explorada por associações sem fins lucrativos.

O problema mais gritante no quadro brasileiro é a fragilidade da legislação e a permissividade dos órgãos reguladores, o que resulta em flagrantes desrespeitos aos princípios legais e a formação de oligopólios no setor. Vigora, no Brasil, uma situação de “velho oeste” na qual concessões ficam mais de o triplo de sua duração vencidas, contratos ilegais de venda e compra são celebrados, espaço de veiculação são sublocados e emissoras operam em cidades nas quais não possuem outorgas.

As entidades questionam principalmente a inexistência de critérios e mecanismos regulamentados na legislação para que o a população possa opinar na concessão de licenças, em sua renovação e em relação ao conteúdo transmitido durante a vigência destes contratos. Vale lembrar que há preceitos constitucionais que garantem a proibição do monopólio na área e a promoção da programação regional e independente, mas sua não regulamentação praticamente os transformam em “letra morta”.

Outra crítica de organizações da sociedade civil é que a ausência de critérios qualitativos transforma as decisões sobre novas concessões numa decisão que favorece quem tem mais dinheiro e condição técnica. Ao mesmo tempo, nas renovações, a burocracia (que estende processos por mais de 10 anos, quando deveriam durar 120 dias) e a interpretação da lei dando garantia de funcionamento às emissoras que não tenham seu pedido avaliado pelo ministério e o Congresso (a quem cabe a palavra final nos processos) resultam, na prática, na renovação automática das licenças. Já para a não-renovação, as exigências são excessivas: mais do que 2/5 de parlamentares em votação nominal para que não haja tal renovação.

Como já registrado neste documento, duas iniciativas estão se debruçando sobre esta situação. Uma primeira é a sub-comissão sobre concessões da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados (CCTCI), que visa debater extamente estas questões bem como maneira de dar maior transparência e agilidade para a tramitação dos processos de outorga. Outra é a construção de uma campanha de entidades da sociedade civil.

Esta segunda iniciativa tende a colocar o tema em pauta para uma parte da sociedade até agora afastada do debate. Ao mesmo tempo, fazer uma disputa contra o desrespeito à legislação, bem como a favor da criação de critérios que permitam à sociedade opinar sobre as outorgas e renovações e acompanhar e incidir sobre o conteúdo transmitido, partindo da premissa de que este é um serviço público e deve estar sobre o controle da população.



4.4 . Iniciativas de controle público da mídia

Como registrado no capítulo 3, de maneira pontual, diversos atores vêm identificando as ilegalidades flagrantes cometidas através dos meios de comunicação e se mobilizando para acompanhar, de forma especial, a programação das emissoras de TV, inclusive exigindo o cumprimento do mínimo de preceitos legais que podem impedir os abusos por parte das empresas de comunicação.

Em função destas iniciativas, vem se fortalecendo a concepção de que os abusos na liberdade de expressão são a transformação deste princípio no seu inverso: na liberdade absoluta e irrestrita de um setor em discriminar e oprimir um outro desprovido dos meios de amplificar a sua expressão ao conjunto da população, configurando um perigoso instrumento de manutenção de relações desiguais de poder.

É possível perceber, no entanto, a multiplicação dos espaços de articulação destas iniciativas até agora pontuais. Surgem, com isso, ações judiciais movidas por grupos de entidades. Ao mesmo tempo, a atividade de acompanhamento e fiscalização da mídia tende a regionalizar-se. A Campanha pela Ética na TV iniciou projeto de um observatório regional de mídia que irá realizar atividades similares à campanha nacional tendo como alvo a programação da região nordeste, marcada por programas “popularescos”, discriminatórios contra pobres, mulheres, negros e GLBTTs.

4.5. Realização da Conferência Nacional de Comunicações

Visando articular às diversas demandas da sociedade civil por políticas públicas que promovam a democratização da comunicação no país, entendida como conjunto de iniciativas que garantiriam a liberdade de expressão em seu sentido mais amplo, está em discussão no Brasil a realização de uma Conferência Nacional de Comunicações.

Em diversos setores (Saúde, Direitos Humanos, Segurança Alimentar), iniciativas deste tipo vêm servindo como espaço oficial de encontro entre o poder público e a sociedade civil para a discussão de diretrizes para as políticas públicas das respectivas áreas.

Um processo de convocação da Conferência Nacional das Comunicações foi iniciado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e por organizações da sociedade civil. Ele resultou em um Encontro Nacional de Comunicações realizado em junho deste ano. O documento final do Encontro defendia uma conferência ampla, participativa e com etapas preparatórias nos estados e regiões.

O texto foi um recado político ao Ministério das Comunicações, que ao saber da movimentação pela Conferência, lançara um evento programado para os próximos meses com o nome de conferência mas com o formato de um seminário, sem nenhum espaço de

deliberação. Após o Encontro Nacional de Comunicação, o Ministério das Comunicações recuou e mudou o nome de seu evento para um seminário preparatório, em referência à realização de uma conferência em um futuro incerto, mas voltou atrás em uma síntese estranha e denominou o evento “Conferência Preparatória Nacional de Comunicações”.

A realização de uma conferência nos moldes realizados em outras áreas pode significar um avanço significativo para a liberdade de expressão, pois daria a diversos setores hoje privados dela a chance de se expressarem a respeito da necessidade da garantia desta liberdade. Para que ela ocorra, é fundamental o apoio do Executivo Federal, pois ele precisa garantir os recursos para a realização das várias etapas de preparação da Conferência (com versões locais e estaduais do encontro). Ao mesmo tempo, sendo o Executivo Federal o mais importante ator na implantação de políticas públicas da comunicação, é preciso que esteja politicamente comprometido com os resultados da Conferência.

No entanto, os sinais dados pelo governo indicam que lograr este compromisso será difícil. É provável que, diferente do que já acontece em outras 20 áreas, na comunicação aqueles que são privados desta liberdade novamente fiquem sem um espaço em que possam discutir sua condição e apontar mudanças no sistema de mídia do País.

4.6. Criação de uma rede pública de televisão e rádio

A abertura de espaços não comerciais na mídia brasileira, que dêem lugar a vozes que não conseguem expressar-se por conta da concentração inerente ao sistema de mercado, ganhou forte impulso com a discussão, dentro do governo federal, sobre a criação de um sistema público de comunicação.

Em maio deste ano foi realizado um Fórum de TVs Públicas que reuniu emissoras educativas, universitárias, legislativas e comunitárias para pensar este sistema junto ao Executivo Federal. O encontro foi finalizado com a divulgação de um documento com princípios e diretrizes para a televisão pública brasileira. Além de apontamentos gerais sobre as características da programação, a Carta de Brasília (como ficou conhecido o documento final) reforça conceitos fundamentais para que a rede seja, de fato, pública. Por exemplo, a afirmação da gestão democrática, com um conselho deliberativo sem maioria de governos e membros do Estado, imprescindível para evitar o aparelhamento político e uso instrumental dos conteúdos.

No entanto, a tendência atual é que as decisões do Governo Federal não dêem a devida importância a estas demandas. Do ponto de vista da liberdade de expressão, o compromisso do governo em estipular uma quantidade de horas fixas de produção independente é um importante espaço para ampliar o número de vozes expressas nesta nova rede. No entanto, as polêmicas em torno da gestão da rede, se ela será formada por personalidades indicadas pelo governo ou por representantes de segmentos da sociedade, é algo que ainda pode determinar o grau de incidência da sociedade organizada na definição dos rumos da rede como real espaço de expressão da diversidade brasileira.



intervozes
coletivo brasil de comunicação social

SIG QD. 2 nº 430
Brasília - DF
CEP 70610-400
55 61 3341 3637

4
Rua Dr. Paulo Vieira, 134
São Paulo - SP
CEP 01257-000
55 11 3877 0824

5. SUGESTÕES DE TEMAS E LINHAS DE TRABALHO PARA A ARTIGO 19

A partir do quadro apresentado neste documento e das reflexões feitas sobre ele, o Intervozes lista abaixo indicações de áreas e iniciativas nas quais acredita que a presença da Artigo 19 poderia contribuir para a promoção da liberdade de expressão no Brasil:

I. Diagnósticos e pesquisas

Uma das áreas deficientes ainda no País é a realização de pesquisas direcionadas para a área da liberdade de expressão.

No caso do impedimento à realização da atividade jornalística, seja de profissionais ou de veículos, o Brasil ainda carece de dados abrangentes e, ao mesmo tempo, não restringidos pelos interesses imediatos dos que promovem os levantamentos.

Nossa avaliação, no entanto, aponta que contribuição relevante poderia ser dada na qualificação das informações relativas ao impedimento da diversificação de vozes por meio da concentração de propriedade e da criminalização de iniciativas populares, especialmente de rádios comunitárias.

Neste sentido, propomos o apoio à pesquisa sobre concentração de propriedade de meios de comunicação no Brasil, possível de ser feita analisando a constituição dos grandes grupos de mídia do País e seus afiliados em relação ao total de emissoras de rádio e TV existentes.

Da mesma forma, pesquisas podem apontar também o efeito da concentração da mídia olhando para o conteúdo veiculado, avaliando sua diversidade e apontando distorções de cunho qualitativo e também legal (por exemplo, o desrespeito aos limites máximos de tempo destinado à publicidade em emissoras de rádio e TV).

No caso das restrições à realização da comunicação popular, o levantamento dos abusos no fechamento de rádios comunitárias continua sendo uma informação necessária para entender melhor como estas emissoras são tratadas pelo Estado brasileiro.

II. Apoios a articulações e iniciativas da sociedade civil

Duas articulações despontam como importantes na luta pela garantia da liberdade de expressão no Brasil:

a) Comissão Pró-Conferência Nacional de Comunicações:

Como dito anteriormente, o Governo Federal está organizando uma “Conferência Preparatória de Comunicações”. Entretanto, não deixou explícito se trata-se de um evento que descarta a realização da Conferência reivindicada pelas entidades da sociedade civil, ou um encontro, como o nome diz, preparatório a um processo efetivamente amplo e participativo, nos moldes do que acontece em outras áreas. De qualquer maneira, as



organizações que integram a Comissão deliberaram por continuar pressionando o Governo Federal para que este inicie a organização da Conferência incorporando estes setores de modo a garantir a realização deste processo.

Neste processo de pressão, apoio político-financeiro é necessário. Por outro lado, vencida esta etapa, a realização da Conferência exigirá todo um processo preparatório que passa pela formulação das propostas específicas e a articulação de atores capazes de bancar tais propostas dentro do processo descentralizado (nas Conferências locais e estaduais que precedem a Nacional). Neste sentido, o acesso à informação pode ser um dos eixos a serem trabalhados.

b) Campanha pela democratização das concessões de rádio e TV

Puxada por entidades do campo da comunicação ligadas à Coordenação dos Movimentos Sociais, que reúne os principais movimentos organizados do Brasil, a campanha tende a ser o principal lugar de questionamento ao modelo de mídia concentrado hoje vigente no País. A contribuição específica da Artigo 19 poderia ocorrer em dois níveis.

Primeiro, no processo de acompanhamento dos processos de renovação das concessões das principais redes de TV, que se inicia agora e deve se estender por vários meses: uma das idéias da campanha é pressionar por maior transparência nestes processos; o know-how da Artigo 19 no uso dos mecanismos e na exigibilidade do acesso à informação pode ser fundamental nesse momento.

Segundo, na formulação de propostas de alteração da regulamentação que dêem conta das duas demandas principais dos movimentos: transparência e controle social. Novamente, a expertise da Artigo 19 poderá ajudar na tradução destas demandas.