



Brasília | ano 52 | nº 208
outubro/dezembro – 2015

Regulação da mídia, opressão e democracia

RICARDO CAVALCANTE BARROSO

Resumo: A ausência estatal na atuação dos meios de comunicação de massa é capaz de gerar exclusão e opressão. O setor econômico tem sido incapaz de construir um modelo de atuação dos meios de comunicação de massa que consiga contemplar liberdade, democracia e bem comum. Assim, o poder mobilizador e indutor da mídia vem sendo menosprezado pela sociedade e pelo estado, mantendo a sistemática exclusão dos grupos sociais minoritários e desfavorecidos. A Argentina, com a Ley de Medios, traz relevante e promissor modelo de regulação que inspira soluções democráticas. Por fim, resulta premente a necessidade de regulação da mídia com foco no atingimento do bem comum.

Palavras-chave: Mídia. Liberalismo. Democracia.

1. Introdução¹

A justificativa do presente estudo reside na importância da controvérsia em torno da necessidade de uma regulação estatal e social do uso dos meios de comunicação de massa, como providência capaz de realizar os valores fundantes de liberdade, igualdade e democracia numa perspectiva para além do liberalismo clássico.

A oportunidade do presente artigo é assegurada pela vigente discussão acerca do projeto de lei de iniciativa popular pela democratização dos meios de comunicação. O assunto, inclusive, chegou a ser debatido no dia 12 de novembro de 2013 no plenário 4 da Câmara dos Deputados. Há uma frente parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito

Recebido em 21/12/14
Aprovado em 9/6/15

¹O presente estudo foi resultado de debates realizados durante a disciplina Comunicação, Construção e Democracia ministrada pelo Prof. Dr. Gustavo Ferreira no doutorado em direito da UFPE no período de março a julho de 2014.

à Comunicação com Participação Popular que tem como coordenadora a Deputada Luiza Erundina (PSB-SP).²

Pois bem. Percebe-se, como premissa, que os meios de comunicação de massa produzem influência decisiva na definição dos temas centrais da sociedade, ao tempo em que se constata sua captura por interesses eminentemente privatísticos, relegando o seu papel social estampado na Constituição Federal³ a um patamar marginal.

Disso decorre a necessidade de discutir a viabilidade de uma regulação estatal dos meios de comunicação, como instrumento destinado à promoção da democracia.

Articula-se a necessidade da presença do Estado como mecanismo de restauração da liberdade e da igualdade, haja vista que a falta de regulação degenerou a atuação dos meios de comunicação em detrimento de valores essenciais ao Estado Democrático de Direito.

A experiência argentina, por meio da denominada *Ley de Medios*, trará importante contribuição para influenciar o debate sobre a regulação da mídia no Brasil, em especial pelas premissas éticas e axiológicas estampadas no regime platino, bem como pela instituição de organismos como a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação e o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, em especial por sua missão e sua composição plúrima.

Enfim, pretende o presente ensaio realizar uma abordagem avaliativa dos efeitos da ausência de regulação midiática contemporânea e propor reflexões sobre a imperiosa necessidade de sua regulação como pressuposto para a promoção de uma sociedade democrática e focada no bem comum.

2. O fracasso do *laissez-faire* na promoção da liberdade, da igualdade e da democracia

Nesse ponto, cumpre realizar um paralelo entre a necessidade de afirmação de um Estado Social, que tem natureza intervencionista, diante de um Estado Liberal que fracassou na garantia de valores centrais à sociedade, como liberdade, igualdade e democracia, e a realidade

² Iniciativa capitaneada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (2013).

³ Art. 221 – A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL, 1988).

atual em que impera a desregulação da mídia com os efeitos negativos que essa falta de controle gera para os mencionados valores.

É que, como sabido, é pilar central do Estado de Direito, ou denominado Estado Liberal, a busca pela limitação do papel do Estado na sociedade como meio de realização da liberdade e da igualdade. Pretendia-se afastar, assim, a opressão estatal então vigente no Estado absolutista até o fim do século XVIII.

Paulo Bonavides (2010, p. 172) bem evidencia que o Estado de Direito surge da afirmação individualista de direitos perante o Estado, um Estado que tinha por artigo de doutrina não intervir na sociedade e existir para o indivíduo como meio e nunca como fim.

Acontece que o Estado Liberal, sob o postulado do *laissez-faire*, defendia a abstenção do Estado no trato nas relações privadas, sob a perspectiva de que esse estimularia a ampla liberdade de opinião e do bem-estar social.

No entanto, a partir de meados do século XIX, diante do cenário de exploração radical da força operária ao redor do mundo, florescem doutrinas⁴ e manifestações⁵ que denun-

⁴Essencial a alusão ao socialismo após a publicação do Manifesto Comunista de Marx e Engels em 1848, que passou a representar uma espécie de grito de guerra do socialismo revolucionário, e a obra *o Capital* de Marx, que condensa a doutrina marxista.

⁵Pode-se citar a *Rerum Novarum* de Leão XII, como manifestação formal, clara e positiva da Igreja Romana, em 1891, na qual são explicitados indicadores do processo de falência do Estado Liberal, o qual, com seu absentismo estatal, foi complacente com a opressão das classes sociais mais frágeis, ferindo, assim, de morte, a liberdade e a igualdade dos indivíduos tão preconizadas pelo próprio liberalismo econômico. Cita-se trecho da introdução da *Rerum Novarum* que cuida da condição dos operários na época do documento religioso: "A sede de inovações, que há muito tempo se apoderou das sociedades e as tem numa agitação febril, devia, tarde ou cedo, passar das regiões da política para a esfera vizinha da economia social. Efectivamente, os progressos incessantes da indústria, os novos caminhos em que entraram as artes, a alteração das relações entre os operários e os patrões, a influência da riqueza nas mãos dum pequeno número ao lado da indigência da multidão, a opinião enfim mais avantajada que os operários formam de si mesmos e a sua união mais

ciam a ausência do Estado na economia e que buscam a intervenção do Estado como meio de restabelecer a liberdade e igualdade nas relações sociais corrompidas pela atuação desregulada e nociva de um capitalismo voraz. Ao denunciar essa natureza opressora do Estado Liberal, pontua Maluf que o Estado se converteu no reino da ficção, com cidadãos teoricamente livres e materialmente escravizados (MALUF, 2010, p. 146).

A partir daí, marca-se a passagem do Estado Liberal para o Estado Social⁶ que busca corrigir não mais a opressão estatal, mas sim combater as mazelas do liberalismo clássico que, por mais contraditório que possa parecer, sob o postulado da liberdade, praticou opressão e abuso, negando o pretense bem estar social.

Ao denunciar esse cenário vigente ao final do século XIX, Owen Fiss (2007) expressamente afirma que o tema do dia, nessa época, era o alcance do poder estatal.

Nos Estados Unidos, por exemplo, passou-se a recorrer ao Estado como meio de limitar os excessos do capitalismo. Nessa época, afirma Fiss, produzem-se várias leis para regular setores da vida privada nos Estados Unidos, a exemplo das leis que regulavam a distribuição de licenças e loterias ou das leis que controlavam aspectos das relações laborais (número máximo de horas de trabalho, segurança do trabalho, trabalho de crianças e a vinculação a sindicatos) (FISS, 2007, p. 105).

Ao expor as mazelas decorrentes da ausência do Estado em um capitalismo feroz; desta-

compacta, tudo isto, sem falar da corrupção dos costumes, deu em resultado final um temível conflito."

⁶Maluf ainda alude ao Estado Evolucionista ou Social-democrático que procurou harmonizar verdades parciais e inegáveis existentes tanto no individualismo como no socialismo. Um Estado-composição representou uma evolução do Estado Liberal, intervindo na economia, colocando-se como árbitro nos conflitos entre capital e trabalho, mas sem ruptura (MALUF, 2010, p. 149).

ca Lefort (2008, p. 18) que, quando o mercado se estabelece na ausência de instituições democráticas e na ausência de um Estado capaz de fazer respeitar o direito, as devastações daí decorrentes são manifestas.

Da mesma forma, ao estabelecer um paralelo com a evolução estatal, a ausência de uma atuação do Estado na regulação dos meios de comunicação produz efeitos nefastos à liberdade, à igualdade e à democracia.

Não é por outro motivo que Stephen Holmes é direto ao defender que o poder privado no setor midiático representa uma ameaça tão grande à liberdade quanto ao poder público (HOLMES, 2007, p. 9).

Assim, no que toca aos meios de comunicação, é imperioso que se perceba tanto a sua influência na sociedade e quanto o modo por meio do qual o poder privado determina a sua utilização em direto prejuízo à realização de valores centrais à sociedade, como liberdade, igualdade e democracia. Por meio do controle da mídia, o poder econômico molda inclusive o modo de agir de indivíduos e grupos sociais.

Daí resulta que o espectro da opressão se desloca do Estado para o poder econômico que dita e impõe o modo de agir em cada situação, cuja configuração, não raro, distancia-se dos valores centrais de uma democracia.

3. Do papel (poder) da mídia na sociedade e a Teoria da Agenda

No final da década de 60, pode-se afirmar que a denominada *Teoria da Agenda* teve seu surgimento, principalmente, nos estudos desenvolvidos por Maxwell Mcombs (2009, p. 10) e Don Shaw, na Universidade da Carolina do Norte, em Chapel Hill. Na oportunidade, os dois estudiosos promoveram abordagens sobre como os meios de comunicação de mas-

sa influenciavam o resultado de eleições, por meio da intensidade e forma como as notícias eram divulgadas, e sobre qual a sua influência sobre eleitores indecisos.

A evidência da teoria é que os meios de comunicação de massa e as agências de notícias exercem uma poderosa influência na determinação de quais temas são colocados como mais importantes em um dado momento para uma determinada sociedade. É a transmissão da saliência do tópico da agenda da mídia para a agenda do público (MCOMBS, 2009, p. 43).

Disso se deduz que a atuação dos meios de comunicação é determinante para a formação de como compreendemos nossa realidade e podemos pautar nossos atos e decisões.

O que acontece é que a falta de atuação do Estado na regulação dos meios de comunicação, em lugar de promover a liberdade, acaba gerando opressão, na medida em que todo o poder de influência exercido pela mídia é determinado por grupos setorizados cujo objetivo central é eminentemente econômico.

Sobre essa incapacidade dos setores econômicos para promover uma atuação da mídia democrática e promotora do bem comum, válida a alusão a Fiss (2007) quando descreve que o mercado funciona sob uma estrutura restritiva, na medida em que apresenta questões de interesse e importância públicas de duas maneiras: primeiro ao privilegiar grupos seletos, por intermédio de programas e periódicos especialmente receptivos às suas necessidades e aos seus desejos; segundo, ao introduzir, na tomada de decisões editoriais e de programação, fatores que podem estar relacionados com a rentabilidade e eficiência, mas que têm pouco a ver com as necessidades democráticas do eleitorado (FISS, 2007, p. 112-113).

Com efeito, deduz-se de forma emergente que a simples “liberdade” dos grupos eco-

nômicos na condução da atividade midiática desprestigia a liberdade de expressão da maior parcela da população, além de ir de encontro à igualdade e à democracia.

Neste ponto, válida a alusão ao termo *isegoria*, que significa a igualdade de oportunidade de falar, para bem evidenciar a total discrepância com que os meios de comunicação agem diante da pauta ou da agenda social.

Na Grécia, havia a busca da igualdade como traço fundamental: dar aos cidadãos as mesmas possibilidades, sem olhar a categoria social, os meios de fortuna ou a cultura (FERREIRA, 1989).

Não se vai aqui analisar se existia, ou não, autêntica democracia em Atenas, mas apenas ressaltar a exaltação à igualdade naquela civilização, em especial no que diz respeito à isonomia, isegoria e isocracia, ou seja, igualdade de direitos, igualdade no falar e igualdade no poder, respectivamente (FERREIRA, 1989, p. 172).

Disso se evidencia que a necessidade de garantir a igualdade no falar é medida central para a noção de igualdade, mormente quando estamos a tratar da sociedade contemporânea na qual a comunicação exerce papel central e decisivo⁷.

Sobre o assunto, pode-se citar, como exemplo emblemático – tradutor, na contemporaneidade, da necessidade de garantir isegoria por meio da atuação do Estado –, a situação vivenciada nos Estados Unidos sobre a regulação do uso do espectro eletromagnético para funcionamento dos meios de comunicação no início do século passado.

Atenta Holmes (2007) que havia uma desordem gerada pela falta de regulação do uso do espectro eletromagnético antes dos anos trinta. É que o meu direito de falar é inútil a menos que minha voz possa ser escutada. Assim, na ausência de regulação, havia uma cacofonia de vozes decorrentes da superposição de transmissões inaudíveis. Por isso, a Federal Communications Commission (FCC) norte-americana foi bem recebida como uma política de trânsito, regulando o uso dos espectros, com o objetivo de prevenir interferências entre transmissões (HOLMES, 2007, p. 34).

Ora, observa-se que a intermediação estatal pela FCC, na situação descrita acima, em nada afetou ou prejudicou a atuação dos meios de comunicação. Ao contrário, viabilizou-os, já que o uso desregrado e tumultuado no espectro eletromagnético impedia a efetiva e plural liberdade de expressão e de imprensa.

⁷ Nesse sentido, Luhmann afirma que a comunicação é o elemento definidor do social (apud NEVES, 2013, p. 282). A função dos meios de comunicação de massa consiste em dirigir a auto-observação do sistema da sociedade. A mídia produz realidade, a partir da diferenciação do que é notícia e do que não é (LUHMANN, 2000, p. 139).

De igual modo, a invocação da isegoria como forma de garantir o igual direito de fala por meio de uma atuação promotora e regradora do Estado se faz pertinente para afastar o estado de desordem vigente em que há uma drástica desigualdade no papel de influência, na forma e no conteúdo, daquilo que é veiculado pelos meios de comunicação, em total detrimento do direito de informação da sociedade e da capacidade de autodeterminação popular.

Ou seja, a concessão do direito à voz, por meio da democratização de acesso aos meios de comunicação, não é um fim em si mesmo ou uma atividade a serviço do dinheiro, mas sim um meio ligado a um fim social. Convém destacar que o espectro eletromagnético tornou-se efetivamente um bem público por força de sua regulação, que se mostrou capaz de assegurar a defesa do bem comum ao disciplinar a participação de todos.

Entenda-se que a atuação do Estado não se dá na perspectiva de mero coordenador eficiente, mas de promotor do interesse público.

Dessa forma, a atuação ilimitada, e às raias do absolutismo, por parte do poder privado na atividade midiática produz, não raro, distorções que maculam a noção de igualdade, liberdade e democracia.

Sendo assim, também nas sociedades contemporâneas torna-se oportuno revisitar a noção de isegoria, a fim de melhor equilibrar as forças no seio social, contemplando posições e assuntos que não estão no foco central mercantilista dos meios de comunicação de massa.

Nesse sentido, Ferreira (2014) destaca que a ideia de isegoria pode ser recuperada, hoje, como forma de falar sobre condições adequadas para que, sem desequilíbrios, todos tenham voz nos espaços democráticos, todos tomem parte nas discussões sobre assuntos a serem decididos pelas instituições públicas.

Ora, a mídia integra a estrutura da sociedade com um papel central no que diz respeito à sua definição identitária, eis que o sistema mídia/meio de comunicação de massa exerce um papel de seletividade das diversas possíveis autodescrições da sociedade⁸.

A mídia define o saber científico dominante na opinião pública⁹.

Ou seja, a mídia constitui elemento decisivo, em uma sociedade democrática, para que as diversas formas de ver o mundo possam ter voz

⁸Após fazer considerações sobre a construção da realidade pelos meios de massa, Luhmann afirma que os meios de massa são um sistema que atende a uma função da sociedade moderna e que, como todos os outros sistemas que se encarregam de uma função na sociedade, deve sua alta capacidade de rendimento ao processo de diferenciação, à clausura operativa e à autonomia autopoietica do sistema (LUHMANN, 2000, p. 11-13).

⁹Marcelo Neves (2009, p. 29), citando Luhmann, afirma que nas mensagens que os meios de massa difundem no dia a dia e de fato a fato, cristaliza-se o que, na comunicação societária, é tratado como o saber.

e vez, assim como é decisiva para afirmar fatos e evidências que possam construir uma realidade vinculada à vivência real da maioria da população.

Assim, o funcionamento dos meios de comunicação de massa, sob a pauta exclusiva dos interesses econômicos, ceifa da sociedade o acesso isonômico à informação, impede que fatos importantes sejam levados ao conhecimento público da forma mais próxima aos fatos possível, assim como inibe a compreensão do mundo e a consequente participação popular nas grandes questões e dos efeitos das decisões que afetam a sociedade.

A configuração atual do controle da mídia, portanto, acarreta prejuízo à liberdade, à igualdade e à democracia.

4. Regulação da mídia e democracia

Exposto o contexto nefasto proporcionado pela ausência de regulação adequada (não arbitrária) da mídia, cumpre avançar na avaliação dos seus impactos sobre a democracia.

Diagnóstico relevante para o presente estudo é aquele anunciado por Santos e Avritzer (2011) ao considerarem que a expansão global da democracia liberal coincidiu com a sua própria crise, a qual foi marcada por duas patologias: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, calcada no fato de que os cidadãos se consideram cada vez menos representados por aqueles que elegeram (SANTOS; AVRITZER, 2011, p. 42)

Sobre a dimensão democrático-funcional da teoria republicana dos direitos fundamentais, Canotilho (2008, p. 34) observa como pontos de partida essenciais dessa teoria:

“[...] 1) o reconhecimento de direitos fundamentais aos cidadãos que deverão por estes ser exercidos, enquanto membros da comunidade e no interesse público; 2) o exercício da liberdade é um meio de garantia e de prossecução do processo democrático; 3) a vinculação do exercício dos direitos à prossecução de fins públicos justifica a sua articulação com a ideia de deveres; 4) a dimensão funcional justifica, em caso de abuso, a intervenção restritiva dos poderes públicos”.

Essa visão de Canotilho nos adverte prontamente de que a noção de ideal democrático e republicano impõe o exercício da liberdade como fim voltado ao interesse público, e não como livre agir inconsequente e descompromissado.

Sendo assim, busca o presente estudo demonstrar que o uso regulado dos meios de comunicação tem por diretriz autonômica¹⁰ e limitadora a função de provocar a sociedade, induzi-la à participação e pautar-lhe a discussão sobre informações centrais alusivas a decisões públicas fundamentais para a sua organização e funcionamento.

Dessa forma, a mídia deveria estar ancorada e marcada pelo respeito aos interesses sociais. Ou seja, neste aspecto, mister que haja uma limitação de conteúdo e de procedimento à mídia. A mídia não pode desprezar informações alusivas a decisões públicas fundamentais, nem tampouco se omitir do papel de indutor maior da sociedade.

Pensar que o absentismo estatal na seara midiática é premissa para o debate público é deveras pueril e desconhecedor da realidade. Como observa Fiss, a garantia da autonomia e da liberdade nessa área produzirá provavelmente um debate público dominado e constrangido pelas mesmas forças que dominam a estrutura social, razão pela qual a atuação corretora e reguladora do Estado se faz necessária para reequilibrar as relações e promover o bem comum (FISS, 2007, p. 110).

Por outro lado, não se deve menosprezar a possibilidade de haver distorções por meio da intervenção estatal. O receio do abuso do poder público também está presente, razão pela qual a vinculação central à promoção do debate sobre aspectos centrais ao interesse público e à indução à participação popular, são aspectos limitadores e sindicáveis da atuação promotora do Estado.

¹⁰ Autonômica na medida em que a função da mídia em uma sociedade democrática lhe garante autonomia, mas não de forma absoluta e descompromissada. A autonomia existe escrava da função exercida pela mídia, cuja atuação deve contemplar a realização de ideais democráticos capazes de formar uma sociedade justa e plural.

Fiss pondera o papel do Estado como força de contrapeso por meio da qual o Estado cria, dentro de seus organismos, processos ou mecanismos que aumentem o poder dos elementos mais débeis na sociedade (exemplo: oficinas de assessoramento público nos órgãos administrativos) e diminuam o poder daqueles que já dominam a estrutura social (exemplo: realização de audiências públicas) (FISS, 2007, p. 117).

Inegável que essa atuação de contrapeso do Estado é, de fato, essencial para o restabelecimento de relações mais igualitárias e, por corolário, participativas e democráticas.

O que se pondera, no entanto, é que a atuação do Estado deve ser inclusiva e controladora na medida em que corrija posturas dos meios de comunicação que se afastem de parâmetros de livre circulação de informações e da amplificação participativa da sociedade. Com a regulação, afasta-se o temido e opressor “estado de natureza”, visto que a instituição de regras paritárias estabelece uma ordem justa de inclusão e participação midiática e, dessa forma, serve ao interesse público.

Útil, nesse particular, a invocação feita por Holmes acerca da analogia do megafone utilizada pela Suprema Corte norte-americana ao julgar o caso *Red Lion*, em que a Corte afirmou que do mesmo modo que o governo pode limitar o uso do amplificador de som potencialmente tão ruidoso capaz de afogar uma expressão privada civilizada, o governo pode limitar o uso dos equipamentos de teletransmissões. E prossegue: “o direito de liberdade de expressão de um radiodifusor, do usuário de um equipamento de som, ou de qualquer outro indivíduo, não inclui o direito de aniquilar a liberdade de expressão dos outros” (HOLMES, 2007, tradução nossa, p. 37).

Assim, não nos parecem suficientes, embora necessários, mecanismos como criação

de televisões públicas ou subsídios estatais voltados a aumentar a qualidade do discurso público.

Ao que parece, o poder midiático precisa ter um nível de comprometimento com o interesse público compatível com o que lhe atribuiu a Constituição de 1988, com uma consequente promoção maior do interesse social, com funções bem definidas.

Não se trata de estatização dos meios de comunicação, mas de regulação de excessos e omissões graves.

As diversas tendências que disputam espaço na sociedade precisam ser alçadas ao debate público que é eficientemente pautado pelos meios de comunicação. Só assim haverá democracia e não a vigente aniquilação das versões minoritárias omitidas ou oprimidas pelo estado de natureza e pela desordem vigente.

Essa indocilidade¹¹ do regime democrático nos remete a um debate público rico e participativo em que os temas centrais e relevantes são lançados à arena pública, contemplando com equidade as possibilidades de afirmação das diversas visões de mundo.

Ao analisar a doutrina de Tocqueville, Claude Lefort bem observa que esse desejo de independência, essa indocilidade democrática, encontra satisfação na vontade de não deixar a um senhor, ou a um pequeno grupo, a faculdade de decidir as normas da sociedade (LEFORT, 2008, p. 25).

Ora, é preciso despertar para a realidade dos meios de comunicação e perceber que a falta de presença do Estado acaba por negar o princípio democrático, relegando todo o

¹¹ Tocqueville nos remete à reflexão da noção de igualdade que torna os homens independentes uns dos outros que leva ao amor à liberdade política, afastando o homem da servidão produzida pelo apego à propriedade: "Para mim, longe de reprovar à igualdade a indocilidade que ela inspira, é principalmente por ela que a louvo" (TOCQUEVILLE, 2004, p. 358).

poder de indução da mídia ao grupo economicamente mais forte e, em regra, numericamente reduzido, que pauta as necessidades e prioridades da vida social de acordo com suas premissas, sempre econômicas.

Sobre a ausência da avaliação dos meios de comunicação como variável a ser levada em conta quando se remete às teorias democráticas, importante a menção ao estudo desenvolvido por Domingues-da-Silva e Barros para quem o fluxo de informação é uma variável relevante nas relações de poder, assim: "A disponibilidade ou não de informações seria capaz de interferir na formação de preferências e, dessa forma, no comportamento estratégico de indivíduos e instituições racionais" (DOMINGUES-DA-SILVA; BARROS; 2013, p. 59).

Assim, mais do que útil, é necessária uma regulação da mídia capaz de, a um só tempo, limitar o excesso de influência meramente econômica a pautar a atuação dos meios de comunicação, ao mesmo tempo em que deve informar de maneira ampla e correta a sociedade. Assim, a regulação induzirá e capacitará a participação social sobre aspectos e decisões centrais na sociedade.

5. Alguns aspectos relevantes da regulação da mídia na Argentina: a Ley de Medios

Sem pretensões exaustivas, mas com ambição inspiradora, faz-se necessário mencionar uma experiência latino-americana na regulação dos meios de comunicação.

A regulação da mídia tem sido permeada de preconceitos e de posições antagônicas normalmente imbuídas de ideologias que dificultam o debate sobre tão sensível tema.

Apesar disso, fica cada vez mais evidente a necessidade de uma atuação mais conforma-

dora dos meios de comunicação para aproximá-los dos compromissos centrais de uma nação em sociedade, em especial na promoção de valores democráticos e do bem comum.

Nesse sentido, válida a referência à experiência argentina ao editar a denominada *Ley de Medios*¹², promulgada em outubro de 2009, que se compõe de 166 artigos e propõe mecanismos destinados à promoção, descentralização, desconcentração e incentivo à competição, com o objetivo de barateamento, democratização e universalização de novas tecnologias de informação e comunicação.

De importante alusão no contexto desse estudo é a afirmação constante no item 8º do artigo 1º da lei em análise, em que se reconhece expressamente a imensa repercussão que as tecnologias de informação e comunicação têm em praticamente todos os aspectos de nossas vidas; fato que vai ao encontro da premissa fundante deste estudo, qual seja, a admissão do papel marcante e pautador da mídia na formação da realidade social.

E mais, no item 9º, do mesmo artigo, podemos perceber que a lei argentina reconhece que as tecnologias da informação e comunicação são, e devem ser, instrumentos e não fins em si mesmas. Em assim sendo, há expectativa de que esse aparato tecnológico sirva de mecanismo eficaz para aprimorar a qualidade de vida de todos:

“Reconocemos que las TIC deben considerarse como un instrumento y no como un fin en sí mismas. En condiciones favorables estas tecnologías pueden ser un instrumento muy eficaz para acrecentar la productividad, generar crecimiento económico, crear empleos y posibilidades de contratación, así como para mejorar la calidad de la vida de todos. Por otra parte, pueden promover el diálogo entre las personas, las naciones y las civilizaciones” (ARGENTINA, 2009).

Ademais, no apartado 10 do mesmo artigo, há o desenvolvimento de uma dimensão ética da comunicação e da informação a qual está diretamente voltada para o bem comum.

Alguns pontos da lei argentina merecem destaque (MARINGONI; GLASS, 2012):

- Criação da Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual, órgão autárquico e descentralizado, que tem a função de aplicar, interpretar e fiscalizar o cumprimento da lei;
- Criação do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual da defensoria pública de serviços de comunicação audiovisual, para atender reclamações e demandas populares diante dos meios de comunicação;

¹² Lei nº 26.522, sancionada e promulgada em 10 de outubro de 2009.

– Combate à monopolização – nenhum operador prestará serviços a mais de 35% da população do país. Quem possuir um canal de televisão aberta não poderá ser dono de uma empresa de TV a cabo na mesma localidade;

– Concessões de dez anos, prorrogáveis por mais dez;

– Reserva de 33% dos sinais radioelétricos, em todas as faixas de radiodifusão e de televisão terrestres em todas as áreas de cobertura para as organizações sem fins lucrativos;

– Os povos originários terão direito a dispor de faixas de AM, FM e de televisão aberta, assim como as universidades;

Frisa-se que a *Ley de Medios* avança ao estatuir a criação de uma autoridade federal de serviços de comunicação, tal qual uma agência reguladora especializada, a qual, no entanto, está sujeita ao controle por parte dos sindicatos gerais da nação e da auditoria geral da nação. Além disso, a lei vincula a autoridade federal à irrestrita publicidade e transparência de seus atos, gastos, recursos, nomeações de pessoal e contratações¹³.

Ou seja, se, de um lado, a lei cria um mecanismo estatal de regulação; de outro, sujeita essa mesma autoridade ao controle social e institucional por autoridades públicas de órgãos de fiscalização, o que pondera e equilibra as forças, evitando ou inibindo excessos.

Ademais, a lei age para temperar os poderes da autoridade também na formação de seu diretório, o qual é formado por representantes do poder executivo, do congresso (partes da maioria e da minoria), do conselho federal de comunicação e da classe acadêmica.¹⁴

Na escolha desses representantes, a lei determina que seja realizada análise curricular dos candidatos à qual será dada publicidade, além de fixar mandatos pré-estabelecidos.

Por sua vez, importante considerar que a Autoridade Federal é constituída, ainda, de um Conselho Federal de Comunicação Audiovisual o qual tem por missão colaborar na formação da política nacional

¹³“La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será objeto de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones”(Artigo 12 da lei)(ARGENTINA, 2009).

¹⁴“El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales”(Artigo 14)(ARGENTINA, 2009).

sobre radiodifusão, além de ter uma composição plúrima composta por representantes das províncias argentinas, representantes dos prestadores de privados de caráter comercial, entidades sem fins lucrativos, universidades, entidades sindicais, entre outras (artigo 16 da lei)(ARGENTINA, 2009).

Só isso já demonstra que talvez a forma de garantir uma regulação justa que, ao mesmo tempo em que não esmague a liberdade do setor comercial midiático, possa contemplar o caráter público do serviço em direção do bem comum.

A abertura participativa e representativa parece, assim, ser o caminho para a criação de um ambiente regulatório contínuo, flexível e legítimo.

6. Conclusão

Em fecho, observa-se que é irrecusável o debate acerca do papel da mídia e do Estado na sociedade contemporânea.

Fica evidenciado que a ausência estatal na promoção de um ambiente midiático construtivo do bem comum é trágica. O setor econômico, por si, não tem a vocação e a condição de compatibilizar o desenvolvimento econômico e comercial com os fins sociais e autênticos da comunicação social.

Até porque a atividade dos meios de comunicação de massa, para além de uma mera propagação de informações advindas da realidade, exerce um papel de agendamento na sociedade capaz, no mínimo, de tornar centrais e evidentes temas que, não fosse pela mídia, não comporiam o cotidiano vivente ou a realidade social.

Essa capacidade mobilizadora e indutora da mídia é seu poder e, pelo mesmo motivo, necessita de regulação para que não seja desvirtuada em detrimento da sociedade.

Não se idealiza, por certo, um Estado dirigente e dominador, mas um Estado promotor que exerce a regulação por meio de órgãos e entidades abertas dotadas de participação plúrima da sociedade, de forma que os projetos regulatórios possam contemplar as diversas tendências e temas sociais.

Isso porque, numa pretensa democracia, é inconcebível admitir que um setor de atuação tão pujante e conformador da sociedade como a mídia venha a ser exercido sem contemplar as suas diversas tendências, até porque o serviço de radiodifusão é público e o espectro eletromagnético é um bem público.

É preciso repensar o conceito de isegoria na contemporaneidade para que os meios de comunicação sejam democratizados, com a outorga de mecanismos de difusão e de acesso à mídia às minorias e grupos sociais normalmente alijados da expressão midiática pela pouca relevância econômica que traduzem (ex. minorias étnicas, organizações representativas de grupos menos favorecidos, etc.).

Fica claro, no entanto, que a mera existência de rádios ou emissoras de televisão públicas não é suficiente para proporcionar isegoria e democracia nos meios de massa, na medida em que essas redes possuem pouca audiência e fraca capacidade de mobilização.

Enfim, no cenário latino atual, a experiência argentina, ao criar uma norma que funde desenvolvimento e bem comum por intermédio de mecanismos de participação social na formação dos órgãos centrais de regulação da mídia, brinda-nos com uma lei que se mostrou capaz de vencer as pressões contrarregulatórias.

A solução argentina traz promissor exemplo para a construção de um modelo de regulação na América Latina, e, em especial, no Brasil.

Sobre o autor

Ricardo Cavalcante Barroso é doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Procurador Federal em atuação na Procuradoria-Seccional Federal em Caruaru.

E-mail: rbarro@bol.com.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁵

MEDIA REGULATION, OPPRESSION AND DEMOCRACY

ABSTRACT: State acting in the absence of mass media is able to generate exclusion and oppression. Economic sector has been unable to build a model of performance of mass media to get contemplate freedom, democracy and the common good. Thus, the power and inducing mobilizer media comes by being slighted society and the state, keeping the systematic exclusion of social groups and minority disadvantaged. Argentina, with its Law of Media, brings material and promising model of regulation that inspires democratic solutions. Finally, there is a pressing need of media regulation with focus on obtaining the common good.

KEYWORDS: MEDIA. LIBERALISM. DEMOCRACY.

Referências

ARGENTINA. *Ley 26.522*. [Ley de Medios]. Ley de servicios de comunicación audiovisual. Congreso Argentino, Buenos Aires, 10 out. 2009. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CANOTILHO, J. J. G. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano M.; BARROS, Chalini T. Gonçalves de. O que significa “democratização da comunicação”? limites e possibilidades de enquadramentos teóricos a partir de modelos de democracia. *Revista Política Hoje*, v.22, n.1, p. 47-72, 2013.

FERREIRA, Gustavo. *Vínculos entre comunicação e democracia na Grécia antiga*. 2014. [Texto inédito divulgado durante as aulas da disciplina Comunicação, Construção e Democracia no doutorado em direito da UFPE no período de março a julho de 2014].

FERREIRA, José Ribeiro. *Atenas, uma democracia?* [Conferência realizada na Faculdade de Letras do Porto, em 17.4.1989]. Porto Alegre: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1989. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2597.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

¹⁵ Sem revisão do editor.

FISS, Owen. Por qué el Estado? In: CARBONELL, Miguel. *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos*. Trotta: Madrid, 2007. p. 105-119.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO - FNDC. *Lei da mídia democrática será debatida na câmara nesta terça (12)*. FNDC, 11 out. 2013. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/lei-da-midia-democratica-sera-debatida-na-camara-nesta-terca-12-924328/>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

HOLMES, Stephen. Restricciones liberales al poder privado?: reflexiones sobre los orígenes y las justificaciones de la regulación del acceso a los medios de comunicación. *Isonomía: revista de teoría y filosofía del derecho*, n. 26, p. 7-48, abr. 2007.

IGREJA CATÓLICA. Papa (1878-1903: Leão XIII). *Rerum novarum*: carta encíclica de sua Santidade o papa Leão XIII sobre a condição dos operários. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1891. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 18 ago. 2015.

LEFORT, Claude. Liberalismo e democracia. Tradução de Eliana Maria de Melo Souza. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.13, n. 25, p. 12-26, 2008.

LUHMANN, Niklas. *La realidad de los médios de masas*. Tradução de Javier Torres Nafarrate. Mexico/Rubí: Universidad Iberoamericana/Anthropos Editorial, 2000.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINGONI, Gilberto; GLASS, Verena. A regulação da mídia na América Latina. *Revista desafios do desenvolvimento*, ano 9, edição 71, 8 maio 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?view=article&catid=28%3Areportagens-materias&id=2723%3Aa-regulacao-da-midia-na-america-latina&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content&Itemid=23>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MCOMBS, Maxwell. *A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública*. Tradução de Jacques A Wainberg. Petrópolis: Vozes, 2009.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2009.

NEVES, Fabrício Monteiro. A verdade como comunicação: notas sobre a sociologia do conhecimento científico e a teoria dos sistemas sociais. In: DUTRA, R.; BACHUR, J.P. (Org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013. p. 279-296.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Record, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.