

# As reais ameaças à liberdade de expressão no Brasil

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social

Às vésperas das eleições para o Executivo e o Legislativo em todo o país, em momento de intensa discussão sobre as questões de comunicação e liberdade de expressão, o Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social apresenta para os candidatos e para o conjunto da sociedade uma análise do campo e uma série de questões a serem consideradas para que a liberdade de expressão e o direito humano à comunicação sejam garantidos a todos os brasileiros e brasileiras.

## **Cenário das comunicações no Brasil**

O Brasil tem um enorme déficit democrático neste setor. Hoje a realidade é de um sistema predominantemente comercial, concentrado e excludente, em que a maior parte da sociedade não participa e nem tem mecanismos para fazer circular seus pontos de vista. Para se ter uma ideia, a soma da participação das quatro primeiras emissoras de TV, todas elas de perfil privado-comercial, é de 83,3% no que se refere à audiência e 97,2% no que se refere à receita publicitária. Esses índices são alarmantes em qualquer mercado, e especialmente preocupantes em um setor cuja acessibilidade é essencial para o exercício da democracia. O sistema público de comunicação, que poderia ser um instrumento para mudar essa realidade, ainda é incipiente no país. Só em 2007 o Brasil se colocou o desafio de criar uma TV pública de abrangência nacional, e ela ainda tem um alcance restrito.

No campo do jornalismo impresso, há uma predominância significativa de veículos com posições políticas de direita e de centro, e são exceções raras, quase singulares, os veículos com posição progressista. Nesse cenário, a clara tomada de posição e partidarização dos veículos, que poderia ter caráter positivo em um cenário mais plural, desequilibra o debate público e afeta a democracia brasileira. Ressalte-se que a inexistência de pluralidade e diversidade neste setor não é fruto da 'vontade do leitor', mas da ausência de políticas públicas em um mercado que tem altíssimas barreiras de entrada e de permanência. Neste momento, o único espaço em que o debate se dá de forma mais plural é na internet, que tem tido papel significativo na ampliação do debate público, mas que enfrenta limites claros de acesso, como veremos mais adiante.

O conteúdo dos meios de comunicação também reflete esse quadro desequilibrado. A diversidade do Brasil não encontra espaço nos grandes meios. Ao contrário, há um tratamento estereotipado e discriminatório especialmente em relação a mulheres, negros e homossexuais, e as pessoas que se veem atingidas por essa programação não têm meios de se defender. Os movimentos sociais são ou invisibilizados ou criminalizados e perseguidos, enquanto os grandes grupos econômicos encontram amplo espaço para apresentar seus pontos de vista. A liberdade de expressão nos grandes veículos é realidade apenas para nove famílias; os outros 190 milhões não têm outra liberdade senão mudar de canal ou desligar a TV ou o rádio.

## **Déficit na regulamentação do setor**

A legislação que trata sobre a rádio e televisão é ultrapassada e fragmentada – basicamente retalhos de leis da década de 1960, do tempo da TV em preto e branco. A Constituição Federal, que avançou na garantia de direitos ao povo brasileiro, incluiu

um capítulo exclusivo sobre a Comunicação Social, mas, depois de 22 anos, ainda aguarda regulamentação de três dos seus cinco artigos.

O artigo 220 da CF determina a proibição direta e indireta a monopólios e oligopólios nos meios de comunicação social, mas as únicas regras que existem sobre isso são da década de 60 e tratam apenas de limites de propriedade (quantos canais podem estar na mão de uma mesma entidade), sem considerar fatores chave como audiência e investimento publicitário. É preciso impedir a concentração das emissoras em todo o setor produtivo da comunicação por meio da regulamentação de novos limites à propriedade, audiência e investimento publicitário, e da implementação de políticas públicas que favoreçam a pluralidade e diversidade de vozes na mídia brasileira.

No mesmo artigo 220 está previsto que sejam criados meios legais para a população se defender de programação que atente contra os princípios constitucionais – outro ponto que segue sem qualquer regulamentação, impossibilitando o direito de a sociedade responder as arbitrariedades ou violações de direitos humanos praticadas pelas emissoras de rádio e TV.

Para o artigo 221, que busca garantir espaço no rádio e na TV para programas produzidos regionalmente e para a produção independente, existe um projeto de lei com proposta de regulamentação desde 1991, mas ele está engavetado no Senado. É preciso criar percentuais mínimos destas programações como forma de garantir o respeito a constituição.

Também a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, prevista no artigo 223, nunca foi regulamentada, e precisaria virar realidade para que se possa equilibrar o poder das grandes redes privadas (que representam atualmente cerca de 90% das emissoras no país) e garantir espaço para constituição do sistema público e estatal.

Para se pensar o conjunto da regulamentação do setor, deveríamos incluir, além disso, regras democráticas para as concessões de rádio e TV – que hoje são efetivamente capitânicas hereditárias, por terem, na prática, renovação automática – e para as rádios comunitárias – que a lei atual confina à marginalidade. Seria necessário, ainda, promover a pluralidade e a diversidade nos meios de comunicação, garantir acesso às tecnologias de informação e comunicação e, mais do que tudo, garantir instrumentos de participação popular na definição das políticas e no acompanhamento do setor.

### **A realidade do acesso à banda larga**

Enquanto a radiodifusão e a imprensa seguem como espaços de difícil acesso às condições de produção, a internet é um espaço aberto e democrático, e tem contribuído para a efetivação do direito à comunicação. Contudo, o Brasil não trata do acesso à banda larga como um direito do cidadão. Esse acesso é hoje caro, ruim e limitado. Apenas 27% das residências no Brasil têm acesso à banda larga. Se tomarmos as classes D e E em conjunto, esse número cai para 3%.

Também é relevante notar que 48% das pessoas que não têm internet em casa atribuem ao alto custo do serviço o principal motivo para isso. O valor médio pago pelos brasileiros para ter banda larga em casa corresponde a 4,58% da renda per capita no país. O valor é mais que o dobro do México e mais de 9 vezes o valor dos Estados Unidos. Assim, mesmo quem pode pagar compromete uma parte significativa de seu orçamento familiar com este investimento.

Isso deve mudar com o Plano Nacional de Banda Larga, mas mesmo o plano – que é bom, ressalte-se, mas insuficiente – não fala em universalização, apenas em massificação. Para mudar esse quadro, é preciso garantir a universalização do acesso à internet em alta velocidade, com tarifas reguladas e garantia da qualidade do acesso. O serviço de banda larga deve ser prestado em regime público (conforme o artigo 18 da Lei Geral de Telecomunicações) garantindo participação de empresas públicas e privadas. Além disso, é necessário que a sociedade civil continue participando na implementação do PNBL, com a garantia de maior acesso e participação nas decisões sobre as políticas para banda larga.

### **A comparação com outros países**

A regulação dos meios de comunicação existe em países como França, Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, Espanha, Portugal e, agora, de forma consistente, na Argentina. Em todos esses países há órgãos reguladores que incidem sobre questões de concentração de mercado e também sobre questões de conteúdo. Há regras que incentivam a pluralidade e a diversidade nos meios de comunicação, inclusive a pluralidade política, protegem o público infantil, e mecanismos para a população se defender de programação que atente contra a dignidade humana. No Brasil, nem um órgão regulador independente nós temos, já que a Anatel não é responsável pela regulação do setor de radiodifusão.

Questões que aqui são consideradas tabu são tratadas na mais absoluta normalidade até em países com forte predomínio liberal, como os Estados Unidos. Apenas como exemplo, em 2004, o FCC, que é o órgão regulador nos EUA, queria diminuir os limites à concentração (que, mesmo com as mudanças, seriam ainda mais fortes que os do Brasil). Houve pressão popular contra a medida e, quando ela chegou ao Congresso, até os republicanos votaram contra. Isto é, medidas que por aqui são consideradas radicais, por lá são defendidas pelo partido de Sarah Palin.

O processo da Argentina, que resultou na nova Lei de Comunicação Audiovisual, foi positivamente exemplar. Ele é fruto da combinação de setores sociais organizados com vontade política do governo. A lei aprovada cria condições para a ampliação do exercício da liberdade de expressão e está amparada em toda a legislação internacional de direitos humanos. Ali estão tratadas todas as questões importantes para a regulação do setor audiovisual. É fundamental, por exemplo, a reserva de um terço do espectro eletromagnético para meios de comunicação sob controle de entidades sem fins de lucro. Essa medida, tratada por aqui como se fosse um absurdo, é apoiada pelos relatores de liberdade de expressão da OEA e da ONU.

### **Liberdade de expressão e controle social**

Em meio a esse cenário, o discurso da liberdade de expressão tem sido usado como justificativa para calar setores inteiros da sociedade. Não se pode deixar, contudo, que os setores conservadores se apropriem e distorçam o sentido dessa bandeira. A defesa da liberdade de expressão deve ser uma bandeira dos setores progressistas, daqueles que nunca tiveram voz e sempre precisaram lutar contra as opressões. É preciso ainda uni-la à bandeira do direito à comunicação, que implica obrigações para o Estado em garantir a toda a população o direito a produzir, difundir e acessar informações, com a criação de mecanismos que enfrentem limites técnicos, políticos, econômicos e culturais que dificultem esse exercício.

Além disso, se tomadas as principais lógicas que sustentam a liberdade de expressão, como a busca da verdade e o fortalecimento da democracia, este direito precisa vir acompanhado do direito à informação, que implica na garantia de que informações

não sejam omitidas e que todas as diferentes perspectivas e visões sejam postas em cena. Sem isso, os objetivos intrínsecos à defesa da liberdade de expressão ficam tão prejudicados quanto no caso das ameaças diretas a essa liberdade.

A liberdade de expressão, além do mais, não exige nenhum ator – público ou privado – da responsabilidade sobre o que é dito ou veiculado. Essa responsabilização ulterior é totalmente democrática, prevista no mesmo artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos que trata da liberdade de expressão, e deve vigorar especialmente no caso da violação a outros direitos humanos e a outros princípios constitucionais. Não é por acaso que a própria Constituição Brasileira prevê, no mesmo artigo que trata da liberdade de expressão, a existência de mecanismos legais para que a população se defenda desse tipo de conteúdo. Não há, contudo, mecanismos implementados para este controle social.

Ao afirmar a necessidade de mecanismos de controle social – necessidade nunca reconhecida nem implementada pelo atual governo –, o que queremos é justamente garantir que um serviço público, como é a radiodifusão, atenda ao interesse público. Na prática, isso significa garantir o controle do conjunto da sociedade, contra arbitrariedades do setor privado ou do governo, sobre três aspectos: a regulamentação e as políticas públicas para o setor, o serviço prestado e o conteúdo exibido.

Exemplos concretos de mecanismos para isso seriam, no primeiro caso, a existência de conselhos e conferências que determinem diretrizes para as políticas públicas, como acontece na área da saúde. No segundo caso, garantir ao cidadão, usuário desse serviço público, a possibilidade de monitorar e lutar pela qualidade deste serviço. Para isso são necessários desde mecanismos mais simples, como a criação de ouvidorias que recebam denúncias (os cegos, por exemplo, até hoje não contam com o serviço de audiodescrição, previsto em lei, e não têm para quem reclamar), até outros mais complexos, como a abertura de espaços de consulta sobre o processo de renovação das concessões.

No terceiro caso, para o controle social de conteúdo, é preciso garantir o cumprimento da Constituição, que prevê o direito de resposta proporcional ao agravo e a existência de meios legais para o cidadão se proteger de conteúdo que viole o disposto na própria carta magna. Hoje, por exemplo, se um meio de comunicação pratica violações de direitos humanos, a única opção de quem se sente atingido é acionar o Ministério Público Federal ou entrar diretamente com um processo, o que demanda tempo, dinheiro e conhecimento técnico. Não há uma via não judicial, rápida, que proteja o interesse do espectador. Mesmo entidades organizadas têm enorme dificuldade de se contrapor ao poder das emissoras, chegando a aguardar seis anos por um direito de resposta (como no caso da Ação Civil Pública apresentada pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT – contra os frequentes ataques da Record às religiões de matriz africana). As emissoras, concessionárias de um serviço público, têm um poder absolutamente desigual em relação ao espectador, suposto beneficiário deste serviço.

### **A experiência da Conferência Nacional de Comunicação**

Foi para buscar soluções para essas questões que foi realizada, em 2009, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Apesar de adotar algumas regras estranhas aos processos democráticos de conferências adotadas pelo Governo Federal, como privilégio claro ao setor empresarial, a Confecom teve 633 propostas aprovadas<sup>1</sup> (sendo 569 delas por consenso ou com mais de 80% de votos favoráveis) que

---

<sup>1</sup> Veja o relatório oficial completo em <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/confecom>>.

determinam uma agenda progressista para o setor da comunicação.

Com a realização de etapas locais nos 26 estados e no Distrito Federal, foram envolvidas diretamente cerca de 15 mil pessoas dos mais diversos segmentos sociais. Este processo é um passo fundamental para a criação de uma política pública de comunicação estabelecida a partir do diálogo e participação de milhões de brasileiros.

Entre as propostas aprovadas, destacamos:

- a afirmação da comunicação como direito humano, e o pleito para que esse direito seja incluído na Constituição Federal;
- a criação de um Conselho Nacional de Comunicação que possa ter caráter de formulação e monitoramento de políticas públicas;
- o combate à concentração no setor, com a determinação de limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada;
- a garantia de espaço para produção regional e independente;
- a regulamentação dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, que são citados na Constituição Federal mas carecem de definição legal, com reserva de espaço no espectro para cada um destes;
- o estímulo à criação de redes locais e regionais de rádios públicas, estatais e comunitárias.;
- o fortalecimento do financiamento do sistema público de comunicação e das emissoras comunitárias, inclusive por meio de cobrança de contribuição sobre o faturamento comercial das emissoras privadas;
- a descriminalização da radiodifusão comunitária e a aprovação de mudanças em sua regulamentação, com a abertura de espaço significativo no dial ao serviço, hoje confinado a uma frequência por localidade;
- a definição de regras mais democráticas e transparentes para concessões e renovações de outorgas, visando à ampliação da pluralidade e diversidade de conteúdo;
- a definição do acesso à internet banda larga como direito fundamental e o estabelecimento desse serviço em regime público, que garantiria sua universalização, continuidade e controle de tarifas;
- a implementação de instrumentos para avaliar e combater violações de direitos humanos nas comunicações;
- o combate à discriminação de gênero, orientação sexual, etnia, raça, geração e de credo religioso nos meios de comunicação;
- a garantia da laicidade na exploração dos serviços de radiodifusão;
- a proibição de outorgas para políticos em exercício de mandato eletivo.

No próximo período, é necessário que o poder público, em articulação com a sociedade civil, consiga transformar as resoluções da Conferência em um conjunto de leis e políticas públicas, garantindo a participação social no processo de elaboração e implementação dessas ações. Se o objetivo é, de fato, garantir a ampla e verdadeira liberdade de expressão e o direito à comunicação dos brasileiros, este deve ser o principal compromisso dos candidatos/as que forem eleitos ao Legislativo e ao Executivo.