

# A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência?

9

ÁNGELA VIVANCO MARTÍNEZ

## RESUMO

**N**as sociedades contemporâneas, reconhecendo-se que nelas a viabilidade das liberdades públicas está representada pelo modelo democrático, praticamente não se discute a importância e a necessidade de garantir a liberdade de expressão. No entanto, o fenômeno da concentração que ocorre na propriedade de certos meios de comunicação social faz pensar que a intermediação dessa liberdade que eles efetuam em favor do público pode sofrer vieses ou restrições, preservando-se assim os interesses de uns poucos. Este artigo aborda esta problemática e destaca que as concentrações de propriedade ocorridas ainda em uma esfera aberta e competitiva podem ser causadas pelas condições de mercado e não necessariamente se deduz delas um enfraquecimento da liberdade de pensamento e de expressão, e que a chave está na preservação dos conteúdos, mais que na intervenção da propriedade midiática.

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

**A** liberdade de expressão, entendida hoje como uma adequada mistura entre o livre opinar, a possibilidade aberta de transmitir essas opiniões, o

acesso às fontes de informação e poder divulgá-las sem restrições, pode ser qualificada, sem dúvida, como um dos pilares dos regimes democráticos e uma condição essencial do exercício das demais liberdades públicas. Dela depende a formação das idéias sobre uma base racional, a transparência do sistema, as possibilidades certas de escolhas e, em grande medida, a participação cidadã.<sup>1</sup>

Precisamente por esse motivo, a expressão livre das idéias, dos juízos de valor, das críticas e das avaliações sobre a realidade está presente como garantia básica de numerosos tratados e pactos internacionais<sup>2</sup> e foi acolhida desde antigamente nas diversas constituições, primeiro em seu caráter de liberdade de imprensa, depois como liberdade de opinião ou de informação, hoje sob o signo do livre acesso à informação pública.

Nessa perspectiva, não cabe dúvida de que a liberdade de expressão, e assim o entendeu o Direito durante muito tempo, só constituía uma realidade material do Direito na medida em que fosse preservada das ânsias intervencionistas ou censórias do Estado, das possibilidades de ameaças ou represálias, dos silêncios políticos forçados, do segredo, da manipulação, da opacidade e da mentira. Nisso consistiram as grandes lutas jurídicas em relação a essa questão, particularmente desde o início da Segunda Guerra Mundial até já entrados os anos 80, travadas muitas delas contra governos totalitários ou autoritários, ou contra modelos democráticos imperfeitos, que garantiam direitos e liberdades somente com estruturas jurídicas “de fachada”.

A marcha da modernidade, “o fim das ideologias” e o advento de um forte consenso ocidental em torno das boas qualidades das democracias signi-

1. “1. A liberdade de expressão, em todas suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. Ademais, é um requisito indispensável para a existência mesma de uma sociedade democrática”: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “Declaração de princípios sobre liberdade de expressão”, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>, site consultado em julho de 2007.
2. A Corte Européia de Direitos Humanos determinou o alcance e a importância do direito à liberdade de expressão conforme o Artigo 10 em sua importante sentença do caso Handyside contra o Reino Unido: “A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de [uma sociedade democrática] e uma das condições básicas para seu progresso e para o desenvolvimento de todo ser humano. Segundo o parágrafo 2 do Artigo 10, é aplicável não somente a ‘informações’ ou ‘idéias’ que são consideradas inofensivas ou que são levadas em consideração com indiferença, mas também àquelas que ofendem, alteram ou provocam o Estado ou qualquer setor da população. Estas são as demandas do pluralismo, da tolerância e da amplitude de visão sem as quais uma sociedade não pode se chamar democrática”, Em <http://www.sindominio.net/biblioweb/telematica/regard.notas.html#29>, site consultado em junho de 2007.

ficaram um decidido compromisso em favor da liberdade de expressão, que surgiu das cinzas de regimes decadentes ou de situações políticas superadas, com novos bríos e fortemente ajudada por impressionante e fabuloso desenvolvimento tecnológico que, em muito pouco tempo, multiplicou não apenas o número dos meios de comunicação, mas seus diversos tipos e, em particular, a relevância que eles adquiriram para públicos de massa e necessitados de uma interconexão que pode não chegar a se concretizar de uma forma pessoal, mas puramente midiática: “Nos últimos dez anos, as comunicações mundiais se digitalizaram, consolidaram, desregulamentaram e globalizaram (implícito no termo globalização está a supremacia do transnacional sobre as formas nacionais e locais de economia, sociedade, política e cultura), seguindo a mudança de direção, das regulamentações do Estado para as do mercado”.<sup>3</sup>

Embora pudesse parecer que isso significava uma espécie de concretização da liberdade e um desenvolvimento otimista no sentido de maiores graus de autonomia tanto cidadã como da mídia, não foi isso o que aconteceu exatamente. Embora já não se questione a existência mesma de meios de comunicação independentes e livres e como eles são necessários para se falar com propriedade de “um governo de muitos”,<sup>4</sup> novas ameaças pairam ainda hoje sobre a liberdade de expressão. A primeira é constituída pelas possibilidades atrativas que o Estado viu de intervenção no exercício mesmo das liberdades de opinar e de informar, já não em nome da preservação do governo, do segredo ou da censura, mas sob a aparente justificação de certos “direitos preeminentes” ou de hierarquia superior, como certos ordenamentos consideram o direito à honra ou o direito à vida privada, isso, evidentemente, caso se endosse teses conflitualistas de direitos e se pretenda resolvê-las com base em métodos de hierarquização apriorísticos ou na realidade concreta.<sup>5</sup> A segunda é o

3. Fiol, A. (2001): “Estado de los medios. Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo”, *Chasqui* 74, em <http://chasqui.comunica.org/fiol74.htm>, site consultado em julho de 2007.
4. “Uma das vantagens de viver em um país livre é a possibilidade de escolher entre distintos canais de informação e verificar através da diversidade o valor objetivo dos meios de comunicação social. A ausência de empecilhos para a propriedade e a gestão dos meios informativos é a melhor maneira de corrigir os riscos da parcialização e da distorção das notícias”: Fontaine Aldunate, A. (1980): “Responsabilidad y función del periodismo”, *Problemas Contemporáneos de la Información* (Santiago, Corporación de Estudios Contemporáneos) p. 115.
5. “O *principio de unidade* da *Constituição* exige que o legislador realize o máximo esforço para configurar e regulamentar os direitos em um sistema no qual cada um deles entre em colisão o menos possível com outros, onde os direitos constituam círculos (*continua*)

risco constante, particularmente em certos tipos de meios de comunicação, que pela via de sua concentração se produzam efeitos indesejados, ainda tratando-se de um mercado aberto e competitivo: a prevalência de certos interesses sobre o dever de veracidade, o privilégio da atividade lucrativa sobre a tarefa de serviço ao público e o travamento do pluralismo informativo e valorativo, baseado na falta de representação de certa tendência *versus* o excesso de representação de outras no mercado dos meios de comunicação. Esta última tendência ou perigo é que motiva o presente trabalho.

## A CONCENTRAÇÃO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO EM UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

O conceito de “concentração de meios” não é unívoco, mas responde a diversas acepções. Com efeito, como diz C. Llorens

[...] como primeiro fenômeno podemos distinguir, por exemplo, as operações de concentração ou integração empresarial, ou seja, as aquisições ou fusões de empresas. Em segundo lugar, quando se fala de concentração, muitas vezes se quer fazer referência à concentração de propriedade; em terceiro lugar, se quer indicar a concentração de mercado e, em quarto lugar, às vezes se faz menção a uma concentração de audiência. A quinta acepção de concentração, talvez a mais usual, tem uma raiz política: entende-se como a centralização ou acumulação de poder em uma ou poucas entidades a partir do domínio de certos meios de comunicação.<sup>6</sup>

Conforme se fale de cada uma destas modalidades de concentração, será preciso abordar também a resposta que tanto o ordenamento jurídico como os grandes imperativos da ética dos meios de comunicação podem oferecer sobre a situação.

---

(*continuação*) tangentes e não círculos secantes que invadam uns aos outros, o que exige a adequada ponderação e um eventual sacrifício mínimo de cada direito que exige o princípio de proporcionalidade que deve empregar necessariamente o legislador na regulamentação dos direitos”: Nogueira, H. (2004): “Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada”, *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, Vol. XVII, dezembro 2004, p. 139-160.

6. Llorens, C. (2003), *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, nº 16, p. 44.

As razões da concentração de um ou de outro tipo respondem fundamentalmente a uma reação da mídia ao modelo econômico ao qual lhe corresponde se adaptar:

No sistema capitalista, as empresas têm como fim último maximizar os lucros, e parece evidente que com um tamanho maior aumenta a possibilidade de maiores lucros, devido à economia potencial de alcance ou sinergia e à economia de escala, assim como devido à menor competição, ao diminuir o número de atores do mercado [...] junto às economias de escalas e sinergias, os grupos buscam, como quase qualquer outro setor, crescer em tamanho para conseguir um conjunto de objetivos: maior competitividade, acesso fácil e em boas condições ao financiamento do mercado, reduzir ao mínimo a margem de ação dos competidores, converter-se em um interlocutor privilegiado perante o poder e criar barreiras de entrada aos novos competidores.<sup>7</sup>

Desse modo, a concentração dos meios de comunicação não corresponde necessariamente a uma patologia do sistema, mas pode ser perfeitamente produto de uma política de maximização de lucros em uma economia de mercado, à qual as empresas podem, inclusive, ver-se forçadas quando as fontes de financiamento se encontram limitadas, de modo tal que não são suficientes a entrada de novos atores e até forçam a integração dos já existentes: “A concentração de empresas em muitas indústrias é uma necessidade dos tempos. A economia globalizada exige escala para competir em nível mundial e regional e muitas empresas chilenas estão enfrentando com êxito o desafio”.<sup>8</sup>

Não obstante, como mostraram os estudos de Ghemawat e Gadhar (2002) e Llorens-Maluquer (2001), Sánchez-Taberner e Carvajal (2002), pode existir uma concentração empresarial crescente da mídia, mas não necessariamente uma concentração de mercado: “Que algumas empresas faturem muito não quer dizer automaticamente que exista concentração de mercado e falta de competição. A indústria automotiva seria um exemplo disso”.<sup>9</sup> A questão, obviamente, está em determinar se a concentração da mídia (seja das

7. Llorens, C. (2001): *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*, tese de doutorado, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 85-86.

8. Larraín, L. (2005): “Concentración y Modelo Económico”, *Diario Financiero* 24 de outubro de 2005.

9. Llorens, C. (2003): op. cit, p. 50.

empresas, do mercado ou de ambas) tem, na realidade, um impacto negativo no pluralismo informativo e de conteúdos que se espera dos meios de comunicação. Como disse Doyle (2002), o que realmente causa impacto no pluralismo são a dimensão do mercado, os recursos disponíveis desse mercado, a estrutura do sistema midiático e os objetivos e a competitividade das empresas de comunicação,<sup>10</sup> e por isso não se pode derivar necessariamente um efeito pernicioso sobre o cumprimento das tarefas de serviço dos meios de comunicação social com base exclusivamente na presença de alguma das fórmulas de concentração descritas.

Inclusive em termos econômicos, a concentração nem é necessariamente danosa para a competitividade, mesmo que crie uma espécie de mercado monopólico, na medida que haja possibilidade de entrada nesse mercado de novos atores, como o considera a chamada teoria dos *competidores potenciais*:

Esta teoria é conhecida também como *the theory of contestable market*. Em virtude dela, não é relevante a existência de um poder monopolista, mas a possibilidade que têm empresas novas de entrar no mercado monopólico e obter ganhos até que o preço seja igual ao custo marginal. Então, para admitir a intervenção do Estado é preciso que não existam barreiras de entrada e que a empresa possa entrar no mercado concreto de que se trate e retirar-se dele, sem assumir custos irrecuperáveis no momento da retirada (em terminologia econômica, que a empresa pegue e consiga fugir - *hit and run entrants*). Neste sentido, diz-se que esses mercados contestam as rendas monopólicas.<sup>11</sup>

Como é óbvio, no que diz respeito aos meios de comunicação, a questão não se resolve nem se limita à possibilidade de competição empresarial, mas deve acrescentar a essa consideração uma pergunta sobre o necessário pluralismo e diversidade informativa.

---

10. Doyle, G. (2002): *Media Ownership*. Londres: Sage.

11. Barcia Lehmann, R. (2001): "De la competencia y de la concentración de empresas", *Ius et Praxis* vol. 7 nº 2, Talca.

## PLURALISMO E VERACIDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO EM FACE DA CONCENTRAÇÃO

15

*Pluralismo: meios ou conteúdos?*

O pluralismo consiste no respeito à variedade, isto é, a uma multiplicidade de opiniões, idéias, formas de pensar, comportamentos, interesses de grupo etc. Significa, sem dúvida, um pronunciamento efetivo a favor da tolerância pelas diferentes idéias, opiniões, doutrinas e ideologias políticas que as pessoas defendem e uma garantia de que estas poderão se expressar livremente através dos mecanismos institucionais estabelecidos pela democracia, dentre quais devemos destacar a liberdade de comunicar a outros o pensamento próprio e de poder associar-se em torno das correntes que a cada um melhor representem.

Tanta relevância tem o tema do pluralismo que para muitos autores se trata de um dos braços essenciais da democracia, não somente procedimental, mas substantivo, a ponto de se avaliar que a genuína participação do povo na coisa pública se materializa necessariamente em um ambiente no qual a contribuição de cada um seja dada pelo que pensa em liberdade e expressa nas mesmas condições, de tal maneira que a diversidade e a individualidade se transformam no verdadeiro aporte ao sistema. O *dar de si* só alcança uma genuína entidade na medida em que aquilo que se dê seja efetivamente o conteúdo de si mesmo.

Dessa forma, associa-se inextricavelmente ao modelo democrático um desejo de buscar a verdade, não a partir de imposições da autoridade, mas tendo como fundamento a inteligência de homens livres.<sup>12</sup> O pluralismo reconhece cada indivíduo como um ser independente, capaz de fazer elaborações mentais próprias sobre diversas matérias, as quais podem ser diferentes ou iguais às dos demais, sem deixar por isso de ser menos merecedoras de respeito.

Sem dúvida, o emprego do pluralismo como fundamento de um regime de governo reflete uma maturidade social necessária para que ele se sustente em virtude do consenso e não da força, e sua adoção pelo grupo social é um reconhecimento da cooperação mútua para alcançar as metas propostas, entre as quais se encontram as que material e espiritualmente constituem o bem comum. Isso distancia, desde logo, a idéia de pluralismo da idéia de conflito, já que a construção efetiva de uma democracia é, pelo contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio segundo o qual qual-

12. Lilienthal, D.: *Creo en esto*. Barcelona: Editorial Hispano-Europea, s/d, p. 20.

quer coisa que pretenda apresentar-se como legítima ou verdadeira, deve defender-se contra a crítica e a discrepância e revitalizar-se por meio delas.<sup>13</sup>

Inicialmente, à palavra pluralismo costuma corresponder a idéia e possibilidade de que vários participantes manifestem seus juízos e vozes com respeito aos temas de interesse público; de fato, a própria existência do sufrágio universal como base dos modelos republicanos é em si mesma uma demonstração de pluralismo.<sup>14</sup> O mesmo se pode dizer das liberdades e direitos garantidos a *todos*. Não obstante, em se tratando de meios de comunicação, é óbvio que nem todos podem participar de sua gestão direta, administrá-los ou mantê-los, embora se pretenda evidentemente ter acesso a eles como público e também como produtor de notícias e fatos importantes.

O reconhecimento disso significa, naturalmente, uma restrição do pluralismo: Espera-se variedade da mídia e espera-se acesso a ela, mas não se pretende que a estruturação dos meios de comunicação de nenhuma sociedade democrática seja a reprodução em escala da sociedade mesma, exceto se achássemos que a tarefa devesse ser assumida exclusivamente pelo Estado, em representação desses *todos*, mas em prejuízo dos *alguns* que poderiam gerir diretamente esses meios e lhes imprimir diversos signos, tendências e linhas editoriais. O paradoxo da expressão como direito de todos, mas a gestão dos meios de comunicação como possibilidade real de uns poucos é, provavelmente, um elemento subjacente à profunda desconfiança que essas mesmas sociedades manifestam quando, além disso, esses meios se concentram.<sup>15</sup>

- 
13. Sartori, G. (1988): *Teoria de la Democracia*. Madri: Alianza Editorial, pp. 125 e 126.
  14. Por meio do sufrágio se manifesta a vontade da coletividade, o que é a expressão mais pura da soberania e o relativo às eleições de diversas autoridades, junto ao fato de poder ser eleito. Em outras palavras, “a emissão do voto constitui um ato de vontade política através do qual o eleitor manifesta sua preferência por uma das candidaturas em disputa”: Fernández Segado, F. (1994): “La representatividad de los sistemas electorales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* nº 82, Madri, p. 55.
  15. “Além de informar, educar e entreter, o papel dos meios de comunicação social na sociedade capitalista atual está centrado em criar e afiançar de forma contínua, a ideologia e conduta de consumo no espectador, aspecto que favorece os que têm hegemonia econômica, pois lhes gera capital (lucros) para ampliar suas propriedades. A este respeito, Giménez, L. e Hernández A. (1988), dizem: ‘Os teóricos da sociedade de massas tendem a destacar a concentração em mãos de uns poucos do controle sobre os meios de comunicação de massa e o perigo de que a influência assim obtida seja utilizada para fomentar os interesses de quem detém o poder ou aspira a ele’ (p.47). Ao considerar os meios de comunicação social dentro da ordem capitalista, é importante prestar especial atenção à estrutura econômica deles, pois é possível que se trate de uma empresa ou indústria comercial a mais dentro da ordem econômica. Devido aos grandes investimentos de capital (*continua*)

Apesar disso, um modelo aberto não poderia tentar solucionar essa divergência pretendendo que o Estado assuma absolutamente a gestão dos meios de comunicação, já que, embora viesse a impedir a imposição de critérios de consumo ou de rentabilidade sobre as comunicações, tal intervenção implicaria o grave erro de retroceder muitos anos no desenvolvimento dos modelos políticos ocidentais, que se entregaram à dura tarefa de distinguir o espaço do público e do privado e a esfera do livre pensamento daquela de direcionamento estatal ou de verdade ou ideologia oficial.<sup>16</sup>

Embora depositar a indústria dos meios de comunicação prioritariamente em mãos de particulares com interesses diversos tenha seus riscos, deixá-los somente nas mãos do Estado importa substituir a liberdade de expressão por um serviço estatal de comunicações que irá necessariamente selecionar conteúdos e tendências com uma única voz, uma única mão e, é claro, com a forte influência dos delineamentos dos agentes que operam no interior desse Estado. Evidentemente, isso não impede a incursão do Estado nessas áreas e a existência de meios de comunicação de administração estatal, mas isso exige uma série de precisões legais e, sobretudo, de limitações estatutárias que assegurem que operem dentro de um marco de liberdade e de ausência de privilégios. Por essa razão, o modelo constitucional dos sistemas democráticos liberais determinou, de um lado, garantias que assegurem a livre atividade econômica dos particulares e, de outro, que a intervenção do Estado seja de ordenação e de regulação sobre elas ou de participação nessas mesmas atividades sem privilégios, obedecendo a um estatuto geral.<sup>17</sup>

(*continuação*) necessários para a manutenção de um meio, o comum é que seu surgimento e existência se devam a poderosos setores econômicos”. Herrera, M. (2004): “Les medios de Comunicación en la sociedad capitalista actual”, *Razón y Palabra* nº 38. México.

16. Se há *monopólio estatal*, não há liberdade de informação. E o direito do público a ser informado fica reduzido a petições de um favor à autoridade, as quais esta resolve conforme seja sua boa vontade e, sobretudo, de sua conveniência”: Ver da autora (1992), *Las libertades de opinión y de información*, Santiago: Andrés Bello, p. 234.
17. “As bases econômicas pertencem à Carta Fundamental, ao menos em três aspectos: (1) enquanto definição do sistema econômico, a Carta deverá enfrentar o tema das potestades conferidas ao Estado para efetuar regulamentações ou planejamentos em matérias econômicas, sejam estas amplas, reduzidas, ou então lhe imporá excepcionais proibições; (2) enquanto definição da relação Estado-indivíduo na economia, a Constituição deverá definir o âmbito legítimo de atuação do Estado na vida empresarial econômica, permitindo-lhe ou vedando-lhe o exercício de potestades; e (3) enquanto definição de garantias constitucionais, foi autorizar total ou parcialmente os particulares a exercer atividades econômicas, a Carta deverá consagrar esta faculdade em nível constitucional”. Fernandois Vöhringer, A. (2001): *Derecho Constitucional Económico*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edição, p. 28.

Reconhecendo-se, então, que embora as possibilidades de desenvolvimento da atividade midiática devem estar abertas a todos, mas que sua materialização só é possível para os que reúnem certas condições específicas, a exigência real de pluralismo se transfere dos atores aos conteúdos. Isso corresponde a um desenvolvimento do conceito de pluralismo, desde a identificação com *pluralidade* (a qual se associa a quantidade e a número) à identificação com *diversidade* (variedade). Nesse sentido, que existam pelo menos dois meios de comunicação distintos em um mesmo mercado já garante uma certa pluralidade, mas não necessariamente diversidade, e com isso se enfatiza que, na realidade, o que se deve buscar para definir o pluralismo de um sistema de meios de comunicação é “a manifestação de princípios ou doutrinas diversos neles”.<sup>18</sup> Nesse sentido, uma das mais acertadas definições que se podem dar da diversidade aplicada aos meios de comunicação é provavelmente a oferecida pelo Conselho da Europa:

A diversidade deveria ser definida como a possibilidade de escolher em um momento dado entre diferentes gêneros jornalísticos, diferentes temas e acontecimentos, diferentes fontes de informação, diferentes formatos, apresentações e estilos, diferentes interesses, opiniões e valores, diferentes autores, diferentes perspectivas etc. Em síntese, a diversidade reenvia a reconstruções culturais do universo diferentes por parte dos meios de comunicação (CdE, 1992).<sup>19</sup>

Sem dúvida, quando ocorre uma concentração, primeiro de empresas de mídia e, como consequência, de mercado, a possibilidade de contar com grande quantidade de meios independentes é menor e resulta numa oferta atenuada. No entanto, a relação entre pluralismo e o mercado de meios de comunicação não funciona necessariamente de um modo tão linear, pois também influi na verdadeira possibilidade de pluralismo o tamanho do mercado e a diversidade dentro da oferta, embora esta seja numericamente restrita.

Uma interpretação econômica poderia indicar que a chave é determinar o investimento que a empresa fará em conteúdos e fontes diversas, evitando assim que disputem seu nicho de mercado, enquanto uma interpretação mais deontológica implicará considerar que um certo grau de diversidade é indis-

---

18. Llorens, C. (2001): op. cit, p. 124.

19. Citado em idem, pp. 124-125.

pensável para cumprir a primeira função que tem o meio de comunicação como tal: servir à verdade.

### *A veracidade e seus imperativos*

A doutrina exige de quem informa objetividade, veracidade e oportunidade da informação. Para falar da objetividade informativa, é necessário referir-nos primeiramente à *verdade informativa*.

A verdade informativa não é uma verdade absoluta, mas possível, na medida em que está sujeita à condição humana. Essa verdade possível, humanamente segura, é o núcleo da informação, e o que se separa da realidade, mais ainda, o que falsifica ou desfigura, em nenhum caso é informativo. Por isso, qualquer teoria ou postura sobre a impossibilidade da verdade nega imediatamente a existência mesma da informação.<sup>20</sup> Por sua vez, chama-se informação objetiva o relato conforme com a realidade dos fatos: fiel, preciso, exato, *verdadeiro*.

Para obter a objetividade das informações, é preciso que elas sejam verificadas e que o informador seja honesto e imparcial, impedindo, dessa forma, que suas preferências, ou as do veículo em que trabalha, alterem as informações. Assim, o jornalista deve aprender a dominar suas paixões, sujeitar suas inclinações naturais e pessoais e esclarecer quando se trata de um ponto de vista, de uma opinião pessoal, identificando quem o mantém.<sup>21</sup> Evidentemente, isso não libera o veículo de suas próprias obrigações de objetividade como gestor e administrador da mensagem que o jornalista produz.

A objetividade é um ideal que deve ter como meta toda informação e ao qual se tende (em sentido subjetivo), cuja base é *a verdade*, como relação de certeza entre o sujeito e o objeto, entre o promotor e o fato, o dado e o acontecimento.

Um imperativo ético do informador é transmitir uma notícia em forma oportuna, veraz e objetiva. O mandato de veracidade e de objetividade, como toda exigência que se faz ao ser humano, depende da capacidade e dos meios que ele tenha. É injusto perseguir ou exigir a objetividade informativa como um valor absoluto; deve pedir-se como um valor humano e, em consequência, associado às possibilidades e às contingências. Como disse Kafel, “por

20. Brajnovic, L. (1979): *El ámbito científico de la información*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, pp. 72-73.

21. Derieux, E. (1983): *Cuestiones ético-jurídicas de la Información*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, p. 154.

objetividade das notícias é necessário entender, sobretudo, o acordo da informação com os fatos, sua veracidade e sua autenticidade. Mas, com efeito, não se pode evitar, ou é algo muito difícil de conseguir, que cada notícia não seja interpretada subjetivamente no sentido mais amplo do termo”.<sup>22</sup>

A que subjetivização se refere Kafel? Existem dois momentos nos quais a objetividade exigível se subjetiviza ou se relativiza notavelmente: a captação ou apreensão dos fatos por parte do agente informativo e o dar-lhes forma de mensagem. Em qualquer desses dois momentos, o informador pode sofrer um erro: do fato à apreciação ou da apreciação a sua mensagem. A esse respeito, o que se deve exigir do comunicador é que utilize sua maior ética profissional, isto é, que não seja por sua falta de diligência ou de capacidade profissional que ocorra o erro. Se ainda assim ocorre, o problema passa para o campo do inevitável, e, por conseqüência, a subjetivização que a informação sofreu escapa da responsabilidade do agente informativo.

Por sua vez, a subjetividade na informação – afora a subjetivização produto de erros ou de faltas contra a ética jornalística – é absolutamente possível, toda vez que a informação não se resume somente a notícias, mas inclui comentários, idéias, opiniões, imagens, etc. Inclusive o que se chamou pré-literatura, isto é, uma mistura de crônica jornalística com elementos literários.

Como fazer concordar a subjetividade, que deve, sem dúvida, estar presente nas informações, com o dever de objetividade do veículo, que não só limita, mas dirige sua ação?

Podemos dizer que existem diversas formas de resguardar tal dever de objetividade:

- a) não utilizar a subjetividade no que se refere a *fatos* (exceto em caso de erro justificado, como já explicamos);
- b) naquele tipo de mensagem informativa que seja intrinsecamente subjetiva, como no caso dos comentários, interpretações, emissão de opiniões, o agente informativo deve proceder com honestidade e deixar claro ao público o caráter de tal informação e sua procedência. Daí que digamos que uma coisa é a notícia e outra a explicação e interpretação da notícia;
- c) quanto ao tratamento de informações de caráter subjetivo, não se deve perder de vista que sua transmissão deve ser feita de forma objetiva. Ou

---

22. Kafel, M. (1960): “L’information, phénomène social”, *L’Enseignement du Journalisme* Nº 5. Estrasburgo, p. 38.

seja, ainda que o material seja subjetivo, a ação informativa sobre esse material deve ser objetiva.

Se forem seguidas regras como as que acabamos de ver, é possível fazer concordar perfeitamente a subjetividade de algumas mensagens informativas com a objetividade necessária que se deve ter no tratamento dos fatos, bem como na difusão de notícias, passando obviamente pela codificação da mensagem. Não obstante, essa concordância profissional do comunicador não pode evitar que se estude como são afetadas a veracidade e a objetividade da informação, quando isso sucede em um ambiente de notória falta de diversidade no mercado de meios de comunicação.

Tal coisa pode ocorrer por várias razões, intencionalmente ou não: determinado viés do veículo sobre a realidade, interesses incompatíveis com sua difusão, compromissos de financiamento ou outros que acarretam uma autocensura ou, diretamente, uma linha editorial que se mostra desinteressada de certas realidades ou muito motivada a respeito de outras, de tal modo que perde o necessário equilíbrio noticioso. Tais situações, embora o público seja perfeitamente capaz de tomar conhecimento das tendências, interesses, simpatias e afinidades dos meios de comunicação, às vezes não são facilmente captáveis, pois a limitação do pluralismo informativo impede de detectá-las por comparação e, muito menos, questionar a veracidade ou objetividade da informação recebida.

Precisamente para procurar tomar certas precauções em relação a esses riscos, efetuaram-se estudos interessantes, sendo provavelmente o mais notável o Informe Lancelot, que leva por título *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, que trata da concentração dos meios de comunicação na França<sup>23</sup> e se inicia com uma avaliação e discussão teórica sobre a existência ou não de uma relação inversamente proporcional entre concentração da mídia e pluralismo. Depois de uma análise da literatura acadêmica existente e de alguns dos informes mais recentes (OCDE, 2003; Ward 2004; Conselho de Europa, 2004), a conclusão da Comissão é que essa relação não é direta porque, tal como mostra o mercado da televisão, uma estrutura de mercado oligopolista não garante necessariamente o pluralismo: a competição entre operadores homogeneizou a oferta. Uma pluralidade de atores, portanto, não garante necessariamente o pluralismo; e ao contrário, a con-

23. O texto completo pode ser encontrado em <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000035/0000.pdf>, site consultado em julho de 2007.

centração favorece, às vezes, o pluralismo. Esse argumento não é novo e já foi apresentado por autores como De Moragas y Prado (2000, 206), Doyle (2002, 23) McQuail (1992), Llorens (2003, 52) e Sánchez-Tabernero *et al.* (1993). Dessa conclusão, o informe deduz a necessidade de utilizar outros instrumentos, além de limitar a propriedade, para proteger o pluralismo, e se citam como exemplos a regulamentação do conteúdo, como se faz com os blocos de tempo dos partidos em períodos eleitorais, a cota de emissão de obras europeias ou em língua francesa ou a lista de acontecimentos de interesse geral, que, no que se refere ao pluralismo de recepção, ficam protegidos. Outro sistema para garantir o pluralismo é proteger a independência editorial em relação à propriedade através da promoção de estatutos de redação, comitês de vigilância ou da potencialização do comitê de empresa das empresas jornalísticas, mas o informe não compartilha a idéia de implantá-lo. Por último, existem também instrumentos de política econômica que facilitam o pluralismo, como a limitação de publicidade das televisões para favorecer a imprensa, ou as próprias ajudas à imprensa, que, segundo o informe, representaram 1,15 bilhão de euros em 2004, ou seja, 11% do faturamento do setor. Definitivamente, o controle de concentrações só seria um instrumento a mais para preservar o pluralismo.<sup>24</sup>

Das medidas propostas, muitas delas relacionadas com a intervenção do Estado como regulador, muito própria do sistema europeu, fica claro que, mais do que pretender interferir na concentração dos meios de comunicação, o informe enfatiza os mecanismos de controle ético e jurídico que assegurem que, mesmo nessas circunstâncias, o serviço informativo se desenvolva como deve ser.

A isso se acrescenta, no que se refere propriamente à informação, o reconhecimento de que, mesmo sem que haja intenção ou cenário propício à falta de verdade, esta pode acontecer em um modelo no qual as informações tendem a ficar na verossimilhança ou quando só se pode contar com ela. Assim o reconheceu o Tribunal Constitucional espanhol em sua sentença 6/1988, de 21 de janeiro deste ano:

Quando a Constituição requer que a informação seja “veraz”, não está tanto privando de proteção as informações que possam ser errôneas – ou

---

24. O comentário transcrito sobre o Informe Lancelot é de Llorens, C. (2006): “El informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia”, Quaderns del CAC, nº 23-24.

simplesmente não provadas em juízo – quanto estabelecendo um dever específico de diligência sobre o informador a quem se pode e deve exigir que o que transmita como “fatos” tenha sido objeto de prévia comprovação com dados objetivos, privando-se assim da garantia constitucional a quem, defraudando o direito de todos à informação, atue com menosprezo da verdade ou falsidade do comunicado. O ordenamento não empresta sua tutela a tal conduta negligente, nem menos à de quem comunique como fatos simples rumores ou, pior ainda, meras invenções ou insinuações insidiosas, mas ampara, em seu conjunto, a informação retamente obtida e difundida, mesmo quando sua total exatidão seja controvertível. Definitivamente, as afirmações errôneas são inevitáveis em um debate livre, de tal forma que se “a verdade” fosse imposta como condição para o reconhecimento do direito, a única garantia da segurança jurídica seria o silêncio.

Do reconhecimento de que, às vezes, garantir a verdade da informação não é possível, mas que a responsabilidade do informador se esgota em procurar garantir pela via de uma razoável convicção, sua veracidade, se depreendem conseqüências muito importantes:

O Tribunal Constitucional, consciente de que a verdade absoluta é impossível de alcançar e de que, ademais, isso suporia eliminar o debate público necessário em toda sociedade democrática, flexibiliza o conceito e indica que a veracidade deve ser entendida como a tendência do jornalista para a correta averiguação do ocorrido, como as ações tendentes a conhecer os fatos e comprová-los devidamente.

- O erro em algum aspecto da informação que não seja imputável à negligência do jornalista ou às intenções ou vieses do veículo não pode provocar que se desproteja a informação, pois seria impedir a divulgação de notícias. Os jornalistas estariam tão temerosos de cometer algum pequeno erro e tomariam precauções tão extraordinárias que não haveria uma circulação rápida e fluida das informações.
- A veracidade só é predicável da informação, da transmissão de fatos, não se pode exigir veracidade das opiniões.<sup>25</sup>

---

25. Ver Navarro Merchante, V. (1998): “La veracidad como límite interno del derecho a las información”, *Revista Latina de Comunicación Social* n° 8, La Laguna (Tenerife).

Se reconhecemos que a verdade absoluta é difícil de alcançar e que, em consequência, se ela não pode ser garantida, devemos buscar a verossimilhança razoável do investigado, decorre então que essa conduta habitual outorga ao profissional uma espécie de presunção de atuar com *animus informandi*,<sup>26</sup> mas “será necessário exigir dele uma atitude de busca da verdade e, inclusive, quando for possível, que tenha conseguido provas que justifiquem a veracidade da informação”. A obtenção de provas de que fala esse autor parece aconselhável em muitos supostos nos quais o jornalista preveja que seu reconhecimento pelos afetados pode originar polêmica, mas não pode chegar ao ponto de não difundir fatos verificados e comprovados, mas dos quais não se tem uma prova documental fidedigna. Para esses casos, o TC já se pronunciou no sentido visto pela STC 6/1988 e confirmado pela STC 105/1990 de provar a diligência devida na busca da certeza, “a responsabilidade pela publicação de informações falsas ou, simplesmente, não verificadas não é objetiva: o informante tem unicamente o dever de diligência em relação à comprovação razoável das afirmações que formula”.<sup>27</sup>

Assumir uma espécie de falibilidade informativa faz com que a sociedade se defronte com uma nova pergunta, que se dirige mais aos meios de comunicação do que às pessoas que trabalham neles: o fato de grupos empresariais manifestarem sua preferência ou se pronunciarem a favor de certos tipos de pensamentos, princípios, códigos de conduta ou interpretações da realidade é necessariamente, quando esses grupos são importantes dentro de um mercado limitado de mídia, um impedimento para a objetividade informativa ou para o serviço à verdade?

- 
26. Razão pela qual, precisamente, a real malícia ou inescusável negligência deve ser motivo de prova. Sobre este tema, ver Cremades García, J. (1994): “La exigencia de veracidad como límite a las libertades informativas”, *Estudios sobre derecho de la información* (Madrid, UNED) p. 84.
  27. No mesmo sentido, ver sentença do Tribunal Supremo espanhol de 29 de janeiro de 1983 sobre o caso Vinader: “É inquestionável que não é missão dos jornalistas realizar investigações parapoliciais para investigar a realidade dos fatos delituosos ou de outra natureza, nem se pode exigir dos profissionais da informação uma comprovação absoluta da veracidade de todas as informações que recebem e transmitem, o que implicaria não só uma limitação ilegal à liberdade de expressão, mas a morte da informação, se lhes é exigível, com maior rigor que a qualquer outro cidadão, dada a distinta projeção social que a de um e outro pode ter, a observância daqueles deveres objetivos de cuidado imprescindíveis para evitar que se possam pôr em perigo bens jurídicos protegidos por outros direitos tão fundamentais como o de liberdade de expressão”.

Devemos responder diretamente que não. Que um ator ou um grupo de atores da comunicação tenha valores, princípios ou se pronuncie a favor de certas políticas não o impede, por esse motivo, de servir à verdade e ser objetivo. Assim, a pretendida neutralidade informativa terá de ser exigida no que diz respeito a fatos e dados,<sup>28</sup> mas não quanto a posturas, críticas ou valorações. No entanto, é indispensável que o público conheça a linha e as tendências de quem critica e valora, a fim de poder sopesar adequadamente suas contribuições, mas não se deve entregar o veículo a um estado de desânimo permanente em nome da verdade ou da objetividade, já que isso despoja seu serviço de um conteúdo ético, de limites e de objetivos.

É por esta razão que se disse que o cumprimento dos requisitos de objetividade e de veracidade, próprios de um pluralismo sadio ou da diversidade informativa, não pendem, na realidade, dos delicados fios da multiplicidade, nem da ausência de um marco de valor ou de uma linha editorial própria, mas que para os meios de comunicação importam a responsabilidade e o dever de informar suas linhas e tendências, de não confundir narrações com valorações e de dar espaço também àquelas notícias e comentários que apresentam ou significam a contrapartida do asseverado, em um jogo edificante de bilateralidade da audiência,<sup>29</sup> que enriquece o diálogo e a tomada de decisões por parte do público destinatário dos meios de comunicação. Não é estranho, nessa perspectiva, que os autores atuais enfatizem mais os lineamentos éticos do que as restrições a uma concentração empresarial dos meios.

- 
28. A exigência de neutralidade informativa se potencializa, particularmente, no caso dos meios de comunicação públicos, que de algum modo cumprem a função de representação do todo, segundo explicávamos, como contrapartida da atividade privada midiática: É neste sentido, por exemplo, que o artigo 211 do Estatuto de Autonomia da Andaluzia, que se refere aos meios de comunicação públicos, estabelece de maneira clara que os meios de comunicação de gestão direta da Junta de Andaluzia e das Corporações locais orientarão sua atividade para a promoção dos valores educativos e culturais andaluzes, respeitando, em todo caso, *os princípios de independência, pluralidade, objetividade, neutralidade informativa e veracidade*. Ver resolução 10/07 do Conselho Audiovisual da Andaluzia, Espanha, em [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion\\_2007\\_10.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion_2007_10.pdf), site consultado em julho de 2007.
29. O princípio de bilateralidade da audiência, que é um dos componentes mais importantes do devido processo, implica que cada parte tem direito a que se lhe conceda oportunidades para intervir, defender-se e provar a seu favor. A quantidade e qualidade de possibilidades devem ser iguais, para que se cumpra com o princípio: “La mediación penal y los principios procesales”, em <http://www.mediadoresenred.org.ar/publica/efetopsico/dermedpenal/medpenal/medpenal.html>, site consultado em julho de 2007. O referido princípio, em matéria informativa, implica a possibilidade de declarar, de controverter, de replicar e de expor a própria interpretação sobre a verdade..

## AS FERRAMENTAS ÉTICO-JURÍDICAS PERTINENTES À CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Como dissemos no início, durante um bom tempo, os modelos constitucionais ocidentais procuraram evitar a concentração ou monopólio da atividade dos meios de comunicação em mãos do Estado, que correspondia evidentemente a uma concentração sobretudo política. Essa concentração, além de implicar uma violação evidente da liberdade informativa das pessoas e do direito delas de expressar suas opiniões, representava para a sociedade civil a impossibilidade prática de conhecer uma verdade que não fosse a oficial, em detrimento das possibilidades de crítica ou mesmo de escrutínio dos órgãos públicos. Era o reino da opacidade ou do sigilo – associado à falta de fundamentação das decisões – e um verdadeiro direcionismo ideológico e cultural que tinha repercussões na formação dos cidadãos e em suas possibilidades de gerar autoridades ou participação política genuína.

A isso se acrescentou, em relação às atividades econômicas, uma série de normas restritivas da excessiva concentração dos meios de produção ou de certos tipos de atividades em mãos de uns poucos, a fim de evitar os abusos que, como contrapartida, podiam ocorrer em um mercado competitivo não somente de produtos, mas de idéias e de serviços, o qual prejudicava a competição sadia de diversas maneiras e era capaz de gerar mutações e danos aos usuários e consumidores desses serviços.

Não obstante, tais restrições e limitações não impediram que, em muitos países, a indústria específica de certos meios de comunicação tenha se concentrado paulatinamente, o que, sem dúvida, tem efeitos que não podem ser definidos puramente na perspectiva do mercado, mas que necessariamente implicam um forte impacto sobre o âmbito das liberdades e sobre as possibilidades ou presunções de aceder a uma informação autenticamente veraz e pluralista.<sup>30</sup> Além disso, existe o temor de que as necessidades de financiamento de grandes consórcios empresariais de comunicações façam com que

---

30. "... é inegável a relação entre *hegemonia cultural* (reproduzida/fortalecida pela concentração da mídia em poucas mãos que, além disso, estão vinculadas aos grandes negócios nacionais e à economia global, isto é, menos vozes e mais vinculadas ao poder hegemônico) e a *contração da esfera pública*. Isso significa menos espaços para buscar e discutir problemas comuns, supõe a invisibilização, banalização ou perseguição de grupos sociais inteiros e de seus problemas (negação de direitos básicos, pobreza, marginalidade), bem como a alienação das classes populares de decisões que lhes dizem respeito": Fiol, A. (2001): op. cit. Os grifos são do original.

eles se identifiquem com seus financiadores e com os interesses econômicos/comerciais deles, de tal modo que necessariamente se deva servir mais a quem financia a atividade do que ao legítimo destinatário dela.<sup>31</sup>

Por esse motivo, as organizações internacionais preocupadas com a questão previram a implementação jurídica que seus associados deveriam adotar, com o objetivo de evitar ou reduzir essas possibilidades de concentração sob regras de livre competição,<sup>32</sup> as quais foram subscritas por muitos países do mundo, e são compatíveis com a necessária salvaguarda da liberdade de expressão. Diz uma resolução da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas:

Observando que as restrições ao exercício da liberdade de opinião e de expressão podem ser um sinal de deterioração da proteção, do respeito e do desfrute de outros direitos humanos e liberdades [...] exorta os Estados a examinar seus procedimentos e sua legislação a fim de garantir que toda restrição que se possa impor ao exercício da liberdade de expressão esteja expressamente fixada pela lei e seja necessária para assegurar o respeito dos direitos e da reputação dos demais ou para a proteção da segurança nacional., da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.

A resolução também “reconhece que a participação efetiva depende da capacidade de expressar-se livremente e da liberdade de buscar, receber e difundir informação e idéias de toda índole”.<sup>33</sup>

31. “A concentração da propriedade nos meios de comunicação de massa, junto com à dependência de anunciantes cada vez mais poderosos, converteu a liberdade de informação em uma quimera. As notícias que são divulgadas ou silenciadas são as que convêm aos poderosos interesses que traficam a cada ano bilhões de dólares em publicidade comercial. O que importa não é o leitor ou o telespectador, é o dono e o anunciante, que como deuses decidem o que se publica, impõem a mentira, manipulam a história, legitimam a discriminação e promovem a submissão perante um estado de coisas que nos é apresentado como nosso destino manifesto”: Pérez Roque, F. (2007), “Discurso en la UNESCO”, <http://www.siporcuba.cl/noticias1.htm>, site consultado em julho de 2007.
32. “12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopolistas, porquanto conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que assegura o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. 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 para todos os indivíduos no acesso a esses veículos”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit.
33. Resolução 2002/48 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre liberdade de opinião e de expressão. O texto completo desta resolução se encontra (*continua*)

*O caso chileno: A gestão de meios de comunicação como parte da liberdade de empresa*

Na Constituição Chilena de 1980, associam-se três idéias matrizes sobre o tema em questão. Primeiro, o reconhecimento das liberdades de emitir opinião e de informar, sem censura prévia, o que significa editar e manter tanto veículos escritos como operar e manter estações de televisão, do ponto de vista da manifestação expressa da Carta Fundamental, no artigo 19, nº 12. Em segundo lugar, nessa norma, a proibição de o Estado estabelecer um monopólio sobre os meios de comunicação social, o que, compatibilizado com o reconhecimento dos corpos intermediários e o princípio de subsidiariedade do Estado consagrado no artigo 1º da Carta,<sup>34</sup> significa uma clara opção não somente pela propriedade privada dos meios de comunicação, como também por sua autogestão no marco legal estabelecido para isso. Em terceiro lugar, a garantia da liberdade para exercer toda atividade econômica que não seja contrária à ordem pública, à moral e à segurança nacional, consagrada no artigo 19 nº 21 da Constituição.

---

(*continuação*) em <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/6ab8721d3182be8bc1256baa00>, site consultado em junho de 2007.

34. O conceito nasce de uma referência ao valor ético da pessoa e ao respeito por sua autodeterminação; origina-se e relaciona-se diretamente com o respeito por sua dignidade, reforçando sua preeminência perante o Estado. Esse tópico tem um aspecto positivo e um negativo. Do ângulo positivo, a subsidiariedade consiste em que os organismos intermediários entre o homem e o Estado realizem plenamente funções que, por sua natureza, são chamados a cumprir. No aspecto negativo, a subsidiariedade consiste em que nenhum organismo superior realize tarefas que o inferior seja capaz de cumprir, a menos, é claro, que esse inferior não as realize ou as execute imperfeitamente. A consagração constitucional deste princípio pretende que a necessidade social de distribuição do poder no seu interior seja o mais equitativa possível, sem prejudicar os direitos essenciais e tratando de suprir todas as necessidades da coletividade. Além disso, este princípio deve ser obedecido cumprindo-se dois requisitos: que existam necessidades que os indivíduos isoladamente não podem solucionar e que exista capacidade do Estado para satisfazê-las, delegando-se assim parte da liberdade ou autonomia a uma instituição (Estado) que age a favor do bem comum por mandato constitucional. Ver. sentença do Exmo. Tribunal Constitucional de 30 de outubro de 1995 no processo nº 226: "... a autonomia para cumprir seus próprios fins específicos implica a necessária e indispensável liberdade desses grupos associativos para fixar os objetivos que desejam alcançar, para organizar-se do modo que estimem mais conveniente seus membros, para decidir seus próprios atos e a forma de administrar a entidade, tudo isso sem intromissão de pessoas ou autoridades alheias à associação ou grupo, e sem mais limitações do que as impostas pela Constituição".

Dentro desse modelo de liberdade econômica, um dos princípios mais importantes é o da liberdade de empresa ou livre iniciativa empresarial, que postula a preferência da intervenção dos particulares em matéria empresarial, tendo como fundamento que a iniciativa particular foi e é o motor do desenvolvimento e do progresso das sociedades democráticas.<sup>35</sup>

Em termos gerais, a jurisprudência definiu uma esfera ampla de atuação econômica dos particulares, aos quais reconheceu uma autonomia vasta para determinar-se na forma, nos conteúdos e nos meios de sua atividade, com independência de outros agentes:<sup>36</sup> “...a livre iniciativa ou liberdade de empresa é de conteúdo vasto, já que compreende a livre iniciativa e o prosseguimento indefinido de qualquer atividade econômica, seja produtiva, comercial, de intercâmbio ou de serviço, tendo sido introduzida pelo Constituinte de 1980 com especial ênfase e estudo...”<sup>37</sup>

Todas as pessoas têm esse direito, livremente, pessoalmente ou em sociedade, organizadas em empresas, em cooperativas ou em qualquer forma de associação lícita, com o único requisito de respeitar as normas que regulam a respectiva atividade e com as limitações já indicadas. E a obrigação de não atentar contra essa garantia se estende não somente ao legislador, ao Estado e a toda outra autoridade, mas também a outros particulares que atuem no âmbito da economia nacional.<sup>38</sup>

No que diz respeito à regulamentação da atividade econômica, a jurisprudência destacou que, “regulamentar uma atividade é submetê-la ao império de uma regulamentação que indique como ela pode ser realizada; mas em nenhum caso, sob pretexto de ‘regulamentar’ uma atividade privada, se pode chegar a obstaculizar e impedir a execução dos atos lícitos amparados pelo direito consagrado”;<sup>39</sup> desse modo, adquire especial importância esse outro

35. Guzmán Suárez, L. (1999): “Paralelo entre el recurso de protección y el recurso de amparo económico”, *Gaceta Jurídica*, n° 224, pp. 50 e 51.

36. Fermandois, A. ((2001): op.cit., p. 28.

37. Considerando 3° da sentença da Corte de Apelações de Santiago de 25 de maio de 1996 em causa intitulada “Asociación de exportadores y Embotelladores de Vinos, A.G. contra Ministerio de Agricultura”, processo n° 4017 - 95; confirmada pela Corte Suprema em decisão de 19 de junho de 1996, em *Gaceta Jurídica* n° 192, p. 25.

38. Considerando 4° da sentença da Corte de Apelações de Santiago de 19 de março de 1992, no caso “Empresa Hidroeléctrica Pullinque contra Empresa Nacional de Electricidad S.A.”.

39. Considerando 14°, Sentença do Tribunal Constitucional de 6 de abril de 1993, processo n° 167.

mandato da Constituição, consagrado no número 26 do mesmo artigo 19, o qual impede que o legislador afete os direitos em sua essência ao normatizá-los.

Desse modo, a liberdade de empresa não abre uma exceção em relação aos meios informativos; não é apenas a própria legislação de imprensa, mas também aquela vinculada com a amplitude da atividade econômica dos particulares, que protege as possibilidades destes de criar e manter empresas na área da indústria dos meios de comunicação, os quais não são percebidos como meios que impossibilitem o pluralismo, faltem com a verdade ou a objetividade informativa em relação à concentração ou não deles, mas antes em relação a seus proprietários e conteúdos.<sup>40</sup>

40. De acordo com a pesquisa realizada por FUCATEL em 2005 em um estudo quantitativo que considerou uma pesquisa que efetuou 461 entrevistas telefônicas com pessoas maiores de 20 anos que residem em lares com telefone dos três centros urbanos mais populosos do país, e estudo qualitativo com dois grupos focais constituídos por leitores de diários, foram obtidos os seguintes resultados: “Os principais meios de imprensa do país possuem uma imagem consolidada em torno das dimensões relacionadas com o exercício do jornalismo: *El Mercurio* é percebido como o diário com mais recursos, que concede espaço às pessoas mais poderosas do país, com melhores fontes de informação, maior cobertura de notícias, maior profundidade no tratamento da informação e mais veraz; *La Cuarta* é visto como um diário que oferece informação em forma divertida, que se pode expressar mais livremente e dá espaço às minorias; *La Tercera* possui uma imagem equilibrada no conjunto de atributos, sendo o único diário que não apresenta nenhuma ênfase em algum deles; *LUN* conta com um perfil similar a *La Tercera*; *Diario Siete* e *La Nación* possuem uma imagem parecida, sustentada na capacidade de ‘expressar-se mais livremente’, mas são também os diários que menos ‘concedem espaço a todos os pontos de vista’ – pluralismo – e não se destacam pela veracidade de sua informação. Nenhum diário se destaca no item ‘oferta de distintas versões frente a uma mesma notícia’ (estudo completo em <http://www.observatoriofucatel.cl/investigaciones.php?idTipoInvestigacion=1>, site consultado em julho de 2007). Cabe destacar que *El Mercurio* (dono também de *LUN*) e Copesa (dona de *La Tercera*) são dois grandes consórcios jornalísticos que administram uma parte importante dos meios de comunicação escrita no Chile. Em estudo similar sobre a televisão realizado no mesmo ano, e considerando que os canais não podem ter mais de uma concessão por área de serviço, não obstante, “Os objetivos manifestos do sistema e canais de televisão com pequenas variações são “entreter”, “acompanhar”, “informar” junto a outros de características cidadãs tais como “a defesa da democracia” e “o pluralismo” Estes últimos não parecem ser percebidos pelos consumidores de televisão, a julgar pelas respostas referentes ao papel escondido de “os empresários”, a “a presença dos poderes fácticos” e “tem interesses ocultos”, assim como a “não tem limites”. Em consequência, há uma dissonância entre o que os canais manifestam e a gente percebe” (resumo executivo do estudo em <http://www.observatoriofucatel.cl/files/investigaciones/Resumen+Ejecutivo+Percepciones+do+sistema+de+TV.doc>). O estudo evidencia que a “impressão” de viés é muito maior em uma área menos concentrada dos meios de comunicação chilenos, o que não evita que, em outros estudos, o público responda maciçamente que se informa prioritariamente através da televisão e provavelmente, por isso, exija um pluralismo especial. Ver Encuesta Nacional de Televisión em *Revista CNTV*, setembro 2006, pp. 94-97, assim como o (*continua*)

*A legislação de livre competição aplicada  
aos meios de comunicação chilenos*

31

A Lei nº 19.733, de Liberdade de Opinião e Informação, estabelece normas especiais de defesa da competição e atribuições específicas ao Tribunal de Defesa da Livre Competição, em defesa do pluralismo e da diversidade no sistema informativo. Com efeito, essa norma estabelece, em primeiro lugar, que as mudanças na propriedade ou controle dos meios de comunicação social deverão ser informadas à Subsecretaria de Telecomunicações do Ministério de Transporte e Telecomunicações (Subtel) dentro de trinta dias de sua execução e, no que diz respeito àqueles meios que precisam de concessão para operar, estabelece a obrigação de contar com um informe favorável do referido Tribunal quanto a seu impacto no sistema informativo, anterior à operação. Além disso, o artigo 37, inciso primeiro, da mesma lei dispõe textualmente: “Para efeitos do disposto no decreto lei nº 211, de 1973 (norma geral de livre competição) considerar-se-ão, entre outros, como fatos, atos ou convenções que tendem a impedir a livre competição, os que entrem a produção de informações, o transporte, a distribuição, circulação, a contratação de anúncios e a comercialização dos meios de comunicação”. Como disse o próprio Tribunal de Defesa da Livre Competição:

[...] da história das normas citadas, observa-se a especial preocupação dos legisladores com o fato de que a concentração na propriedade dos meios de comunicação social possa resultar atentatória ao funcionamento do sistema democrático, considerando como essencial para a liberdade de expressão, a pluralidade de meios de comunicação social. Estas dis-

---

(continuação) Informe *Televisión abierta: Satisfacción y percepción de calidad*, Conselho Nacional de Televisão, 2007, em <http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/Satisfaccionycalidadfinal.pdf>, site consultado em julho de 2007, do qual podemos destacar os seguintes resultados: “Em geral, as audiências captam a função da televisão não somente como um meio de comunicação de massa, mas como um elemento de sociabilidade que reforça sus interações cotidianas e a intimidade e integração familiar” (p. 11); sem prejuízo de críticas por excesso de fofocas, falta de programação cultural ou falta de respeito com as pessoas em alguns programas, os pesquisados manifestam sua percepção de “una oferta televisiva demasiado homogênea. Diante disso, surge a demanda por maior diversificação. Esta se expressa em torno de dois eixos: a variedade da grade de programação e a renovação da oferta no tempo” (p. 18). Não obstante, o texto integral do informe deixa em evidência que estas críticas correspondem especialmente à “saturação temática” e à “falta de renovação da oferta no tempo”, circunstâncias que ocorrem independentemente das possibilidades de concentração dos meios de comunicação.

posições buscam equilibrar adequadamente o pluralismo informativo com uma economia de mercado, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma democracia pluralista e transparente no país [...] adicionalmente, para os consumidores de informação poderia ser custoso discernir sobre a qualidade e veracidade daquela que é transmitida por um determinado meio de comunicação, se não podem compará-la com a que recebem de outras fontes. Em conseqüência, uma forma de proteger os cidadãos da possibilidade de que consumam indiscriminadamente informação defeituosa produzida por um meio de comunicação, é procurando maximizar a probabilidade de que possam contrastá-la com a que outros informantes produzem. Daí a importância para o consumidor do pluralismo em matéria de informação.<sup>41</sup>

Não obstante, como estabeleceu o Tribunal Constitucional chileno em sua sentença nº 226 de 2004, “não é possível estabelecer *a priori* na lei um número ou uma porcentagem determinada de controle de concessões de radiodifusão que seja, em si mesmo, contrário à livre competição, devendo-se analisar tanto as condições de mercado e tecnológicas presentes em um momento dado, como a relevância que têm como competidores quer participem em uma operação de concentração”.<sup>42</sup>

#### *As regulamentações sobre televisão*

A televisão no Chile conta com certas regulamentações especiais que aludem ao tema do pluralismo, tanto na Lei do Conselho Nacional de Televisão,<sup>43</sup> como nas diretrizes por ele ditadas. Com efeito, em 14 de junho de 1999, tendo em vista a eleição presidencial que ocorreria naquele ano, o Conselho estabeleceu regulamentações sobre pluralismo eleitoral que podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

41. Resolução 20/2007 de 27 de julho de 2007, cujo texto integral se encontra em [http://www.tdcl.cl/db\\_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f\\_Resolucion-20-07.pdf](http://www.tdcl.cl/db_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f_Resolucion-20-07.pdf), site consultado em julho de 2007.
42. Citado em *ibidem*. Evidentemente, tal impedimento legal vale também para o resto dos meios de comunicação, exceto o já dito em relação à limitação de possuir mais de uma concessão em uma mesma área de serviço para as concessionárias de televisão, o que terá de ser revisado no próximo processo de *simulcast* associado à implementação da TV Digital.
43. Diz o artigo 1º da Lei Nº 18838 sobre o Conselho Nacional de Televisão: “Corresponderá a este Conselho velar pelo correto funcionamento dos serviços de televisão, e, *(continua)*”

Sem prejuízo de suas faculdades de emitir outras diretivas que resguardem o princípio do pluralismo em diversas matérias e levando em consideração o disposto nos artigos 1º e 14º da Lei 18.838, modificada pela Lei 19.131, o Conselho Nacional de Televisão elaborou a “Diretiva relativa ao pluralismo em televisão para o período de eleição presidencial”, destinada a servir de orientação para o devido respeito ao princípio de pluralismo a que todos os canais de televisão estão obrigados. As eleições presidenciais são um acontecimento público, do maior interesse nacional, daí que as concessionárias de televisão aberta transmitam habitualmente através de seus noticiários e de toda sua programação informações, opiniões e comentários relativos à campanha e ao processo eleitoral. As concessionárias que cubram em qualquer de seus programas a eleição presidencial, deverão proporcionar à cidadania uma informação que seja completa, independente e imparcial. [...] O princípio do pluralismo exige uma cobertura equilibrada das diversas posições em jogo. Os critérios para determinar quando se obteve esse equilíbrio são flexíveis. Com esta flexibilidade se procura responder à necessidade de sopesar a exigência de uma cobertura pluralista, com a liberdade que têm os canais para decidir como, quando e em que medida devem ser cobertos os fatos de caráter noticioso e as diversas opiniões. O Conselho Nacional de Televisão considerará que esta obrigação foi cumprida adequadamente se as concessionárias procurarem, de modo razoável, que suas audiências estejam bem informadas acerca dos principais assuntos em debate e da posição de todos os candidatos através de sua programação [...] no exercício da liberdade de informar, enquanto meio de formação da opinião pública em assuntos de interesse geral, a televisão e os profissionais da informação têm plena faculdade para avaliar as atividades ou propostas dos candidatos em atenção a seu mérito noticioso. A obrigação de respeitar o pluralismo político não pode ser interpretada de maneira tal que distorça o peso das notícias [...] De cada serviço de radiodifusão se espera um tratamento leal a todos os candidatos. As concessionárias devem

---

(*continuação*) para tal fim, terá sua supervigilância e fiscalização, quanto ao conteúdo das emissões que através deles se efetuam, em conformidade com as normas desta lei. Entender-se-á por correto funcionamento desses serviços o permanente respeito, através de sua programação, aos valores morais e culturais próprios da Nação, à dignidade das pessoas, à proteção da família; *ao pluralismo*; à democracia; à paz; à proteção do meio ambiente; e à formação espiritual e intelectual da infância e da juventude dentro deste marco de valores” (os grifos são da autora).

responder à sua obrigação para com o eleitorado de proporcionar-lhe uma cobertura completa, veraz e objetiva dos acontecimentos. As regulamentações sobre pluralismo requerem que os candidatos rivais tenham a oportunidade de expressar seus pontos de vista. O respeito do princípio do pluralismo supõe uma razoável proporcionalidade e não implica igualdade absoluta nem distribuição mecânica de tempos de aparição dos candidatos em televisão. A conduta dos canais, referente ao respeito desse princípio, deve ser julgada de maneira global e considerando períodos amplos de tempo, pois poderia ser difícil na prática a expressão simultânea das diversas tendências e opções políticas em competição.

O interessante fundamento da norma sobre pluralismo citada confirma bem que este não se apóia, em realidade, na ausência de uma estrutura de empresas ou de mercado concentrada, no que se refere aos meios televisivos, mas antes na atitude deles em relação ao serviço prestado à verdade e ao tratamento equitativo.

#### *Os limites éticos e a auto-regulação informativa*

No Chile, sem prejuízo dos controles internos das empresas de meios de comunicação, a atividade delas está demarcada também por pautas éticas do *Colegio de Periodistas*, como também pelo valioso trabalho do Conselho de Ética dos Meios de Comunicação, dependente da Federação de Meios de Comunicação de Chile A.G.

Este último Conselho produziu uma valiosa jurisprudência ética nos últimos anos sobre numerosas matérias pertinentes aos meios de comunicação, da qual queremos destacar a resolução nº 132, de 21 de junho de 2006, complementada por um anexo entregue às entidades que integram a Federação de Meios de Comunicação Social em agosto de 2006. A resolução contém diversas recomendações e destaca que, embora os critérios profissionais levados em conta sejam aplicáveis a qualquer atividade informativa, eles têm especial relevância na área econômica. Isso obedece à diretriz de que a transparência e a fidelidade no fornecimento dessa informação permitam que o mercado se desenvolva de modo natural e se evitem abusos ou ilícitos econômicos, e se facilite a participação igualitária das pessoas no mercado. As recomendações são as seguintes:<sup>44</sup>

---

44. Os grifos são da autora.

- Cada meio de comunicação procurará estabelecer normas próprias e internas de auto-regulação em torno da cobertura das notícias sobre economia, negócios e finanças. Isso supõe determinar, a priori, as condutas esperadas e desejáveis dos proprietários, dos diretores, dos editores e dos jornalistas, e, em geral, de toda pessoa cujo trabalho se relaciona com a produção de informações.
- Ao explicitar as relações que estima adequadas, cada meio de comunicação terá de *distinguir com clareza entre o âmbito comercial e a atividade jornalística*, bem como entre ambos, a publicidade e a contratação de anúncios. Também deverá fazê-lo entre estas últimas e a comunicação corporativa.
- A auto-regulação que cada meio estabelecer não poderá limitar-se a uma declaração de política editorial geral, mas terá de reconhecer as dificuldades existentes e determinar as ações esperáveis e as que terão de ser evitadas, indicando-se com clareza as responsabilidades internas que devem ser assumidas.
- Deve-se informar ao público, aos anunciantes e ao mercado sobre as condições em que se quer receber e transmitir a informação do setor econômico, *a fim de cuidar que as relações entre as pessoas, o mercado, o governo e as empresas sejam transparentes*.
- Estas orientações devem ser explícitas, e terão de ser avaliadas periodicamente para introduzir as correções necessárias.

O anexo que acompanha a Resolução nº 132 foi preparado com base na experiência comparada, com especial referência a códigos de boas práticas de periódicos estrangeiros, e pode servir de pauta para que os meios elaborem suas orientações na questão, de acordo com suas respectivas realidades. O anexo se refere à qualidade da informação econômica e às situações que podem afetá-la (erro, *informação parcial* ou não confirmada, manipulação), à independência jornalística e às situações que podem afetá-la (necessidade de diferenciar a área comercial do setor jornalístico dos meios de comunicação; pressões externas ao meio; segredo de fonte e segredo de tema; vazamentos; *comunicações corporativas*), e aos conflitos de interesse e às situações em que eles ocorrem (compra e venda de instrumentos financeiros por quem trabalha em um veículo de comunicação; *atuações de proprietários de mídia, seus familiares e suas relações; participação de jornalistas em outros trabalhos; uso de informação*).

Finalmente, o anexo sublinha as características gerais que deve ter todo processo de auto-regulação, como a busca da transparência, a definição de padrões de qualidade do trabalho jornalístico, a determinação das áreas mais

conflituosas, e o estabelecimento de sistemas de avaliação periódica e de sanções por não-cumprimento do proposto.

## ALGUMAS CONCLUSÕES

**A** concentração dos meios de comunicação é percebida atualmente tanto como um perigo, como uma situação própria de muitas estruturas midiáticas. De fato, às vezes o próprio mercado, a existência de um núcleo publicitário inelástico e a exigência de autofinanciamento forçam os meios a se concentrarem e aproveitarem economias de escala e sinergias necessárias para sua subsistência.

Esse cenário é próprio dos modelos liberais e abertos, nos quais o Estado, sem renunciar a seu papel regulador ou à gestão direta de alguns meios de comunicação, se acha privado de desempenhar esse papel exclusivamente ou de modo monopolista, precisamente em reconhecimento do pluralismo como uma das condições mais básicas das democracias materiais e operativas. Isso não evita, sem dúvida, que exista um certo incômodo de alguns setores da sociedade ao comprovarem que a liberdade de expressão é um direito de todos, mas que a possibilidade de manter e de operar um meio de comunicação está reservada a uns poucos, com os meios e as possibilidades de fazê-lo.

Ao colocar-se a exigência de pluralismo frente às possibilidades de concentração de meios, é necessário, no entanto, distinguir a esfera do puramente quantitativo do âmbito qualitativo, que deve ser privilegiado. Trata-se de diversidade, de objetividade e de veracidade, mais do que de uma grande quantidade de meios na perspectiva numérica (variedade). De fato, numerosas pesquisas e medições contrastam as opiniões do público sobre pluralismo com a realidade da estrutura empresarial dos meios de comunicação e, às vezes, a percepção de viés ou de falta de diversidade é mais forte em relação aos meios de comunicação não concentrados, mas excessivamente homogêneos em sua grade de programação ou em seu enfoque da realidade.

Desse modo, a demanda do público por qualidade de informação, por exatidão e rigor da mensagem, por oferta diversificada de programas e pela ênfase de certos conteúdos, sobretudo no caso dos meios audiovisuais, deve ser um objetivo muito mais concreto por parte das regulamentações legais ou das auto-regulações éticas que pretendem forçar a ampliação de participantes ou estabelecer barreiras de entrada à concentração de meios, o que pode não solucionar em absoluto a complexidade da problemática sobre o pluralismo midiático e informativo existente na maioria dos países ocidentais.

O Chile é um bom exemplo dessas afirmações e embora existam limites e controles legais para uma concentração de meios de comunicação que possa desequilibrar o mercado ou afetar o público, as regulamentações mais específicas e as pautas éticas se dirigem diretamente, mais do que a impedir a integração horizontal dos meios, a procurar a amplitude de conteúdos, o tratamento equitativo, a transmissão veraz de fatos e notícias e a opinião fundada e responsável.