

Pluralismo e diversidade no Rádio e TV brasileira sob a perspectiva dos padrões internacionais de direitos humanos.

Karina Quintanilha Ferreira⁵

O que se busca nesse artigo é olhar para as práticas e normas nacionais de radiodifusão em contraste com os padrões internacionais, mostrando a importância de garantir o pluralismo e diversidade nos meios de comunicação brasileiros.

A liberdade de expressão desempenha papel vital no processo democrático. Sem um livre fluxo de informações e ideias, o público não pode formular opiniões sobre seu governo, representantes eleitos, políticas públicas e outros temas de interesse social. E quando o ambiente de mídia não permite a livre circulação de opiniões e ideias, o Estado tem o dever de agir proativamente a fim de balanceá-lo.

A regulação da radiodifusão, neste caso, que deve ser precedida de uma regulamentação, não constitui ilegítima restrição à liberdade de expressão e sim medida necessária para garanti-la como direito humano, como será aqui exposto, a partir de argumentos baseados em princípios e padrões internacionais que visam promover e proteger uma radiodifusão independente e, ainda, garantir que esta sirva ao interesse público, a partir de um ambiente de mídia plural e diverso.

No Brasil, uma regulamentação para democratizar a radiodifusão se mostra uma demanda histórica e urgente já que o papel da televisão e do rádio ainda exercem muito mais influência sobre a formação da opinião pública do que outros meios em decorrência de longos anos da persistência de altos índices de analfabetismo aliado às desigualdades socioeconômicas no acesso à internet.

⁵ Artigo escrito por Karina Quintanilha, com colaboração de Camila Marques, Paula Martins e Mateus Basso - integrantes da ARTIGO 19, organização que “trabalha para que todos e todas, em qualquer lugar, possam se expressar de forma livre e acessar informação”.

Recente pesquisa⁶ revelou que 76% da população ainda faz uso da TV para se informar sobre acontecimentos da sua cidade, e 48% da população se informa sobre essas questões através do rádio.

Daí o nosso interesse em particularizar esses meios de comunicação como objeto desse artigo para traçar uma reflexão a fim de pensá-los como potenciais espaços de difusão de conteúdos informativos, educativos e de direitos humanos que atendam aos mais diferentes grupos e comunidades a partir da regulamentação do setor.

A fim de melhor evidenciar a conexão entre a efetiva liberdade de expressão e a regulamentação da radiodifusão, iremos, inicialmente, rever alguns conceitos – como o da própria liberdade de expressão, consagrado como direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu artigo 19, prevê que qualquer pessoa tem a prerrogativa de, sem interferências, procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em seu artigo 19, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 13, são outros dispositivos do ordenamento jurídico internacional que estabelecem a liberdade de expressão como um direito humano, essencial à garantia do livre fluxo de ideias e informações.

A natureza dualista do direito à liberdade de expressão

Pela definição que os diversos instrumentos do direito internacional conferem à liberdade de expressão, pode-se inferir que este direito não trafega em uma via de sentido único. Na rota da comunicação, circula o direito de emitir/difundir, mas também o de absorver/receber informações. É tanto o direito

⁶Pesquisa de opinião pública: Democratização da Mídia. 2013. Fundação Perseu Abramo. Link: http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa_pesquisa_democratizacao_da_midia_1.pdf

de falar, escrever e disseminar ideias, quanto o livre direito de escutar, ler e receber informações de toda a coletividade.

Nesse sentido, o reconhecimento da liberdade de expressão como um direito humano previsto em diversos tratados internacionais deriva da concepção contemporânea de que esse direito está baseado em um tripé: buscar, receber e difundir informações e ideias a nível individual mas também de forma coletiva.

No trilha do que já definiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, chega-se, então, a um conceito de natureza dualista da liberdade de expressão, que reconhece:

[...]por um lado, que ninguém pode ser arbitrariamente limitado ou impedido de expressar seus próprios pensamentos. Nesse sentido, é um direito que pertence a cada indivíduo. Seu segundo aspecto, por outro lado, implica em um direito coletivo de receber qualquer informação e de ter acesso aos pensamentos expressados por outros⁷.

Evidenciada a bilateralidade fundamental à plena liberdade de expressão, importa compreender que os indivíduos necessitam, desejam e têm o direito de se manifestar através dos diversos meios e veículos de comunicação existentes – como têm reconhecido diversos organismos internacionais. Nesse contexto, a radiodifusão configura-se como um importante instrumento para garantir esse direito.

A radiodifusão e o direito a emitir e receber informações

No Brasil, a Constituição Federal define a radiodifusão como um serviço público administrado pela União e que requer o estabelecimento de critérios em lei para regulamentar os artigos constitucionais a fim de garantir o interesse público na prestação desse serviço.

⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1985.

Ocorre, no entanto, que grande parte da população brasileira desconhece a natureza pública desses meios. Dados mostram que sete em cada dez brasileiros/as não sabem que as emissoras de TV aberta e rádio são concessões públicas. Para 60% dos entrevistados, tratam de “empresas de propriedade privada, como qualquer outro negócio”⁸. Isso nos leva a entender a necessidade de democratizar os meios de comunicação no país.

A natureza do rádio e TV como um bem público decorre da função social que desempenha, ou deveria desempenhar, ao proporcionar acesso à informação, acesso à cultura e entretenimento a toda a população. De fato, através desses meios, inúmeros indivíduos recebem informações de toda natureza, cotidiana e massivamente.

Aqui, como em outros países, esses dois meios de comunicação ainda se constituem, muitas vezes, na única fonte de contato de grande parte da população com outras realidades, motivo pelo qual permanecem sendo poderosos agentes de convencimento e de formação do senso comum.

O aspecto que se quer problematizar adquire maior complexidade quando se sabe que o espectro eletromagnético, onde se concretizam as transmissões das informações desses meios, é um recurso limitado, sendo considerado como patrimônio da humanidade pela União Internacional de Telecomunicações e outros órgãos vinculados às Nações Unidas, e encaixado no rol de bens naturais com aptidão pública.

Por se tratar de um bem público escasso, os Estados, em sua função de administradores do espectro, devem lançar mão de critérios democráticos, que garantam igualdade de oportunidades no acesso ao mesmo, como recomenda a Relatoria de Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos

⁸ Pesquisa de opinião pública: Democratização da Mídia. 2013. Fundação Perseu Abramo. Link: http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa_pesquisa_democratizacao_da_midia_1.pdf

(OEA). É, precisamente, o que estabelece a Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão⁹:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, uma vez que conspiram contra a democracia, ao restringirem o pluralismo e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos.

Os diferentes tipos de prestadores de serviços de radiodifusão – estatais, comerciais e públicos – previstos na Constituição brasileira deveriam, portanto, dispor de critérios justos e equitativos no acesso ao espectro. Para tal, a Declaração Conjunta de Amsterdã de 2007, entre outros documentos emitidos pelos Relatores de Liberdade de Expressão, sugere que “as medidas específicas para promover a diversidade podem incluir a reserva de frequências adequadas para diferentes tipos de meios¹⁰”.

O acesso ao sistema de radiodifusão, portanto, deve ser desenhado de modo a preservar essa diversidade – elemento fundamental à garantia da liberdade de expressão na radiodifusão, que propicia ao indivíduo a expressão de ideias para um grande número de pessoas, por um lado; e, por outro, permite que um expressivo número de indivíduos tenha acesso a variadas informações.

O outro citado e importante elemento é o pluralismo, que pode ser compreendido como um derivado direto da natureza dualista do direito à liberdade de expressão, que se destina a proteger não somente o direito de quem emite (de difundir informações e ideias), como também o direito de quem recebe (de procurar e ter acesso a diferentes informações e ideias).

⁹ CIDH, *Princípio 12 da Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão*, 2000.

¹⁰ RELATORES ESPECIAIS PARA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DA ONU, OSCE, OEA E CADHP, 2007.

A Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana já manifestou sua preocupação a este respeito e enfatizou a necessidade de que sejam adotadas medidas para a garantia do pluralismo nos meios de comunicação como expressão da democracia. Estabeleceu, nesse sentido, que para garantir a igualdade no exercício da liberdade de expressão, são analisados três elementos: a) pluralismo de vozes (p.ex: medidas antimonopólicas); b) a diversidade de vozes (p.ex.: medidas de inclusão social); e c) a não discriminação (p.ex: acesso em condições de igualdade aos processos de concessão de frequências)¹¹.

Ainda em relação ao requisito da diversidade no campo da comunicação, é importante ressaltar que ele implica também a multiplicidade de organizações de radiodifusão, de propriedade dessas organizações, de vozes, de pontos de vista e sotaques na grade de programação, na perspectiva de contemplar a representação da variada escala cultural do país.

Amplamente, o conceito da diversidade deve ser traduzido, bem como, pelo estímulo a uma vasta gama de radiodifusores independentes e programas / narrativas que representem e reflitam os valores e identidades dos diferentes setores e grupamentos sociais, em contraposição a uma hegemonia infértil de um segmento culturalmente dominante.

Previsão constitucional – A obrigação do Estado regulamentar a radiodifusão

O capítulo referente à Comunicação Social da Constituição Federal brasileira traz princípios norteadores sobre a radiodifusão e prevê que o Estado tem a obrigação de legislar e estimular principalmente: a vedação ao monopólio e

¹¹ CIDH. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e Incluyente, par. 26.

oligopólio no rádio e TV, regionalização da programação, conteúdo independente e direito de resposta.

A omissão do Congresso Nacional em criar critérios para garantir e promover tais artigos no entanto tem permitido uma verdadeira ameaça à liberdade de expressão através do fortalecimento de grandes conglomerados e pequenas famílias que controlam a maioria das emissoras (TV Globo possui 340 veículos e SBT 195/ no rádio a CBN detém 184 veículos¹²) e estão localizadas primordialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, sem que nenhum traço da cultura e linguagem regionais estejam representadas na programação cotidiana (de um total de 33 redes nacionais de TV, 24 tem base em São Paulo e 2 no Rio de Janeiro¹³). A ausência de estímulo à produção de conteúdo independente na rede aberta de rádio e televisão também é evidente, predominam uma programação religiosa, programas policiais, desenhos e filmes estrangeiros, noticiários vinculados às grandes empresas de comunicação. Ainda, a inexistência de lei para regulamentar o direito de resposta provoca uma insegurança jurídica em que os indivíduos afetados por algo falso veiculado nas emissoras não tem como apresentar a sua versão dos fatos.

A ausência de regulamentação sobre tais assuntos de interesse público gerou uma ação judicial (ADO 10) no Supremo Tribunal Federal para que o Judiciário reconheça a omissão do Congresso Nacional¹⁴.

Tais questões são ainda mais problemáticas devido à forte influência do poder econômico e político nos meios de comunicação. A maioria absoluta do sistema de mídia, incluindo a imprensa, no Brasil é controlado por somente oito grupos: Globo, RBS, Abril, Bandeirantes, SBT, Record, Folha, Estado¹⁵. Além disso, um restrito número de instituições religiosas tem arrendado grande parte da

¹² Dados retirados do site: <http://www.donosdamidia.com.br/>

¹³ Dados retirados do site: <http://www.donosdamidia.com.br/>

¹⁴ Página do Centro de Referência Legal sobre a ADO 10: <http://artigo19.org/centro/casos/detail/16>

¹⁵ Dados retirados do site: <http://www.donosdamidia.com.br/>

programação de outros canais de TV (cerca de 140h por semana na TV transmitem programação religiosa¹⁶), desrespeitando gravemente a diversidade de credos e a laicidade do Estado. Ainda, a existência de um enorme número de políticos que são “donos” da mídia representam uma grave afronta à democracia - aproximadamente 40 deputados e senadores tem pelo menos 1 canal de rádio ou TV - já que viola o acesso à informação, independência dos meios de comunicação, o princípio da isonomia e o pluralismo político.

Principais desafios para democratizar os meios de comunicação

Tendo em vista essa conjuntura, entendemos que os principais desafios passam por uma mudança estrutural na legislação com a regulamentação dos artigos constitucionais sobre a comunicação social de acordo com os padrões internacionais e com participação da sociedade civil.

Nesse sentido, essencial acompanhar o debate sobre o tema e pressionar Executivo, Legislativo e Judiciário para que privilegiem políticas públicas voltadas à comunicação como um direito humano e não como um produto a ser consumido. Cabe a nós a superação da tradição histórica do Brasil em tratar a radiodifusão como um modelo de negócio em completo desrespeito à Constituição Federal e aos tratados internacionais de direitos humanos que determinam a sua natureza pública.

Autora



Karina Quintanilha Ferreira é advogada do Centro de Referência Legal em Liberdade de Expressão e Acesso à Informação - Artigo 19. Contato: karina@article19.org

¹⁶Dados retirados do artigo publicado na revista Carta Capital:

<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/midia-e-religiao-muito-alem-da-cobertura-da-visita-do-papa-6849.html>