UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

- STRICTO SENSU - DOUTORADO

LINHA DE PESQUISA: MÍDIA, LINGUAGENS E PROCESSOS SOCIOPOLÍTICOS

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: A GARANTIA FORMAL E AS SUAS CONTRADIÇÕES

Raimunda Aline Lucena Gomes

RECIFE

Junho/2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

- STRICTO SENSU - DOUTORADO

LINHA DE PESQUISA: MÍDIA, LINGUAGENS E PROCESSOS SOCIOPOLÍTICOS

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: A GARANTIA FORMAL E AS SUAS CONTRADIÇÕES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, banca de defesa, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora, sob a orientação do Prof. Dr. Marco Mondaini.

Raimunda Aline Lucena Gomes

RECIFE

Junho/2015

Catalogação na fonte

Bibliotecária Delane Mendonça de Oliveira Diu CRB4-849/86

G633l Gomes, Raimunda Aline Lucena

A liberdade de expressão e o direito humano à comunicação na América Latina: a garantia formal e as suas contradições. / Raimunda Aline Lucena Gomes. – Recife: O Autor, 2015.

427 f.: il.

Orientador: Marco Antonio Mondaini de Souza.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Comunicação, 2015.

Inclui referências.

1. Comunicação – América Latina. 2. Liberdade de expressão. 3. Direitos humanos - comunicação. I. Souza, Marco Antonio Mondaini de (Orientador). II.Titulo.

302.23 CDD (22.ed.) UFPE (CAC 2016-16)

Raimunda Aline Lucena Gomes

TÍTULO DO TRABALHO: A Liberdade de Expressão e o Direito Humano à Comunicação na América Latina: a garantia formal e as suas contradições.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Aprovada em: 18/06/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Cristina Teixeira Vieira de Melo
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.Dr. José Afonso da Silva Júnior
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Paula Reis Melo
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior
Universidade Federal da Integração Latino-Americana(UNILA)

RESUMO

A presente pesquisa investiga o processo de garantia formal do Direito humano à comunicação na América Latina e suas contradições, a partir da experiência de sete Países da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela - com foco nas relações entre Estado, política, liberdade, comunicação, radiodifusão e Direitos Humanos. Para isto, empreende-se um estudo aprofundado sobre o conceito da comunicação como direito humano e suas relações com o conceito da liberdade de expressão; uma análise sobre as legislações de radiodifusão dos Países investigados, nas décadas de 1980, 1990 e 2000; como também das recomendações presentes nos Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. A pesquisa trabalha com autores da Comunicação Social, bem como da interdisciplinaridade desta com outras áreas do conhecimento das Ciências Sociais. Tem como orientação epistêmica o pensamento crítico, portanto a dimensão sócio-histórica e o método de análise dialético, com ênfase na produção de conhecimento da América Latina sobre a América Latina, do Sul sobre o Sul. A investigação igualmente estabelece como marco teórico os estudos críticos que problematizam o conceito de público, privado e estatal, aplicado às políticas e sistemas de comunicação, e valem-se da análise dialética para identificar as condições políticas, econômicas, sociais e culturais que atuam no processo de garantia formal dos Direitos Humanos, especificamente do direito humano à comunicação. A garantia formal do direito humano à comunicação, no entanto, não é uma questão simplesmente técnica/jurídica. A invisibilidade e o silêncio desse direito no discurso do marco legal de proteção dos Direitos Humanos e nas legislações nacionais de radiodifusão implicam condicionamentos a outras dimensões da vida social, política, cultural e econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Liberdade de Expressão; Direito humano à comunicação; América Latina

ABSTRACT

This research investigates the formal assurance process of the human right due to the Communication in Latin America from the seven countries experience the Union of South American Nations (UNASUR), focusing on the relationship between state, politics, freedom, communication, broadcasting and Human Rights. For this, it undertakes-one depth study of the concept of communication as a human right and its relations with the concept of freedom of expression; an analysis of the laws of broadcasting of the countries, in the 1980s, 1990s and 2000s; as also an investigation of these recommendations in the Commission's Annual Reports Commission on Human Rights - Special Rapporteur for Freedom of Expression (81 documentary files). The research worked with authors Social communication and interdisciplinarity of this to other areas of knowledge of Social Sciences. Its orientation epistemological thought critical, so the socio-historical dimension and the dialectical method of analysis, with emphasis
in knowledge production in Latin America on Latin America, South on South. The research also sets a theoretical framework the critical studies problematize the concept of public, private and state, applied to policies and systems communication, and worth-the dialectical analysis to identify the political, economic and cultural operating in the formal assurance process Rights Human, specifically the human right to communication.

KEYWORDS: Freedom of Expression; Human Right to Communication;

Latin America.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO I

LIBERDADE E COMUNICAÇÃO – além da livre extensão da palavra 45

1. Da Liberdade de Expressão ao Direito Humano à Comunicação 55

1.1 Liberdades Negativas e Liberdades Positivas 60

1.2 Emancipação Política e Emancipação Humana 63

2. Pressupostos conceituais do Direito Humano à Comunicação: o direito de compartilhar a palavra 66

2.1 Uma Nova Ordem Mundial da Comunicação com e na América Latina 74

2.2 O discurso da Lei como espaço de conflito e luta por direitos 82

CAPÍTULO II

A DÉCADA DE 1980: REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA 86

1. Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 96

1.1 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1979-1980) 98

1.2 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1980-1981 – Limitações à Liberdade de Expressão) 99

1.3 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1981-1982).....102

1.4 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1985-1986).....104

1.5 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1988-1989).....107

2. Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão: 111

2.1 Argentina 112

2.2 Bolívia 124

2.3 Brasil 132

2.4 Chile 146

2.5 Equador 154

2.6 Uruguai 161

2.7 Venezuela 168

CAPÍTULO III

A DÉCADA DE 1990 – ESTADO MÍNIMO, NEOLIBERALISMO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA 176

1. Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatórios Anuais sobre Liberdade de Expressão da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 181

1.1 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1989-1990) 182

1.2 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1990-1991) 184

1.3 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1991) 188

1.4 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1992-1993) 189

1.5 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1993 – A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e o Sistema Interamericano para a Proteção dos Direitos Humanos: promoção e proteção reafirmadas) 189

1.6 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1994) 192

1.7 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1996) 194

1.8 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1997) 197

1.9 Relatório Especial do Relator sobre a Liberdade de Expressão (1998 – Relatoria para a Liberdade de Expressão) 198

1.10Relatório Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão (1999) 216

2. Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão : 222

2.1 Argentina 222

2.2 Bolívia 228

2.3 Brasil 233

2.4 Chile 239

2.5 Equador 245

2.6 Uruguai 250

2.7 Venezuela 250

CAPÍTULO IV

A DÉCADA DE 2000 – A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO SOB A ÉGIDE DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS NA AMÉRICA LATINA 255

1. Relatórios Anuais sobre Liberdade de Expressão da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 263

1.1 Relatório Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão (2000) 264

1.2 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2001) 272

1.3 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2002) 278

1.4 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2003) 286

1.5 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2004) 294
1.6 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 302
1.7 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2006 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 307
1.8 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2007 – Volume II - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 312
1.9 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2008 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 322
1.10Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2009 - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 330
1.11Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2010 - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão) 341
2. Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão : 347
2.1Argentina 348
2.2 Bolívia 372
2.3 Brasil 374
2.4 Chile 378
2.5 Equador 380
2.6 Uruguai 383
2.7 Venezuela 386

CONSIDERAÇÕES FINAIS 499
BIBLIOGRAFIA 411

VOY A VIVIR (1949)

YO NO voy a morirme. Salgo ahora,
en este dia lleno de volcanes
hacia la multitud, hacia la vida.
Aquí dejo arregladas estas cosas
hoy que los pistoleros se pasean
con la "cultura occidental" en brazos,
con las manos que matan en España
y las horcas que oscilan en Atenas
y la deshonra que gobierna a Chile
y paro de contar.
Aquí me quedo
con palabras y pueblos y caminos
que me esperan de nuevo, y que golpean
com manos consteladas em mi puerta.
(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

INTRODUÇÃO

Eduardo Galeano, jornalista e escritor uruguaio, afirma em poema intitulado "O Direito ao Delírio" [1], que "[...] a comida não será uma mercadoria nem a comunicação um negócio, porque a comida e a comunicação são Direitos Humanos; [...]". A presente investigação científica ratifica a assertiva. Principal premissa desse estudo - a comunicação é um Direito Humano -, tal afirmação força a interpelação primeira da pesquisa em curso: o Direto Humano à Comunicação é garantido na América Latina?

A princípio, a comida é a energia vital para viver, criar, construir, trabalhar; a comunicação entre os seres humanos, a externalidade da sua diferença entre os demais animais, por meio da linguagem, da escrita, concretude do espírito, da razão. Para o escritor uruguaio, a existência negociável da comunicação e mercadológica da comida é antagônica a sua condição de Direito Humano. Então convida todos ao delírio, a imaginar um mundo onde a realidade dos Direitos Humanos venha a efetivar-se.

Mas, falar, escrever, emitir e receber sons e imagens não é parte da vida humana há muito? Sim e não. A história é farta em exemplos de como essas ações, aparentemente experienciadas por todos os seres humanos, foi sendo privilégio de alguns, transformados depois em direitos de alguns. Um elemento diferenciador nas relações humanas, o poder, transformou radicalmente essas "simples" e "corriqueiras" ações em algo disputado por indivíduos, coletivos e Estados. O poder da religião, o poder do Estado, o poder do Capital, o poder do conhecimento - só para citar os mais conhecidos no decurso histórico - condicionaram e determinaram o lugar da comunicação cada vez mais distante dos Direitos Humanos.

Com a inquietação por encontrar respostas ou formular melhores perguntas, e sobretudo o compromisso científico e político de contribuir para a construção de um pensamento latino-americano sobre a Comunicação como Direito Humano, este trabalho traça o seguinte objetivo principal: investigar o processo de garantia formal do Direito Humano à Comunicação na América Latina e suas contradições, a partir da experiência da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela, Países integrantes da Unasul[2], com

[1] Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=QZ7Szy0sg6M. Acesso em : 06/05/2014.
[2] A Unasul (União das Nações Sul-Americanas) é um tratado entre os doze Países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. "A Unasul

foco nas relações entre Estado, política, liberdade, comunicação, radiodifusão [3] e Direitos Humanos.

Objetiva, ademais, realizar um estudo aprofundado sobre o conceito da comunicação como direito humano e suas relações com o conceito da liberdade de expressão; analisar o marco regulatório dos serviços públicos de radiodifusão de sete Países membros da Unasul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela - nas décadas de 1980 (redemocratização política), 1990 (política econômica neoliberal) e 2000 (ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda[4]), com foco na garantia formal da liberdade de expressão e do Direito Humano à Comunicação; desenvolver um estudo sobre as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE) durante as décadas de 1980, 1990 e 2000[5], identificando contradições, aproximações, diferenças, mas antagonismos importantes entre a garantia da Liberdade de Expressão e do Direito Humano à Comunicação nesses documentos.

O critério de escolha dos sete Países integrantes do corpus, dentre os doze membros da Unasul, deve-se a algumas características políticas, socioeconômicas, culturais e

---

tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados." Ficam fora desse estudo Guiana e Suriname.
Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul. Acesso em: 26.03.2012.

[3] Serviço Público de Televisão e Rádio abertas, cuja concessão, permissão ou autorização de exploração são outorgadas pelo Estado. As legislações que regulamentam os sistemas nacionais de radiodifusão pública diferenciam-se entre os Países da Unasul analisados na presente pesquisa. Algumas normas separam radiodifusão das telecomunicações, como é o caso do Brasil, Argentina, Equador e Uruguai. Na Venezuela, Bolívia e Chile existem Leis de Telecomunicações englobando também o serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

[4] Diante da complexidade dos conceitos de "esquerda e centro-esquerda", da abrangência do objeto de estudo não incorporá-los à discussão teórico conceitual, mas ainda reconhecendo a necessidade de reafirmar este discurso, a presente pesquisa adota para ambos o mesmo sentido dado, por MORAES (2011, p.22), à palavra progressista: " [...]uma linha de pensamento que se comprometa explicitamente com tudo o quanto se possa mudar, transformar e humanizar na sociedade. Sentido bem próximo ao proposto por Raymond Williams: ' Ainda se pode usá-lo simplesmente como termo oposto a conservador; isto é, para referir-se a alguém que aprova ou defende a mudança'. Williams observa que 'progressista' tem sido usado tanto para referir-se à esquerda quanto para distinguir partidários de uma mudança 'moderada e ordenada'."

[5] Período de mudanças nos marcos regulatórios de muitos dos Países da Unasul, empreendidas por governos considerados progressistas (de esquerda e centro-esquerda).

comunicacionais que os uniram praticamente em um bloco. Nas palavras de SAINTOUT e VARELA se justifica o recorte da presente pesquisa.

> Nas últimas décadas surgem na América Latina governos que respondem aos interesses populares, e que devido a esta condição alguns se localizam como governos populistas (Laclau, 2005) ou como parte da chamada Nova Esquerda. Governos que mais além de todas as suas diferenças têm em comum uma ou várias das siguintes características: a) uma crítica ao neoliberalismo; b) preocupação pela redefinição do sentido do universal; c) inserção dsa necesidade de uma redistribuição mais equitativa dos Capitais simbólicos e materiais; d) políticas de memória, verdade, justiça; e) aposta na unidade regional.
> Todos estes governos tem encontrado nos monopólios dos meios de comunicação seus principais opositores, que confrontam cada uma de suas medidas e tem agredido especialmente as figuras dos presidentes. Para entender que os conflitos entre meios e governos populares nao são conflitos isolados entre presidentes e jornalistas, como apresentam certas interessadas construções de sentido comun, é necessário realizar a pergunta em torno do da situação destes meios. ¿O que são os meios? ¿São somente instrumentos, mediadores da informação? Podem ser pensados como simples meios/canais de comunicação? Calro que não. (SAINTOUT; VARELA, 2013, p. 2, tradução nossa)

Esta investigação aponta também a indissociável relação entre comunicação e liberdade, além do processo que vai da liberdade de expressão ao Direito Humano à Comunicação. A problematização aqui analisada vai além da democratização da propriedade dos meios, necessária, mas não fundante. Tampouco reconhece esse processo como linear, em ascensão constante; ao contrário, é uma história de contradições e antagonismos, avanços e retrocessos, dialético como a própria história da sociedade Capitalista ocidental.

Outro ponto importante do referente estudo é partir da reiteração de uma história própria da América Latina, ao Sul, desde seus contextos político, econômico, social e cultural, contrária à imposição de toda uma lógica eurocêntrica de apreensão da realidade, de projeto civilizatório para o mundo e não com o mundo, de resolução de problemas, de autorização de saberes, de instrumentalização epistêmica e tecnológica, de modelo de Estado e sociedade civil, de modelo de democracia, liberdade e comunicação. Não obstante procure dialogar com o pensamento crítico europeu, avança à compreensão da realidade do Sul com o Sul. Há o reconhecimento do enorme desafio epistemológico de reunir tradições teóricas, a grosso modo, antagônicas, mas reconhecidas nesta investigação como críticas que se complementam e permitem uma aproximação maior ao objeto em questão, à apreensão da realidade.

Realiza-se também um resgate da dissertação de mestrado da autora - A Comunicação como Direito Humano: um conceito em construção – estudo que reconhece a Comunicação

como Direito Humano, aponta pressupostos conceituais e destaca a invisibilidade desse direito nas principais Declarações, Convenções e Tratados em matéria de Direitos Humanos[6], em âmbito Global, da Organização das Nações Unidas (ONU) e Regional, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

É considerável atentar que a dissertação de mestrado acima mencionada é o principal ponto de partida da autora, sobretudo a partir de uma vasta pesquisa bibliográfica e documental inicial, para construção das suas premissas e hipóteses da presente tese. Esta busca contribuir com o processo de desvelamento e compreensão sobre a realidade de garantia formal, e suas contradições, da Comunicação como Direito Humano na América Latina, especificamente na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela. Nesse sentido, este trabalho de investigação pensa criticamente os conceitos de liberdade de expressão e Direito Humano à Comunicação, além de identificar suas garantias formais em documentos que são parte do construto da história das liberdades e da comunicação na América Latina e no Mundo.

O ineditismo e a importância desta pesquisa científica encontra-se justamente na tentativa de aprofundar o estudo sobre o conceito da comunicação como um direito humano, reconhecendo-o mais amplo que o da liberdade de expressão; igualmente investigar a possibilidade da garantia desse novo direito, a partir dos marcos regulatórios da radiodifusão dos Países membros da Unasul e dos Relatórios da CIDH e da RELE. Alguns desses Países, como Venezuela, Bolívia e Equador, são acusados nos Relatórios da Comissão e da Relatoria de serem violadores da liberdade de expressão. A garantia formal do Direito Humano à Comunicação, no entanto, não é uma questão simplesmente técnica/jurídica. A invisibilidade e o silêncio desse direito no discurso do marco legal de proteção dos Direitos Humanos e nas legislações nacionais de radiodifusão implicam condicionamentos a outras dimensões da vida social, política, cultural e econômica.

Para isso, levantam-se aqui alguns pressupostos ao estudo das relações entre liberdade de expressão e o Direito Humano à Comunicação. É condição a sua apreensão ideal repensar criticamente, ou seja, a partir de uma práxis – teoria que é crítica e prática que é luta política –

[6] Foram analisados os seguintes documentos do século XX: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pactos dos Direitos Humanos Civis e Políticos (1966); Pacto dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção Interamericana de Direitos Humanos/Pacto de San José da Costa Rica (1968).

a liberdade, a comunicação e os Direitos Humanos; reconhecer o agravamento da contradição opressores *versus* oprimidos, com matizes além do econômico, mas ainda sob as regras do Capital; atentar às imbricações entre Estado e sociedade civil na complexidade da globalização do Capitalismo neoliberal; considerar as especificidades históricas – epistêmicas, sociais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas – da relação colonial Norte/Sul; vocalizar os desafios e demandas à comunicação social forjados nos serviços públicos de radiodifusão (explorados pelo Estado, por empresas privadas/comerciais e privadas/ não comerciais)[7]. Outro pressuposto fundante vem do pensamento freireano sobre educação (2013, p. 11). A comunicação, enquanto processo libertador, também é "incompatível com [...] uma mídia [...] que, de maneira consciente ou mistificada tem sido prática de dominação". Esta mídia, na América Latina, tem sido a dona hegemônica da palavra.

A pesquisa anterior registra que, em 1969, o francês Jean D´Arcy (UNESCO, 1984, p. 290-291) publica, em um trabalho intitulado *Les Droits de L'homme à Communiquer* (Os Direitos do Homem a Comunicar), a premência de um novo direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ele chama atenção à necessidade da criação do direito à comunicação, por entender que a fundamentação, até então, nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), tocante à comunicação, não mais contemplava a amplitude desse direito e do próprio conceito de comunicar. Os argumentos construídos por D´Arcy fomentam uma série de debates na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/UNESCO, sobretudo em relação à criação de novos marcos regulatórios para a comunicação, via tecnologias massivas de produção e difusão de informação e conhecimento, posto que os vigentes não mais atendiam às demandas dos avanços da indústria midiática de massa.

Nos três últimos anos da década de 1970 e início da década de 1980, a UNESCO produz o relatório "Um Mundo, Muitas Vozes", sobre a situação da Informação e da Comunicação no planeta. Também intitulado de "Relatório McBride"[8], a publicação aponta o

[7] Independente de ser explorado pelo Estado, por organizações sem fins lucrativos e por empresas privadas/comerciais, a radiodifusão é um serviço público, distribuido de forma gratuita e direta ao público em geral.

[8] Em homenagem ao prêmio Nobel da Paz e prêmio Lênin da Paz, Sean MacBride, presidente da Comissão responsável por elaborar o relatório. A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação iniciou seu trabalho em 1977 e foi integrada por 16 pessoas: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel Garcia Mérquez (Colômbia), Sergei Losev (URSS), Mochtar Lubis (Indonesia), Mustapha Masmoudi (Tunis), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan

alto índice de concentração da propriedade dos meios de comunicação; o caminho unilateral do fluxo de informação, do Norte ao Sul; a usurpação da palavra a um contingente populacional com características semelhantes: pobreza extrema, subdesenvolvimento, ausência de tecnologias da informação e comunicação.

> As décadas de 1970 e 1980 representaram significativamente as disputas por hegemonia. Com o avanço das tecnologias digitais de informação e comunicação, os holofotes passaram a destacar, além dos meios e seus efeitos, de que forma se retroalimentavam os modelos desiguais de comunicação e de desenvolvimento econômico. A pergunta não passou a ser somente: que meios existem e que qualidade de comunicação está sendo feita? E sim: que prejuízos podem acarretar, a indivíduos e coletivos, a negação do direito de se comunicar nas sociedades complexas de um mundo industrializado e competitivo? Os Países chamados periféricos - pós-coloniais e de terceiro mundo - começaram a indagar sobre os possíveis implicativos resultantes da relação entre a desigual distribuição dos bens materiais e a desigualdade no fluxo dos bens simbólicos – informação, conhecimento, artes, valores, crenças, modos de vida. O que o empobrecimento de alguns povos tinha a ver com a sua impossibilidade de se comunicar? E o que essa dificuldade acarretava ao seu desenvolvimento social, à sedimentação da sua identidade e ao reconhecimento de sua alteridade? Que relações poderiam existir entre a cultura e a comunicação e estas que diálogo poderiam manter com os quadros econômicos, políticos e ideológicos? (GOMES, 2007, p. 43)

E o principal discurso do relatório, até os dias atuais, fica por conta do reconhecimento da urgência em tratar a comunicação como uma questão de Direitos Humanos. Entre as principais recomendações estava a premência em desconstruir a estrutura de monopólios e oligopólios impeditivos ao livre fluxo de informação e a uma via bilateral de comunicação entre os povos do mundo. Assim sendo o caminho apontava a uma nova pauta de regulamentação do sistema comunicacional global e regional. Nas palavras do Relatório,

> Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos Direitos Humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – indivíduos ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Esta idéia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das idéias atuais que levam ao reconhecimento de novos Direitos Humanos. [...] Na verdade, as disparidades são cada vez maiores e mais graves. Isto indica que existem outras necessidades que não são unicamente as de assistência: a eliminação das estruturas injustas e opressoras, a revisão da divisão atual do trabalho e o

---

Osolnik (Yugoslavia), Gamal El Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Países Baixos), Juan Somavia (Chile), Boobli George Verghese (Índia), Betty Zimmerman (Canadá). Mais informações sobre a Comissão podem ser encontradas no Relatório – (UNESCO, 1988, p. 493 – 494).

> estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial. A comunicação é um fiel reflexo das disparidades que caracterizam o mundo internacional e, por conseguinte, necessita de algumas mudanças que tenham esse mesmo alcance. Essas são as razões fundamentais que advogam em prol do estabelecimento de uma nova ordem mundial da comunicação. (UNESCO, 1983, p. 287-302-303).

Em vista disso, a pressão dos Países desenvolvidos, potenciais detentores das tecnologias de informação e comunicação, substituiu a pauta do direito à comunicação pela discussão sobre os perigos da censura e do controle estatal aos meios de comunicação. Em 1984, os Estados Unidos se retiram da UNESCO, juntamente à Inglaterra e ao Japão. "Até o final dos anos de 1980, quando a UNESCO, passou a não mais usar nas suas Resoluções Gerais os termos "Nova Ordem Econômica Internacional", "Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação", e "direito à comunicação ou de comunicar", não se tinha uma construção consensuada sobre o conceito em si (GOMES, 2007, p.44). Acrescenta Gifreu (1986, p 7, tradução nossa):

> O debate internacional da comunicação é um debate essencialmente contemporâneo e substancialmente político. Forma-se com o desenvolvimento da segunda Guerra Mundial, nasce com a vitória dos Aliados e a emergência da nova potencia hegemônica que são os Estados Unidos da América, cresce ao longo do pós-guerra em meio marcado pela guerra fria e pelo processo de descolonização, e chega aos anos setenta em plena crise de puberdade e de crescimento, para culminar nos oitenta com um grau de maturidade já notável. O informe MacBride, terminado e aprovado em 1980, poderia simbolizar este ponto de variação no avanço, globalização e internacionalização da discussão da comunicação e informação. E quando em 31 de dezembro de 1984 os Estados Unidos decidem concretizar a decisão de abandonar a Unesco, parece cumprir-se este primeiro ciclo de maturidade do debate.

A retomada do debate acontece na primeira década do século XXI, por ocasião da realização das edições da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação[9]. A discussão internacional sobre o Direito Humano à Comunicação volta como pauta política, após mais de uma década de silêncio na ONU. Sob a égide de uma campanha internacional intitulada

[9] A Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI) foi um encontro realizado pela Organização das Nações Unidas – ONU, sob a responsabilidade da União Internacional de Telecomunicações (UIT) com participação de mais de 50 chefes de Estado. A CMSI é também relacionada com a UNESCO. A primeira edição aconteceu em 2003, em Genebra, e a segunda edição em 2005, em Túnis.

CRIS[10] – *Communication Rights in the Information Society (*Direito à Comunicação na Sociedade da Informação), objetiva-se criar um Projeto de Governança Global do Direito à Comunicação. O cenário é de consolidação do Capital imaterial como fim absoluto das globalizações econômica, política e cultural.

O discurso da Comunicação como Direito Humano, fundamental, inalienável, interdependente e indivisível dos demais Direitos Humanos, ganha capilaridade nas mais diversas lutas sociais e torna-se bandeira política, entre outras, da AMARC – Associação Mundial de Rádios Comunitárias, da WACC - World Association for Christian Communication[11], do Artigo XIX[12], do Fórum Social Mundial, do Fórum Brasileiro pela Democratização da Comunicação-FNDC, do Coletivo Brasileiro de Comunicação-Intervozes, da Abraço- Associação Brasileira de Rádios Comunitárias, do Conselho Federal de Psicologia (Brasil), e do IV Fórum Social das Américas[13]. A comunidade acadêmica nacional e internacional também vem contribuindo com as discussões sobre a relação da comunicação com os Direitos Humanos, a exemplo das iniciativas da Cátedra UNESCO, que realiza anualmente a Conferência de Mídia Cidadã e da *Internacional Association for Media and Communication Research*-IAMCR[14], organizadora de Conferência Internacional de Comunicação, com o tema "Comunicação e Direitos Humanos".

A América Latina é um dos cenários mundiais que apresenta mais radicalmente os conflitos de poder desenvolvidos nesta "Batalha da Mídia". Segundo Moraes (2009, p. 99-126), os governos progressistas, na primeira década do século XXI, vêm implementando iniciativas empenhadas em transformar o modelo privado e concentrador dos meios de

---

[10]A Campanha CRIS foi lançada em novembro de 2001 pela Plataforma para os Direitos de Comunicar, formada por um grupo 'guarda-chuva' de ONGs internacionais, ativistas em mídia e comunicação, em resposta à Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (http://ww.itu.int/wsis).

[11]A WACC - World Association for Christian Communication (Associação Mundial para a Comunicação Cristã), é uma organização internacional que promove a comunicação como fator de transformação social. Exerceu a secretaria da campanha CRIS e realiza um projeto global de monitoramento da mídia desde 1995. (http://www.wacc.org.uk).

[12]A ARTIGO 19 é uma ONG de Direitos Humanos que desenvolve ações voltadas à promoção e defesa da Liberdade de Expressão e do acesso à informação. Atualmente executa seu trabalho em cinco programas regionais - África, América Latina, Ásia e Europa - e um programa jurídico. Tem sede em Londres, no Reino Unido, e escritórios regionais em Bangladesh, no Brasil, México, Nepal, Quênia e Senegal.

[13]O IV Fórum das Américas, em agosto de 2010, propõe medidas a serem tomadas pelos governos para a efetivação da comunicação como direito de todas as pessoas e coletividades. http://www.movimientos.org/foro_comunicacion/democratizar2010/

[14] Associação Internacional de Pesquisa sobre Meios de Comunicação. A Conferência Internacional sobre Direitos Humanos e Comunicação aconteceu em 2009, no México.

comunicação na região. Esse novo cenário político reconfigura o lugar do Estado na criação e implementação de políticas sociais, tentando romper com décadas de um modelo forjado no paradigma neoliberal de desregulamentação e privatização do público.

> Essas mudanças resultaram de mobilizações populares contra a degradação da vida social durante décadas de hegemonia do neoliberalismo. As políticas econômicas submissas ao chamado Consenso de Washington e ao Capital financeiro internacional aprofundaram a concentração de renda e o desemprego; desnacionalizaram e privatizaram setores estratégicos; enfraqueceram o papel do Estado nas áreas sociais; e suprimiram direitos trabalhistas e previdenciários. As reações nas cidades, no campo e nas urnas foram repostas contundentes ao agravamento da pobreza, indicando que a maioria dos habitantes desejava interromper a reprodução do círculo vicioso da exclusão transmitida de geração em geração. As reivindicações por emprego, distribuição de renda, moradia, saúde, transporte, educação, cultura, meio ambiente e reforma agrária voltaram a ganhar terreno. (MORAES, 2011,p. 16)

Em vista disso, a Unasul apresenta-se como uma tentativa formal de diálogo econômico, social, político e cultural entre os doze Países da América do Sul, com o intuito de estabelecer uma agenda comum que enfrente as disparidades econômicas e sociais dessa parte do continente, considerando e valorizando a diversidade política e cultural. As questões relacionadas às políticas e sistemas de comunicação (público, privado e estatal) e a mudança nos marcos legais para a garantia de uma comunicação pública, com equidade dos meios de produção e diversidade de conteúdos, ou seja verdadeiramente democrática, assumem centralidade no debate. Alguns Países como Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela saíram na frente e reformularam seus marcos regulatórios de radiodifusão, visando, sobretudo, desmantelar a estrutura dos monopólios e oligopólios midiáticos.

Outros ainda permanecem com as mesmas legislações, como o Brasil e seu Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, e o Decreto que regulamenta os serviços de radiodifusão de 1963[15]. No final da década de 2000, o maior País, em extensão territorial, do continente Sul-Americano realizou a primeira Conferência Nacional de Comunicação, fruto de um amplo debate entre o governo, empresários das telecomunicações e radiodifusão, e movimentos e organizações sociais. Entre as mais de 600 propostas aprovadas está a de criação de um novo marco regulatório das comunicações, com participação popular, que garanta o direito à comunicação e a liberdade de expressão em tempos de convergência

[15] Lei 4.117 de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações) e o O Decreto Nº 52.795 de 1963. (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão). (SANTANNA BITELLI, 2007).

tecnológica, mas também de contínua concentração dos meios de produção, difusão e distribuição dos bens simbólicos (informação e conhecimento).

> Daí a urgência de ampliarmos o conhecimento sobre experiências que caminham na direção da diversidade cultural, compreendendo-a como bem comum dos povos. A diversidade pressupõe revitalizar manifestações do contraditório e confrontar pontos de vista, recusando o pensamento único e suas inverdades em letras de fôrma. Trata-se de liberar o que os discursos hegemônicos desejam silenciar ou neutralizar: emergência de outras vozes e outras formas de perceber, traduzir e exprimir a variedade de mundos que o mundo contém. (MORAES, 2011, p. 17)

Um desses caminhos é o da comunicação dialógica, não bancária, não extensionista[16], base do direito humano à comunicação (GOMES, 2007, p. 1440). Como direito humano universal, indivisível, interdependente e correlacionado aos demais Direitos Humanos, a comunicação deve ser promovida, protegida e reparada. A luta por reconhecimento, garantia e efetivação desse direito, passa, obrigatoriamente, no atual modelo de Estado Democrático de Direito (realidade dos Países integrantes da Unasul), pela positivação em um marco regulatório. Por conseguinte a importância de analisar como este novo direito pode ou não estar sendo garantido nas regulamentações de radiodifusão na América Latina. A própria Unesco destaca no seu Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação (IPDC), como categorias de análise, a necessidade de "um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia[...]", "[...] transparência da propriedade [...]", e da "[...] mídia como uma plataforma para o discurso democrático" (UNESCO, 2008).

No campo normativo dos Direitos Humanos, sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) [17] e a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão[18], no relatório publicado em dezembro de 2009,

---

[16] FREIRE (2002,2013).

[17] "A CIDH é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos Direitos Humanos no continente americano. É integrada por sete membros independentes que atuam de forma pessoal e tem sua sede em Washington, D.C. Foi criada pela OEA em 1959 e, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), instalada em 1979, é uma instituição do Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos (SIDH)". Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp; Acesso em: 30/04/2015.

[18] A Relatoria foi criada em 1997. "Durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y manifestaron su satisfacción por la creación de la Relatoría Especial. Durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron el mandato de la Relatoría Especial y se comprometieron a apoyarla y asistirla. Asimismo, en distintas oportunidades, la

registra avanços e retrocessos relacionados à garantia da liberdade de expressão nos Países membros da Unasul e recomenda, incluindo toda a América Latina, "[...] que, ao elaborarem ou adaptarem sua legislação nacional, tenham em conta critérios de exceção claros e transparentes" (OEA, 2009, p. 491). Destaca ainda a premência dos meios de comunicação, sejam públicos, estatais ou privados, em promover um enfoque pluralista da informação e diversos pontos de vista para o pleno exercício da liberdade de expressão e de pensamento. Outro ponto preocupante para a Comissão é o acesso à informação e a diversidade de proprietários de meios de comunicação "através de, entre outros, sistemas transparentes de concessão de outorgas e, segundo proceda, regulamentações eficazes que impeçam a concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação." (OEA, 2009, p. 495).

O cenário apresentado evidencia a demanda por uma investigação científica sobre o atual processo de garantia formal do direito humano à comunicação na América Latina, sobretudo para identificar as contradições dos discursos dos Relatórios da OEA, via Comissão e Relatoria, comumente das legislações de radiodifusão pública dos Países da Unasul. É fundamental considerar, nesta pesquisa, as relações entre o papel do Estado (na construção, execução e fiscalização do marco legal da radiodifusão, enquanto serviço público) e os interesses dos governos, das empresas privadas/comerciais e organizações sem fins lucrativos, quando da exploração das frequências de rádio e Tvs abertas; bem como o discurso das novas regulamentações de radiodifusão vigentes nos Países integrantes da Unasul, e as denúncias e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a liberdade de expressão.

Nessa direção, algumas questões emergem de forma latente: os novos marcos regulatórios sobre os serviços públicos de radiodifusão, nesses Países, vem contribuindo com o processo de garantia da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação? Visam o interesse público? Qual diálogo existe entre os novos marcos regulatórios e os relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE)? Por sua vez, o discurso da Comissão e Relatoria contempla a garantia do direito à comunicação? Interessa à pesquisa, sobremaneira, desvelar as

---

Asamblea General de la OEA ha manifestado su respaldo a la labor de la Relatoría Especial y le ha encomendado el seguimiento o análisis de algunos de los temas a que se refiere el derecho a la libertad de expresión". Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp; Acesso em: 30/04/2015.

contradições do processo, apontando caminhos que possam responder estas perguntas, refutá-las ou elaborar novas problematizações.

Não existe, por sua vez, a pretensão de defender o direito formal, via legislações, como o único caminho de garantia aos Direitos Humanos, mas como sendo também imprescindível a busca de sua real efetivação. O discurso da lei é reconhecido, portanto, enquanto espaço de conflitos e contradições, assim a legislação é o resultado das disputas nas várias dimensões do poder nas sociedades modernas Capitalistas. A presente investigação compreende a legislação como parte do construto das realidades concretas, da vida social, ou seja, condicionada e condicionante dessa realidade (PACHUCANIS, 1988, p. 19). O discurso da lei pode servir para ratificar, reproduzir uma ordem opressiva, ser parte e instrumento dessa ordem, mas igualmente pode restringí-la, causar-lhe fissuras, ao vocalizar os direitos em detrimento dos privilégios. Assim, a presente investigação incorpora também a visão de Thompson, quando pondera:

> "[...]o domínio da lei em si, a imposição de restrições efetivas ao poder e a defesa do cidadão frente às pretensões de total intromissão do poder parecem-me um bem humano incondicional. Negar ou minimizar esse bem, neste século perigoso em que continuam a se ampliar os recursos e as pretensões do poder, é um erro temerário de abstração intelectual. Mais que isso, é um erro que se reproduz e aumenta por si mesmo, estimulando-nos a desistir da luta contra as más leis e procedimentos classistas e a nos desarmar perante o poder. Significa lançar fora toda uma herança de luta *pela* lei, e dentro das formas da lei, cuja continuidade jamais poderia se interromper sem lançar homens e mulheres num perigo imediato.(THOMPSON, 1987, p. 357)

Ademais, o estudo atual aprofunda e amplia os pressupostos conceituais sobre comunicação, liberdade, liberdade de expressão e direito humano à comunicação. No entanto, o foco agora é a América Latina e o processo de garantia ou não da comunicação como direito humano, especificamente nos Países da América do Sul, integrantes da Unasul. É parte fundante da história do sul desvelar as condições materiais e imateriais à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação. Pensar criticamente e evidenciar a garantia ou não desses direitos é contribuir com a práxis da liberdade e da comunicação na América Latina.

A complexidade do problema desse estudo, desde a dissertação de mestrado e agora na pesquisa do doutorado, está longe de ter sua apreensão finalizada, mas apenas uma aproximação a alguns aspectos da história social, política, econômica, cultural e ideológica do direito humano à comunicação sob a ordem do Capital. As chaves teóricas e documentais,

analisadas outrora e no presente, vêm abrindo portas que, até o momento, levam a pesquisa a caminhos com outras portas a serem abertas. E não poderia ser diferente em se tratando do desvelamento e compreensão da realidade da comunicação como direito humano nas sociedades Capitalistas, aqui especificamente a latino-americana. Em diálogo com Paulo Freire, é premente dizer que,

> O fundamental, porém, é que esta reflexão, de caráter teórico, não se degenere nos verbalismos vazios nem por outro lado, na mera explicação da realidade que devesse permanecer intocada. Em outras palavras, reflexão em que a explicação do mundo devesse significar a sua aceitação, transformando-se, desta forma, o conhecimento do mundo em instrumento para a adaptação do homem a ele. [...] Conhecer, na dimensão humana, que aqui nos interessa, qualquer que seja o nível em que se dê, não é o ato através do qual um sujeito, transformado em objeto, recebe, dócil e passivamente, os conteúdos que outro lhe dá ou impõe. O conhecimento, pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e reinvenção. Reclama a reflexão crítica de cada um sobre o ato mesmo de conhecer, pelo qual se reconhece conhecendo e, ao reconhecer-se assim, percebe o "como" de seu conhecer e os condicionamentos a que está submetido seu ato. (FREIRE, 2002, p. 27, grifo do autor)

É certamente o reconhecimento dessa busca constante, do conhecer e do como conhecer, o alimento da incessante curiosidade em deslindar, criticamente, o "como" do processo de garantia do direito humano à comunicação na América Latina via meios normativos; as contradições, aproximações, diferenças e antagonismos entre os conceitos de liberdade de expressão e direito humano à comunicação. Pensar criticamente estes conceitos não é meramente um exercício de problematizá-los do ponto de vista teórico, mas principalmente investigar sua força operacional sócio-histórica.

Apesar de considerar as conquistas normativas do Estado Democrático de Direito, sobretudo no que concerne ao universo dos Direitos Humanos, o presente estudo reconhece também os limites do exercício democrático[19] e de garantia e efetivação dos direitos (civis e

[19] Acompanha-se, neste estudo, às preocupações de Santos (2010, p. 44) quando indaga: "De forma mais ampla, parece que a modernidade ocidental só poderá expandir-se globalmente na medida em que viole todos os princípios sobre os quais fez assentar a legitimidade histórica do paradigma da regulação/emancipação deste lado da linha. Direitos Humanos são desta forma violados para poderem ser defendidos, a democracia é destruída para garantir a sua salvaguarda, a vida é eliminada em nome da sua preservação." Há diálogo também com a crítica de Wood (2006, p. 381) sobre o sentido dado à democracia moderna, "inseparável do Capitalismo": "[...] o Capitalismo é – em sua análise final – incompatível com a democracia, se por 'democracia' entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou governo do povo. Não existe um Capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O

políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais) sob a égide do Capitalismo. O recrudescimento das contradições constitutivas do paradigma liberal Capitalista, no século XX, sobretudo a partir da década de 1970, culminando com a era neoliberal Capitalista dos anos 1980/1990 e a crise mundial na década de 2000, expõe a fragilidade dessas conquistas.

> A insolvência crônica de nossos antagonismos, composta pela incontrolabilidade do Capital, pode, por algum tempo ainda, continuar a gerar uma atmosfera de triunfalismo, bem como ilusões enganadoras de permanência, como aconteceu em passado recente. Mas, no devido tempo, os problemas crescentes e destrutivamente intensos terão de ser enfrentados. Pois, se no século XXI ocorrer realmente o triunfalismo do 'século americano' do Capital, não haverá no futuro outros séculos para a humanidade, muito menos um milênio. (MÉSZÁROS, 2003, p. 16, grifo do autor)

À vista disso, investigar a garantia formal do direito humano à comunicação na America Latina conduz o presente trabalho a enfrentar, além de uma reflexão teórico conceitual sobre liberdade de expressão e direito humano à comunicação, os limites impostos a esses direitos pelo ordenamento do Capital. Por consequência, pensar o direito à liberdade de expressão ampliado ao direito humano à comunicação implica, portanto, ressignificar modelos de políticas e sistemas de comunicação, e determina uma forma específica de distribuição e uso dos meios de comunicação de massa. Esta passagem acontece com incorporação da dimensão coletiva da comunicação, mas sobretudo pela garantia de participação das diversidades políticas, econômicas, sociais e culturais, no processo de produção e difusão da informação e do conhecimento (HAMELINK, 2005, p. 143).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos atesta que a liberdade de expressão não é apenas o reconhecimento teórico do direito, mas compreende principalmente o direito de "fundar e utilizar qualquer meio apropriado para difundir o pensamento e fazê-lo chegar ao maior número de pessoas" (OEA, 2009, p. 393). Estabelece também que são as mídias de massa "que servem para materializar o exercício da Liberdade de Expressão, de tal modo que suas condições de funcionamento devem adequar-se aos requerimentos dessa liberdade" (OEA, 2009.p. 207). E acrescenta a indelével urgência em proibir o monopólio dessas mídias.

Capitalismo é estruturalmente antitético em relação á democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade Capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do Capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação Capitalista e às 'leis´ do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível. Isso significa que o Capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades." (WOOD, 2006, p. 382)

A realidade histórica da comunicação dos Países analisados demonstra um contraditório ao velho direito à liberdade de expressão e ao novo direito humano à comunicação: hegemonia do modelo privado com fins lucrativos de exploração dos serviços públicos de radiodifusão e concentração de canais de TVs e emissoras de rádio nas mãos de poucos proprietários. É um traço marcante do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa em toda América Latina, cujo controle absoluto está nas mãos de algumas famílias (MORAES, 2009, p. 110), desenvolvendo, como acontece no Brasil, as concentrações horizontal, vertical, de propriedade cruzada e monopólio em cruz[20] (LIMA, 2004, p.103).

Além da concentração da propriedade de meios, a Relatoria Especial denuncia, em 2009, o uso inadequado do Estado, instrumentalizado para defender interesses governamentais em detrimento do interesse público, causando sérias barreiras para o exercício pleno da liberdade de expressão em Países como Venezuela, Cuba, Argentina, Equador, Bolívia, Uruguai e Nicarágua.

> Os grandes grupos de comunicação que atuam na América Latina tem explorado as singulares características da região, a ausência de políticas estatais de serviço público para o setor das comunicações e a ausência de controles antimonopólicos, entre outros aspectos que distinguem a tradição regulamentadora Latino-Americana da europeia e da Norte-Americana, por exemplo. Capitalizando estas condições, os grupos de comunicação aceleraram os processos de concentração infocomunicacional na região da América Latina há quase duas décadas, ao ponto de serem os principais grupos, *de facto*, os donos das unidades de produção, armazenamento, comercialização e distribuição de mais de 80% dos conteúdos que recebem os cidadãos. São, pois, os donos da palavra. (BECERRA; MASTRINI, p. 45, grifo do autor, tradução nossa)

Por conseguinte, a conformação da mídia na América Latina, com altos níveis de concentração, tornou mais complexa a contradição opressores e oprimidos, bem como sua superação. Essa relação alcança, nas sociedades latino-americanas da contemporaneidade, patamares sobretudo simbólicos, além da potencialização do econômico. Esta tese, que para si, pretende-se práxis, opera sua análise crítica a partir do reconhecimento da existência concreta de opressores e oprimidos, dos que dizem a palavra e dos que a tem negada, dos que podem ser e dos que não são.

---

[20] No campo midiático, a concentração horizontal é demarcada pelo monopólio ou oligopólio de um mesmo veículo, a exemplo da TV aberta; a vertical é quando um único grupo controla toda a cadeia produtiva, mais a veiculação, comercialização e distribuição de conteúdos; propriedade cruzada é quando um único proprietário detém vários meios de comunicação (Rádio, TV abeta e fechada, Jornal, etc); e monopólio em cruz é a reprodução local ou regional da propriedade cruzada.

Este trabalho também reitera que a experiência do mundo capitalista é de liberdade e comunicação como extensão, leia-se transferência, depósito, distribuição, negação da práxis (FREIRE, 2013). Por outro lado, é conjuntamente de lutas sociais em busca do contraditório, ou seja a possibilidade do diálogo, da interação, do intercâmbio, assim pois constitutivo de uma liberdade e comunicação incapacitadas à dominação. Daí, a fim de pensar criticamente um caminho latino-americano que vá da liberdade de expressão ao direito humano à comunicação faz-se premente ressignificar as estruturas materiais e simbólicas que compõem a liberdade, a comunicação e também os Direitos Humanos no Sul. É repensar as estruturas que suspendem o mundo atual. E atenta assim Paulo Freire (2013, p. 65) às formas de sedimentação da "cultura do silêncio":

> Na medida em que, para dominar, se esforçam por deter a ânsia de busca, a inquietação, o poder de criar, que caracterizam a vida, os opressores matam a vida. Daí que vão se apropriando, cada vez mais, da ciência também, como instrumento para suas finalidades. Da tecnologia, que usam como força indiscutível de manutenção da 'ordem' opressora, com a qual manipulam e esmagam.

A presente pesquisa não é neutra, tem ânsia de busca, criação, inquietação, mas tem, sobremaneira, o propósito de ser uma análise objetiva para uma ação transformadora da realidade comunicacional em solo latino-americano. Portanto, as preocupações interpelam as causas e efeitos do uso das tecnologias comunicacionais a serviço da globalização Capitalista, na sua versão neoliberal. Igualmente desnaturaliza a hegemonia do paradigma instrumental/tecnicista da comunicação sobre a dimensão sociocultural e humanista.

Vale ratificar que a fundamentação teórica desta investigação é traçada em diálogo com autores da Comunicação Social, bem como da interdisciplinaridade desta com outras áreas de conhecimento das Ciências Sociais. Aqui estão sobretudo os estudos de Marx e Engels sobre o Capitalismo e a teoria política de Gramsci sobre Estado, sociedade civil e hegemonia na ordem do Capital[21]. A problemática trabalhada por esses autores é de fundamental importância para desvelar as relações entre Estado, política e a garantia do direito humano à comunicação na América Latina, continente edificado sob a ordem

[21] Segundo Hobsbawm (2011, p. 289) "[...] a maior contribuição de Gramsci para o marxismo consistiu em criar uma teoria marxista da política." Coutinho (2008, p. 103) ratifica: "[...] o foco da atenção está concentrado sobretudo na política (nas novas formas da hegemonia burguesa) e não nas determinações econômicas *stricto sensu*.

econômica Capitalista. Logo, pois, o presente estudo corrobora com a reflexão de Hobsbawm (2011, p. 22-23) quando afirma que,

> [...]vários aspectos centrais da análise de Marx continuam válidos e relevantes. O primeiro, obviamente, é a análise da irresistível dinâmica global do desenvolvimento econômico Capitalista e de sua capacidade de destruir tudo quanto se antepusesse a ele, até mesmo aqueles elementos do legado do passado humano do qual ele próprio se beneficiaria, como as estruturas familiares. O segundo é a análise do mecanismo de crescimento Capitalista, pela geração de 'contradições internas' – surtos infindáveis de tensões e soluções temporárias, o crescimento levando a crises e mudanças, tudo produzindo concentração econômica numa economia cada vez mais globalizada. Mao sonhou com uma sociedade renovada constantemente pela revolução permanente; o Capitalismo realizou essse projeto com a mudança histórica, mediante o que Schumpeter, seguindo Marx, chamou de 'destruição criadora' permanente.

Ademais, pela complexidade do objeto, com interfaces no campo político, social, cultural e do diálogo que propõe entre o conhecimento em comunicação e Direitos Humanos, faz-se necessário à investigação, igualmente, estabelecer como marco teórico os estudos críticos que problematizam o conceito de público, privado e estatal aplicado às políticas e sistemas de comunicação, e valem-se da análise dialética, para identificar as condições políticas, econômicas e culturais que atuam no processo de garantia dos Direitos Humanos, especificamente do direito humano à comunicação.

Entre os autores que alicerçam o conceito da comunicação como direito humano está Paulo Freire (2002/2003) e sua Teoria da Ação Antidialógica e Dialógica, interpessoal e coletiva, engendrada no direito de todos saberem e dizerem a palavra como parte fundante do processo de emancipação humana. A pesquisa dialoga também com as reflexões de Dominique Wolton (2004/2006) sobre a incomunicação em tempos de um hiperfluxo de informação; com a problematização dos conceitos de TV pública, privada e estatal de Martín Becerra (2009); e recorre a correntes mais recentes da Economia Política da Comunicação, como as pesquisas de Dênis de Moraes (2009) e Venício Lima (2004) sobre o poder simbólico e material das mídias atrelado às condições econômicas do Capitalismo neoliberal, da democracia representativa, consolidando sistemas privados de comunicação em detrimento de públicos. Esses autores fornecem elementos à compreensão da concentração midiática e da tradição antidemocrática da comunicação, via radiodifusão, nos Países da Unasul/América Latina.

Uma aproximação de pensadores do direito e de outras disciplinas que fundamentam os Direitos Humanos[22] é condição premente. Autores como Fábio Konder Comparato (2007), Flávia Piovesan (2006) e Cançado Trindade (1998) trazem um estudo amplo e profundo sobre a gênese, desenvolvimento, consolidação e crise do processo de reconhecimento, garantia e efetivação dos Direitos Humanos em uma perspectiva universal. Entre os pensadores críticos do conceito moderno/universal/ocidental dos Direitos Humanos está Boaventura de Sousa Santos (2003/2005/2010), quando coloca sob rasura e aponta outras possibilidades de interpelação epistêmica, histórica e sócio/cultural. Estes autores apresentam uma vasta produção teórica que questiona o papel do Estado, da sociedade civil e do mercado de bens materiais e simbólicos na atual etapa de globalizações econômica, política e cultural (BECK, 1998). Não menos fundamental está Cees J. Hamelink (2005), propondo uma crítica ao sistema formal de garantias dos Direitos Humanos, por dar conta apenas do direito à liberdade de expressão, limitado em tempos de sociedades midiatizadas, e refletindo sobre um novo direito: o direito humano à comunicação.

A análise do discurso presente nos documentos (marcos regulatórios da radiodifusão da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela; e os Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, durante as décadas de 1980, 1990 e 2000) será realizada à luz dos estudos empreendidos por Mikhail Bakhtin (2004) sobre o diálogo e a palavra como signo ideológico por excelência; e Michel Foucault (2006) sobre a ordem do discurso e seus processos de interdição: a separação, a exclusão e a vontade de verdade.

É importante destacar que o objeto em questão - a garantia formal do direito humano à comunicação na América Latina e suas contradições - demanda uma fundamentação teórica com ênfase na produção de conhecimento da América Latina sobre a América Latina, do Sul sobre o Sul (SANTOS, 2010), reconhecendo assim a emergência de uma epistemologia da comunicação como direito humano contextualizada histórica, econômica, política, social e culturalmente. Nesse caminho autores como Eduardo Galeano (2011), Paulo Freire (2002/2003) e Milton Santos (2010), entre outros, aportam reflexões fundantes.

[22] Os Direitos Humanos não são ainda uma disciplina no campo das Ciências Sociais, muito embora já exista um considerável arcabouço teórico, em inúmeros campos científicos, como na filosofia, no direito, na sociologia, na ciência política, a fundamentá-los. A questão tem uma dimensão interdisciplinar, pois apresenta uma série de elementos que impossibilita o monopólio de uma só especialidade. (RAMÍREZ, Salvador Vergés. 1997, p. 11)

O objeto em questão reivindica um percurso metodológico de pesquisa que engloba inúmeras estratégias desenvolvidas de forma integrada: análise bibliográfica, pesquisa documental e análise de discurso. A pesquisa bibliográfica concentra-se na busca de aprofundar a relação teórico/conceitual entre a liberdade de expressão e a comunicação como direito humano. Igualmente analisar a vinculação desses direitos com processos sociais, politicos, econômicos e culturais do Estado Democrático de Direito, sob a égide do Capital, na versão do Capitalismo neoliberal. Ainda problematizar as condições de emergência, consolidação e crise do processo de garantia formal da comunicação como direito humano na América Latina e os caminhos para uma epistemologia latinoameriacana do direito humano à comunicação.

As legislações de radiodifusão dos Países integrantes da Unasul; e os Relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão[23], documentos oficiais, fontes primárias, representam parte contundente da história da radiodifusão na América Latina. Suas relações com as condições políticas, econômicas, sociais e culturais de cada época em que foram construídos e formalizados, possibilitam sobretudo uma radiografia do sistema de proteção à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação nesta parte do continente.

Portanto, a utilização e análise das fontes documentais como corpus e instrumento metodológico, respectivamente, é condição premente ao desvelamento do objeto em questão. Moreira (2005) destaca a possibilidade da análise documental aos estudos em Comunicação.

> Por ser abrangente e mutante, o campo da Comunicação, ao mesmo tempo em que permite aos pesquisadores a utilização de técnicas peculiares a outras áreas do conhecimento, está mais suscetível a riscos se o objeto da pesquisa não estiver prévia e claramente definido. Sob esse aspecto, a análise documental representa uma entre as técnicas disponíveis aos pesquisadores para qualificar o seu trabalho e, como tal, sofre influência dos campos científicos que o empregam sistematicamente. De acordo com [ ]Lopes (2001, p. 109), "o privilégio de um método pode não favorecer ou dispor ao trabalho interdisciplinar, que deve ser o ponto de partida de qualquer estudo no campo da Comunicação. (MOREIRA, 2005, p. 270)

[23] A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH), foi criada apenas em 1997. Somente nesse ano iniciou a produção de Relatórios específicos sobre liberdade de expressão. Nos períodos anteriores abarcados pela pesquisa são analisados os Relatórios gerais da CIDH. Essa escolha do corpus deve-se a necessidade de averiguar o discurso da CIDH sobre a liberdade de expressão e o direito humano à comunicação na década de 1980 e 1990.

Outra metodologia exigida pelo objeto é a Análise do Discurso, por ter a historicidade e a ideologia como um dos seus pilares, permitindo um estudo aprofundado dos documentos, sobre aspectos da linguagem, do contexto socio-histórico e dos não-ditos. O discurso é matéria constitutiva da realidade, é parte complexa do real, é história, é vida em movimento, transforma e é transformado, engloba as contradições e os antagonismos do real. Identificar, nos documentos, a ordem e as marcas do discurso sobre a comunicação (referenciações e categorizações), o não-dito, a opacidade, a exterioridade que determina as interdições, é o caminho escolhido à compreensão sobre a garantia formal da comunicação como direito humano no marco legal dos serviços públicos de radiodifusão dos Estados Nacionais e no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, através da CIDH e da RELE.

O discurso Legal implica filiações e sentidos fundamentais ao descobrimento do objeto, embora não possa encerrá-lo. O discurso presente nas legislações de radiodifusão e nos Relatórios da Comissão e Relatoria Especial é umas das expressões reais do direito humano à comunicação na América Latina. É importante ressaltar, como atenta Orlandi (2005):

> Não se objetiva, nessa forma de análise, a exaustividade que chamamos horizontal, ou seja, em extensão, nem a completude, ou exaustividade em relação ao objeto empírico. Ele é inesgotável. Isto porque, por definição, todo discurso se estabelece na relação com um discurso anterior e aponta para outro. Não há discurso fechado em si mesmo mas um processo discursivo do qual se podem recortar e analisar estados diferentes. A exaustividade almejada – que chamamos vertical – deve ser considerada em relação aos objetos da análise e à sua temática. Essa exaustividade vertical, em profundidade, leva a consequências teóricas relevantes e não trata os "dados" como meras ilustrações. Trata de "fatos" da linguagem com sua memória, sua espessura semântica, sua materialidade linguístico-discursiva. (ORLANDI, 2005, p. 62-63)

Todo esse caminho de investigação epistemológica/teórica/bibliográfica e de análise documental e do discurso está estruturado nesta introdução e mais quatro capítulos. O primeiro deles, **LIBERDADE E COMUNICAÇÃO – além da livre extensão da palavra,** pretende aprofundar as discussões teóricas, no campo da comunicação e dos Direitos Humanos, sobre o conceito da comunicação como direito humano. Esta operação é executada a partir de alguns caminhos.

A princípio, vão-se identificar as contradições, aproximações, diferenças e antagonismos entre os conceitos de liberdade de expressão e direito humano à comunicação; depois analisar a relação da comunicação e da liberdade de expressão com os conceitos

clássicos de liberdades negativas e positivas (BOBBIO, 1996); relacionar o direito à comunicação e a liberdade de expressão com os conceitos também clássicos de emancipação humana e emancipação política (MARX, 1969); e situar o direito à comunicação e a liberdade de expressão no marco dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, procurando ressignificá-los em tempos de sociedade midiatizada, em tempos de "aparelhos privados de hegemonia" (GRAMSCI, 2006).

Outro caminho é fundamentar, a partir de uma filosofia crítica dos Direitos Humanos, os conceitos de liberdade de expressão e direito humano à comunicação, ratificando este último como um novo marco teórico para pensar a comunicação na formação histórica dos Direitos Humanos; refletir sobre a importância do reconhecimento formal do direito humano à comunicação, bem como analisar criticamente os entraves da sua garantia nos marcos regulatórios da radiodifusão. Por último, vale evidenciar as possíveis contradições, aproximações, diferenças e antagonismos entre os conceitos da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação como chaves fundamentais à compreensão dos limites da garantia formal deste no Estado Democrático de Direito, sob o marco Capitalista/neoliberal. Neste ponto, serão observadas as possibilidades de contribuição à luta emancipatória por igualdade e justiça do "dominío da lei".

Após refletir sobre o conceito da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, com foco na América Latina, os três capítulos subsequentes conjugam análises dos discursos presentes nos relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão; e nas legislações sobre radiodifusão da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela. Outro ponto importante, na análise documental das diferentes décadas, é indagar se o discurso da CIDH contempla apenas o direito à liberdade de expressão ou avança ao direito humano à comunicação. Os documentos normativos locais e regionais são referentes às duas últimas décadas do século XX e à primeira do século XXI. É importante destacar a vinculação desses discursos com a situação dos Estados nacionais e da sociedade civil, nas suas dimensões econômica, social, política, e cultural, sem perder a dimensão geral enquanto América Latina.

Por que estas três décadas? Foram etapas decisivas, principalmente, a uma nova configuração política e econômica do continente, com imbricações sociais e culturais. A partir de 1980, juntamente aos processos de redemocratização dos Estados, saindo de ditaduras políticas, inicia-se uma abertura nacional ao Capital estrangeiro, desregulamentação dos

mercados, culminando com a total assimilação, na década de 1990 e início de 2000, do paradigma neoliberal na região, aprofundando o cenário de desigualdades e de concentração midiática. A possibilidade de participação democrática das diversidades como proprietárias, produtoras e distribuidoras de conteúdos torna-se ainda mais remota.

No caso dos serviços públicos de radiodifusão, embora o acesso seja considerável, a concentração é mais grave. O conteúdo, neste caso, é advindo de fontes restritas e hegemonicamente com fins comerciais. Contudo, é também na década de 2000 a ascensão de vários governos de esquerda e centro-esquerda com alterações do marco regulatório das comunicações na Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela e Uruguai. Portanto, é importante verificar se as novas legislações enfrentam a fundo o desafio de garantir o direito à liberdade de expressão e avançam ao direito humano à comunicação. Esta questão remete à indagação de Boaventura sobre o paradoxo temporal vivido na contemporaneidade.

> O paradoxo traduz-se na polarização entre as duas temporalidades extremas da ação coletiva de transformação social: a moldura temporal da ação urgente e a moldura temporal da mudança civilizacional. A moldura temporal da ação urgente decorre de fenômenos como o aquecimento global e a sensação de uma eminente catástrofe ecológica, a preparação mal disfarçada de uma nova guerra nuclear, a erosão das condições de sustentabilidade básica (a água, por exemplo) da vida de camadas cada vez mais vastas de população, o impulso descontrolado para uma guerra eterna e a destruição injusta de tantas vidas humanas provocadas pelo esgotamento dos recursos naturais, o crescimento exponencial da desigualdade social, as novas formas de despotismo social e a emergência ou reemergência de regimes sociais regulados apenas pela força de diferenças de poder extremas ou por hierarquias estamentais de novo tipo, ditas neo-feudais. Todos estes fatores parecem impor que seja dada prioridade imediata à ação de curto prazo, aqui e agora, uma vez que o longo prazo pode nem sequer existir se as tendências expressas evoluírem fora de controle. Certamente que a pressão da urgência tem origem em fatores distintos no Norte global e no Sul global, mas parece estar presente em toda parte. Por sua vez, a moldura temporal da mudança civilizacional assenta na ideia de que as realidades do nosso tempo exigem mudanças civilizacionais mais profundas e a longo prazo. Os fatos acima mencionados são sintomas de estruturas profundamente enraizadas e de organizações que não podem ser confrontadas por intervencionismo de curto prazo já que a lógica de tais intervenções pertence ao atual paradigma civilizacional e, portanto, só pode contribuir para o reproduzir mesmo se diz combatê-lo. O século XX provou com uma crueldade imensa que tomar o poder não é suficiente, e que em vez de tomar o poder é necessário transformá-lo. (SOUSA SANTOS, 2010, p. 538)

É como pensar a dialética entre reforma e revolução, problemática tão presente neste tempo de lutas por novos marcos regulatórios e políticas públicas com participação das diversidades sociais e culturais. As ações reformistas atuam a partir das demandas urgentes, enquanto as ações revolucionárias das demandas por ações mais profundas e radicais. Podem

acontecer simultaneamente na construção do cotidiano, contemplando resultados a curto e longo prazo, mas devem comungar dos mesmos propósitos. Quando uma ação abandona a outra aumenta a distância entre a "moldura temporal" da urgência e da "mudança civilizacional".

Não adianta, portanto, garantir direitos formais sem criar condições a sua real efetivação. O reconhecimento jurídico do Estado e da sociedade não garante a prática política, o desenvolvimento econômico e, sobretudo, a transformação cultural do paradigma societal. Contudo, nos marcos do atual Estado Democrático de Direito, realidade formal dos Países ao Sul do continente Latino-Americano, a não vocalização sequer desse reconhecimento Legal pode obliterar qualquer avanço em termos civilizacionais. Uma das indagações realizadas aqui é sobre a democratização da radiodifusão, a partir da complementaridade do sistema em público, privado e estatal, como reforma, e a transição completa do serviço publico de radiodifusão para um sistema não estatal e não privado/comercial como transformação radical.

> O que distingue o "reformismo", como expressão política, é que não se propõe superar as relações de produção burguesas nem as problematiza. O reformismo, então, é essa estratégia de reformas dentro do Capitalismo constituídas como fim em si mesmas, e não como parte de um projeto que se esforce em ser coerente e solidário às formas de emancipação social mais avançadas, que tenha à vista o horizonte socialista. (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 75, tradução nossa)

Que vislumbre acima de tudo uma sociedade anti-Capitalista, não antidialógica e não extensionista, ou seja, um modelo de relações humanas, nas suas diversas dimensões (econômica, política, social e cultural), estruturado na comunicação libertadora e emancipatória. Esta condição de transição processual, obrigatoriamente, necessita passar pelo viés da reflexão crítica sobre os sistemas de comunicação Latino-Americanos, via mídias massivas, especificamente a radiodifusão. O fato é questionar até que ponto as legislações podem ou não contribuir tendo em vista que:

> No atual contexto de dominação Capitalista em escala global, o Estado "realmente existente" e as relações sociais em que se baseia e que defende, por sua estrutura, valores e funções, não podem senão ser Capitalistas. Há um limite sistémico imposto ao Estado pela constituição do sistema mundo, que estrutura globalmente as formas de produção e reprodução social. Mas, ao mesmo tempo, esse espaço estatal [...] pode se converter [...] em um terreno de luta entre exploradores e explorados, que propõem políticas divergentes e disputam posições no governo. Ou seja, no centro das estruturas estatais se exacerbam as lutas ao tempo que as contradições sociais as atravessam e condicionam suas políticas e ações. (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 79, grifo nosso, tradução nossa)

Além da dialética temporal, é fundamental ressaltar que esta investigação adota uma perspectiva dialética para pensar o espaço territorial. Cada um dos Países analisados vivencia tempos e espaços específicos, são totalidades, mas integrantes de outra totalidade, o continente Latino-Americano. A relação existe entre os Estados nacionais, local, e a América Latina (regional); entre o local América Latina e o global. Localidade, regionalidade e mundialidade se interpenetram, condicionando e sendo condicionado, não obstante o reconhecimento das assimétricas determinações históricas impostas pelo Norte global ao Sul periférico. Assim comunga-se do olhar de Milton Santos quando afirma

> Cada lugar é, à sua maneira, o mundo. Ou, como afirma Maria Adélia de Souza (1995, p. 65), "todos os lugares são virtualmente mundiais". Mas, também, cada lugar, irrecusavelmente imerso numa comunhão com o mundo, torna-se exponencialmente diferente dos demais. A uma maior globalidade, corresponde uma maior individualidade. É a esse fenômeno que George Benko (1990, p. 65) denomina "*glocalidade*", chamando a atenção para as dificuldades do seu tratamento teórico. Para apreender essa nova realidade do lugar, não basta adotar um tratamento localista, já que o mundo se encontra em toda parte. Também devemos evitar o "risco de nos perder em uma simplificação cega", a partir de uma noção de particularidade que apenas leve em conta "os fenômenos gerais dominados pelas forças sociais globais" (Benko, p. 65). (SANTOS, 2010, p. 585)

Pensar o local e o regional da América Latina, suas questões próprias sobre liberdade de expressão e direito humano à comunicação, interligadas à dimensão Política (os Estados Nacionais e a integração regional), econômica (concentração midiática e desigualdades sociais), e cultural (comunicação ou extensão, diálogo e antidiálogo, saber contextualizado), mas sem abandonar o global, sem deixar de incluir "a infinita diversidade das influências cruzadas das semelhanças e continuidades" (SANTOS, 2010, p. 520).

À partida é premente pensar estas legislações à luz das especificidades do Estado na América Latina, suas condições de emergência, continuidades, rupturas, considerando os matizes de cada País. Contudo, o referente estudo não é sobre o Estado e o Direito na América Latina, mas em que medida são garantidos os Direitos Humanos à liberdade de expressão e à comunicação nos Estados nacionais ao Sul do continente, em épocas específicas. E como esta questão engendra positivamente ou negativamente a busca por superar o modelo neoliberal Capitalista na região. A saber, que implicações ocorreram ao sistema midiático radiodifusor Latino-Americano, no que tange a garantia de direitos, tendo em vista as reformas e transformações regionais. A esfera do Estado como seu ordenamento jurídico formal são espaços de contradições e de disputas. Assim reitera-se a observação de Mabel Thwaites Rey e Hernán Ouviña:

> Assumimos que o Estado, como realidade e como conceito, segue sendo central não somente para a análise teórica, mas para a prática política concreta, na medida em que remete ao problema central do poder. [...] Neste sentido, fazemos própria a reformulação que Gramsci realiza da concepção tradicional do poder. Para ele, este deixa de ser concebido como uma mera propriedade ou "coisa" a assaltar, e passa a ser analisado em termos de uma *correlação de forças*, dinâmica e em constante metamorfose, que deve se modificar em todos os planos da vida social a partir de uma complexa disputa "intelectual e moral", que se dirime diariamente em cada uma das trincheiras – próprias e além – que conformam e moldam a sociedade civil. (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 53-56, grifo dos autores, tradução nossa)

A garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação nos discursos regulatórios locais (legislações de radiodifusão) e regionais (relatórios sobre Direitos Humanos) é resultado de uma "correlação de forças", de uma disputa além de "intelectual e moral", ou seja científica e cultural, também política e econômica. O objeto de estudo desse trabalho de investigação não pode ser interpelado isolado das questões do Estado e da sociedade civil, nas suas dimensões estruturais e ideológicas, na atualidade histórica Capitalista. A interpelação das várias dimensões dessa realidade deve considerar uma base comum, condições materiais e imateriais condicionadas e que condicionam a partir de um paradigma civilizatório específico: o modo de operação do Capital.

Não há como desvincular a questão da garantia formal de direitos (liberdade de expressão e direito à comunicação) nos Estados nacionais da América Latina, dos processos que subjazem a hegemonia Capitalista. Este mosaico econômico, mas sobremaneira político, social, cultural e ideológico perpassa as disputas no âmbito da regulamentação, a solidez da concentração midiática, o ser e o agir da comunicação e da liberdade. É fato que as conquistas de então e atuais, as Declarações e Convenções em matéria de Direitos Humanos, a criação de uma Relatoria específica para investigar e propor alternativas a possíveis violações da liberdade de expressão na região, as legislações que estabelecem o caráter público dos serviços de radiodifusão, os câmbios Legais por mais democracia e transparência no estabelecimento de critérios de outorga de concessões, são conquistas, resultado de conflitos, fruto de disputas, mas podem vir a legitimar e não empreender transformações ao sistema vigente.

> No Capitalismo, Estado e sociedade constituem uma unidade na qual, enquanto a dinâmica social impacta, desgarra e atravessa o Estado, em um único movimento, por sua vez, este conforma o social. Assim, nos aparelhos do Estado não só se materializa a violência repressiva, mas também as respostas do Capital às demandas do trabalho. Tais respostas não constituem meras concessões ou elucubrações calculadas por parte do Capital, mas

> conquistas acumuladas por processos históricos de lutas sociais e que, como tais, geralmente envolvem realizações – tão parciais e mediadas quanto concretas e tangíveis – nas condições de vida das classes subalternas. Contudo ao mesmo tempo, as conquistas institucionalizadas tem efeito "fetichizador" (aparecem como o que não são) de tornar aceitável a dominação do Capital, mediante a construção do andaime material e ideológico que amálgama a sociedade Capitalista e a legitima. Ou seja, a mesma instituição que pode melhorar as condições de vida presentes, converte-se no suporte de legitimação do Capital para afirmar seu domínio a longo prazo. De modo que, em um mesmo movimento, num processo contraditório, a luta por transcender a ordem Capitalista articula-se com a que pode produzir efeitos que terminem reforçando a integração ao sistema. (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 58, tradução nossa)

Desse modo, o discurso presente e os ausentes nos documentos analisados são "conquistas institucionalizadas", ao mesmo tempo em conformidade, para fortalecer as estruturas materiais e imateriais do Estado e sociedade civil Capitalistas, e possíveis causas de fissuras na lógica dominante. A garantia formal dos Direitos Humanos tem sido um exemplo histórico contundente a espelhar esta contradição. O sistema que aprova os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais é o mesmo que impede sua real efetivação em várias partes do Globo, a exemplo da América Latina. O sistema do Estado Democrático de Direito, da sociedade da informação, da liberdade de expressão, é o mesmo do antidiálogo, da concentração das mídias, da extensão, da não possibilidade da comunicação como direito humano. Como bem afirma Marilena Chauí:

> A política democrática e republicana nasce quando surge a ideia, a possibilidade e a prática de distinguir o espaço privado e o espaço público. O espaço privado é o espaço do mando e da obediência, é o espaço do império arbitrário das vontades. O espaço público é o espaço da lei, é o espaço da regra, da norma, do procedimento, do preceito, sem o qual você não tem nem república nem democracia. É preciso lutar pelo marco regulatório porque ele está inserido na noção mesma de democracia e de república. Isso precisa ser levado a sério no Brasil, porque a sociedade brasileira, é uma sociedade autoritária e violenta. Ela é vertical, hierárquica, oligárquica e ela opera pela polarização entre a carência extrema e o privilégio extremo que tornam impossíveis a criação e a consolidação de direitos. Numa sociedade assim violenta, assim autoritária a lei aparece ou como confirmação do privilégio dos grandes ou como repressão dos pequenos. É preciso mudar a nossa percepção do que seja a lei, e lutar pela lei como expressão da generalidade pública, do espaço público de criação e consolidação de direitos. É nesse lugar que eu coloco o marco regulatório da liberdade de expressão.(CHAUÍ, 2011)

Assim, especificamente o capítulo II – **A DÉCADA DE 1980: REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA -** realiza uma contextualização histórica desse período que marca a

transição, em muitos Países da Unasul (Brasil, Chile e Argentina, por exemplo), de regimes políticos ditatoriais à redemocratização. O objetivo aqui é analisar as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, à luz desse processo político, e os marcos regulatórios de radiodifusão dos Países.

A partir da década de 1980, inicia o término do ciclo militar no continente Latino-Americano, com foco no Sul. Outrora, de 1960 até final de 1970, toda a região praticamente subjaze a regimes militares, entre outros comandados por Alfredo Stroessner, no Paraguai; Augusto Pinochet, no Chile; Hugo Bánzer, na Bolívia; Leopoldo Galtieri; na Argentina, e pelos cinco generais brasileiros (Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo).

A redemocratização dos Estados nacionais vem acompanhada de um novo ciclo de mudanças, mormente reformistas, no campo político e jurídico formal, aprovação de novas Constituições, como é o caso da brasileira em 1988, mas também de novas bases econômicas, que alavancam a corrida ao neoliberalismo (consolidado na década de 1990), com a abertura ao Capital financeiro internacional, desregulamentação dos mercados de bens e serviços e privatizações de empresas estatais.

As legislações vigentes nos sete Países da Unasul são analisadas, neste período, à luz dessa nova conformação dos Estados, embora seja o setor da radiodifusão o menos afetado pelo processo de redemocratização. Quase todos os Estados permanecem com as mesmas legislações da época ditatorial, muitas delas aprovadas neste período, como é o caso do Brasil até os dias atuais (Código Brasileiro de Telecomunicações/ Lei 4.117 de 1962; Regulamento dos Serviços de Radiodifusão / Decreto nº 52.795 de 1963). Na Argentina as principais legislações são a Lei Nacional de Radiodifusão (Lei nº 22.285 de 1980); e o Decreto Regulamentário da Lei nº 22.285 de Radiodifusão; no Equador a Lei de Radiodifusão e Televisão é de 1975 (Lei nº 785); no Uruguai a Lei de Radiodifusão é de 1977 (Lei 14.670), com Decreto 734/78, de 1978; e na Venezuela a Lei de Telecomunicações é de 1940 e o Regulamento de Radiocomunicações de 1941.

> [...] E neste novo cenário, cabe destacar que já não se considera a democracia como o âmbito estratégico em busca do socialismo, mas como projeto que objetiva exceder a ordem ditatorial existente, ou seja, como utopia alternativa de superação da ordem existente. [...] Nessa instância inicial e fundacional do Estado, este se redefine como Estado de Direito com suas implicações de revalorização das formas e procedimentos, garantia da ordem constitucional, abstraindo as relações e estruturas econômicas que

> constituem suas condições de possibilidade. Nesse contexto, os princípios institucionais do Estado Liberal são instrumentais ao funcionamento do poder político para o econômico. Institui-se a legalidade política como proteção do funcionamento do mercado. O sentido da nova relação constituída, também nesta instância, segundo os modelos predominantes nos Países centrais, articula uma relação do Estado com a Democracia que se pode sintetizar como um processo de mútua domesticação, em que a proteção liberal suavizou as implicações da soberania popular, limitando os riscos de autogoverno assim como propostas transformadoras, e por sua vez o Estado limitou o uso da força e se comprometeu em respeitar os direitos cidadãos. Assim é apresentado, no marco da oposição autoritarismo-democracia, que somente uma fundamentação liberal do Estado e democracia reSulta aceitável frente à violência anterior dos militares, ao ativismo de esquerda e aos movimentos nacional-populares, ou seja todos os que correspondiam ao passado recente da região. (BONETO, 2012, p. 124, grifo do autor, tradução nossa).

É fundamental, além de analisar o discurso presente nas legislações de radiodifusão, evidenciando ou não a garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, relacionar esse discurso, que é histórico, com o contexto político, econômico, social e cultural da região, como unidade, e dos Países, como diversidade. O estudo dos documentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é realizado utilizando como corpus os Relatórios Anuais de 1979 a 1989, pois a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão é criada pela OEA apenas em 1997. O destaque nesse período fica por conta do Relatório de 1980-1981, específico sobre limitações da liberdade de expressão e informação.

O capítulo III - **A DÉCADA DE 1990 – ESTADO MÍNIMO, NEOLIBERALISMO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA** - tem como propósito contextualizar o impacto da adoção do modelo econômico neoliberal como solução dos problemas sociais na América do Sul. A partir da análise dos documentos formais dos Estados, em matéria de radiodifusão, será avaliado o impacto das políticas de privatização em relação à garantia da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação nos Países da Unasul. Aqui também será realizado um estudo dos Relatórios da CIDH, identificando o lugar da liberdade de expressão e do direito à comunicação, no universo geral dos Direitos Humanos até 1997. Os Relatórios analisados, de 1998 e 1999, são da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

A marca indelével desse período, na maioria dos Países da América Latina, é a privatização dos serviços e empresas públicas, desregulamentação do mercado a dirigir soberano a economia, e vinculação geopolítica e financeira com o Capitalismo global. O continente, após as chagas da violência cometida pelas ditaduras civis/militares, com mortos e

desaparecidos políticos, censura aos veículos de comunicação de oposição ao regime, democracias recém-instaladas e fragilizadas, economias em crise, acolhe as diretrizes neoliberais, de ajustes macroeconômicos, e o projeto de Estado mínimo do Consenso de Washington (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, organismos especializados das Nações Unidas para questões econômicas supranacionais, e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos). Pode-se avaliá-la, sem equívoco, como a era de impacto abismal às desigualdades, por deflagrar a miserabilidade dos milhões de pobres.

> Neste marco, desenvolvimento e modernização foram ressignificados no contexto do Capitalismo globalizado, agora reconstituídos pelo discurso neoliberal de ajuste estrutural das agências internacionais. Estas políticas foram formuladas com receitas que enriqueceram as elites dominantes e aos tecnocratas, enquanto pedem ao povo que esperem pacientemente o momento do escoamento. A crítica fundamental de Gendzier (1995) refere-se a que esta nova receita está ligada a uma união "quase religiosa entre a Democracia Liberal e o Capitalismo". Esta situação foi majoritária nos Estados da região, embora com diferentes matizes. (BONETO, 2012, p. 125-126, grifo do autor, tradução nossa).

As condições de emergência ao neoliberalismo criadas no final da década de 1980 são consolidadas e marcam a entrada da América do Sul no mercado globalizado, potencializando, no campo comunicacional das mídias massivas, sobretudo da radiodifusão, o quadro de concentrações. Muitos Países alteram suas legislações, seja para separar os serviços públicos de radiodifusão, ainda sob outorgas de concessão emitidas pelo Estado, das privatizações das telecomunicações, ou mesmo inaugurando novas leis. As legislações de radiodifusão permanecem na Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela. A Bolívia aprova a Lei de Telecomunicações (Lei Nº 1632 de 1995); no Equador a novidade é a Regulamentação de Radiodifusão e Televisão (Decreto nº3398/1996); e no Chile o Regulamento da Radiodifusão Sonora (Decreto n° 126 de 1997).

É importante verificar nestes documentos o espaço dedicado ou não à questão do uso público dos canais de televisão e emissoras de rádio; de que forma estabelecem a divisão entre a exploração pública não estatal e não comercial, estatal e privada/comercial; se apontam restrições à concentração de concessões, como estabelecem os critérios de outorga, funcionamento e renovação do período de exploração, e a delimitação do período de uso.

Os Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que tratam de todo o panorama dos Direitos Humanos no continente, são analisados até o ano de 1997, identificando o que trazem ou silenciam sobre liberdade de expressão e direito humano à comunicação. Em 1998 é criada a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão,

alavancando recomendações anuais direcionadas, especificamente, à liberdade de expressão. O primeiro relatório traz uma justificativa introdutória da necessidade de criação da Relatoria, destacando a morte de jornalistas, a debilidade de várias democracias Latino Americanas através de instituições públicas débeis, e "a profunda preocupação que existe pelas constantes restrições à Liberdade de Expressão, [...] quando pode constatar as graves ameaças e problemas que existem para o pleno e efetivo desenvolvimento deste direito" (OEA, 1998, p. 7). E acrescenta:

> Dentro dos requisitos para uma democracia estável e participativa, indubitavelmente a Liberdade de Expressão adquire uma função primordial, já que sem ela é impossível que se desenvolva os demais elementos para o fortalecimento democrático. Sendo assim, que em várias oportunidades foi considerada a Liberdade de Expressão como a liberdade fundamental para a existência de uma sociedade democrática. A este respeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos expressa que "a Liberdade de Expressão é uma pedra angular na existência mesma de uma sociedade democrática. É indispensável à formação da opinião pública. É também *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais, e em geral quem deseja influir sobre a coletividade, possa desenvolver-se plenamente". É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Assim podemos afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre. (OEA, 1998, p. 4-5, grifo do autor)[24]

Ao analisar este trecho do Relatório, percebe-se a preocupação da CIDH com o fortalecimento das democracias a partir da "fundamental" liberdade de expressão de quem deseja influir sobre a opinião pública, ou seja, há uma explícita relação desse direito com o emissor, aquele que fala para, com o propósito de influenciar a opinião pública. A informação deve ter um fluxo livre, sem obstáculos seja de cunho técnico, político, científico, cultural e/ou econômico.

A Declaração Americana de Direitos do Homem, de 1948 e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1968, são a referência base à Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ambos os documentos acompanham expressamente em seus Artigos o discurso liberal de liberdade individual de "emitir e receber informações". O foco está no fluxo informacional, o sentido da comunicação é unilateral, ainda uma divisão

[24] Informe Especial do Relator sobre a Liberdade de Expressão 1998. Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/. Acesso em: 27/08/2013.

antidialógica entre emissor e receptor. [25]Assim há o interesse de verificar no discurso da CIDH, através dos Relatórios anuais, qual o sentido dado à comunicação e qual concepção de liberdade de expressão é vocalizada, quais sentidos são silenciados, e como aparece ou não o discurso do direito humano à comunicação, mesmo na sua opacidade.

O capítulo IV - **A DÉCADA DE 2000 – A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO SOB A ÉGIDE DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS NA AMÉRICA LATINA-** apresenta o cenário político, econômico, cultural e ideológico que desencadeia a criação da Unasul, as mudanças ocorridas nos marcos regulatórios de radiodifusão com a ascensão dos novos governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, garantindo formalmente a desconstrução do modelo concentrador da propriedade de meios.

Neste capítulo são analisadas as novas legislações da Argentina, como a Lei nº 26.522, Serviços de Comunicação Audiovisual; da Bolívia a Lei nº 2342 de 2000, com modificações na Lei de Telecomunicações de 1995; do Chile as atualizações na Lei Geral de Telecomunicações de 1982, pela Lei 20.292 de 2008, aperfeiçoamento do regime Legal de alocação e outorga de concessões de Radiodifusão Sonora; do Uruguai o Decreto 374 de 2008, que atualiza os aspectos relativos ao outorgamento de frecuencia para radiodifusão comercial; e por fim da Venezuela a Lei Orgânica de Telecomunicações de 2000 e a Lei Resorte de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão de 2004.

Aqui, como nos demais capítulos de análise documental, o foco é o discurso ou não da garantia da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, a relação desse discurso histórico com o contexto político, econômico, social e cultural da região, como unidade, e dos Países, como diversidade. É fundamental destacar que a década de 2000 deflagra o fracasso social, principalmente, mas também econômico, do paradigma neoliberal. O resultado aparece nas urnas quando advém a retomada de governos de esquerda e centro esquerda, críticos do modelo neoliberal, principalmente na Venezuela de Hugo Chávez.

[25] A pesquisa anterior de GOMES (2007) analisa o discurso sobre a comunicação nos documentos da ONU e da OEA sobre Direitos Humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1968.

Argentina de Cristina Kitchener, Bolívia de Evo Morales, Equador de Rafael Correia, e Brasil de Luís Inácio Lula da Silva[26].

> Sem dúvida, apesar das limitações, parece constatar-se na região que a narrativa de esquerda se constituiu um novo eixo do centro político. A partir da análise dos processos em curso, se entende que estas propostas de esquerda são parte central da agenda emergente, logo do ocaso do Consenso de Washington, o que implica a capacidade de gerar alternativas ao neoliberalismo. [...] O novo centro também implica outras coordenadas econômicas e sociais, por exemplo o fortalecimento do Estado para regular o mercado, frear a privatização de empresas e serviços, o aumento do gasto social, o aumento dos salários. Em todos os Países, a desigualdade e a discriminação passaram a ocupar um lugar central na agenda pública. (BONETO, 2012, p. 134, tradução nossa).

Embora com diferentes cargas no discurso e nas práticas contra o neoliberalismo, estes governos inauguram uma retomada do Estado como protagonista das políticas públicas de cunho social, além de, em muitos casos, como na Venezuela, Bolívia e Equador, da reestatização de bens e serviços entregues à administração privada. Um forte discurso nacionalista é difundido e frente à forte oposição midiática estruturam-se medidas de reestabelecer o sentido público das televisões e rádios abertas. É nesse período também que nasce a Unasul, com a missão de ser um espaço de unidade e diversidade política, social e cultural dos Países do Sul. Em acordo com Boneto:

> Partimos da classificação que realiza Boaventura de Sousa Santos sobre os governos surgidos como superação à crise do neoliberalismo na região e as alternativas que enfrentam, que condicionarão sua construção. A primeira diferenciação surge de uma dificuldade, quase um dilema que tem sua história na teoria crítica e na política emancipadora: é tão difícil imaginar o fim do Capitalismo, como também é difícil imaginar que o Capitalismo não tenha fim. Os que adotam a primeira percepção centram sua criatividade em elaborar estratégias que permitam minimizar os custos sociais da acumulação Capitalista. Pode ter distintas versões, como por exemplo um Estado neo-desenvolvimentista que articula certo nacionalismo econômico, mas sem uma total ruptura com as instituições do Capitalismo global. Boaventura coloca o caso do Brasil, e entendemos que também é o caso de Argentina. (BONETO, 2012, p. 130, tradução nossa)

[26] 1999 – Bharrat Jagdeo na Guiana; 1999 – Hugo Chávez na Venezuela;2000 – Ricardo Lagos no Chile; 2000 – Ronald Venetiaan no Suriname; 2003 – Lucio Gutiérrez no Equador; 2003 – Luís Inácio Lula da Silva no Brasil; 2003 – Néstor Kirchner na Argentina; 2005 – Tabaré Vázquez no Uruguai; 2006 – Alan García no Peru; 2006 – Evo Morales na Bolívia; 2006 – Michelle Bachelet no Chile; 2007 – Cristina Kirchner na Argentina; 2007 – Rafael Correa no Equador ; 2008 – Fernando Lugo no Paraguai; 2009 – José Mujica no Uruguai; 2010 – Dési Bouterse no Suriname; 2011 – Dilma Rousseff no Brasil; 2011 – Ollanta Humala no Peru.
Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_da_Am%C3%A9rica_do_Sul#1954-1990:_Ciclos_Militares. Acesso em: 15/05/2015

Esta diferenciação retratada por Boaventura e ratificada por Boneto é crucial às análises das normatizações em questão, no sentido de identificar no discurso dos documentos contribuições à redução de danos dentro do Capitalismo, primeira classificação, ou a alternativas antiCapitalistas, segunda classificação. A principal tese dessa pesquisa aponta a garantia formal do direito humano à comunicação no marco Legal nacional (leis da radiodifusão) e regional (Relatórios da CIDH e da RELE) como uma contribuição basilar de enfrentamento à ordem do Capital. A garantia formal da liberdade de expressão, historicamente regulamentada, é condição premente, mas insuficiente à ruptura total, sobretudo tendo em vista o conteúdo semântico atribuído a esse direito sob os ditames do Capitalismo.

> Os que assumem a outra vertente tem o desafio de imaginar como será o fim do Capitalismo. São apresentados ao dobro da dificuldade: pensar formas pós Capitalistas depois do socialismo real e, em certos casos, imaginar alternativas pré-Capitalistas. Poderiam ser exemplos Bolívia e Equador. A primeira opção, é trans-classista, permitindo certa redução da desigualdade sem alterar a matriz de produção. [...] Levando em conta as considerações expressadas nesta perspectiva, pode ter um horizonte limitado, e conjuntural já que não se orienta pela superação do Capitalismo. Em relação a segunda vertente, o pacto social é muito mais complexo e frágil, porque em parte a luta de classes está aberta e a autonomia relativa do Estado reside em sua capacidade de mantê-la em suspenso ao governar de maneira sistematicamente contraditória. Por outra parte, na medida em que a exploração Capitalista combina-se com as dominações próprias do colonialismo interno, multiplicam-se as fontes de conflito. (BONETO, 2012, p. 130-131, tradução nossa).

É possível, neste último caso, também inserir a Venezuela. E relaciona-se com a descolonização da comunicação, empreendendo teorias, pensamentos, conceitos surgidos a partir da reflexão regional para a região. É o caso da teoria da ação dialógica de Paulo Freire. Descolonização também da política, da cultura, do direito. Descolonizar o Estado e o direito formal são movimentos fundantes à garantia da comunicação como direito humano na América Latina.

Assim existem diferenciações, por exemplo, que se destacam entre o grupo composto por Venezuela, Bolívia e Equador e o grupo formado por Brasil, Chile, Argentina, Uruguai. O primeiro grupo estaria buscando alternativas ao Capitalismo neoliberal, enquanto o segundo grupo pretende diminuir os prejuízos políticos, econômicos e sociais causados por ele. Um pensa o anticapitalismo e o outro um capitalismo de baixo impacto negativo.

Os resultados da pesquisa são apresentados de forma geral, articulando todos os capítulos, no sentido de defender a tese proposta a partir das hipóteses construídas: 1) O

diálogo entre comunicação e Direitos Humanos conspira um campo de conhecimento interdisciplinar, que reúne características fundamentais para a elaboração de um novo paradigma teórico para o estudo da comunicação na América Latina; 2) A liberdade de expressão é o direito humano garantido formalmente nas legislações de Direitos Humanos na América Latina e não o direito à comunicação; 3) Existem contradições, aproximações, diferenças e antagonismos entre os conceitos da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação como chaves fundamentais para a compreensão dos limites da garantia deste no marco Legal do Estado Capitalista na América Latina.

Mais do que inquietações epistemológicas e políticas, move essa pesquisa o sentimento, denominado por Boaventura, de "paixões razoáveis", que "intensificam a razoabilidade das razões da aposta, sedimentam a indignação e o inconformismo ante a injustiça e fortalecem a coragem para enfrentar os riscos de lutar contra os interesses instalados" (SANTOS, 2010, p. 553). E acrescenta: "As paixões dizem-se razoáveis porque são complementares da razão. Mas a verdade é que elas só serão eficazmente razoáveis se a razão for apaixonada, ou seja, se a razão e a paixão se deixarem interpenetrar" (SANTOS, 2010, p. 553).

CAPÍTULO I

LIBERDADE E COMUNICAÇÃO –

Além da livre extensão da palavra

LOS EXPLOTADORES

Así fue devorada,
*negada, sometida, arañada**,** robada,*
joven América, tu vida
De los despeñaderos de la cólera
donde el caudillo pisoteó cenizas
y sonrisas recién tumbadas,
hasta las máscaras patriarcales
de los bigotudos señores
que presidieron la mesa dando
la bendición a los presentes,
y ocultando los verdaderos
rostros de oscura saciedad,
de concupiscência sombria
y cavidades codiciosas:
fauna de frios mordedores
de la ciudad, tigres terribles,
comedores de carne humana,
expertos en la cacería
del pueblo hundido en las tinieblas,
desamparado en los rincones,
en los sótanos de la tierra.
(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

LIBERDADE E COMUNICAÇÃO – além da livre extensão da palavra

O objeto desse estudo – o processo contraditório de afirmação da garantia do direito humano à comunicação na América Latina, com foco nas relações entre Estado, política, radiodifusão e Direitos Humanos – demanda, a princípio e em princípio, uma reflexão crítica acerca do percurso semântico, mas sobretudo histórico, social e político das palavras liberdade e comunicação. Esta análise é um dos caminhos à identificação e evidenciação das possíveis contradições, aproximações, diferenças e antagonismos entre os conceitos da Liberdade de Expressão e do Direito humano à comunicação como chaves fundamentais à compreensão dos limites de garantia deste sob o marco do Estado Capitalista.

Agamben, num ensaio crítico sobre o Estado de direito democrático sob o modo de produção Capitalista, reitera a banalização do sentido de algumas palavras sob o amparo desse paradigma social, político, econômico, cultural e ideológico, quando atesta serem "[...] palavras com sentidos tão abrangentes que nós nem prestamos mais atenção ao que elas significam" (2014, p. 24). Liberdade e comunicação integram este universo de significantes, proferidos, consagrados ou mesmo detratados pelas mais diversas vozes da história, dos antigos aos modernos, explícita ou implicitamente.

Liberdade, principalmente, é a pedra de toque da civilização ocidental. Acompanha o surgimento, desenvolvimento, consolidação e crise de suas formas societárias. É impensável, por exemplo, a emergência do ser moderno descolado das múltiplas concepções de liberdade. A comunicação, mais tardiamente pensada como fenômeno a ser problematizado, mas não menos determinante, ganha novos matizes com o advento dos meios industriais massivos de troca de informação e conhecimento. Pilares da sociabilidade humana são palavras teorizadas por uma vasta tradição do pensamento filosófico, econômico, político e cultural, com base em concepções históricas e a-históricas, e com experiências práticas de lutas que as clamam ou as destroem.

Em suma, pode-se encontrar, é fato, sobre liberdade e comunicação uma infinidade de significados, concepções, definições, a depender da área de conhecimento e do objeto estudado. Palavras polissêmicas, são irmãs indivisíveis, interdependentes e correlacionadas, mas não sinônimos. A multiplicidade de significados leva-as à classificação do ser tudo, algo onipresente, inerente ao ser humano, parte indissociável do ser racional, embora o pensamento crítico logo trate de verificar o quanto de contradições e antagonismos históricos/sociais há na apropriação desses significantes. Ainda assim, existe sacralização e

mitificação, passam a significar o mesmo, perdem força, são banalizadas no processo de desvelamento crítico da realidade.

Tudo parece que já foi dito, são palavras esgotadas, encerradas, enquadradas, explicadas, saturadas, criticadas, compreendidas, pelas mais variadas áreas do conhecimento científico, sobremaneira pelas ciências sociais. Malgrado, em tempos de um pseudomundo sem fronteiras, multicultural, intercultural, um mundo no ápice das garantias jurídico-formais dos direitos e do desenvolvimento tecnológico, existe urgência em ressignificar essas palavras: liberdade e comunicação. É fundamental recompreender o processo que determina o lugar que ocupam na chamada sociedade da informação, denominação atual do mundo, ainda, sob a égide do Capital.

A amplitude desse vasto universo de significações e significantes complexos impõe uma necessária delimitação a esse estudo. Portanto, interessa aqui pensar o caminho da liberdade de se expressar, através da palavra, e da comunicação social. Vale dizer, a livre ou não expressão, a comunicação ou não através da palavra, entre sujeitos (indivíduos, grupos, sociedades, Estados), leia-se pessoas, pós-industrialização das mídias de massa, em que pese a radiodifusão (TV e Rádio), a partir da consolidação da sociedade civil e Estado Capitalista.

Ainda assim, implementando um recorte nas significações, continuam a ser "palavras com sentidos tão abrangentes". Erigidas como prioridade do Estado liberal Capitalista tem servido para tudo, da garantia dos direitos civis e políticos, manutenção da ordem e governo das populações à limitação do próprio Estado. Ambas tem sido, com maior ou menor impacto e efeito colateral, bandeiras da lógica emancipatória de liberais, socialistas, comunistas, modernos e pós-modernos.

Trata-se de buscar apreender uma parte da história que construiu a práxis da chamada liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, passando por algumas acepções das palavras liberdade e comunicação, dialogando, entre outros, com conceitos da educação, ciência política, da crítica da economia política, da crítica da economia política da comunicação, chegando à interseção com o pensamento crítico sobre os Direitos Humanos. Oppenheim (2000, p.712) destaca:

> [...]muitas vezes, as definições de Liberdade incluem termos éticos, quais sejam 'justo', 'deveria', ou 'virtude'. Nestes casos, não apenas o termo a ser definido (Liberdade), mas também a expressão que o define têm um significado valorativo. ' A Liberdade pode consistir somente em poder fazer aquilo que devemos querer' (Montesquieu). [...] De acordo com outra tradição, que desde Platão passando pelos estóicos e pelo pensamento cristão chega até o neo-hegelianismo, o homem alcança a forma mais alta de auto-

> realização submetendo-se a alguma norma moral imposta externamente por alguma autoridade religiosa ou política, ou internamente pelo próprio 'eu superior', normalmente identificado com a fé, a razão ou a consciência moral. (grifo do autor)

A opção do autor sobre as definições de liberdade, como a deste estudo, assume um percurso mais descritivo que valorativo, com foco na liberdade como construção sócio-histórica, como relação política, de poder entre pessoas ou grupos, menos ético/moral, embora também o seja indiretamente. Refere-se ao "conceito de liberdade interpessoal ou social [...] fazendo-se referência a outra relação de interação, a de não-liberdade interpessoal ou social" (OPPENHEIM. 2000, p. 708), embora esta não faça oposição aquela. O autor atenta que as relações de liberdade social

> podem subsistir entre duas pessoas ou grupos quaisquer; por exemplo, membros de uma família, compradores e vendedores, legislativo e executivo, Papa e imperador, membros do Mercado comum. A Liberdade de um Governo pode ou não ser limitada por outro Governo, por uma Igreja, por uma organização internacional, pelos próprios cidadãos, por grupos de interesse internos ou não à jurisdição , etc. (OPPENHEIM. 2000, p.709).

Assim, a liberdade social opera relações, descritas sob proteção do pensamento político, em permanente disputa; a liberdade social é um bem historicamente universal em disputa, funciona a partir de relações de forças, mormente desiguais. As interpelações acerca da liberdade social e da não-liberdade social, seja a partir das experiências empíricas, das apreensões conceituais ou do campo normativo, convergem hegemonicamente a definições de liberdade como algo separado, dividido, imposto, negado, conquistado, permitido de um sujeito a outro, seja este indivíduo ou coletivo. A liberdade política é conceituada por Oppenheim (2000, p.709) como parte da liberdade Social. E analisa:

> A Liberdade política é uma subcategoria da Liberdade social e normalmente se refere à liberdade dos cidadãos ou das associações em relação ao Governo. O interesse pela Liberdade política, em diferentes momentos históricos, concentrou-se na Liberdade de religião, de palavra e de imprensa, de associação (religiosa, política, econômica) e de participação no processo político (sufrágio). A ideia de Liberdade política foi ampliada a fim de satisfazer aos anseios de Liberdade econômica, de 'liberdade da necessidade', de autodeterminação nacional etc.

O verbete ainda apresenta outros significados descritivos além da liberdade e não-liberdade interpessoal ou social: "liberdade de escolha", 'liberdade como proteção dos direitos fundamentais", "liberdade como satisfação das necessidades fundamentais" e "liberdade como governo fundamentado no consenso" (OPPENHEIM. 2000, p. 710-712). Estes conceitos serviram e servem para estabelecer quais relações devem existir, ademais no campo econômico/jurídico/formal, entre Estado e sociedade civil. Reside aqui as bases fundantes do

laizzez faire para o mercado e da garantia de direitos pelo Estado democrático liberal. Oppenheim (2000, p.708) alerta que "a palavra Liberdade tem uma notável conotação laudatória. Por esta razão, tem sido usada para acobertar qualquer tipo de ação, política ou instituição considerada como portadora de algum valor, desde a obediência ao direito natural ou positivo até a prosperidade econômica".

Vale então observar que o discurso científico e político sobre a palavra liberdade, após o surgimento do Estado e sociedade civil modernos, sob a égide do Capitalismo e da ideologia liberal, tem em comum, nas definições da palavra liberdade, a ausência da ideia de compartilhamento, comunhão, encontro e participação, interdição esta objeto da presente investigação. As condições de emergência, nas relações sociais, da garantia e do exercício da liberdade social e da não liberdade social, da liberdade de escolha, da liberdade como direito fundamental, como necessidade e consenso, transformaram e continuam a transformar o outro, seja ele um indivíduo, grupos, a sociedade, o Estado, em limite, barreira, obstáculo. Portanto, a compreensão e a busca por liberdade no mundo do Capital têm sido pautadas pela interpelação desse outro, ou mesmo a sua obliteração.

O discurso científico da comunicação incorpora e reforça a compreensão da palavra liberdade pelo viés do contra e não com o outro. Leia-se a liberdade dos meios de comunicação e o acesso livre à informação desses meios frente ao Estado. Na enciclopédia de conceitos da Intercom[27], liberdade aparece como "Liberdade de Expressão" (VELOSO, 2010, p. 753-755), "liberdade de imprensa" (BRAGANÇA; CUNDARI, 2010, p. 754-755), "liberdade de informação" (CRISTOFOLETTI, 2010, p. 756) e "liberdade de pensar" (RIBEIRO, 2010, p. 757). As definições bebem na tradição filosófica e política liberal e no discurso formal dos Direitos Humanos a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

> Compreendida como a existência e tolerância a diversidade de ideias e opiniões, a *Liberdade de Expressão* é uma das premissas da imprensa livre. Seus fundamentos estão associados ao conceito de democracia, forjado na Grécia antiga, e hoje se fazem presentes em uma extensa gama de documentos, que incluem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cartas constitucionais e códigos deontológicos. (VELOSO, 2010, p. 753-754, grifo do autor)

[27] INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação.

No entanto, é também nesta edição da enciclopédia que aparece, pela primeira vez, o verbete Direito Humano à Comunicação (GOMES, 2010, p. 299-400), reconhecendo o profícuo diálogo entre liberdade e comunicação, esta como um novo Direito Humano e aquela como caminho fundamental. Não obstante haja a necessidade de avanço na crítica de conceitos ainda hegemônicos, como Liberdade de Expressão e Direito à Informação, a presença do discurso da comunicação como Direito Humano no universo científico da comunicação social evidencia que existem demandas teóricas e empíricas. A comunicação não cabe mais, somente, na caixa de análises da comunicação, requer abertura aos Direitos Humanos; a palavra liberdade não se encerra na possível expressão do pensamento, no acesso à informação, na liberdade de pensar e agir apesar do outro, estende-se à participação, à partilha, à soma, ao encontro do outro. E diz o verbete:

> O conceito da comunicação como direito humano vem sendo construído a partir do diálogo entre os campos da Comunicação Social e dos Direitos Humanos. Tem raízes nas Teorias Criticas da Comunicação e no discurso das liberdades fundamentais de pensamento, opinião, expressão e informação. Sua definição teórica e pratica politica ressignifica, sobretudo no contexto das mídias de massa, a dimensão humanista da comunicação, sem abandonar a importância das tecnologias, nem as relações de poder que as permeiam.[...] O termo surgiu em 1969, quando o francês Jean D'Arcy, então diretor dos Servicos Visuais e de Radio da ONU, registrou no Artigo intitulado *Direct broadcast satellites and the right to communicate* a premência da criação de um novo Direito Humano. Segundo D'Arcy, os direitos garantidos nos documentos da ONU, no tocante à comunicação, não mais contemplavam as demandas sociais e o próprio conceito de comunicar. Essa nova compreensão avançava na concepção das liberdades, trazendo, para os individuos e grupos sociais, a perspectiva coletiva e difusa dos direitos de acesso e participação no processo comunicacional. (GOMES, 2010, P. 399-400, grifo do autor)

No entanto, esta apreensão sobre a liberdade, a comunicação e os Direitos Humanos encontra-se sob rasura, em disputa, em construção. A presença nas lutas políticas pela democratização das mídias, muitas vezes apenas como sinônimo do discurso da liberdade de expressão, confirma o estado empírico de emergência teórica; a inclusão do verbete na Enciclopédia de Comunicação configura um reconhecimento científico em problematizar e deslindar o fenômeno com questões interligadas as que envolvem a liberdade de expressão, mas ao mesmo tempo, sob a emergência de questões próprias no campo social, político, econômico, cultural e ideológico.

O mundo conceitual e empírico da Comunicação Social configura-se assim interligado ao da liberdade Social e dos Direitos Humanos, embora apresente sozinho uma gama de

significações. Nesta Enciclopédia da Intercom a palavra comunicação é o verbete com o maior número de conceitos, setenta e seis. O primeiro deles a define como:

> Em sentido amplo, a *comunicação* é a troca de informações entre uma fonte ou emissor e um receptor. No modelo linear das primeiras décadas do século XX, idealizado por Harold Laswell, as posições do emissor e do receptor eram permanentes e distantes. Na perspectiva de Wilbur Schramm, algumas décadas mais tarde, as posições do emissor e do receptor são intercambiáveis. Assim, quem é emissor em um momento dado por tornar-se receptor mais adiante, e vice versa (HOHLFELDT, 2001). Desde Aristóteles, considera-se que a comunicação visa à persuasão, isto é, quando duas pessoas possuem ideias diversas, elas devem comunicar-se no sentido de chegar a um consenso (SOUSA, 2006, p. 23). A comunicação é um processo dialogal, partindo do emissor e atingindo o receptor que, em resposta, torna-se ele mesmo emissor e emite nova mensagem em direção ao antigo emissor, agora transformado em receptor. [...]A comunicação social, contudo, preocupasse apenas com aqueles processos comunicacionais que se dão exteriormente, em sociedade. Neste sentido, considera-se a comunicação face a face (um x um); a comunicação grupal (um x vários) e a comunicação de massa (vários x vários), que se da especialmente através de processos industrializados de produção e veiculação, levando a uma recepção enorme e a grandes distâncias (ERBOLATTO, 1985, p. 90). (HOHLFELDT, 2010, p. 234-235)

A Comunicação Social, interesse desse estudo, até o século XX não existia como campo científico específico. Vale dizer que pensar a comunicação como um fenômeno condicionado e condicionador de outros - sociais, políticos, econômicos, culturais e ideológicos – é algo recente na história do conhecimento. É um problema da modernidade ocidental, da industrialização Capitalista, das transformações tecnológicas empreendidas pela revolução burguesa. A sociedade moderna é impensável sem a instrumentalização tecnicista da comunicação e sem a problematização da sua vocação humanista. A palavra comunicação que aparece como tema transversal das ciências sociais, como fenômeno que engendra as relações modernas pós-industrialização, via meios de transporte e informação, ganha também uma infinidade de concepções.

Quando se entra no universo semântico da palavra comunicação, a princípio FERREIRA (2000, p. 170) a define como "1. Ato ou efeito de comunicar-se. 2. Processo de emissão, transmissão e recepção de mensagens por meio de métodos e/ou sistemas convencionados. 3. A mensagem recebida por esses meios. 4. A capacidade de trocar ou discutir ideias, de dialogar, com vista ao bom entendimento entre pessoas." Na primeira explicação pode-se inferir a ideia de contato, uma ação e reação não necessariamente simultâneas, independente de quem participa e como acontece. A segunda definição inicia-se reconhecendo o caráter processual do ato de comunicar-se, é algo que não se encerra, é dinâmico, avança com algum propósito, transforma. O processo acontece desde um polo

emissor de mensagens, a transmissão dessa mensagem por meio apropriado e determinado, chegando a um polo receptor. O terceiro significado reconhece que a comunicação também pode ser apenas o que está sendo recebido, ou seja, a mensagem. A última concepção nomeia os sujeitos da comunicação, são pessoas capazes de trocar, discutir ideias, de diálogo, visando ao "bom entendimento".

O dicionário político, por sua vez, apresenta apenas o verbete "Comunicação Política" (PANEBIANCO, 2000, p. 200), focando nas mensagens que circulam dentro de um sistema político, "condicionando-lhe toda a atividade, desde a formação das demandas e dos processos de conversão às próprias respostas do sistema. Metaforicamente, pode-se conceber a Comunicação política como o 'sistema nervoso' de toda a unidade política". A comunicação está restrita ao conteúdo gerador do sistema político, a comunicação é a mensagem que trafega colocando em ordem, estimulando, fomentando o conjunto político. Panebianco (2000, p. 200) classifica assim três formas teóricas de abordagem do tema:

> A primeira, elaborada pela escola estrutural-funcionalista, é a que trata a comunicação como um aspecto importante, mas não essencial para a compreensão dos processos políticos. A segunda é a dos autores que aplicam modelos cibernéticos ao estudo da política e que fazem, por isso, da comunicação a unidade de análise decisiva das suas teorias. A terceira, enfim, que está ligada, por um lado, às pesquisas de sociolinguística e, por outro, à sociologia das comunicações de massa, é própria das teorias que se concentram nos efeitos de um acesso desigual aos recursos de comunicação sobre a distribuição do poder político dentro dos diversos grupos organizados.

Enquanto as três interpelações aplicam graus distintos de importância ao fenômeno da comunicação, comungam da preocupação com a mensagem e seus efeitos. A palavra comunicação é designada como a mensagem que atua no processo político e não a própria comunicação como um processo ontologicamente político. Este aparato conceitual não se assemelha aos estudos referentes às políticas de comunicação, que dirigem suas perguntas e preocupações às relações entre comunicação e democracia.

No bojo do estatuto de acepções destinadas à comunicação estão, de certa forma, os caminhos percorridos pelos estudos teóricos e empíricos dessa Ciência na construção de conceitos. Nos primórdios da história da comunicação, leia-se primeiro quartel do século XX, predomina a ideia mecânica de transportar algo, via meios, de um ponto a outro, um sempre emissor e o outro sempre receptor; é a era positivista do pensamento comunicacional. O meio depois transforma-se na própria mensagem, a hegemonia das máquinas determinando quem comunica, o que comunica, como comunica e de que forma recebe e qual efeito causa à recepção, domina a era funcionalista dos estudos. A atenção volta-se então à recepção,

relegada outrora à passividade, assume características de autonomia, independência e atividade frente ao emissor, ao meio e à mensagem, e chega à era teórica da mediação, quando da segunda metade do século passado. A partir daí ganha fôlego a crítica das teorias da comunicação, entra-se na era dialética da economia política da comunicação, dos estudos sobre comunicação e política, comunicação e desenvolvimento, comunicação e democracia, comunicação e Direitos Humanos, comunicação e diálogo.

Malgrado o domínio de um pensamento em detrimento de outros, de forma nenhuma são épocas estanques, com início e fim bem delineados. Ao contrário, são eras que convivem, com imbricações, em constante disputa por hegemonia. Assim, no último quartel do século XX e primeira década do século XXI a ordem em voga é a da vertente que congrega a dimensão tecnicista e instrumental do pensamento comunicacional, prescindindo da dimensão humana, social e cultural. As novas tecnologias da informação e comunicação – TICs – engendram esta ordem, obliterando, na raiz, a vocação emancipatória da comunicação enquanto palavra, discurso e prática. E a despeito da separação entre informação e comunicação, dando a entender que não é a mesma coisa, não o faz de forma crítica, mas mecânica. Explica-se: na prática, a questão gira em torno da informação, da liberdade do seu fluxo, da desterritorialização do conhecimento, de como a informática, as telecomunicações, o audiovisual e a radiodifusão podem acontecer conquanto, sobremaneira, os muros formais dos Estados. A sociedade é da informação, esta pode ou não circular via processos de comunicação. Vocalizando o oposto, questiona Wolton (2006, p. 11-12)

> Nossas sociedades não podem mais ignorar uma reflexão fundamental relativa ao estatuto da comunicação. Esta questão é política, muito antes de ser técnica e econômica. Ou, dizendo-se de outro modo, o mais fácil na comunicação, como todo mundo pode experimentar em sua vida, concerne à técnica e aos mercados, enquanto que o mais complicado diz respeito aos homens e às sociedades. Por isso, após trinta anos durante os quais a abordagem técnica e econômica dominou, é necessário, ou até mesmo indispensável, revalorizar uma abordagem humanista e política, isto é, democrática. Nunca será demais dizer que na ponta das redes e dos satélites há homens e sociedades, culturas e civilizações. Isso muda tudo e explica a importância e a complexidade da comunicação, que é algo bem diferente do *marketing* ou da manipulação. (grifo do autor)

Wolton dá voz, criticamente, à onipresença da informação na vida das pessoas via aparato tecnológico, fundando uma importância mais comercial que sociocultural, mais instrumental que política, de um sujeito mais reificado que humano. Pergunta sobre o apagamento transparente da comunicação forjado na ideia da compressão do tempo e do espaço, da inexistência de fronteiras, na igualdade das diferenças, da informação livre como o fim e condição à democracia. Pontua que o grande problema hoje é a comunicação ser vista

como algo sem problemas, como algo resolvido, exaustivamente já pensado. Não há lógica em duvidar da existência da comunicação, ainda que

> Curiosamente, as palavras 'liberdade', 'igualdade', 'fraternidade' e 'solidariedade' estão no panteão do pensamento democrático, mas nunca a palavra comunicação, embora estando no centro de toda a experiência humana e social. [...] Salvar a comunicação é, pois, mostrar que não haverá humanidade sem que seja enfrentada a batalha da comunicação em todas as suas dimensões e contradições. Aliás, não há sociedade sem contradições! As contradições da comunicação, como as da democracia, fazem parte da História e não impedem nem os ideais nem as utopias. Ao contrário. [...]Salvar a comunicação? Mas por quê? Ela parece tão banal, tão cotidiana que não há nada a ser dito a seu respeito. A comunicação é como a vida. É levantar-se, olhar, falar, ligar o rádio, a televisão, o computador, ler, conversar por telefone. Onde está o problema? Ele está justamente na ideia de que não há problema. A comunicação parece tão natural que, *a priori*, não há nada a ser dito a seu respeito. (WOLTON, 2006, p. 13)

É preciso "salvar" à liberdade e a comunicação. O problema, enfim, deve ser tomado a partir de uma perspectiva de totalidade do real. Ele é histórico, social, político, econômico, cultural, ideológico e técnico instrumental. Permanece em muitos estudos, sobretudo em comunicação, que o problema desta é apenas tecnológico, ou seja, compreendê-lo carece apenas de capacitação técnica dos indivíduos, do domínio da tecnologia que a engendra. "Isto é, quando não se percebe que a técnica não aparece por casualidade; que a técnica bem acabada ou 'elaborada', tanto quanto a ciência de que é uma aplicação prática, se encontra, como já afirmamos, condicionada histórico-socialmente. Não há técnica neutra, assexuada" (FREIRE, 2002, p. 34, grifo do autor). E ratifica Freire (2002, p.57, grifo nosso):

> Nem a concepção vaziamente 'humanista', no fundo reacionária e tradicionalista, antitransformação, que nega a técnica, nem tampouco a concepção mítica desta última, que implica num tecnicismo desumanizante; numa espécie de 'messianismo' da técnica, em que esta aparece como salvadora infalível. Ao tradicionalismo, que pretende manter o 'status quo', o messianismo tecnicista, de caráter burguês, opõe a modernização das estruturas, à qual se chegará mecanicamente. Segundo esta concepção, a passagem da estrutura arcaica à nova, modernizada, se dá do mesmo modo como quando alguém transporta uma cadeira de um lugar para outro. Embora esta concepção mecanicista pretenda identificar sua ação modernizante com o desenvolvimento, parece-nos que é preciso distinguir uma do outro. Na modernização, de caráter puramente mecânico, tecnicista, manipulador, o centro de decisão da mudança não se acha na área em transformação, mas fora dela. A estrutura que se transforma não é sujeito de sua transformação. No desenvolvimento, pelo contrário, o ponto de decisão se encontra no ser que se transforma e seu processo não se verifica mecanicamente. Desta maneira, se bem que todo desenvolvimento seja modernização, nem toda modernização é desenvolvimento.

O problema da liberdade tem raízes no medo da sua radicalização. A experiência moderna da Liberdade, longe de ser desenvolvimento humano, tem sido garantida e exercida

contra o outro, é um quer fazer individual, sobre o outro, ou mesmo para o outro, nunca com o outro. Este temor à verdadeira liberdade é histórico, emerge da relação opressores e oprimidos, ganha matizes e se complexifica tornando-se invisível, intencionalmente inexistente na sua transparência.

> A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige uma permanente busca. Busca permanente que só existe no ato responsável de quem a faz. Ninguém tem liberdade para ser livre: pelo contrário, luta por ela precisamente porque não a tem. Não é também a liberdade um ponto ideal, fora dos homens, ao qual inclusive eles se alienam. Não é ideia que se faça mito. É condição indispensável ao movimento de busca em que estão inscritos os homens como seres inconclusos. [...] A libertação, por isso, é um parto. E um parto doloroso. O homem que nasce deste parto é um homem novo que só é viável na e pela superação da contradição opressores-oprimidos, que é a libertação de todos. A superação da contradição é o parto que traz ao mundo este homem novo não mais opressor; não mais oprimido, mas homem libertando-se. (FREIRE, 2013, p. 46-48)

O problema da comunicação é análogo, pois não é apenas uma questão de localização dos sujeitos, de compreensão de sentidos, de fluxo livre de conteúdos, de estrutura e conteúdo. É mais do que meios e mensagens, mais do que emissão e recepção, está além das mídias. Um paradigma comunicacional forja e é forjado na política, na história, no social, no econômico, no cultural e ideológico. Há medo em ir além da extensão da palavra, ir até a comunicação. Pode estar aqui o problema central das relações entre liberdade de expressão e Direito humano à comunicação, bem como da garantia formal desse último na América Latina.

Ir além da expressão da palavra não é apenas garantir distribuição equitativa da propriedade dos meios; assegurar a expressão livre do pensamento, através dos meios disponíveis; mas é reproblematizar o fazer comunicacional a partir de um logos humanístico. A comunicação como farsa, que é extensão, enreda os modelos midiáticos de opressão simbólica. É resultado das relações entre os indivíduos – interpessoais, coletivas, integrantes dos Estados e sociedades – que, por sua vez, também passam a ser condicionadas por este modelo comunicacional. Problematizar a Liberdade de Expressão e o Direito humano à comunicação é interpelar também o atual desenho de humanidade, e a própria forma de se buscar o deslindar dessa realidade. Hobsbawm (2011, p. 108) descreve este atual estado de

coisas a partir da "agudeza com que o *Manifesto*[28] anteviu o futuro, então remoto, de um Capitalismo enormemente globalizado" :

> Não é desarrazoado concluir que jamais poderão ser superadas as 'contradições' inerentes a um sistema de mercado baseado em 'nenhum outro vínculo entre os seres humanos além do frio interesse pessoal, o insensível 'pagamento em dinheiro', um sistema de exploração e de acumulação sem fim; que, em algum ponto de uma série de transformações e reestruturações, o desenvolvimento desse sistema essencialmente autodesestabilizador leverá a um estado de coisas que não pode mais ser descrito como Capitalismo. Ou, para citar um Marx mais velho, quando a 'centralização dos meios de produção e a socialização do trabalho por fim chegarem a um ponto em que se tornam incompatíveis com seu tegumento Capitalista' e esse 'tegumento se rompe em pedaços'. É irrelevante o nome que se dê ao subsequente estado de coisas. Contudo, como demonstram os efeitos da explosão econômica mundial sobre o meio ambiente global, ele terá de marcar, necessariamente, uma nítida mudança da apropriação privada para a gestão social em escala global. (HOBSBAWM 2011, p. 113)

Por conseguinte, esta "nítida mudança" tem a ver também com o sentido dado à liberdade e à comunicação, a saber, o lugar do acesso e da participação no manejo dos bens simbólicos. É condição histórica à democratização da radiodifusão, como meios verdadeiramente públicos, sua "gestão social". Porque "toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir na mão da 'desmercantilização'. Mas desmercantilização por definição significa o final do Capitalismo". (WOOD, 2006, p. 382)

1. Da Liberdade de Expressão ao Direito Humano à Comunicação

A liberdade foi pensada muito antes da comunicação, mas o encontro se deu na era moderna, com o advento das tecnologias que permitiam o fluxo de bens materiais e imateriais. A liberdade formal nasce no Estado moderno. A liberdade moderna é exterior ao indivíduo, é material e deve ser propriedade de todos. A liberdade do indivíduo frente ao Estado, frente ao outro. A comunicação é potencializada neste mesmo Estado com a construção de estruturas necessárias à mobilidade dos bens materiais e imateriais.

Pensar o percurso teórico que vai do conceito de liberdade de expressão ao direito humano à comunicação exige, antes de tudo, compreender o lugar desses conceitos nas teorias políticas e nas lutas históricas sobre e em prol das liberdades que engendraram o que na contemporaneidade denomina-se Estado Democrático de Direito. Os Direitos Humanos que

[28] O Manifesto Comunista de Marx e Engls (1948).

hoje estão formalizados em documentos nacionais e internacionais como civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais foram moldados historicamente, a partir de uma trama ideológica, política, econômica, social, e cultural. Antes de se pensar a comunicação muito já havia sido falado sobre a liberdade, embora o processo comunicacional, na sua dimensão humana, política, social e cultural, incorporasse o exercício das liberdades/direitos civis e políticos.

É no bojo do aparato teórico construído pelos críticos da industrialização e instrumentalização tecnicista da comunicação e da concentração oligopólica das mídias, que surgem as primeiras demandas conceituais da comunicação como direito humano. Dois marcos deste período são a Teoria do Rádio de Brecht (1927- 1932) e o Direito à Comunicação defendido por Jean D'Arcy (1969). Este já apresentava o sentido contemporâneo do direito humano à comunicação:

> Hoje em dia parece possível um novo passo adiante: o direito do homem à comunicação, derivado das nossas últimas vitórias sobre o tempo e o espaço, da mesma forma que da nossa percepção mais clara do fenômeno da comunicação (...) Atualmente, vemos que engloba todas as liberdades, mas que traz além disso, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, os conceitos de acesso, de participação, de corrente bilateral de informação, que são todas elas necessárias, como percebemos hoje, para o desenvolvimento harmonioso do homem e da humanidade. (UNESCO, 1983, p. 89)

A publicização do pensamento de D´Arcy desencadeia uma série de estudos subsidiados pela Unesco, que denuncia a situação de violação global do direito à comunicação e evidencia a necessidade de construção de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação/NOMIC. Em 1982, após realizar uma síntese das reflexões expressadas nas reuniões da Unesco sobre o direito de comunicar, Fisher conclui que "O direito de comunicar ainda tem de ser plenamente definido, pondo-se de lado o fato de ele ser incorporado a instrumentos nacionais e internacionais" (Fisher, 1982, p. 100). Em outro momento pondera: "O conflito de opiniões sobre o *status* do direito de comunicar no Direito Internacional torna improvável que logo se alcance um acordo" (Fischer, 1982, p.93).

Assim, na sociedade da informação nem todos compartilham da construção do conhecimento ou simplesmente tem acesso a ele; da livre circulação das informações; da propriedade dos meios de difusão; da possibilidade de comunicação por qualquer meio e sem fronteiras. Os avanços industriais e tecnológicos da modernidade midiatizam a esfera pública demandando um direito mais amplo que a Liberdade de Expressão da pessoa humana, o Direito humano à comunicação.

> Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – indivíduos ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Esta idéia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das idéias atuais que levam ao reconhecimento de novos Direitos Humanos. (UNESCO, 1983, p. 107).

Porém, o que ocorre na atualidade, é que o potencial libertário dos processos comunicacionais transforma-se em opressor, limitando a pluralidade de meios e a diversidade de conteúdos. A dimensão humanista da comunicação é suplantada pela dimensão técnica, que impõe uma direção unilateral, vertical e antidemocrática. O reconhecimento formal da comunicação como direito humano fundamental e inalienável, e sua efetivação indivisível e interdependente aos demais Direitos Humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) torna-se, portanto, uma condição central à radicalização da democracia. Com isso, em tempos de globalização política, econômica e cultural é necessário expandir o sentido de sociedade da informação ao de sociedade da comunicação.

Assim, a análise da relação entre liberdade e comunicação deve ser a partir da concepção dialógica, da dialética entre a visão humanista e técnico/instrumental. Deve buscar a re-humanização da liberdade e da comunicação como conceitos que operam processos verdadeiramente emancipatórios. A dicotomia exclusivista separa essas duas dimensões, quando não hipervaloriza a tecnicista. A dimensão humana, política, social e cultural da liberdade e da comunicação é submetida à dimensão comercial/mercadológica, técnica/instrumental.

> "[...] a propósito do aspecto humanista em que deve estar inspirado o trabalho de comunicação [...] Aspecto humanista de caráter concreto, rigorosamente científico, e não abstrato. Humanismo que não se nutra de visões de um homem ideal, fora do mundo; de um perfil de homem fabricado pela imaginação, por melhor intencionado que seja quem o imagine. Humanismo que não leve à procura de concretização de um modelo intemporal, uma espécie de idéia ou de mito, ao qual o homem concreto se aliene. Humanismo que, não tendo uma visão crítica do homem concreto, pretende um *será* para ele; ele que, tragicamente, *está sendo* uma forma de quase *não ser*. Pelo contrário, o humanismo que se impõem ao trabalho de comunicação entre [ ] sujeitos, se baseia na ciência, e não na 'doxa', e não no 'eu gostaria que fosse' ou em gestos puramente humanitários. Neste humanismo científico (que nem por isso deixa de ser amoroso) deve estar apoiada a ação comunicativa do agronônomo-educador". (FREIRE, 2002, p. 73 - 74)

A re-humanização da liberdade e da comunicação não deve ser uma utopia vazia, desligada das condições reais, abstrata, em busca de uma vida ideal, de uma liberdade e comunicação livres de disputas, de conflitos, de contradições, mas focada em construir condições materiais e imateriais de superação dos antagonismos opressor-oprimido, emissor-

receptor, extensão-comunicação. Estes antagonismos são parte do caminho que vai da liberdade de expressão ao direito humano à comunicação na América Latina, tramado na relação histórica de poder do Norte sobre o Sul, mas também na luta contra a concentração midiática, a hegemonia do acesso em detrimento da participação, pela comunicação. Acompanhando Paulo Freire, enquanto a comunicação é com o outro, mais o outro, em diálogo sujeitos, coletivos, Estados nacionais e regiões,

> Parece-nos, entretanto, que a ação extensionista envolve, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que a fazem, de ir até a "a outra parte do mundo", considerada inferior, para, à sua maneira, "normalizá-la". Para fazê-la mais ou menos semelhante a seu mundo. Daí que, em seu "campo associativo", o termo extensão se encontre em relação significativa com *transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural*, manipulação, etc. (FREIRE, 2002, p.22, grifo do autor)

A modernização do Sul "periférico e bárbaro" pelo Norte "desenvolvido e civilizado" acontece de forma extensionista. Não se conhece por estas terras a experiência da liberdade e da comunicação enquanto diálogo. Aqui, permanecem privilégios de alguns e depois direitos de alguns. Quando Freire reflete sobre a relação invasor e invadidos, faz a síntese da experiência entre colonizador e colonizado:

> O primeiro atua, os segundos têm a ilusão de que atuam na atuação do primeiro; este diz a palavra [ ], os segundos, proibidos de dizer a sua, escutam a palavra do primeiro. O invasor pensa, na melhor das hipóteses, sobre os segundos, jamais com eles; estes são 'pensados' por aqueles. O invasor prescreve; os invadidos são pacientes da prescrição. (2002, p. 41-42, grifo do autor)

A comunicação dialógica é ir além da livre extensão da palavra. Explica o autor:

> E ser dialógico, para o humanismo verdadeiro, não é dizer-se descomprometidamente dialógico; é vivenciar o diálogo. Ser dialógico é não invadir, é não manipular, é não sloganizar. Ser dialógico é empenhar-se na transformação constante da realidade. Esta é a razão pela qual, sendo o diálogo o conteúdo da forma de ser própria à existência humana, está excluído de toda relação na qual alguns homens sejam transformados em 'seres para outro' por homens que são falsos 'seres para si'. É que o diálogo não pode travar-se numa relação antagônica. O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o 'pronunciam', isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos. (FREIRE, 2002, p. 43, grifo do autor)

A estrutura material e imaterial dos processos experienciados sob a tutela do Capitalismo é antidialógica. O antidialogismo é constitutivo do Capital, daí a vocação extensionista e a impossibilidade da comunicação. A seguir podemos pensar analogamente o exemplo do latifúndio midiático.

> O latifúndio, como estrutura vertical e fechada, é, em si mesmo, antidialógico. Sendo uma estrutura fechada que obstaculiza a mobilidade socialvertical ascendente, o latifúndio implica numa hierarquia de camadas sociais em que os estratos mais 'baixos' são considerados, em regra geral, como naturalmente inferiores. Para que estes sejam assim considerados, é preciso que haja outros que desta forma os considerem, ao mesmo tempo em que se consideram a si mesmos como superiores. A estrutura latifundista, de caráter colonial, proporciona ao possuídor da terra, pela força e prestígio que tem, a extensão de sua posse também até os homens. (FREIRE, 2002, p. 48, grifo do autor)

O ambiente por onde trafegam os sons e as imagens da televisão e os sons do rádio, no Sul da América, foi historicamente apropriado também por senhores da força e do prestígio, sua estrutura é vertical e fechada, difundindo algumas vozes, consideradas autorizadas pelo saber, detentoras da verdade, emissoras da informação. O outro é segregado ao nível inferior dos que recebem, dos que acessam, dos que são informados. As terras midiáticas pertencem a poucos proprietários que expressam comunicados aos muitos.

O latifúndio midiático reproduz o *modus operandi* do latifúndio agrário e ambos são exemplos contundentes da herança colonizadora, em tempos pós-coloniais. A lógica vertical e hierárquica, messiânica, assistencial, doadora, do acesso, do depósito, da transferência, opera o sistema midiático das ex-colônias do Sul. Outra problematização Freiriana (2002, p. 81, grifo do autor), a "concepção 'assistencialista' da educação", tem relações diretas com a extensão, com a teoria antidialógica e bancária da educação e, portanto, a favor da recusa histórica/social à comunicação enquanto práxis, como processo primordial à transformação radical da sociedade e Estado do Capital.

> Práxis na qual a ação e a reflexão, solidárias, se iluminam constante e mutuamente. Na qual a prática, implicando na teoria da qual não se separa, implica também numa postura de quem busca o saber, e não de quem passivamente o recebe. [...] Assistencialismo em que as palavras ocas são como as 'dádivas', características das formas assistencialistas no domínio social. (FREIRE, 2002, p. 80, grifo do autor)

A comunicação dialógica questiona o mundo, problematiza-o para transformá-lo. Não há espaço aqui para a dádiva, a assistência de um sujeito a outro. Não há espaço para uma relação de dominação, dicotômica, senão dialética. Há espaço para sujeitos em participação.

> Os homens, em seu processo, como sujeitos do conhecimento e não como recebedores de um 'conhecimento' de que outro ou outros lhes fazem doação ou lhes prescrevem, vão ganhando a 'razão' da realidade. Esta, por sua vez, e por isto mesmo, se lhes vai revelando como um mundo de desafio e possibilidades; de determinismos e de liberdade; de negação e de afirmação de sua humanidade; de permanência e de transformação; de valor

> e desvalor; de espera, na esperança da busca, e de espera sem esperança, na inação fatalista. (FREIRE, 2002, p. 84, grifo do autor)

Os meios de comunicação tratados aqui, os pertencentes ao universo da radiodifusão – TV e rádio – constroem toda uma vocação antidialógica, legitimada por argumentos tecnicistas, por uma provável limitação tecnológica. A arbitrariedade da eleição, organização, edição e difusão de informações e conhecimento por estas mídias são naturalizadas. O fazer comunicacional via radiodifusão é realizado assim, de forma extencionista, vertical, doado, assistencialista.

> É justamente por isto que , de um ponto de vista mais crítico e de uma visão mais histórica, para a América Latina como para o Terceiro Mundo em geral, não somente a capacitação técnica, mas qualquer outra dimensão educativa popular, no processo de reforma agrária ou não, tem que estar associada a este esforço através do qual os homens simples se decifram a si mesmos como homens, como pessoas proibidas de ser. (FREIRE, 2002, p. 92)

Assim, analisar o percurso teórico/conceitual que arregimenta o discurso da liberdade de expressão ao direito humano à comunicação é, sobretudo, contribuir com uma epistemologia sobre o conceito da comunicação como direito humano, a partir das condições históricas (sociais, políticas, econômicas, culturais e ideológicas) de produção e reprodução do conhecimento na América Latina.

Procura-se, portanto, em tempos de sociedade midiatizada e de Capital imaterial – conhecimento, informação, bens culturais – ressignificar o discurso da liberdade de expressão e reconhecer a demanda, na América Latina, de um direito humano mais amplo: o direito humano à comunicação, um direito civil, político, econômico, social e cultural. Pretende-se também aprofundar as discussões teóricas, no campo da comunicação e dos Direitos Humanos, sobre o conceito da comunicação como direito humano, a partir da relação da comunicação e da liberdade de expressão com os conceitos clássicos de liberdades negativas e positivas; e de emancipação política e emancipação humana.

1.1 Liberdades Negativas e Liberdades Positivas

Conforme dito anteriormente, Oppenheim (2000, p. 708-712) descreve a palavra liberdade como "não-liberdade social"; "liberdade social"; "liberdade como proteção dos direitos fundamentais"; "liberdade como satisfação das necessidades fundamentais"; e valorativas ("liberdade como construção moral"). Na linguagem da ciência política,

tradicionalmente, agrupou-se os significados da palavra liberdade em dois grupos: o das liberdades negativas e o das liberdades positivas. A história desses conceitos confunde-se com a própria história das sociedades modernas ocidentais, no pré e pós-liberalismo, como ideologia; Capitalismo como modelo econômico; e democracia como regime político.

As liberdades negativas e positivas foram decisivas ao processo de transformação do Estado despótico ao Estado de direito e deste ao Estado social e democrático de direito. Portanto, têm sido definidas conceitualmente e reconhecidas historicamente a partir, sobretudo, das relações entre Estado e sociedade civil.

> Por liberdade negativa, na linguagem política, entende-se a situação na qual um sujeito tem a possibilidade de agir sem ser impedido, ou de não agir sem ser obrigado, por outros sujeitos. [...] Por liberdade positiva entende-se – na linguagem política – a situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer de outros. Essa forma de liberdade é também chamada de autodeterminação ou, ainda mais propriamente, de autonomia. (BOBBIO, 1996, p. 48 – 51)

Esses sujeitos, em ambas as liberdades, podem ser indivíduos ou coletivos, ou seja pode-se falar da liberdade negativa (de agir) do indivíduo ou grupos em face do Estado, como da liberdade positiva (de querer) da comunidade/sociedade ou do próprio Estado. A primeira esboça as lutas pelos direitos civis – liberdades de opinião, expressão, de imprensa, religiosas, de reunião, associação - e a segunda pelos direitos políticos – sufrágio universal, formação dos partidos políticos, plebiscito, referendum. Demandaram na prática, interdependência, indivizibilidade e correlacionamento, a despeito das diferenças conceituais e da defesa histórica de uma independência.

> Que as duas liberdades sejam diversas, a ponto de poderem ser indepentendes uma da outra, não quer dizer que sejam incompatíveis e, portanto, que não possam se complementar reciprocamente. Aliás, como veremos, uma sociedade ou um Estado livres, na esfera política, são uma sociedade ou um Estado nos quais a liberdade negativa dos indivíduos ou dos grupos é acompanhada pela liberdade positiva da comunidade em seu conjunto, nos quais uma ampla margem determinada de liberdade negativa dos indivíduos ou dos grupos (as chamadas liberdades civis) é a condição necessária para o exercício da liberdade positiva do conjunto (chamada liberdade política). (BOBBIO, 1996, p. 54)

Entretanto, Bobbio (1996, p. 57) afirma que para a teoria política as distinções entre as duas liberdades foram construídas com base nas diferenças entre o sujeito histórico detentor de uma ou da outra. Historicamente esta dicotomia perdurou de forma dominante durante os séculos XVIII e XIX, marcando dois paradigmas ideológicos de sociedade, o liberal e o socialista, que tinham um inimigo em comum: o Estado.

> Quando tomamos em consideração a liberdade negativa, o sujeito histórico a que nos referimos é geralmente o indivíduo singular; já quando o objeto de nosso discurso é a liberdade positiva, o sujeito histórico ao qual ela é habitualmente referida é um ente coletivo. As liberdades civis, protótipo das liberdades negativas, são liberdades individuais, isto é, inerentes ao indivíduo singular: com efeito, são historicamente o produto das lutas pela defesa do indivíduo, considerado ou como pessoas moral (e, portanto, tendo um valor em si mesmo) ou como sujeito de relações econômicas, contra a intromissão de entes coletivos como a Igreja e o Estado; filosoficamente, são uma manisfestação de concepções individualistas da sociedade, ou seja, de teorias para as quais a sociedade é uma soma de indivíduos e não de um todo orgânico. A liberdade como autodeterminação, ao contrário, é geralmente atribuída, no discurso político, a uma vontade coletiva, seja essa vontade a do povo, da comunidade, da nação, do grupo étnico ou da pátria: isso significa que, para a teoria política, o problema historicamente relevante não é tanto o da autodeterminação do indivíduo singular (que é problema teológico, filosófico ou moral), mas antes o da autodeterminação do corpo social do qual o indivíduo faz parte. (BOBBIO, 1996, p. 57)

No entanto, a expansão do modelo Capitalista de produção na sua forma industrial e tecnológica, as duas grandes guerras do século XX e as experiências dos Estados totalitários complexificaram as demandas por novas liberdades, como também exigiram a garantia das velhas, além dos novos direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais e sexuais. Estado e sociedade entram na berlinda acusados de violarem tanto as liberdades negativas como as positivas. Aos problemas de reificação do humano causados pela sociedade Capitalista liberal somam-se as amarras opressoras do Estado burocrático, bem como de instituições como as escolas, hospitais psiquiátricos, prisões, e ainda, atuando como balizador ideológico dessa ordem do discurso estão os meios de comunicação de massa, a indústria cultural. Tudo isso em uma sinergia global com a sociedade da técnica, em detrimento do humano.

> Em poucas palavras, o problema da liberdade nas sociedades industrialmente avançadas, o verdadeiro problema da liberdade dos modernos, não é mais o da liberdade em face do Estado ou na sociedade política, mas o da liberdade na sociedade global. As discussões mais interessantes e também mais dramáticas que se travam em torno da liberdade dos modernos são agora aquelas qie dizem respeito à resposta *liberal* ou *libertária* ao *desafio tecnológico*. [...] O nível mais profundo em que se põe o problema se revela no fato de que as liberdades das quais o homem está privado na sociedade tecnocrática não são as liberdades civis ou políticas, mas é a liberdade humana no sentido amplo da palavra [...]. pela primeira vez, encaramos com angústia não um processo de servidão ou de proletarização, mas, de modo mais geral, um processo de desumanização. (BOBBIO, 1996, p. 86-87, grifo do autor)

À tríade histórica que sempre ameaçou a garantia e efetivação das liberdades civis e políticas, o poder ideológico, o poder econômico e o coercitivo, somam-se o poder do conhecimento tecnocientífico, o poder do Capital imaterial que ameaça a liberdade humana.

Esta última, por exemplo, vai além da liberdade de expressão, demanda a liberdade à comunicação, ou seja, o direito à comunicação, na sua dimensão humanística e não técnica/instrumental. É a não liberdade como um processo de desumanização que restringe a comunicação ao fluxo livre de informação e conhecimento via tecnologias. Por outro lado, o aprofundamento das contradições e antagonismos do Capitalismo fez surgir as lutas contra-hegemônicas, ou melhor, fomentar a disputa por hegemonia. É assertiva a interpretação de Coutinho (2008, p. 77-78) sobre a teoria Gramsciana do Estado ampliado, "para dar conta dos novos fenômenos que o aprofundamento da democracia introduzira na vida social":

> Com a multiplicação das organizações dos trabalhadores (partidos, sindicatos etc), a própria burguesia tem também de criar organismos fora do estado, a fim de concorrer com os operários. Também ela cria associações, cria ou hegemoniza partidos de massa que defendem seu projeto de classe. O mesmo ocorre, em seguida, com as camadas médias. Vai assim se tornando realidade a socialização da política. Já não existem mais, de um lado, indivíduos atomizados, puramente 'privados', lutando por seus interesses econômicos imediatos, e, de outro, o Estado e seus aparelhos, como únicos representantes dos interesses ditos 'públicos'. Surge uma complexa rede de organizações de massa, de sujeitos políticos coletivos. O pluralismo deixa de ser apenas um pluralismo de indivíduos para se tornar cada vez mais um pluralismo de organismos coletivos. Com isso, o espaço da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito, surgindo como componente decicivo dessa nova esfera pública 'ampliada' aquilo que Gramsci iria chamar de 'sociedade civil'. Há assim uma contradição antagônica entre a socialização da política e a apropriação privada ou grupista do poder, similar à que existe entre a socialização das forças produtivas e a propriedade privada dos meios de produção. E isso por uma razão clara: dado que os interesses burgueses são minoritários na sociedade, quanto mais pessoas lutarem (de modo eficiente e organizado) pelos seus prórios interesses, tanto mais a dominação burguesa correrá perigo. *Se o liberalismo de participação restrita foi, em dado momento, a forma adequada para a afirmação da dominação burguesa, a democracia de maassas que se vai construindo a partir das lutas populares é, a longo prazo, incompatível com o Capitalismo*. (COUTINHO, 2008, p. 77-78, grifo do autor)

1.2 Emancipação Política e Emancipação Humana

Logo, pois, este "liberalismo de participação restrita" atendendo aos interesses particulares da classe dominante, burguesia, como se universais, públicos fossem, é a crítica que subjaz aos conceitos marxianos de emancipação política e emancipação humana. E assim como as liberdades negativas e positivas, as questões históricas e conceituais sobre emancipação política e humana também são uma chave importante na compreensão das relações entre liberdades e comunicação, abrindo o caminho que vai da liberdade de

expressão ao direito humano à comunicação. São dois conceitos fundamentais ao pensamento marxiano.

> A emancipação política é a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo *egoísta independente* e, de outro, a *cidadão do Estado*, a pessoa moral. Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em *ser genérico*, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; sòmente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas "próprias forças" como fôrças *sociais* e quando, portanto, já não separa de si a fôrça social sob a forma de fôrça *política*, sòmente então se processa a emancipação humana. (Marx, 1969, p. 52)

Marx critica a dimensão isolada e individual da liberdade burguesa, como sendo o limite da emancipação política, e defende a dimensão coletiva e social da liberdade sem as amarras do Capital, da propriedade privada e do Estado burguês como um avanço à emancipação humana. É parte da tradição teórica que não concebe o ser humano ilhado, individualizado, descolado da sua condição material na sociedade. Sua crítica mais ácida vai ao encontro dos direitos civis, do "homem", separado dos direitos políticos, "do cidadão", quando aponta a contradição:

> Registremos, antes de mais nada, o fato de que os chamados *Direitos Humanos*, os *direitos do homem*, ao contrário dos *direitos do cidadão*, nada mais são do que direitos do *membro da sociedade burguesa*, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade. (Marx, 1969, p. 41)

Embora Marx também reconheça que:

> Em parte, estes direitos são direitos políticos, direitos que só podem ser exercidos em comunidade com outros homens. Seu conteúdo é a *participação na comunidade* e, concretamente, na comunidade política, no Estado. Êstes direitos se inserem na categoria de *liberdade política*, na categoria dos *direitos civis*[...]. (Marx, 1969, p. 38)

O ponto crucial aqui é o próprio conceito de liberdade, defendido como algo que deve ser pensado sempre no coletivo, conjuntamente, liberdade com o outro e não contra o outro. A liberdade de uma construção autônoma do querer, de forma coletiva e não individual. A saber:

> A liberdade, por conseguinte, é o direito de fazer e empreender tudo aquilo que não prejudique os outros. O limite dentro do qual todo homem pode mover-se *inòcuamente* em direção a outro é determinado pela Lei, assim como as estacas marcam o limite ou a linha divisória entre duas terras. Trata-se da liberdade do homem como de uma mônada isolada, dobrada sobre si mesma. [...] o direito do homem à liberdade não se baseia na união do homem com o homem, mas, pelo contrário, na separação do homem em relação a seu semelhante. A liberdade é o direito a esta dissolução, o direito do indivíduo *delimitado*, limitado a si mesmo. A aplicação prática do direito humano da liberdade é o direito humano à *propriedade privada* (Marx, 1969, p. 42)

Pois bem, passados mais de 170 anos, com todos os processos de resiliência do Capital, este continua a ordenar a sociedade contemporânea através da concentração global das mais diversas formas de propriedade privada, sobretudo aquela imaterial, transfigurada em Capital financeiro internacional. Vale dizer: não existe, ou existe restritivamente, liberdade enquanto perdura a desigualdade econômica e assimetria na efetiva participação política e social. O problema levantado por Marx é atual, sobremaneira a partir da análise de Coutinho (2008, p. 75) a seguir:

> A crítica marxista sempre esteve atenta para o caráter *formal* que essa igualdade assumia na prática dos regimes inspirados no ideal democrático: ela era limitada, e de certo modo anulada, pela desigualdade econômica. Podemos recordar uma brilhante observação do jovem Marx, num texto em que, embora não explicitamente, ele toma como alvo de sua crítica a teoria de Rousseau e a prática dos jacobinos: para Marx, o homem moderno vive numa situação dicotômica, dividido entre seu lado *citoyen* (pelo qual aparece como homem universal da esfera pública) e o seu la *bourgeois* (o homem particularista imerso na esfera econômica); ora, essa dicotomia torna abstrata e irreal a dimensão universal da cidadania proposta pela democracia, convertendo objetivamente os *droits de l´homme* em direitos do indivíduo burguês.

A validade está em Marx identificar a capacidade revolucionária do Capitalismo, mas também os limites que o constituem: proporcionar liberdade política com desigualdade econômica, edificando assim uma ambiência de democracia apenas formal para os não burgueses. É válido o considerável aumento desse corpo participativo, que passa a gozar a prática do ideal democrático. Entretanto, sendo ainda o Capitalismo, é anulada a possibilidade de uma emancipação humana. Aqui se inscreve a liberdade de expressão e o direito humano à comunicação. O primeiro, na contemporaneidade, desfruta de positivação nos diversos documentos de Direitos Humanos e legislações sobre comunicação/radiodifusão, embora poucos a exerçam na prática ("os donos da palavra"). A ampliação/participação da liberdade de expressão é condição, uma das fundantes, ao direito humano à comunicação, este exigência à emancipação humana, vencido o Capitalismo.

Na atual conjuntura do Capital, não parece descabido afirmar que a aplicação prática da liberdade de expressão tem sido o direito humano à propriedade privada dos meios de comunicação de massa. Tampouco não é absurdo dizer que a liberdade de expressão, portanto, insere-se nos limites da emancipação política erguida na garantia e efetivação dos Direitos Humanos no Estado democrático de direito, mas estruturado no Capitalismo. A liberdade de expressão é a liberdade da pessoa humana como indivíduo isolado da comunidade, limitado "em si mesmo" e pelas barreiras da concentração da propriedade

privada dos meios de comunicação. E o direito humano à propriedade privada dos meios de comunicação é:

> [...] o direito de desfrutar de seu patrimônio e dele dispor arbitràriamente (à son gré), sem atender aos demais homens, independentemente da sociedade, é o direito do interesse pessoal. A liberdade individual e esta aplicação sua constituem o fundamento da sociedade burguesa. Sociedade que faz com que todo homem encontre noutros homens não a *realização* de sua liberdade, mas, pelo contrário, a limitação desta. (Marx, 1969, p. 43, grifo do autor)

É observável que, com o recrudescimento das desigualdades intrínsecas ao Capitalismo, falar de emancipação política hoje é algo além da garantia da liberdade de imprensa, religião e expressão, como também a emancipação humana avança sobre a crítica pelo fim do Estado, das religiões e da propriedade privada, vocalizando os direitos de gênero, sexuais, ambientais e comunicacionais. Garantir e efetivar a liberdade de expressão em vias de uma sociedade com alto teor de concentração midiática, como é a latino-americana, sem dúvida, é ir além da emancipação política marxiana, mas ainda um limite à emancipação humana.

Um dos fundamentos do modelo Capitalista de produção e da política liberal e neoliberal foi e continua sendo a instrumentalização dos meios de comunicação para fins privados em detrimento da sua vocação pública. Enquadra-se aqui, sobretudo, a realidade da radiodifusão na América Latina, especificamente nos Países do Sul, ou seja, canais de televisão e rádio, outorgados, pelo Estado, à exploração por empresas privadas, via concessões públicas, alheios ao interesse da sociedade. É o exercício da liberdade de expressão empresarial e comercial. Eliminam-se as barreiras ao fluxo de informação com interesses privados e ergue-se todo um aparato político, econômico, social, cultural e ideológico para impossibilitar a comunicação como fim público. A concentração dessas empresas/mídias nas mãos de poucos proprietários, historicamente, engendra o quadro de desigualdades simbólicas e materiais na América Latina.

2. Pressupostos conceituais do direito humano à comunicação: o direito de compartilhar a palavra

É possível compartilhar a palavra a partir dos meios massivos de comunicação? O condicionamento não é apenas técnico? Como foi visto, Paulo Freire desenvolve uma teoria da comunicação com base na práxis e no diálogo e explica que "somente o diálogo, que implica um pensar crítico, é capaz, também, de gerá-lo. Sem ele, não há comunicação e sem esta não há verdadeira educação" (1987, p. 83). Para Freire, a palavra é práxis, mas quando se sacrifica a ação ela fica oca, quando sacrificam a reflexão ela se converte em puro ativismo. A

práxis possibilita o diálogo, base da comunicação, que não admite controle, seleção, ordenamento, distribuição. O diálogo, contraposto à extensão, é o principal pressuposto conceitual da comunicação como Direito Humano.

A concepção de comunicação que emerge a partir da análise crítica do sistema midiático da radiodifusão na América Latina, os tipos de concessões predominantes, a distribuição das concessões, a fonte de produção e difusão dos conteúdos, a presença das diversidades, às possibilidades de participação, é a bancária, extensionista, antidialógica. No entanto, esta realidade não é privilégio do modelo comunicacional, atinge a sociedade em geral. Há uma concepção bancária da vida, calcada nas relações históricas entre opressores e oprimidos, com capilarização nas várias dimensões da vida social. A não equidade no mundo da comunicação midiatizada equivale a outras desigualdades econômicas e sociais. Não obstante, o poder de dizer a palavra sozinha termina por condicionar, potencializar, e porque não determinar os fossos.

Comunicação não é um processo em que um sujeito reificado recebe indolente e passivamente os conteúdos que outro sujeito, que é ativo, superior, detentor de verdade e do conhecimento, lhe dá ou lhe impõe. Comunicação é interação cultural, é diálogo, enquanto a extensão é monólogo, invasão cultural. O discurso extensionista é opressor, enquanto o da comunicação dialógica é libertador. Análogo à educação bancária, extensionista, o projeto hegemônico de comunicação da modernidade, apresenta uma tendência ao exercício de depositar, de transferir, de transmitir valores e conhecimentos. O emissor é o que comunica; os receptores os que recebem o comunicado; o emissor é o que sabe; os receptores, os que não sabem; o emissor é o que pensa; os receptores, os pensados; o emissor é o que diz a palavra; os receptores, os que a escutam docilmente; o emissor é o que disciplina; os receptores, os disciplinados; o emissor é o que opta e prescreve sua opção; os receptores, os que seguem a prescrição; o emissor é o que atua; os receptores, os que têm a ilusão de que atuam, na atuação do emissor; o emissor escolhe o conteúdo programático; os receptores, jamais ouvidos nesta escolha, se acomodam a ele; o emissor identifica a autoridade do saber com sua autoridade funcional, que opõe antagonicamente à liberdade dos receptores; estes devem

adaptar-se às determinações daqueles; o emissor, finalmente, é o sujeito do processo; os receptores, meros objetos. (FREIRE, 1987, p. 59)[29]

O conceito de comunicação para Paulo Freire é radical (FREIRE, 1987, p. 25), pois a radicalização é "sempre criadora pela criticidade que a alimenta [...], por isso libertadora. [...] porque, implicando o enraizamento que os homens fazem na opção que fizeram os engaja cada vez mais no esforço de transformação da realidade concreta, objetiva". A verdadeira comunicação não admite uma só voz, um só sujeito, a transmissão, a transferência, a distribuição, um discurso único, mas sim a possibilidade de muitas vozes, alteridade cultural, independência e autonomia dos sujeitos, inúmeros discursos, enfim, estruturas radicalmente democráticas, participativas, dialógicas.

Ao construir esse paradigma da comunicação, Freire vislumbra também um outro modelo de vida social, de relações entre os indivíduos e as sociedades. É compreendendo o ato de comunicar-se como um processo de diálogo entre dois sujeitos (individuais ou coletivos) e não um monólogo, um contato entre um sujeito ativo e outro coisificado. É entendendo que a palavra, estruturadora maior do diálogo, por sua vez alma da comunicação, não pode ser proibida, silenciada, senão proferida por todos os seres humanos. A negação da comunicação é uma experiência de aprisionamento. O ser isolado morre, atrofia, deixa de existir socialmente. Então, uma das condições para se alcançar as várias liberdades seria o exercício da comunicação dialógica.

Não obstante a ontológica vocação dos homens e mulheres à humanização, ao diálogo, a pronúncia do mundo, existe a alienação histórica do sentido da palavra liberdade de expressão e o total apagamento da perspectiva da comunicação como direito humano no seio do mundo moderno e contemporâneo. Há uma naturalização da negativa da comunicação e da liberdade enquanto diálogo. Antes de tudo é preciso também problematizar sobre a negação natural ao diálogo. Relações bancárias rechaçam a comunicação, recusam o diálogo, a práxis como caminho à apreensão do mundo.

A "concepção problematizadora e libertadora da educação" (FREIRE, 2013, p. 86) é base à concepção da comunicação como direito humano. Uma das questões decisivas a ser pensada é que da mesma forma que a "educação reflete a estrutura de poder" o faz também o

[29] No texto original, no lugar das palavras emissor e receptores estão educador e educandos, respectivamente.

sistema comunicacional, daí também a dificuldade do exercício da comunicação dialógica, pelos profissionais das mídias. O rechaço do educador bancário a comunicar-se é análogo à recusa do comunicador bancário ao diálogo, a práxis como caminho à apreensão do mundo. Daí que a luta pelo Direito humano à comunicação, ou seja, por diálogo, necessita problematizar, antes de tudo, a negação do próprio diálogo. Esta concepção da comunicação, que é bancária, aliena o próprio sentido emancipatório da palavra liberdade de expressão no seio do Sul, sob a ordem Capitalista neoliberal, e apaga totalmente a perspectiva da comunicação como direito humano. Outro ponto importante a destacar é a apropriação da palavra liberdade para justificar a repressão em nome da própria liberdade, ordem e paz social.

Em pesquisa anterior verificou-se que a liberdade de expressão, no sentido hegemônico dos documentos formais de Direitos Humanos[30], mantém uma concepção bancária da comunicação. O direito humano à comunicação demanda a superação desta concepção, indo além, problematizando-a, ressignificando-a à concepção dialógica da comunicação.

> Enquanto a concepção 'bancária' dá ênfase à permanência, a concepção problematizadora reforça a mudança. Deste modo, a prática 'bancária', implicando o imobilismo a que fizemos referência, se faz reacionária, enquanto a concepção problematizadora, que, não aceitando um presente 'bem-comportado', não aceita igualmente um futuro pré-dado, enraizando-se no presente dinâmico, se faz revolucionária. (FREIRE, 2013, p. 102, grifo do autor)

Está posto o desafio em busca da comunicação na sociedade da informação[31]. Esta por sua vez nasce bancária, imóvel no sentido da transformação enraizadora. Paradoxalmente há um reforço à mobilidade no sentido da permanência do presente, mais do mesmo do mundo, sob a ordem do fluxo rápido e sem fronteiras. Eclode através da comunicação bancária, extensionista uma das principais violências da sociedade da informação, da sociedade do Capital preponderantemente imaterial. É a reificação dos sujeitos, não mais "[...] senhores do próprio movimento" (FREIRE, 2013, p. 104). A sociedade da comunicação é

---

[30] GOMES LUCENA, R. Aline. **A Comunicação como Direito Humano:** Um conceito em construção. Dissertação de Mestrado em Comunicação. PPGCOM. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

[31] Expressão popularizada por ocasião da realização das Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação, em Genebra/2003 e Túnis/2005, sob a égide da ONU e contestada pela sociedade civil, em âmbito internacional , através da Campanha Cris (Direito à Comunicação na Sociedade da Informação)

problematizadora, mais do diferente, do novo, é dialógica. O diálogo, por fim, é a palavra com raízes na ação e reflexão.

> Quando tentamos um adentramento no diálogo como fenômeno humano, se nos revela algo que já poderemos dizer ser ele mesmo: a *palavra.* Mas, ao encontrarmos a palavra, na análise do diálogo, como algo mais que um meio para que ele se faça, se nos impõe, também, seus elementos constitutivos. Esta busca nos leva a surpreender, nela, duas dimensões: ação e reflexão, de tal forma solidárias, em uma interação tão radical que, sacrificada, ainda que em parte, uma delas, se ressente, imediatamente, a outra. Não há palavra verdadeira que não seja práxis. Daí que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo. [...] A existência, porque humana, não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir, humanamente, é *pronunciar* o mundo, é modifica-lo. O mundo *pronunciado*, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos *pronunciantes*, a exigir deles novo *pronunciar*. Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão. (FREIRE, 2013, p. 107-108, grifo do autor)

A palavra constitutiva do diálogo, fundante da comunicação, emerge da problematização do mundo, da apreensão crítica do real, da ação-reflexão. E algumas palavras são deterioradas, banalizadas, sacrificadas na sua dimensão ação-reflexão, no bojo do nascimento, desenvolvimento e consolidação da ordem Capitalista, pois "falar, por exemplo, em democracia e silenciar o povo é uma farsa. Falar em humanismo e negar os homens é uma mentira" (FREIRE, 2013, p. 113). É necessário, principalmente, ressignificar o sentido sócio-histórico do direito de dizer a palavra, sobretudo aquelas imprescindíveis a uma reflexão que se pretende comprometida com a "pronúncia do mundo", que se pretende ação.

> Mas, se dizer a palavra verdadeira, que é trabalho, que é práxis, é transformar o mundo, dizer a palavra não é privilégio de alguns homens, mas direito de todos os homens. Precisamente por isto, ninguém pode dizer a palavra verdadeira sozinho, ou dizê-la *para* os outros, num ato de prescrição, com o qual rouba a palavra dos demais. O diálogo é este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para *pronunciá-lo*, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu. Esta é a razão por que não é possível o diálogo entre os que querem a *pronúncia* do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante continue. Se é dizendo a palavra com que, *pronunciando* o mundo, os homens o transformam, o diálogo se impõe como caminho pelo qual os homens ganham significação enquanto homens. Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes. Não é também discussão guerreira, polêmica, entre sujeitos que não aspiram a

> comprometer-se com a *pronúncia* do mundo, nem a buscar a verdade, mas a impor a sua. (FREIRE, 2013, p. 109)

Os Países colonizados, caso dos integrantes da Unasul, em parte não conhecem a experiência da palavra enquanto diálogo, da comunicação como prática libertadora. O processo de colonização é antidialógico por excelência, é constitutivo do mesmo a extensão e não a comunicação. A relação Norte-Sul assim foi fundada. A realidade pós-colonial não é distinta. Assim a demanda por pensar a Liberdade de Expressão e o direito humano à comunicação no contexto social, político, econômico e cultural da América Latina, como uma ação-reflexão fundada "no amor, na humildade, na fé e esperança nos homens [...] e mulheres" (FREIRE, 2013, p. 113). É no diálogo que as palavras liberdade e comunicação tornam-se indivisíveis, correlacionadas, interdependentes. Pois "somente o diálogo, que implica um pensar crítico, é capaz, também, de gerá-lo. Sem ele não há comunicação e sem esta não há verdadeira educação" (FREIRE, 2013, p. 115). O diálogo sustenta um modelo de mundo incompatível com a lógica Capitalista, nas suas inúmeras dimensões: política, econômica, social e cultural.

A liberdade de expressão, no sentido hegemônico dos documentos formais de Direitos Humanos, todos construídos a partir de lutas sociais, mas ainda dentro dos limites do Capitalismo, mantém uma concepção bancária da Liberdade e da Comunicação. O Direito humano à comunicação busca superar esta concepção, indo ao encontro do diálogo, da radicalidade democrática, de uma radiodifusão pública, não estatal e não comercial. Este processo é bem mais enraizado do que meramente conseguir democratizar a propriedade dos meios, necessária, mas não fundante ou suficiente. Entre a concepção bancária e a dialógica existe antagonismos.

> Mais uma vez se antagonizam as duas concepções e as duas práticas que estamos analisando. A 'bancária', por óbvios motivos, insiste em manter ocultas certas razões que explicam a maneira como *estão sendo* os homens no mundo e, para isso, mistifica a realidade. A problematizadora, comprometida com a libertação, se empenha na desmitificação. Por isto, a primeira nega o diálogo, enquanto a segunda tem nele o selo do ato cognoscente, desvelador da realidade. A primeira 'assistencializa'; a segunda, criticiza. A primeira, na medida em que, servindo à dominação, inibe a criatividade e, ainda que não podendo matar a *intencionalidade* da consciência como um desprender-se ao mundo, a 'domestica', nega os homens na sua vocação ontológica e histórica de humanizar-se. A segunda, na medida em que, servindo à libertação, se funda na criatividade e estimula a reflexão e a ação verdadeiras dos homens sobre a realidade, responde à sua vocação, como seres que não podem autenticar-se fora da busca e da transformação criadora. (FREIRE, 2013, p. 101, grifo do autor)

A mitificação da liberdade de expressão é desmascarada sob a visão crítica e dinâmica da realidade. A teoria antidialógica de Paulo Freire é fundamental para a apreensão dos conceitos de Liberdade de Expressão e Direito humano à comunicação na América Latina. Uma das principais estratégias de domínio do outro é deixá-lo no silêncio, é lhe usurpar o "direito de dizer a palavra, que é práxis". O fazer antidialógico é constitutivo da sociedade Capitalista. Este é o paradigma vigente nos Países Latino-Americanos da Unasul, por conta, entre outros fatores históricos, da concentração privada dos meios de comunicação. A relação Norte-Sul, colonizador-colonizado, fundou-se no processo opressor de "absolutização da ignorância" que:

> No ato desta decretação, quem o faz, reconhecendo os outros como absolutamente ignorantes, se reconhece e à classe a que pertence como os que sabem ou nasceram para saber. Ao assim reconhecer-se tem nos outros o seu oposto. Os outros se fazem estranheza para ele. A sua passa a ser a palavra 'verdadeira', que impõe ou procura impor aos demais. E estes são sempre os oprimidos, roubados de sua palavra. (FREIRE, 2013, p. 180, grifo do autor)

O diálogo não é uma concessão ao outro, nem presente, nem uma tática a ser usada. O antidiálogo sim é tudo isto. E este tem nos mitos que engendra sua base cultural, simbólica de sustentação. "O mito, por exemplo, de que a ordem opressora é uma ordem de liberdade" (FREIRE, 2013, p. 188). O mito da democracia liberal, da democracia racial, da democracia no ciberespaço, da liberdade na internet, o mito da multiplicidade de canais e diversidade de conteúdos na radiodifusão. E entre as estratégias de manutenção da realidade antidialógica está a de "dividir para manter a opressão" (FREIRE, 2013, p. 190). Um exemplo é o direito formal, através da aprovação de legislações que são, no mérito, antidialógicas.

Portanto, insistir que a questão da comunicação como direito humano não é apenas um problema de democratização da propriedade de meios, mas um problema social, econômico, cultural e político. Embora os documentos de Direitos Humanos garantidores da liberdade de expressão individual esbarrem com as mídias massivas nas mãos do Estado e do mercado empresarial/comercial, a participação da sociedade civil como detentora de veículos radiodifusores não assegura a diversidade de vozes. É o caso dos veículos comunitários no Brasil, em que o processo sofre distorções desde o momento da concessão até o seu funcionamento.

A internet permite um contradiscurso, contudo ainda restrito quando comparada ao poder difusor da televisão e do rádio ante as classes oprimidas. Outra estratégia de manutenção do antidiálogo é a manipulação, via fragmentação das lutas. Como se o problema

da Comunicação estivesse separado das questões raciais, de gênero, sociais, da desigualdade econômica, dos problemas de participação política. Neste caminho está a falácia do êxito pessoal forjado na liberdade de mercado e na segurança via Estado/polícia. A pobreza é um demérito, seja em âmbito individual ou coletivo, nas relações sociais; ou local, regional, nacional, nas relações intra ou interestatais. A colonização que é invasão cultural, ganha novos matizes no processo do pós-colonialismo. Sobrevive na opacidade dos discursos, que são práticas.

> Por isto é que, na invasão cultural, como de resto em todas as modalidades da ação antidialógica, os invasores são os autores e os atores do processo, seu sujeito; os invadidos, seus objetos. Os invasores modelam; os invadidos são modelados. Os invasores optam; seguem sua opção. Pelo menos é esta a expectativa daqueles. Os invasores atuam; os invadidos têm a ilusão de que atuam, na atuação dos invasores. [...] Invasão realizada por uma sociedade matriz, metropolitana, numa sociedade dependente, ou invasão implícita na dominação de uma classe sobre a outra, numa mesma sociedade. (FREIRE, 2013, p. 205)

A colonização de uma classe sobre outra, processualmente diluída ao ponto de parecer inexistente. Silenciosamente, a detentora exclusiva do direito a dizer a palavra difunde, taticamente, o mito dessa inexistência processual, como da extinção do antagonismo de classe. É certo que a complexidade desse processo alcança dimensões estruturais concretas – econômicas e sociais - e no campo do simbólico – políticas, culturais e ideológicas. Não há, certamente, a desconsideração de uma disputa, pois os invadidos reagem, embora já tenha sido comprovada a iniquidade das forças em ação.

O contrário acontece com a ação cultural dialógica. Esta implica uma revolução, outra lógica empreendida às relações culturais, econômicas, sociais e políticas. Interligado está a ressignificação da Liberdade de Expressão e o avanço ao Direito humano à comunicação. No entanto, não basta instrumentalizar, distribuir as tecnologias, dividir o espectro eletromagnético, democratizar as concessões de rádio e tv. É insuficiente para exercer uma ação/reflexão, o diálogo, a Comunicação.

> Não é possível a sociedade revolucionária atribuir à tecnologia as mesmas finalidades que lhe eram atribuídas pela sociedade anterior. Consequentemente, nelas varia, igualmente, a formação dos homens. Neste sentido, a formação técnico-científica não é antagônica à formação humanista dos homens, desde que ciência e tecnologia, na sociedade revolucionária, devem estar a serviço de sua libertação, de sua humanização. (FREIRE, 2013, p. 214-215)

Tampouco não basta a mudança no campo jurídico-formal. Este conjunto pode recair no mero reformismo e não na radical transformação. A radicalização da Liberdade de

Expressão e seu avanço ao Direito humano à comunicação exige uma reestruturação societal com base no que Paulo Freire denominou de Teoria da Ação Dialógica, a saber relações constitutivas incompatíveis com a atual ordem do Capital: "Co-laboração, união, organização, síntese cultural" e acrescenta-se a participação.

> A co-laboração, como característica da ação dialógica, que não pode dar-se a não ser entre sujeitos, ainda que tenham níveis distintos de função, portanto, de responsabilidade, somente pode realizar-se na comunicação. O diálogo, que é sempre comunicação, funda a co-laboração. [...] O diálogo não impõe, não maneja, não domestica, não sloganiza. (FREIRE, 2013, p. 228)

A liberdade não existe para um sujeito isolado ou contra o outro. A liberdade necessita de união, liberdade com, sempre um ato de soma e não de divisão, como exercício pleno da comunicação dialógica. "A própria situação concreta de opressão, ao dualizar o *eu* do oprimido, ao fazê-lo ambíguo, emocionalmente instável, temeroso da liberdade, facilita a ação divisória do dominador nas mesmas proporções em que dificulta a ação unificadora indispensável à prática libertadora (FREIRE, 2013, p. 235-236). A síntese cultural também "não nega as diferenças entre uma visão e outra, pelo contrário, se funda nelas. O que ela nega é a invasão de uma pela outra. O que ela afirma é o indiscutível subsídio que uma dá à outra" (FREIRE, 2013, p. 249)

> Acreditamos não ser necessário sequer usar dados estatísticos para mostrar quantos, no Brasil e na América Latina em geral, são "mortos de vida", são "sombras" de gente, homens, mulheres, meninos, desesperançados e submetidos [ ] a uma permanente "guerra invisível". [...] O que defende a teoria dialógica da ação é que a denúncia do "regime que segrega esta injustiça e engendra esta miséria" seja feita *com* suas vítimas a fim de buscar a libertação dos homens em co-laboração com eles. (FREIRE, 2013, p. 233-234)

Embora a participação não entre explicitamente como elemento constitutivo da Teoria da Ação Dialógica, o seu sentido permeia o da co-laboração, união, organização e síntese cultural. A participação dos sujeitos, de forma equânime, é condição primordial à operação dos outros movimentos, bases da liberdade, do diálogo e por conseguinte da comunicação. Assim ser o acesso aos bens materiais e imateriais do processo comunicacional via radiodifusão uma parte importante da ação dialógica, mas incompleta, insuficiente.

2.1 Uma Nova Ordem Mundial da Comunicação com e na América Latina

É familiar às sociedades Latino-Americanas a experiência da reificação, do assistencialismo, da mitificação, da liberdade voltada a manter a ordem e da comunicação como expressão dessa ordem estabelecida. A história de violência, usurpação e apagamento

do outro pelo colonizador confunde-se, na contemporaneidade, com a garantia da liberdade de expressão, porém vigiada e seletiva da globalização pós colonial. Confunde-se, sobretudo, com a banalização e naturalização da comunicação falaciosa exercida a partir dos sistemas midiáticos de radiodifusão. É absolutamente constitutivo dessas sociedades o poder de alguns em negar o direito dos muitos de dizer a palavra, enquanto exercício crítico e transformador da realidade. As décadas de 1980, 1990 e 2000 foram decisivas no processo de acentuar e consolidar antagonismos, e causar inflexão no percurso das questões de Liberdade e Comunicação neste continente.

> É interessante ver como foi acontecendo os processos Latino-Americanos no marco geral do desenvolvimento Capitalista. Durante os anos oitenta, por exemplo, os Países do Sul começavam a livrar-se das terríveis ditaduras que sufocaram a sangue e fogo a rebeldia popular dos anos setenta. O problema político central passou a ser como consolidar um esquema democrático. [...] Na maioria dos Países da região, as classes dominantes nativas, vinculadas de modo subordinado à lógica da acumulação a escala mundial, aderiram a perspectiva neoliberal hegemônica, que lhes brindava 'chave em mãos' uma receita econômica que facilitou sua articulação como classe, [...] Assim chega-se ao ano 2000, com um amplo conglomerado de movimentos que expressam descontentamento [...] O questionamento ao neoliberalismo e as nefastas consequências dessas políticas na região dão origem ao surgimento de governos que, em conjunto e à margem de suas notáveis matizes, podem ser chamados de 'pós-neoliberais' [...]. (THWAITES, 2011, p. 22, 23, 31, grifo do autor, tradução nossa)

Por conta disso, emergem na América Latina, mais radicalmente, os conflitos de poder entre Estado, mercado, política, comunicação, mídias e Direitos Humanos. Segundo Moraes (2009, p. 99-126), os governos progressistas na primeira década do século XXI vêm implementando iniciativas empenhadas em transformar o modelo privado e concentrador dos meios de comunicação na região. Esse novo paradigma político reconfigura o lugar do Estado na criação e implementação de políticas sociais, tentando romper com décadas de um modelo calcado na ideologia neoliberal de desregulamentação e privatização do público.

> O novo papel que se busca delinear para o Estado, em um espaço público que se deseja inclusivo e plural, guarda estreita relação com as condições específicas de disputas hegemônicas em cada País da América Latina, aí incluindo o desequilíbrio histórico de forças nos sistemas com desproporcional domínio do setor privado, o qual se sobrepõe aos interesses coletivos, tornando-se adversário ferrenho de limites regulatórios que deveriam ter como fiador o Estado. (MORAES, 2011, p. 162)

Lima (2011, p. 227) destaca:

> Nunca será demais insistir: o que está realmente em jogo quando se trata dessas relações é o processo democrático, isto é, a democracia. Embora não se possa reduzir a realização plena dos Direitos Humanos à ordenações jurídico-contratuais, uma das condições para o avanço da cidadania entre nós

> é a implantação de políticas públicas de comunicação que garantam a consolidação do *direito à comunicação* para todo os brasileiros.

Contudo, qual democracia deve ser garantida? A democracia liberal sob o alicerce Capitalista? No campo teórico/prático da comunicação via mídias, faz-se premente também repensar os limites impostos pelo modelo econômico neoliberal à Liberdade de Expressão e à Comunicação como Direito Humano. É fundamental construir um novo pensar e atuar comunicacional à luz da superação das relações desiguais (sociais e cognitivas) estabelecidas entre o norte e o Sul (SANTOS, 2010). O paradigma colonial de empreender a divisão abissal entre regulação/emancipação ao norte e apropriação/violência ao Sul, ganha contornos sofisticados na segunda metade do século XX e nesta primeira década do século XXI. Como bem coloca Sousa Santos (2010):

> Uma cartografia confusa não pode deixar de conduzir a práticas confusas. A regulação/emancipação é cada vez mais desfigurada pela presença e crescente pressão da apropriação/violência no seu interior. [...] Tenho descrito esta situação como a ascensão do fascismo social, um regime de relações de poder extremamente desiguais que concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca. [...] Como regime social, o fascismo social pode coexistir com a democracia política liberal. Em vez de sacrificar a democracia às exigências do Capitalismo global, trivializa a democracia até ao ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o Capitalismo. Trata-se, pois, de um fascismo pluralista e, por isso, de uma forma de fascismo que nunca existiu. De facto, é minha convicção que podemos estar a entrar num período em que as sociedades são politicamente democráticas e socialmente fascistas. (p. 43-45-47)

Dussel (1986) complementa:

> Olhando a partir das nações do "centro" (Europa e seus filósofos), o que acontece na "periferia", na história ou nos costumes da própria "periferia" (a partir de sua exterioridade) é a pura irracionalidade, porque se identifica o racional com a própria civilização e a barbárie com a exterioridade. (p.244, grifo do autor)

Além de confrontar a ideologia neoliberal, a ordem econômica Capitalista e a democracia liberal, o Direito humano à comunicação demanda uma produção e reprodução do conhecimento sobre liberdade, comunicação e Direitos Humanos, além do "pensamento abissal", ou seja, um "pensamento pós-abissal" (SOUSA SANTOS, 2010). Assim também o faz Dussel (1986) quando defende uma filosofia da libertação Latino Americana. De forma nenhuma é interditar o discurso (teórico/epistemológico/prático/político) do Norte, mas dar voz à palavra do Sul, construir um conhecimento e alternativas a partir das especificidades simbólicas/materiais da América Latina.

O processo de transformação radical do sistema midiático concentrador do Sul requer a superação dos limites impostos à Liberdade de Expressão sob a égide do Capital. Vale dizer, é preponderante, paralelamente, fomentar e consolidar uma outra forma de experienciar a comunicação – diálogo cultural e de saberes, liberdade com o outro, emancipação humana, – de relações econômicas, sociais, políticas e ideológicas. A garantia do direito humano à comunicação na América Latina não acontece apenas com a democratização das mídias, com uma divisão transparente e equânime dos meios de produção, armazenamento e distribuição de informação e conhecimento. Este caminho pode alcançar a efetivação da liberdade de expressão, já consagrada em documentos jurídico-formais nacionais e internacionais.

Uma saída vem do questionamento de Santos (2010): na busca de alternativas à dominação e à opressão, como distinguir entre alternativas ao sistema de opressão e dominação e alternativas dentro do sistema ou, mais especificamente, como distinguir alternativas ao Capitalismo de alternativas dentro do Capitalismo? Sem pretensões de uma resposta definitiva, mas sobretudo para possibilitar o diálogo, pode-se dizer que o direito humano à comunicação faz parte das demandas anticapitalistas, seus fundamentos contribuem, potencialmente, a uma alternativa do modo de vida Capitalista. Porque a sua garantia e efetivação transfigura radicalmente as bases estruturais e superestruturais de uma sociedade civil sob o ordenamento político, econômico, social, cultural e ideológico do Capital. Um ordenamento de concentração e desigualdade.

Por conta disso não é arriscado afirmar que a América Latina nem sequer chegou a experienciar a liberdade de expressão nos moldes do pensamento liberal, embora este direito humano esteja garantindo formalmente em Declarações, Tratados e Convenções Globais e Regionais. A concentração histórica da propriedade dos meios de comunicação, sobretudo rádio e TV, nas mãos de empresas privadas com fins comerciais, grupos familiares e oligarquias políticas (mormente essas três características em um só proprietário) cria obstáculos ao exercício desse direito tão antigo quanto o próprio Estado de direito sob a égide do Capital.

A radiodifusão na Europa foi hegemonicamente explorada pelos Estados, através de sistemas estatais e públicos, não comerciais, apesar da presença de canais de TV e emissoras de rádio privadas, principalmente na contemporaneidade. Na América do Norte os sistemas privados de radiodifusão dominaram, com a diferença de uma regulamentação - nos Estados Unidos e Canadá - impeditiva da concentração monopólica e oligopólica. A lógica do Norte

para o Norte sempre foi a pluralidade de proprietários a fomentar a diversidade de conteúdos e a fundamental concorrência Capitalista.

Essa realidade permanece até o advento do Consenso de Washington, modelo neoliberal do Estado mínimo, a partir da década de 1980, quando inicia o processo de desregulamentação total dos mercados. A concentração dos meios de comunicação de massa, assim, globaliza-se e sedimenta a estrutura de conglomerados midiáticos de produção e distribuição de entretenimento, informação e conhecimento, as chamadas indústrias culturais.

> Quando se fala em concentração dos meios de comunicação, na verdade alude-se a um processo que inclui, mas supera os contornos das atividades desses meios, já que se insere também as telecomunicações, o conjunto das indústrias culturais (como o cinema, a edição de livros e a fotografia) e das redes digitais (como internet). A concentração não conhece fronteiras entre as atividades que se dedicam a produção, tratamento, armazenamento e circulação (comercial) de conteúdos, e nos últimos anos, ademais, tendem a superar as fronteiras geográficas. Grandes grupos de comunicação e de indústrias convergentes operam, simultaneamente, em diferentes Países Latino-Americanos. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 29, tradução nossa)

A América do Sul, ao contrário da Europa, nunca vivenciou outra lógica senão a privatista dos meios de comunicação/radiodifusão, e diferentemente do norte-americano nunca impediu a concentração das mídias. O rasgo de desigualdade no campo material é reproduzido no campo simbólico, como uma das principais marcas do Capitalismo colonial e pós-colonial. A radiodifusão na América Latina até hoje tem concessões outorgadas, pelo Estado, principalmente nos anos de ditaduras civis/militares, às elites brancas locais e regionais. O limitado espectro eletromagnético, um bem público, é privatizado.

Portanto, nesta parte da região como em nenhuma outra, as consequências da privatização do interesse público geram iniquidades em todas as dimensões da vida humana material e imaterial: política, social, econômica e cultural. A saber, a forma como o sistema midiático se estrutura, no caso específico da exploração hegemônica da radiodifusão pública[32] por grupos privados comerciais, está correlacionada e potencializa outras problemáticas como ressaltado abaixo:

> Pode afirmar-se que as mídias e que o conjunto das atividades de informação e comunicação mantem margens significativas de autonomia frente aos

[32] Esta pesquisa trabalha com o termo radiodifusão pública cunhado na maioria das legislações de comunicação vigentes hoje nos Países da Unasul. É um serviço público que pode ser explorado pelo Estado, pela sociedade civil através de organizações privadas sem fins lucrativos, e empresas privadas comerciais, através da outorga de concessões autorizadas pelo Estado.

> poderes factíveis, formais e informais, quando sua estrutura de propriedade revela altos níveis de concentração? É inócua essa concentração num contexto de uma região que se caracteriza pelos limitados acessos dos cidadãos aos bens e serviços da informação, sendo estes que estruturam, em boa medida, as notícias e as concepções que as populações Latino Americanas constroem sobre seu cotidiano? Compreendendo o rol medular que desempenham na construção e reprodução da massiva trama simbólica nas sociedades contemporâneas. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 23-24, tradução nossa)

De nenhuma maneira esse processo é inócuo, com prejuízos significativos na ordem do simbólico, a radiodifusão pública/privada/comercial trata a informação, o conhecimento, a cultura como produtos extremamente lucrativos a serem negociados sem regulamentação no mercado das indústrias culturais. O sentindo de atender ao interesse público por ser um serviço público é solapado pela lógica financeira. Sendo a televisão e o rádio, ainda hoje, os principais veículos de comunicação de massa nos Países Latino-Americanos, a cobertura territorial dessas mídias, na primeira década do século XXI, chega a ser quase total no Sul (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 50), o impacto na vida cotidiana é profundo. A concentração torna cada vez mais abismal a necessidade de fontes diversificadas de informações, que garantam às populações a possibilidade de uma construção identitária forjada no respeito à alteridade, na comunhão de vozes.

> A estrutura das atividades de informação e comunicação nas sociedades contemporâneas constitui um nível indiscutível de referência para encontrar respostas às perguntas sobre seus modos de socialização e convivência, sobre seus conflitos e tensões, e sobre suas dinâmicas características identitárias. Estas atividades estão, há mais de um século, estruturadas por processos industriais de produção, armazenamento, circulação, consumo e reprodução. Nas últimas décadas, a direção geral e as lógicas de funcionamento destas indústrias assumiram uma orientação comercial e financeira. Complementada por outros processos, como a convergência tecnológica (e em alguns casos, regulamentada) das indústrias infocomunicacionais, a lógica comercial-financeira de funcionamento de atividades que, na essência, produzem e distribuem globalmente cultura massiva tem respaldado a progressiva concentração dos mercados. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 29, tradução nossa)

Mas como mensurar a concentração midiática nos mercados? Quando os autores falam de concentração estão tocando em dois níveis da mesma: o primeiro que se refere à propriedade (concessão de rádio e TV, por exemplo) e o segundo que diz respeito às audiências. Ambas, interligadas, impedem o processo democrático de distribuição das concessões públicas de radiodifusão, além de dominarem as opções de acesso. Nas mãos de poucos os interesses desses poucos ganham um canal de disseminação sistemática com implicações sociais e cognitivas. O concessionário do canal de TV e/ou emissora de rádio é o

empregador dos profissionais que vão produzir e armazenar o conteúdo, é o proprietário da estrutura de difusão e distribuição dos bens e serviços gerados, bem como fomentador da cadeia de consumo. Quando este conteúdo é informação, conhecimento e bens culturais

> [...] Existem numerosos exemplos históricos que correlacionam a emergência de temáticas ou questões na opinião pública e o formato concentrado dos mercados infocomunicacionais com grandes atores interessados na promoção e difusão de determinados pontos de vista sobre as mesmas temáticas ou questões. Isto tem conduzido a uma redução das fontes informativas (em setores mais concentrados há menos pluralidade e diversidade de fontes), a uma relativa homogeneização dos gêneros e formatos de entretenimento (quando os mercados se concentram tendem a estandardizar gêneros e formatos, resignando a pluralidade e diversidade de conteúdos), a uma predominância de estilos e temáticas e a concomitante oclusão de fontes, temas e formatos nos meios de comunicação e no restante das atividades culturais industrializadas. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 34, tradução nossa)

Assim, não é equivocado afirmar que a concentração dos meios massivos de produção e difusão de conteúdos é mais uma característica constitutiva da ação antidialógica, que agrava o processo de extensão, que prioriza o fluxo unilateral de bens simbólicos em detrimento do processo comunicacional, obliterando a ação dialógica (co-laboração, união, organização, síntese cultural e participação) ou seja, os fluxos bidirecionais de conteúdos no sentido de promover a comunicação entre centros e periferias, norte e Sul. A presença soberana do fluxo unilateral garante a circulação de informações, conhecimento, produtos culturais, mas não há comunicação. O problema da concentração deve ser observado como algo que está enraizado a uma estrutura societal que não se sustenta com a comunicação sendo um processo dialógico, libertador, emancipatório.

> Outro impacto da concentração é a centralização geográfica da produção de conteúdos e informações nos lugares sede dos principais grupos. Na América Latina isto é facilmente verificável: Buenos Aires na Argentina, São Paulo e Rio de Janeiro no Brasil, Santiago no Chile, Montevideo no Uruguai, Lima no Peru, Caracas na Venezuela são exemplos eloquentes neste sentido. Este impacto também debilita o espaço público e empobrece a disposição de distintas versões sobre o real por parte das audiências/leitores, condenando a uma sub-representação a vários setores que habitam o "interior" desses Países. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 35, grifo do autor, tradução nossa)

É a relação Norte central e desenvolvido com o Sul periférico e subdesenvolvido ou em desenvolvimento sendo reproduzida no interior dos Estados nacionais, ou seja, é o paradigma pós-colonial revigorado na realidade local. Os grupos detentores dos meios de comunicação massivos, de maior acesso pelas populações, TV e rádio abertos, têm suas sedes

nas metrópoles nacionais irradiando do centro rico à periferia pobre os conteúdos produzidos. Esse fluxo de informações, conhecimento e bens culturais impossibilita a vocalização diversa de opiniões, visões de mundo, de saberes, oblitera a participação dos sujeitos locais como proprietários, produtores e difusores. E ainda, esta realidade de concentração é solidária a problemas históricos na região. Vide o lugar que os Países Latino-Americanos costumam ocupar quando da mensuração do desenvolvimento humano:

> Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Informe de Desenvolvimento Humano 2005 (dados de 2003 e 2004), a Argentina ocupava o posto mais alto na região (34º) do grupo de Países com maior desenvolvimento humano. Neste mesmo grupo encontrava-se o Chile (37º), Uruguay (46º) e México (53º). Entre os Países classificados com nível médio de desenvolvimento humano estavam o Brasil (63º), Colombia (69º), Venezuela (75º), Peru (79º), Ecuador (82º), Paraguay (88º) e Bolívia (113º). (UNDP, 2005 apud BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 44, tradução nossa)

Uma análise pode afirmar ser o início deste século apenas o resultado de anos de ditaduras políticas somados a outros de tratamento neoliberal das vidas humanas. Outra observação encontra continuidades e rupturas com um passado colonial ressignificado na lógica pós-colonial. Ambas reclamam uma dialética entre a materialidade e imaterialidade histórica da América Latina, ou seja, ambas demandam o desvelamento da intrínseca relação entre a história de exploração e pobreza social e econômica com a história de destruição de bens simbólicos e silenciamento de saberes, somado à história das concentrações: de terras, de bens e serviços, de meios de comunicação.

> Seria um equívoco, porque o raciocínio não seria completo, atribuir esta operação metonímica dos principais grupos de representar seus interesses coorporativos como interesses gerais unicamente a sua dimensão e sua capacidade econômica. Como é lógico, o argumento de seu peso econômico possui uma força explicativa eloquente, mas reclama a intervenção de outras dimensões, como a histórico-política. Boa parte dos grupos infocomunicacionais que operam na região contam com mais de meio século de história (e em alguns casos, como o grupo Mercurio, da dinastia dos Edwarsen, no Chile, mais de um século). (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 224-225, tradução nossa, grifo nosso)

Assim, a análise crítica sobre a garantia formal do direito humano à comunicação na América Latina também necessita passar por essa história de concentração. Esta sofrendo e causando imbricações diretas aos processos de regulamentação (legislações de radiodifusão dos Países em questão). Uma reflexão de como este tema vem sendo tratado no Sistema Regional Interamericano de Direitos Humanos é fundamental. É fato que a América Latina vem sendo, historicamente, uma terra fértil às violações de Direitos Humanos – civis,

políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais – sobretudo quando das ditaduras militares, realidade de vários de seus Países.

Os sistemas de comunicação de massa demonstram um contraditório até ao pleno exercício da liberdade de expressão e, sobretudo, ao direito humano à comunicação: hegemonia do modelo privado com fins lucrativos de exploração dos serviços públicos de radiodifusão e concentração de canais de TVs e emissoras de rádio nas mãos de poucos proprietários, conteúdos sem a presença das diversidades. É um traço marcante do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa em toda América Latina, cujo o controle absoluto está nas mãos de algumas famílias. Hamelink (2005, p.143) levanta a seguinte questão em relação aos textos normativos:

> Praticamente todos os dispositivos de Direitos Humanos referem-se à comunicação como 'transferência de mensagens'. Isto reflete uma interpretação da comunicação que se tornou bastante comum desde que Shannom e Weaver (1949) introduziram a teoria matemática da comunicação. O seu modelo descreve a comunicação de forma linear, como um processo de mão única. Isto é, contudo, uma concepção muito limitada e por vezes enganosa de comunicação, por ignorar o fato de que, na essência, 'comunicar' refere-se a um processo de compartilhar, tornar comum ou criar uma comunidade.

Portanto, é fundamental entender a construção do conceito da comunicação no discurso dos documentos normativos de Direitos Humanos para também acompanhar as contribuições referentes à construção do conceito da comunicação como um direito humano, tendo o seu significado modificado, acrescido, ampliado, de acordo com a realidade que determinou e determina a feitura de cada documento.

2.2 O discurso da Lei como espaço de conflito e luta por direitos

As legislações nacionais e internacionais em matéria de garantia e proteção dos Direitos Humanos não são textos isolados em si mesmos, têm raízes no mundo social, são um conjunto de forças em constante tensão, fundamentadas e fundamentam as condições materiais de homens e mulheres, sujeitos políticos/sociais individuais e coletivos, forjando a ordem da vida na sociedade democrática de direito. Thompson analisa dialeticamente o "domínio da lei":

> Assim, a lei (concordamos) pode ser vista instrumentalmente como mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora. Mas devemos avançar um pouco mais em nossas definições. Pois se dizemos que as relações de classe existentes eram mediadas pela lei, não é o mesmo que dizer que a lei não passava da tradução dessas mesmas relações, em termos que mascaravam ou

> mistificavam a realidade. Muitíssimas vezes isso pode ser verdade, mas não é toda a verdade. Pois as relações de classe eram expressas, não de qualquer maneira que se quisesse, mas *através das formas da lei*; e a lei, como outras instituições que, de tempos em tempos, podem ser vistas como mediadoras (e mascaramento) das relações de classe existentes (como a Igreja ou os meios de comunicação), tem suas características próprias, sua própria história e lógica de desenvolvimento independentes. (THOMPSON, 1987, p. 353, grifo do autor)

Pode-se afirmar então que a construção dos discursos normativos se deu a partir de sujeitos ativos e passivos inseridos em um tempo e espaço histórico-ideológico. O dito e o não dito dos documentos analisados (Relatórios da CIDH e da RELE, e legislações nacionais de radiodifusão) foram produtos de inúmeras realidades históricas, sociais, políticas, econômicas, culturais e, sobretudo, ideológicas. Vale dizer, cada palavra escrita, ou cada uma silenciada, carrega consigo o resultado das relações sociais e de poder de um tempo na História.

O discurso da lei é parte complexa da realidade concreta, objetiva, portanto histórica. No caso em questão, interessa apreender a realidade da garantia formal do direito humano à comunicação e suas contradições nos discursos da OEA (CIDH/RELE) e dos Estados nacionais (legislações de radiodifusão), à luz do contraponto entre os conceitos da comunicação como um novo direito humano e o da liberdade de expressão.

> O problema da *relação recíproca* entre a infraestrutura e as superestruturas, problema dos mais complexos e que exige, para sua resolução fecunda, um volume enorme de matérias preliminares, pode justamente ser esclarecido, em larga escala, pelo estudo do material verbal. De fato, a essência deste problema, naquilo que nos interessa, liga-se à questão de saber *como* a realidade (a infraestrutura) determina o signo, *como* o signo reflete e refrata a realidade em transformação. (BAKHTIN, 2004, p. 41).

Assim o "material verbal" dos documentos analisados pode deflagrar uma ordem discursiva sobre liberdade de expressão e direito à comunicação. Portanto, qual a inquietação que emerge a partir da análise desses discursos plasmados nos Relatórios e nas legislações? A resposta pode estar em Foucault (2006, p. 8) quando afirma:

> Inquietação diante do que é o discurso em sua realidade material de coisa pronunciada ou escrita; inquietação diante dessa existência transitória destinada a se apagar sem dúvida, mas segundo uma duração que não nos pertence; inquietação de sentir sob essa atividade, todavia cotidiana e cinzenta, poderes e perigos que mal se imagina; inquietação de supor lutas, vitórias, ferimentos, dominação, servidões, através de tantas palavras cujo uso tanto tempo reduziu as asperidades. Mas, o que há, enfim, de tão perigoso no fato de as pessoas falarem e de seus discursos proliferarem indefinidamente? Onde, afinal, está o perigo?

Portanto, a importância em refletir sobre a "ordem do discurso", dos seus "poderes e perigos", suas "lutas, vitórias, ferimentos, dominação, servidões", e suas "tantas palavras cujo uso tanto tempo reduziu as asperidades" (FOUCAULT, 2006. p. 8). E mais, especificamente, analisar como o discurso da mais alta instância política de Direitos Humanos das Américas, a CIDH/RELE, e os Estados nacionais (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela) reconhecem, invisibilizam ou mesmo negam o direito à comunicação, reduzindo-o ao direito à liberdade de expressão. E ainda, como este discurso situa-se na "ordem do discurso"? Aqui será levantada a mesma hipótese de Foucault (2006, p. 8-9):

> [...] suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuida por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade.

O processo histórico de construção dos discursos sobre os Direitos Humanos não está isento do papel de controlar, selecionar, organizar e redistribuir a produção dos discursos, portanto leia-se também a produção de sentidos sobre os respectivos direitos. Organizações como a ONU, OEA, e seus respectivos organismos como Unesco e CIDH/RELE, e os Estados nacionais assumem portanto um lugar preponderante na execução dos "procedimentos de exclusão" (FOUCAULT, 2006, p. 9) aplicados aos discursos.

E segundo Foucault (2006, p. 9-10-17) estes procedimentos podem acontecer por meio da interdição – "sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa" - da separação, rejeição e da vontade de verdade – "[...] apoia-se sobre um suporte institucional [...] mas ela é reconduzida, mais profundamente sem dúvida, pelo modo como o saber é aplicado em uma sociedade, como é valorizado, distribuído, repartido e de certo modo atribuído". E Foucault chama atenção:

> [...] Dos três grandes sistemas de exclusão que atingem o discurso, a palavra proibida, a segregação da loucura e a vontade de verdade, foi do terceiro que falei mais longamente. É que, cada vez mais, o terceiro procura retomá-los, por sua própria conta, para, ao mesmo tempo, modificá-los e fundamentá-los; é que, se os dois primeiros não cessam de se tornar mais frágeis, mais incertos na medida em que são agora atravessados pela vontade de verdade, esta, em contrapartida, não cessa de se reforçar, de se tornar mais profunda e mais incontornável. (FOUCAULT, 2006, p. 19)

O discurso da liberdade de expressão, hegemônico nos documentos normativos de Direitos Humanos, portanto, sofre e impõe a outros discursos, como o do direito humano à comunicação, todos estes procedimentos de exclusão, mas é a "vontade de verdade" que permanece determinando e condicionando o que se fala, como se fala, quem fala, porque se fala e o que não se fala. E são os silêncios, os não ditos da "vontade de verdade" dos discursos sobre a liberdade de expressão que explicitam suas relações com o "desejo e o poder".

> E a razão disso é, talvez, esta: é que se o discurso verdadeiro não é mais, com efeito, desde os gregos, aquele que responde ao desejo ou aquele que exerce o poder, na vontade de verdade, na vontade de dizer esse discurso verdadeiro, o que está em jogo, senão o desejo e o poder? O discurso verdadeiro, que a necessidade de sua forma liberta do desejo e libera do poder, não pode reconhecer a vontade de verdade que o atravessa; e a vontade de verdade, essa que se impõe a nós há bastante tempo, é tal que a verdade que ela quer não pode deixar de mascará-la. Assim, só aparece aos nossos olhos uma verdade que seria riqueza, fecundidade, força doce e insidiosamente universal. [...](FOUCAULT, 2006, p. 20).

Sendo assim, qual a ordem do discurso dos Relatórios Anuais da CIDH/RELE e das legislações dos serviços de radiodifusão dos Estados Latino-Americanos? Em que momento esta ordem reforça a "exclusão", a "separação", a "vontade de verdade" sobre o conceito da comunicação como direito humano? Em que momento a "vontade de verdade" apresenta apenas uma verdade, mascarada e atravessada por esta vontade, que se impõe como universal? Quais as marcas ideológicas, "vontade de verdade" diferenciadas, desses discursos: o da liberdade de expressão e do direito à comunicação?

Uma das principais características dessa ordem discursiva são as marcas da repetição, a circulação permanente da "vontade de verdade", quase a sacralização de categorias e referências, especialmente nos Relatórios da CIDH e da RELE. A análise detalhada dos documentos desvelou as constantes reiterações discursivas, evidenciando uma ordem assentada em princípios para além do dito, do vocalizado. A repetição, por sua vez, também é invadida por fissuras narrativas, exibindo os momentos de contradição dos discursos.

CAPÍTULO II

A DÉCADA DE 1980: REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

EL PUEBLO VICTORIOSO
Está mi corazón em esta lucha.
Mi pueblo vencerá. Todos los pueblos
vencerán, uno a uno
Estos Dolores
se exprimirán como pañuelos hasta
estrujar tantas lágrimas vertidas
en socavones del desierto, em tumbas,
en escalones del martírio humano
Pero está cerca el tiempo victorioso.
Que sirva el ódio para que no tiemblen
las manos del castigo,
que la hora
llegue a su horário em el instante puro,
y el pueblo llene las calles vacías
con sus frescas y firmes dimensiones.
Aquí está mi ternura para entonces.
La conocéis. No tengo outra bandera.
(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

As duas últimas décadas do século XX marcam radicalmente a história política, econômica, social, cultural e ideológica dos Países ao sul do continente americano. O projeto estadunidense de Estado mínimo, ou seja, de globalização neoliberal: desregulamentação da economia rumo ao livre mercado; abertura dos Estados nacionais ao Capital estrangeiro; privatizações de serviços essenciais e de recursos naturais, como telecomunicações, energia, água, petróleo, gás; demanda a reestruturação, na América Latina, do Estado de direito, da democracia representativa, das liberdades civis e políticas e, principalmente, da desnacionalização industrial e internacionalização da produção. A expansão do Capital financeiro, especulativo e não produtivo, requer a abertura de novos mercados de consumo e mão de obra barata.

Assim, América Latina, ao sul, encerra na década de 1980 um ciclo de ditaduras civis-militares iniciado no final da primeira metade do século XX, então apoiado pelos EUA. Esse encerramento também recebe contribuições estadunidenses, seguindo o rumo da restauração dos Estados democráticos de direito na região, importante ao pleno funcionamento da nova conformação do Capitalismo na contemporaneidade: o neoliberalismo.

Na luta pelo fim das ditaduras latino-americanas, mas com propostas antagônicas ao projeto neoliberal, está a diversidade da esquerda representada em movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, intelectuais, estudantes, trabalhadores rurais e urbanos, artistas, enfim homens e mulheres em busca de democracia, liberdades civis e políticas, mas atrelada a um novo paradigma social, econômico, cultural, sexual, ambiental e comunicacional. Ao longo dessa trajetória, as esquerdas no mundo perdem uma importante batalha, com o fim do socialismo real nos Países do leste europeu e na antiga União Soviética. As esquerdas latino-americanas, embora também sofram as consequências da nova geopolítica da década de 1990, pós-guerra fria, conseguem "capilarizar" uma resistência ao neoliberalismo.

> Dentro do processo global de orientação neoliberal da economía mundial, é muito interessante constatar a transformação do campo político na América Latina, o que não ocorreu nos outros continentes da periferia do Capitalismo central. Várias hipótesis podem ser elaboradas para entender esta diferença. A principal é que na América Latina, a fase neoliberal do Capitalismo contemporáneo foi percibida pela maioria dos grupos sociais como uma agressão, e de fato foi. [...] No plano econômico, o fracasso rápido do modelo de desemvolvimento proposto pela CEPAL nos anos sessenta, que corresponde ao modelo de Bandung (Nation Building), foi muito mais rápido na América Latina que no contexto asiático. [...] No continente latino-americano, este fracasso significou a entrada massiva do Capital exterior, acompanhada por uma onda de ditaduras (pode-se pensar no caso

> de Pinochet) que abriu a economia subcontinental ao neoliberalismo (HOUTART, 2010, p. 1, tradução nossa).

O projeto da Comissão Econômica para América Latina e Caribe/CEPAL, grosso modo, previa o desenvolvimento das produções nacionais em detrimento da importação e a realização de pactos sociais entre setores Capitalistas e organizações de trabalhadores. A reforma agrária não acontece como prevista, deixando o campesinato à margem do novo modelo desenvolvimentista e "Desde um ponto de vista político, foi também o período de alguns regimes do tipo "populista", em particular no Cone Sul. Muito rapidamente tal projeto fracassou pelo peso financeiro da transferência de conhecimento e de tecnológias" (HOUTART, 2010, p. 3, tradução nossa).

A ausência, praticamente, de reforma agrária na região, pouco desenvolvimento industrial, com exceção de alguns polos, mais o desenvolvimento de uma burguesia consumidora, obtendo muitas vantagens com o neoliberalismo, reforça profundamente as desigualdades socioeconômicas. Houtart (2010, p. 2,tradução nossa) atenta também às "crises financeiras do México, 1995; Brasil, 1999; e Argentina, 2001, fruto do neoliberalismo, depois da explosão da dívida em 1982" . No campo político, "[...] nos últimos 25 anos, América Latina conheceu um desmantelamento do Estado, sob orientações determinantes do FMI e do Banco Mundial". O fracasso do modelo *Bandung*, com diferentes matizes entre os Países alavanca a integração progressiva dos mesmos à economia mundial.

> [...]A abertura generalizada dos mercados promovida pelo que se denominou Consenso de Washington foi apoiada pelas organizaçõess financeiras internacionais, em particular o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fondo Monetário Internacional. Este modelo iniciou no final dos anos setenta, para extender-se de maneira geral durante as décadas de oitenta e noventa. (HOUTART, 2010, p. 3-4, tradução nossa).

Dentre os Países aqui analisados, Argentina (1976/1983), Brasil (1964/1985), Bolívia (1964/1982), Equador (1972/1979), e Uruguai (1973/1985) iniciam na década de 1980 seus processos de redemocratização do Estado, com exceção do Chile (1973/1990) e da Venezuela (1945/1958). O cenário vocaliza a força política, econômica e cultural do império do Norte, neocolonizador da América Latina. Esta corresponde então ao mundo de terceira categoria, do subdesenvolvimento, do atraso, da miséria, da nova barbárie entre homens de farda e civis. Uma América necessitada, comumente, de auxílio externo, de um guia civilizatório a afastá-la das raízes ancestrais, do saber local e dos seus próprios caminhos. É uma década marcada

pelo recrudescimento, neste território de "veias abertas", das violações dos Direitos Humanos civis e políticos, atreladas às violações dos Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais.

Em meio aos processos ditatoriais marcados pela interdição das liberdades civis e políticas; pela caça aos defensores, acima de tudo, do socialismo e comunismo, juntamente democratas e liberais; pela brutal dependência econômica do sul em relação ao norte; por desigualdade social interna e entre os Países; por deterioração das culturas dos povos originários, enfim pelo neocolonialismo nas suas mais diversas dimensões, inicia-se a construção do campo normativo de proteção dos Direitos Humanos na América.

A segunda metade do século XX foi marcada pela criação do Sistema Global de proteção dos Direitos Humanos, sob a égide da Organização das Nações Unidas/ONU), e dos Sistemas Regionais (Europeu, Americano e Africano), no bojo das respectivas Organizações Internacionais que lhes emprestam suporte (Convênio de Roma, OEA e Organização da Unidade Africana/OUA).

O Sistema Americano de proteção dos Direitos Humanos entra na pauta dos Países na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada no México, em 1945. Nesse momento inicia-se o debate, na região, sobre a possível criação de um conjunto de instrumentos voltados à regulamentação de um regime de Direitos Humanos no continente. A idéia de estabelecer um sistema internacional para a proteção desses direitos concretiza-se com a criação e aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em 1948 (LEDESMA, 2004, p.31).

Na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, 1948, são aprovados, pelos Estados do continente, dois fundamentais instrumentos jurídicos em matéria de Direitos Humanos: a Carta da OEA, "[...] que proclama os direitos fundamentais do indivíduo, sem distinção de raça, nacionalidade, crença, sexo, e que estabelece como um dos deveres fundamentais do Estado é o de respeitar os direitos da pessoa humana"; e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, com aprovação sete meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, instrumento do sistema global de proteção (LEDESMA, 2004, p.31-33, tradução nossa).

> Consolida-se assim, a convivência do sistema global – integrado pelos instrumentos das Nações Unidas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as demais Convenções Internacionais – com instrumentos do sistema regional de

> proteção, por sua vez, integrado pelo sistema regional americano, europeu e africano de proteção dos Direitos Humanos. [...] Cada qual dos sistemas regionais de proteção apresenta um aparato jurídico próprio. O sistema americano tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabelece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. [...] Logo os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas, ao revés, são complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos Direitos Humanos, no plano internacional. (PIOVESAN, 1996, p. 218-221)

O sistema global atende a uma diversidade maior de interesses, integrando Estados de todos os continentes, e apresenta grande heterogeneidade na sua conformação de organismos especializados, bem como de instrumentos jurídicos. Os sistemas regionais são mais homogêneos, um pouco pela restrição geográfica, ou seja, congrega um menor número de Países, mais também pela menor quantidade de instrumentos legais, embora comumente lide com diversidades nacionais e entre os Estados-Partes. A relação entre os sistemas deve ser de complementaridade, vale dizer, a proteção formal aos direitos da pessoa humana no plano internacional funciona em dois patamares não hierarquizados, seja por importância dos instrumentos jurídicos, força de interpelação e abrangência da proteção. Conforme explicou Piovesan e segundo Trindade (1998, p. 23, grifo do autor),

> [...] verifica-se aqui uma *interação* dinâmica entre o direito internacional e o direito interno, e os próprios tratados de Direitos Humanos significativamente consagram o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres protegidos, *seja ela norma de direito internacional ou de direito interno*. Na vindicação de seus direitos, a pessoa humana é sujeito do direito interno assim como do direito internacional, dotada em ambos de personalidade e capacidade jurídicas. Em última análise, a primazia é sempre da norma que melhor proteja.

A responsabilidade primária de promoção, proteção e reparação dos Direitos Humanos recai sobre os Estados, embora soberanos no sentido de integrarem ou não os sistemas de proteção, seja o da ONU, em âmbito global, seja da OEA, no caso dos Países Americanos. O fato de serem partes das Organizações Internacionais (ONU e OEA) não os obriga a serem signatários dos instrumentos políticos/éticos, como as Declarações de Direitos Humanos, nem ratificadores dos instrumentos jurídicos, como os Tratados Internacionais.

Contudo, a partir do momento da ratificação ou adesão a um Tratado, o Estado-Parte agrega obrigações no campo jurídico, devendo harmonizar sua legislação interna com o ordenamento internacional de proteção dos Direitos Humanos, "suprimindo lacunas do direito interno ou mesmo alterando disposições legais" (TRINDADE,1998, p. 23). No caso das Declarações, cartas de princípios no campo político/ético, sem efeito jurídico-vinculante, o

Estado tem obrigação moral de conclamá-las e fomentá-las como balizadoras das normas jurídicas, em matéria de Direitos Humanos. Quanto à divisão de responsabilidade em relação aos poderes do Estado, Trindade explica:

> A responsabilidade internacional pelas violações dos Direitos Humanos sobrevive aos governos, e se transfere a governos sucessivos, precisamente por se tratar de responsabilidade do Estado. Ao Poder Legislativo incumbe tomar todas as medidas dentro de seu âmbito de competência, seja para regulamentar os tratados de Direitos Humanos de modo a dar-lhes eficácia no plano do direito interno, seja para harmonizar este último com o disposto naqueles tradados. E ao Poder Judiciário incumbe aplicar efetivamente as normas de tais tratados no plano do direito interno, e assegurar que sejam respeitadas. Isto significa que o Legislativo e o Judiciário nacionais têm o dever de prover e aplicar recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de Direitos Humanos que vinculam o País em questão, ainda mais quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina. O descumprimento das normas convencionais de proteção engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário. (TRINDADE, 1998, p. 24)

Portanto, os documentos norteadores da promoção e proteção dos Direitos Humanos no Sistema Regional Americano são a Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). A estrutura institucional do Sistema Regional é sustentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, instância política, que recebe as denúncias e avalia o possível encaminhamento à Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional. Como organismos auxiliares e consultivos estão as Relatorias Especiais de Direitos Humanos, que subsidiam a Comissão com diagnósticos temáticos sobre a situação dos diretos humanos nos Países da região e elaboram recomendações.

No quadro abaixo se observa a relação do reconhecimento e adesão destes documentos e instâncias pelos Países analisados, principalmente porque fica evidente a relação disso com o advento e término das ditaduras na região.

QUADRO DE ASSINATURAS, RATIFICAÇÃO E ADESÃO.[33]

PAÍS	OEA[34] ASSINA-TURA	OEA (RA)	OEA DEPÓSI-TO	CADH[35] ASSINA-TURA	CADH[36] RA/AD	CORTE REC. JURISD[37]
ARGENTINA	30/04/48	19/01/56	10/04/56	02/02/84	05/09/84 RA	05/09/84
BOLÍVIA	30/04/48	25/09/50	18/10/50	------	19/07/79 AD	27/07/93
BRASIL	30/04/48	11/02/50	13/03/50	------	25/09/92 AD	10/12/98
CHILE	30/04/48	05/05/53	06/05/53	22/11/69	21/08/90 RA	21/08/90
EQUADOR	30/04/48	21/12/50	28/12/50	22/11/69	28/12/77 RA	24/07/84
URUGUAI	30/04/48	17/08/55	01/09/55	22/11/69	19/04/85 RA	19/04/85
VENEZUELA	30/04/48	21/12/51	29/12/51	22/11/69	09/08/77	24/06/81

A assinatura da Declaração é realizada por todos os Países em 1948, ato de subscrição também à Carta da OEA. Na década de 1950, a Carta da OEA entra em vigor (1951), com a assunção formal dos Países na adoção desses documentos como a principal base norteadora das legislações nacionais. O único País a experienciar o processo político de ditadura, neste momento, é a Venezuela. Bem diferente do tempo histórico vivido pelos demais Países, na década de 1960 e 1970, em plena vigência das ditaduras latino-americanas.

Por conta do estado de exceção, os únicos Países signatários da Convenção, já em 1969, quando da sua aprovação no Pacto de San José da Costa Rica, são Chile, Equador, Uruguai e Venezuela. Estes, no entanto, apenas ratificam, no caso à parte, Equador e Venezuela aderem à Convenção, ou seja, incorporam aos seus ordenamentos jurídicos, em 1977; Uruguai e Chile apenas no final dos seus processos ditatoriais, em 1985 e 1990, respectivamente. O reconhecimento da Jurisdição da Corte é feito a partir de 1981 pela Venezuela, Uruguai e Equador, até 1985. O Chile reconhece somente em 1990.

[33]Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos_firmas.htm; Acesso em: 04.01.2015.
[34] Assinatura da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.
[35] Assinatura da Convenção Americana de Direitos Humanos.
[36] Ratificação ou adesão da Convenção Americana de Direitos Humanos.
[37] Reconhecimento Jurídico da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Argentina, em 1984, pós-ditadura empreende todos os protocolos de assinatura, ratificação e reconhecimento dos instrumentos da OEA à proteção dos Direitos Humanos. O Brasil não assina a Convenção em 1969, no auge da repressão, com assassinatos e torturas, passando a ratificá-la apenas em 1992 e reconhecer a jurisdição da Corte somente em 1998. A Bolívia também não assina a princípio, realizando a ratificação da Convenção em 1979 e o reconhecimento da Corte em 1993.

Os desafios postos são de ordem jurídica, sem dúvida, mas principalmente de ordem política, econômica, social e cultural. A diversidade mundial e regional, os interesses de cada País, o desigual poder militar e econômico entre os Estados, o grau de acesso e participação nos processos políticos internos e externos, as tradições culturais, entre outros fatores, condicionam e determinam os caminhos percorridos até então pelos Estados nacionais ao encontro ou de encontro ao regime de Direitos Humanos.

Segundo Ghai (2003, p. 562-563), há um movimento de utilização dos Direitos Humanos como afirmação da hegemonia ocidental e um antimovimento usando os Direitos Humanos como contra-hegemonia. Um exemplo da primeira ação é a "seletividade ou dualidade de critérios que permitem uma utilização oportunista dos direitos, condenando Estados hostis ao Ocidente [...], com o apoio dos meios de comunicação ocidentais". Um exemplo da segunda ação, Direitos Humanos e contra-hegemonia é um novo delineamento e expansão dos sujeitos titulares dos direitos,

> Expandindo a noção dos direitos, isto é, autodeterminação, direitos dos povos indígenas, direitos das minorias e dos migrantes, direito ao desenvolvimento, direitos econômicos, sociais e culturais, e direitos relativos à diferença sexual; estes direitos desafiam a tradição até agora dominante dos direitos civis e políticos, alguns destes intimamente relacionados às economias de mercado. (GHAI, 2003, p. 563)

Diante da complexidade em questão, o discurso dos Direitos Humanos encerra o século XX e adentra o século XXI, sob rasura, interpelado por uma multiplicidade de vozes e interesses, criticado duramente como instrumento de imposição ocidental às demais vozes do mundo. Por outro lado, uma concepção emancipatória e contra-hegemônica forja o discurso dos Direitos Humanos a favor da autodeterminação dos povos; da universalidade da diferença cultural; da igualdade sócio-econômica; da indivisibilidade entre os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, ambientais e sexuais.

Não obstante, essa realidade multifacetada consolida, cada vez mais, a brecha abismal entre o direito formal, amplamente garantido em Declarações e Tratados de Direitos Humanos, e a prática dos Estados, paradoxalmente aqueles alicerçados sob a democracia

liberal e a economia Capitalista. As atrocidades cometidas contra os direitos civis e políticos, na primeira metade do século XX, dão lugar, após a experiência das duas Grandes Guerras, às matanças nacionais silenciosas; às guerras internas por questões étnico-raciais e religiosas; às experiências ditatoriais nos Países do sul; à exclusão e o apagamento de mentes e vidas através do projeto globalizante do Capital financeiro, sem fronteiras a impedir seu poder de exploração; ao agravamento da violação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Sobre o cenário internacional, aprofunda Ghai (2003, p. 561-562, grifo do autor):

> A complexidade e as contradições da globalização permitem que as suas ideologias, instituições e processos sejam usados tanto para facilitar quanto para combater a globalização. Isto é especialmente óbvio no caso dos Direitos Humanos. Os Direitos Humanos tornaram-se uma área de elevada contestação, com uma multiplicidade de normas e convenções regionais e internacionais, uma pluralidade de mecanismos de aplicação ou de fiscalização, com distintas justificações políticas e morais para a primazia dos direitos, e modos de contestação ao próprio conceito de direito (Ghai, 2002). O conceito de Direitos Humanos, formulado juridicamente como prerrogativa, é geralmente aceito como tendo uma origem ocidental. A tradição dominante de Direitos Humanos – direitos civis e políticos – vem da filosofia ocidental e está intimamente ligada ao liberalismo, ao individualismo e ao mercado. Os direitos são inerentes ao indivíduo e protegem-no das ações do Estado, não de atores ou de empresas privadas. O predomínio contemporâneo da ideologia e da retórica dos Direitos Humanos é frequentemente encarado como um instrumento de dominação ocidental, fornecendo um apoio fundamental à globalização.

A crítica à limitação da responsabilidade voltada exclusivamente ao Estado atenta para a força e onipresença do mercado, principalmente no último quartel do século passado. O fim do socialismo real atrelado aos ditames do Consenso de *Washington* inaugura oficialmente a fase da supremacia neoliberal ao Norte e ao Sul do mundo ocidental. A pregação do paradigma do Estado mínimo social, voltado apenas a garantir a ordem e a segurança do Capital, faz emergir um grande e voraz violador de Direitos Humanos: o mercado financeiro e seu processo avassalador de globalização.

O mesmo Estado cobrado, prioritariamente, como salvaguarda da proteção dos Direitos Humanos, recua em detrimento, sobretudo, dos direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais, dando lugar à desregulamentação do capitalismo contemporâneo. Um exemplo dos efeitos é a concentração monopólica e oligopólica dos meios de comunicação, especificamente a privatização concentrada do espectro eletromagnético, da radiodifusão sonora e de sons e imagens, nos Países periféricos. Ainda assim, duas questões necessitam ser cuidadosamente observadas:

> A desqualificação generalizada dos direitos, ou a revelação do insucesso dos Estados ocidentais em respeitar os Direitos Humanos pouco poderá

> contribuir para a contra-hegemonia. Continuar a enfatizar a superioridade de uma sociedade com base no conceito de dever poderá ser um simples instrumento para manter o patriarcado, o chauvinismo e outras formas de opressão social ou familiar (GHAI, 2003, p. 564)

Além disto, a instrumentalização do aparato histórico dos Direitos Humanos, sua utilização funcional e seletiva, a serviço dos Países industrializados do norte ocidental, vem colocando em risco a credibilidade tanto do Sistema Global, como dos Sistemas Regionais. O caminho, à vista disto, é o de reforçar "o regime dos Direitos Humanos", no campo das ideias, a partir do pensamento crítico oriundo das experiências ao sul; ampliar seu marco jurídico, garantindo novos direitos e descentralizando, cada vez mais, a estrutura dos organismos de promoção e proteção; fomentar não a cultura, mas a interculturalidade dos Direitos Humanos assentada no diálogo; porque

> Os Direitos Humanos são o desafio mais coerente e poderoso à ideologia da globalização. A globalização é orientada para o indivíduo, glorifica a cobiça e os incentivos aos indivíduos, ao mesmo tempo em que trata as pessoas como mercadorias (trabalho) ou como consumidores, que é guiada pelo lucro, fragmenta e destrói comunidades, apropria-se de bens comuns, produz vulnerabilidade e insegurança sem valores comuns. A globalização baseia-se em monopólios e hierarquias. Por outro lado, um regime de Direitos Humanos enfatiza a democracia e a participação, a solidariedade, a ação coletiva e a responsabilidade, e procura assegurar as necessidades básicas, a dignidade, o reconhecimento social e a segurança. Oferece uma visão alternativa à globalização, em que a justiça social e a solidariedade são enfatizadas. Na realidade, os Direitos Humanos são por vezes as únicas armas à disposição dos fracos e das vítimas de diferentes tipos de opressão e violência. (GHAI, 2003, p. 565-566)

Portanto, ainda é pertinente e necessário ampliar e fortalecer o discurso plasmado nos documentos formais de Direitos Humanos. Desvelar a sua ordem, as instituições a quem ela atende; compreender sua opacidade; desnudar o não dito, o não reconhecido; consequentemente contribuir com a crítica, mas sem perder de vista as inúmeras batalhas vencidas pelos órgãos internacionais em âmbito global e regional, logrando como defende Trindade (1998, p. 21) "salvar muitas vidas, reparar muitos dos danos denunciados e comprovados, adotar ou alterar medidas legislativas, por fim a práticas administrativas violatórias dos direitos garantidos, alterar medidas legislativas impugnadas, adotar programas educativos e outras medidas positivas por parte dos governos". E complementa:

> Não obstante todos estes resultados, estes órgãos de supervisão internacionais defrontam-se hoje com grandes problemas, gerados em parte pelas modificações do cenário internacional, pela própria expansão e sofisticação de seu âmbito de atuação, pelos continuados atentados aos Direitos Humanos em numerosos Países, pelas novas e múltiplas formas de violação dos Direitos Humanos que deles requerem capacidade de readaptação e maior agilidade, e pela manifesta falta de recursos humanos e

> materiais para desempenhar com eficácia seu labor. (TRINDADE, 1998, p. 21-22)

1. Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O desenvolvimento do Sistema Regional Interamericano estruturou-se em uma base política representada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos/CIDH, criada pela OEA em 1959, e outra jurídica, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 1979.

> Entre as funções e atribuições delegadas inicialmente à Comissão, segundo o Art. 9 do seu Estatuto, cabe destacar as seguintes: a) estimular a consciência dos Direitos Humanos nos povos da América; b) formular recomendações, no caso de achar necessário, aos governos dos Estados membros em geral, para que adotem medidas progressivas em favor dos Direitos Humanos dentro de suas legislações internas e tomem, de acordo com seus preceitos constitucionais, medidas apropriadas para fomentar a fiel observação desses direitos; c) preparar os estudos e relatórios que considere convenientes no desempenho de suas funções; d) instar aos governos dos Estados membros que proporcionem informações sobre medidas que adotem em prol dos Direitos Humanos; e e) servir de instância consultiva da OEA em matéria de Direitos Humanos. (LEDESMA, 2004, p.37-38, tradução nossa)

Anualmente – e desde a sua criação – a CIDH prepara relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos na região, bem como em cada País individualmente. Outra produção são os relatórios especiais, com temas específicos, além das publicações de ordem teórico-conceitual. A partir de 1990, nascem as Relatorias Temáticas com o fim de atender as demandas de certos grupos, comunidades e povos submetidos historicamente às violações de Direitos Humanos, sob condições de vulnerabilidade e discriminação. "A finalidade de criar uma Relatoria Temática é fortalecer, impulsionar e sistematizar o trabalho da própria Comissão Interamericana nesse tema. Com esse mesmo propósito, em 2001, a CIDH criou a Unidade de Defensores de Direitos Humanos, convertida em Relatoria em 2011" [38].

A primeira Relatoria criada foi sobre os direitos dos povos indígenas (1990); seguida pela Relatoria sobre os diretos das mulheres (1994); dos imigrantes (1996); da infância (1998); sobre defensoras e defensores de Direitos Humanos (2001); das pessoas privadas de liberdade (2004); das pessoas afro-descendentes e contra a discriminação racial (2005); das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex (2011). A Relatoria Especial para a Liberdade de expressão foi criada em 1997. Antes disso, as questões relacionadas à liberdade de expressão eram tratadas nos Relatórios anuais da Comissão, conjuntamente

[38]Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp; Acesso em: 19/01/2015.

aos demais temas de Direitos Humanos. Segue abaixo o quadro dos Relatórios analisados na década de 1980:

QUADRO DOS RELATÓRIOS ANUAIS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS:

DÉCADA DE 1980:
1. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1979-1980
2. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1980-1981 (LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO)
3. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1981-1982
4. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1983-1984
5. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1984-1985
6. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1985-1986
7. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1986-1987
8. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1987-1988
9. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1988/1989

Até o ano de 2000, dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no âmbito da OEA, quando a CIDH aprovou a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão e a Carta Democrática Interamericana (Artigo 4/2001), os documentos orientadores para esta matéria eram somente a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Artigo 13/1969).

1.1 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1979-1980)

As primeiras palavras do Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1979-1980[39], capítulo VI, referente às medidas de maior vigência desses direitos na América do Sul, destacam a grave situação do continente. Neste momento todos os Países aqui analisados estavam imersos em regimes ditatoriais, com exceção da Venezuela. Embora Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Uruguai em vias de deflagrar o início dos seus encontros com a redemocratização do Estado. Por conta disso, a Comissão faz uma escolha explícita pela defesa primordial dos direitos civis e políticos.

> Nos Informes Anuais da Comissão, esta, tendo em conta as situações de patente violação aos direitos à vida, a segurança pessoal, a liberdade individual e ao devido processo; e confrontada, sendo assim, com o fenômeno dos 'desaparecidos', considerou necessário concentrar sua preocupação na impressionante onda de assassinatos, torturas e prisões arbitrárias que ocorrem no hemisfério. (OEA/CIDH, 1980, tradução nossa).

Fica evidente o registro incontestável da repressão, e a denúncia das violações aos direitos civis e políticos. Contudo, o foco de vindicar a "liberdade individual" está relacionado com os desaparecimentos forçados e as prisões arbitrárias, leia-se a liberdade individual de ir e vir, à participação no processo político. Por outro lado, há um princípio de vinculação entre a situação de violência e o quadro socioeconômico.

> [...] Ao examinar a situação dos Direitos Humanos nos distintos Países, a Comissão constatou a relação orgânica entre a violação dos direitos à segurança física, por uma parte, e o descuido aos direitos econômicos e sociais e a supressão da participação política, por outra. E esta relação, como foi demonstrado, é, em grande medida, uma relação de causa e efeito. Em outras palavras, o descuido dos direitos econômicos e sociais, especialmente quando houve a supressão da participação política, produz a clássica polarização social que conduz, por sua vez, a atos de terrorismo por e contra o governo (OEA/CIDH, 1980, tradução nossa).

É muito interessante a defesa da Comissão à indivisibilidade, interdependência e correlação entre direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais, e culturais (DHESC), sobretudo pela grave situação de subdesenvolvimento dos Países ao sul do hemisfério. E, principalmente, tendo em vista que após a aprovação do Pacto de Direitos Humanos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos em 1966, os primeiros tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos do

[39] Os Relatórios, de forma geral, serão analisados a partir dos capítulos que trazem questões relacionadas aos campos nos quais se faz necessário tomar medidas para dar vigência aos Direitos Humanos conforme a Declaração de Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos, nas considerações gerais e recomendações.

Sistema Global, em plena Guerra Fria, houve uma hierarquização desses direitos pelos Países alinhados ao bloco capitalista (defendiam os direitos civis e políticos) e os do bloco socialista (defendiam os DHESC). A Comissão vocaliza, portanto, o discurso dos Países não alinhados, integrantes do chamado "terceiro mundo".

As recomendações específicas deste Relatório têm como diretriz principal os Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais, embora haja o reconhecimento explícito da relação direta destes com os direitos civis e políticos. A defesa do Estado democrático de direito é basilar. A condição democrática, no caso a urgência de restabelecer a democracia representativa, é premente ao processo de implementação de políticas públicas voltadas à eliminação da miséria e da situação de pobreza extrema vivenciada ao sul da América. Os direitos destacados são considerados fundamentais, "particularmente aos direitos à vida, integridade e liberdade individual. […] restabeleçam ou aperfeiçoem os sistemas democráticos de governo a fim de que o exercício do poder derive da legítima e livre expressão da vontade popular" (OEA/CIDH, 1980, tradução nossa). Entre as recomendações soma-se a solicitação aos Estados membros da OEA, ainda não signatários e ratificadores, a adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos.

Este Relatório, embora seu discurso contundente em relação às violações das liberdades individuais e a necessária abertura à democracia e expressão da vontade popular, não expõe questões relacionadas diretamente à Liberdade de expressão, ao direito à comunicação e ao funcionamento das mídias. É importante verificar, assim, o silêncio da Comissão a respeito de outra questão envolvendo os Países não alinhados, sob a circunscrição do Sistema Global, especificamente dentro da UNESCO. Justamente no período entre 1978 e 1980 é lançado o relatório "Um Mundo muitas Vozes", ou mais conhecido como Relatório MacBride, já comentado no capítulo anterior, em defesa de uma nova ordem mundial da informação e comunicação – NOMIC. O compêndio ressalta a situação da informação e comunicação no mundo, sua relação com as desigualdades sociais e econômicas, as consequências culturais e de violência simbólica. A principal recomendação foi o reconhecimento da Comunicação como uma questão de Direitos Humanos, ampliando assim o marco da Liberdade de expressão.

1.2 **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1980-1981 – Limitações à Liberdade de Expressão)**

O Relatório de 1980-1981, capítulo V, em contrapartida, já apresenta, diretamente, as limitações à liberdade de expressão e informação como um dos campos precários em relação

à vigência dos Direitos Humanos, conforme a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Contudo, o discurso encontra-se restrito à violação dessa liberdade pelo Estado ditatorial, atingindo o indivíduo e os meios massivos de informação. Há apenas uma direta vinculação da não Liberdade de expressão com a censura de Estado.

O documento ressalta que a situação emergencial e prolongada vivida por alguns Países teve também como consequência um "clima de temor e insegurança sem a prevalência efetiva da Liberdade de expressão e, portanto, de informação" (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa). A vinculação entre as duas liberdades é direta, ou seja, o livre fluxo da informação depende do grau de Liberdade de expressão em vigor. A Comissão alerta sobre a censura direta, praticada pelas instituições estatais e legislações então em voga, mas principalmente sobre a autocensura, quando os profissionais e meios de comunicação criam mecanismos internos de autoproteção, interditando de dentro pra fora o livre fluxo da informação. E explica:

> Seja pelos poderes concedidos nesses estados de emergência, pela legislação de exceção que foi promulgada em aplicação a ela ou pelos precedentes criados por abusivas condutas anteriores dos governantes, que arbitrariamente fecharam diversos meios de comunicação social ou aprisionaram jornalistas, o certo é que em praticamente todos os Países em que governam estes estados de emergência os meios de difusão do pensamento aplicam autocensura por temor a serem sancionados ou ter jornalistas detidos. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

Neste momento, os focos principais do Relatório são os "meios de comunicação social", ou de "difusão do pensamento" e os profissionais de imprensa, realizando, embora não explicitamente, a defesa da liberdade de imprensa como Liberdade de expressão. E acrescenta o fato da Comissão considerar "que nestas circunstâncias não é possível desenvolver-se autenticamente a Liberdade de expressão, tampouco os cidadãos, nesse ambiente, podem informar-se adequadamente, contribuindo assim ao não respeito a outros Direitos Humanos" (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa). O livre fluxo informacional é bandeira na discussão sobre a NOMIC, embora haja uma divisão teórico-conceitual entre liberdade de expressão, liberdade de imprensa, direito à informação e direito à comunicação. Esta discussão, através desses primeiros relatórios da década de 1980, passa ao largo da CIDH.

> Nesta matéria há, em realidade, dois direitos que devem ser suscetíveis de proteção. Por uma parte, claramente, a Liberdade de expressão demanda o direito a transmitir por quaisquer meios de comunicação social os fatos e as ideias; mas, também, por outro lado, tal liberdade exige o direito que assiste

> a toda pessoa a conhecer as informações sem interferência de qualquer natureza. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

Há o reconhecimento de um sujeito detentor do direito de emitir informação e outro do direito de recebê-la. Nesse caso, a preocupação com a liberdade dos veículos e profissionais em poderem produzir e difundir a informação livremente, como também dos cidadãos de terem acesso a conteúdos livres de censura estatal forja o discurso desse Relatório sobre a garantia da Liberdade de expressão. A informação, "ideias e notícias", seja no processo de emissão ou de recepção, assume o protagonismo e a responsabilidade de ser o principal vetor de integração entre os povos. Isto posto

> A interdependência dos povos da América exige uma maior compreensão entre os mesmos, para cuja efetividade é indispensável o fluxo livre das ideias e noticias. Para alcançar os fins antes mencionados, os meios de informação devem estar livres de todo gênero de pressão ou imposição e quem utilizam os meios de informação assumem uma grande responsabilidade diante da opinião pública e devem, portanto, ser fiéis à verdade dos fatos. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

O conceito da liberdade de expressão, mesmo admitindo-se sujeitos individuais e coletivos como emissores e receptores, atrela-se explicitamente aos "meios de informação", a saber, a liberdade de expressão como o direito de emissão e a liberdade de informação, o direito de receber.

> A liberdade de expressão é universal e contem no seu conceito a autoridade legal que cada pessoa, individual ou coletivamente considerada, tem para expressar, transmitir e difundir seus pensamentos; paralela e correlativamente, a liberdade de informar-se também é universal e integra o direito coletivo das pessoas a receber a informação que os demais lhes comunicam sem interferências que as distorçam. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

O sujeito interpelado como capaz de interditar essas liberdades, na atual conjuntura política da América Latina, é a instituição Estado, ainda mais em uma realidade ditatorial. Contudo, o cenário democrático não exclui a possibilidade de medidas restritivas. Por conseguinte, a Comissão reconhece a necessidade de impor limites a essas liberdades, desde que sejam objetivamente e criteriosamente definidos. São as chamadas "áreas de restrição lícitas à liberdade de expressão, e, assim, à liberdade de informação, mas essas limitações devem ser sempre claramente definidas e explícitas para evitar abusos de poder por parte do Estado." (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa). A Comissão reconhece esse tema como uma pauta internacional, sendo assim há pressupostos legais capazes de restringir o uso irresponsável, desrespeitoso e abusivo das referidas liberdades.

> A Comissão está consciente do debate que na América, assim como na comunidade internacional em geral, se está desenvolvendo em torno do

> sentido e alcance que devem ter as liberdades de expressão e de informação. Sem prejuízo a contribuição que em sua oportunidade a Comissão possa fazer ao debate, por ora, ela não pode deixar de destacar que durante o período coberto por este relatório foram produzidos diversos atentados à liberdade de expressão (e, portanto, a liberdade de informação) que em nenhum caso podem ser justificados. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa, grifo nosso).

O discurso denuncia as injustificáveis violações a essas liberdades perpetradas pelos governos autoritários ou mesmo por "estruturas internacionais". Além do impedimento ao fluxo livre, o relatório condena a deliberada ação dos Estados ou dessas estruturas que provocam nas informações, emitidas e recebidas, "interferências que as distorçam". Fala-se em fidelidade à "verdade dos fatos".

> Os fatos descritos motivam a Comissão a reafirmar a liberdade de expressão que deve usufruir todo meio de comunicação social, para salvaguardá-lo dos abusos governamentais; assim como o direito de toda pessoa a ser informada cabalmente, sem interferências arbitrárias por parte do Estado ou de estruturas internacionais que deliberadamente distorcem a informação. (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

Assim sendo, apresenta pela primeira vez, no conjunto das recomendações específicas aos Estados membros: "7. Que reafirme a vigência da liberdade de expressão a qual deve desfrutar todo meio de comunicação social como salvaguarda de abusos governamentais, assim como o direito de toda pessoa a ser informada sem distorções da verdade". (OEA/CIDH, 1981, tradução nossa).

Embora haja uma forte crítica nacional e internacional à concentração midiática como fator preponderante de censura e desigualdade de vozes no uso do espectro eletromagnético, na relação norte ocidental e sul periférico; embora a maior parte dos Países latino-americanos já apresentassem distorções na complementaridade entre os sistemas de radiodifusão público – estatal, público – comercial, e público – não estatal/comercial, com hegemonia do público – comercial, vale dizer radiodifusão aberta explorada por empresas com fins lucrativos; não circula nos relatórios até o momento a questão da democratização dos meios de comunicação.

1.3 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1981-1982)

No Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1981-1982, capítulo VI, apenas Equador e Bolívia, entre os Países aqui estudados, encerram suas ditaduras, ou melhor, iniciam o processo de redemocratização do Estado. Os demais Países, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, estão sob o domínio de governos militares. Novamente o relatório conclama a necessidade de medidas serem tomadas no campo da liberdade de expressão e informação, para dar vigência aos Direitos Humanos conforme a Declaração de

Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Nas Considerações Gerais denuncia como as mais frequentes violações de Direitos Humanos:

> 2. […] as execuções ilegais; a falta de esclarecimento da situação dos presos desaparecidos; a subsistência ou promulgação de estados de emergência que concedem amplos poderes aos chefes de Estado por tempo indefinido ou prolongado e inibem os poderes judiciais no cumprimento de suas funções naturais; as detenções sem o devido processo usualmente acompanhadas de torturas; o afastamento nacional dos dissidentes políticos em geral; as limitações ao exercício da Liberdade de expressão e informação; a negação dos direitos políticos; os atentados contra as entidades de Direitos Humanos e sociais […] Por outro lado, insiste na permissão do retorno de exilados e em erradicar a prática das expulsões violando leis internas ou a legislação internacional; em reafirmar a vigência da liberdade de expressão e o direito a ser informado sem distorção da verdade; na garantia do livre exercício das atividades de entidades de Direitos Humanos e no respeito à integridade de seus dirigentes. (OEA/CIDH, 1982, tradução nossa, grifo nosso).

É perceptível, até aqui, que o sentido dado à liberdade de expressão e à liberdade de informação, correlatas, mesmo reiterando sempre a dimensão individual e coletiva de ambas, circunscreve-se no âmbito de uma relação unilateral, dos meios massivos como detentores do poder de produção e difusão de informação, e o sujeito coletivo cidadão como o receptor. Não se fala em participação bilateral, requerendo uma redistribuição das concessões, ou mesmo o fortalecimento de mídias comunitárias, por exemplo. A questão dos monopólios e oligopólios midiáticos permanece à sombra da censura imposta aos "meios de informação" pelo Estado de exceção.

A despeito da interdependência dos direitos defendida no primeiro Relatório anual dessa década, a realidade brutal das ditaduras eleva a condição hegemônica às denúncias da Comissão aos abusos cometidos contra os direitos civis e políticos. Ao ponto de no **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1983-1984**[40], capítulo V, não haver especificamente nada em relação à liberdade de expressão. O discurso volta-se às questões dos desaparecimentos forçados; ao tratamento da tortura como crime internacional e refugiados na América.

Contudo, inclui-se a definição, em Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, dos direitos econômicos, sociais e culturais; além de instar aos Estados membros, a incorporação nos seus currículos oficiais, o ensino dos Direitos Humanos. Essas

[40] Não houve necessidade de abrir um tópico para este Relatório.

temáticas são reiteradas no Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1984-1985, que também não traz, diretamente, nada sobre liberdade de expressão.

1.4 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1985-1986)

A partir de 1985, na segunda metade da década, com apenas o Chile vivendo sob o regime militar, o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1985-1986, conclama no capítulo V, Considerações Gerais, "que somente através do exercício efetivo da democracia representativa os Direitos Humanos podem ser garantidos na sua plenitude" (OEA/CIDH, 1986). E afirma:

> Não se trata somente de afirmar, conforme a própria Carta da OEA e outros instrumentos do sistema interamericano, a relação orgânica que existe entre democracia representativa e os Direitos Humanos. A experiência que a Comissão tem constatado através dos fatos é que as graves violações de Direitos Humanos, que aconteceram ou estão ocorrendo em alguns Países da América, se devem principalmente a falta de participação política da cidadania, a qual é negada por autoridades que exercem o poder. As resistências das referidas autoridades em dar passos necessários a fim de restabelecer a democracia representativa, por uma parte, tem acentuado a tirania e, por outra, conduzido a graves confrontações sociais, demonstrando que tanto o governo como os setores de oposição mais extremos, diante da falta de opções pacíficas e racionais, manifestam suas preferências pelo emprego da violência como única forma de resolver os conflitos. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa, grifo nosso).

O restabelecimento da democracia representativa nos Países da América é o tema central desse Relatório. Continua-se reafirmando sobre a impossibilidade de uma construção regimental em matéria de Direitos Humanos, sob sistemas políticos autoritários. A participação política dos cidadãos aparece como condição estrutural, mas apenas vinculada à possibilidade de eleger seus representantes. Embora o tema da liberdade de expressão não apareça explicitamente, ele continua inserido no amplo universo das "liberdades fundamentais", quando o Relatório destaca a não vinculação direta entre democracia e a garantia efetiva do gozo dos direitos.

> [...] Isso não significa que as democracias se encontram isentas de problemas para garantir o efetivo gozo dos direitos, já que são muitos os obstáculos que atualmente assolam estes regimes para garantir a todos os cidadãos a efetivação de seus direitos e liberdades fundamentais. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa).

Esse discurso evidencia, por outro lado, o reconhecimento da Comissão sobre violações de Direitos Humanos em regimes democráticos, quer dizer, há outros fatores a ameaçar a garantia e a efetivação dos Direitos Humanos no continente americano que não necessariamente a ausência de democracia representativa em alguns de seus Países. Não diretamente, mas há uma relação possível entre democracia e violações de Direitos Humanos,

evidenciando outros problemas à promoção, proteção e reparação desses direitos, além das liberdades civis e políticas. É quando o Relatório volta ao tema dos DHESC e afirma estar a América Latina vivenciando a pior crise econômica de sua história.

> Em primeiro lugar, na América Latina, deve ser mencionada a crise econômica, sem precedentes em sua história, que por sua magnitude e gravidade tem feito sentir seus efeitos nos setores sociais mais desprotegidos, pondo com isso em perigo a estabilidade dos regimes democráticos, os quais, em alguns casos, foram restabelecidos depois de árduos esforços. Sem prejuízo das medidas políticas, econômicas ou financeiras, que venham a adotar os governos americanos e cuja consideração escapa à competência da Comissão, para esta, convencida que o centro e fundamento de toda política deve ser a realização dos direitos da pessoa humana, resulta fundamental nas atuais circunstâncias, criar meios necessários que permitam assegurar a cada homem e mulher do continente o gozo de seus direitos econômicos, sociais e culturais. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que a Comissão afirma fugir da sua competência qualquer "consideração" sobre "medidas políticas, econômicas ou financeiras" adotadas pelos governos, deixa reiterada a conclamação aos Países à realização de políticas "possibilitadoras" à efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais. A decisão de não interpelar diretamente os governos sobre medidas econômicas/financeiras evidencia o lugar de fala desse organismo regional, atrelado à ordem discursiva do Capital. Não se discute a causa da crise, mas a necessidade de conter seus efeitos e assim garantir o gozo dos Direitos Humanos. A redução de danos é o ponto forte do discurso nesse relatório.

Não obstante, existe uma crítica, em meio à opacidade, às políticas econômicas vigentes, vide o Capitalismo neoliberal e suas consequências: o rentismo financeiro, a precarização do trabalho, a desvalorização dos salários, a situação de indignidade das populações indígenas, a violência no campo e nas cidades, realidades solidárias entre os Países analisados, a despeito da heterogeneidade de matizes. Como não dito se encontra o discurso da impossibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais em território latino-americano sob o comando do neoliberalismo. Há uma tensão permanente, uma disputa latente entre permanecer como um discurso oficioso, submetido à ordem, ou operar como vocalizador direto das palavras contra- hegemônicas.

Por isto o tema mais recorrente dos Relatórios continua sendo a violência estatal, a impossibilidade, ainda em muitos Países, de uma democracia política, ou, em meio aos processos de redemocratização, do acesso pleno à informação. Realidade que permanece até os dias atuais é denunciada pela Comissão: "o difícil problema das democracias recentes em relação às investigações sobre violações anteriores e eventual sanção aos culpados"

(OEA/CIDH, 1986, tradução nossa). A liberdade de expressão sem restrições é condição exigida, pela Comissão, ao pleno acesso das sociedades latino-americanas a sua história recente de crimes contra a vida, desaparecimentos forçados, usurpação de todas as liberdades civis e políticas, cometidas pelos Estados autoritários. E conclama aos Estados parte que

> Toda a sociedade tem o irrenunciável direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido, assim como as razões e circunstâncias em que aberrantes delitos chegaram a ser cometidos, a fim de evitar que esses fatos voltem a ocorrer no futuro. Como também nada pode impedir aos familiares das vítimas de conhecer o que aconteceu com seus entes queridos. Este acesso à verdade supõe não restringir a Liberdade de expressão, a qual - claro está - deverá ser exercida de forma responsável; [...]. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa).

É importante ressaltar a co-responsabilidade de muitos grupos midiáticos, concessionários de radiodifusão e proprietários de jornais, no silenciamento dessas verdades. Os Relatórios não reconhecem, até então, as relações promíscuas entre meios de informação e Estados ditatoriais. Os veículos midiáticos ou aparecem como vítimas da censura estatal ou como titulares absolutos do direito à liberdade de expressão. O cidadão é o titular absoluto do direito de acesso à informação.

Além do que já foi ressaltado em relação ao desencontro entre os Relatórios da CIDH e as demandas da NOMIC junto ao Sistema Global, em matéria de Liberdade de expressão e Direito à Informação, é importante registrar a repercussão negativa dessas demandas junto ao principal colaborador econômico da OEA, os Estados Unidos. Estes saíram da UNESCO em 1984, alegando ser o organismo da ONU um instrumento de violação ao direito à liberdade de expressão. O discurso do direito à comunicação é retirado das Resoluções da UNESCO nessa década.

Outro ponto importante do contexto histórico global, integrado aos não ditos dos Relatórios, em matéria de informação e comunicação, é aprovação da "Declaração sobre os Princípios Fundamentais relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa ao Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional, à promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e a Incitação à Guerra", em 1978 (GOMES, 2007, p. 101). "Uma espécie de proposta para um código deontológico universal, tendo como eixo estruturador alguns dos preceitos para a instauração da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação" (GOMES, 2007, p. 101).

Os meios de informação e comunicação assumem, além da titularidade dos direitos, a responsabilidade em promovê-los e protegê-los, mas, acima de tudo, não violá-los. O não acesso às informações verdadeiras ou mesmo a omissão dessas é também responsabilidade dos veículos de mídia. O discurso da Comissão ainda não reverbera tais preceitos. O foco das

recomendações finais continua a ser o restabelecimento da democracia representativa e a adesão dos Países à Convenção e a jurisdição da Corte Interamericana.

> 1. Que reitere a urgente necessidade dos governos que ainda não restabeleceram o regime democrático representativo ponham em execução os mecanismos institucionais que sejam pertinentes para restaurar dito regime no mais breve prazo, mediante eleições livres, secretas e informadas, vez que a democracia constitui a melhor garantia para a vigência dos Direitos Humanos, sendo ela a firme sustentação da solidariedade entre os Estados do Continente. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa).
> [...]
>
> 4. Que reitere aos Estados membros que não são parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica de 1969 que ratifiquem ou adiram a dito instrumento, como também, aqueles Estados que ainda não o fizeram, que reconheçam a competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para receber e examinar comunicações entre os Estados de acordo com o Artigo 45, parágrafo 3 da Convenção e da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em conformidade ao estabelecido no Artigo 62, parágrafo 2 da mencionada Convenção. (OEA/CIDH, 1986, tradução nossa).

Nesse momento, dos Países analisados, apenas o Chile vive sob o regime ditatorial. Apesar de todos serem signatários, apenas Equador, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Argentina ratificam ou aderem à Convenção Americana de Direitos Humanos. O Brasil, mesmo iniciando formalmente seu processo de redemocratização do Estado em 1985, somente ratifica a Convenção em 1992. O Chile o faz em 1990.

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 1986-1987[41], capítulo V, não trata da liberdade de expressão, nas suas recomendações, mas da abolição da pena de morte em Protocolo Adicional à Convenção Americana, bem como da criação de uma Convenção Interamericana destinada a prevenir e sancionar os desaparecimentos forçados. No Relatório de 1987-1988[42], capítulo V, permanece a ausência do tema da liberdade de expressão, bem como não há recomendações.

1.5 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1988-1989)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1988-1989, capítulo VI, recomenda:

> 2. Que sem prejuízo de recomendar a ratificação ou adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos aos Estados que ainda não o fizeram, possa recomendar que iniciem um estudo por parte dos correspondentes

[41] Não foi necessário abrir um tópico específico.
[42] Não foi necessário abrir um tópico específico.

> órgãos da Organização acerca da vigência que tem na prática os direitos incluídos em dita Convenção; sobre as dificuldades existentes para sua efetivação; sobre a conveniência de incorporar novos direitos, tanto individuais como coletivos, assim como sobre a possibilidade de modificar os mecanismos e procedimentos existentes na Convenção a fim de torná-los mais efetivos para assegurar uma melhor proteção dos Direitos Humanos. (OEA/CIDH, 1989, tradução nossa, grifo nosso).

A Convenção Americana de Direitos Humanos encerra a década com vinte anos de existência. E sem dúvida enfrenta, desde sua criação, desafios políticos, econômicos, sociais, culturais, ideológicos e jurídicos de reconhecimento, implementação e efetivação prática dos direitos formalmente garantidos. O último Relatório da CIDH, da década, quando atenta justamente para o abismo entre os direitos garantidos e os realmente efetivados; sobre o interesse da positivação de novos direitos; e coloca sob correção a eficácia dos "mecanismos e procedimentos existentes na Convenção"; sai, mesmo indiretamente, da ordem discursiva preponderante.

As vozes críticas aos sistemas formais de proteção dos Direitos Humanos invocam, precisamente, a disparidade entre os direitos garantidos e as possibilidades políticas, econômicas e culturais a sua efetivação, sob as regras do capitalismo neoliberal. Litigam outros direitos como os sexuais e reprodutivos, étnicos, ambientais, das populações indígenas, e o direito à Comunicação. Dessa forma, assentam sobre a imprescindibilidade de outra lógica societal. Não concebem a plena realização dos Direitos Humanos isenta de um radical interrogatório sobre a democracia liberal, restrita à representatividade; sobre os mecanismos econômicos, voltados ao acúmulo e a concentração; sobre a diversidade cultural como patrimônio da humanidade; e a comunicação como um direito humano.

Por conseguinte, em um cômputo geral da década, é possível verificar, no discurso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, via Relatórios Anuais, a tutela à democracia representativa como condição primeira, aos Países do continente, à garantia e efetivação de direitos, majoritariamente civis e políticos; a preocupação com os processos de redemocratização ameaçados pela grave crise econômica que assola o continente ao sul; uma crítica, ainda incipiente, aos mecanismos de proteção, sejam as próprias legislações como seus instrumentos e caminhos de operacionalização.

Entretanto, não há um discurso de enfrentamento das causas da crise econômica, com reverberação nas mais variadas dimensões da vida social. A discussão dos Países não alinhados sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional vinculada a uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação não encontra ressonância no discurso da Comissão.

Como também há silêncio sobre a responsabilização dos meios de informação e comunicação que violam Direitos Humanos. Quando defende a não restrição à liberdade de expressão e ao Direito à Informação, observa superficialmente a contingência do estabelecimento de limites.

Não aborda, direta ou indiretamente, a necessidade de novas legislações no campo da informação e comunicação, ou mesmo critica as vigentes; sobre a expectação de restrições efetivas à formação de monopólios e oligopólios de radiodifusão; a viabilidade de restrições quanto à desigualdade de concessões públicas outorgadas pelo Estado às empresas privadas comerciais, e a sociedade civil não empresarial; sobre violações dos Direitos Humanos pelas mídias massivas; diversidade de conteúdos e pluralidade de meios ligados à democratização das mídias.

O discurso da Comissão, mesmo apresentando Relatórios sobre um dos territórios mais desiguais do planeta, não dialoga com as inquietações e questionamentos presentes no mais importante estudo da ONU sobre informação e comunicação no mundo, o Relatório Um Mundo, Muitas Vozes[43].

> Na verdade, as disparidades são cada vez maiores e mais graves. Isto indica que existem outras necessidades que não são unicamente as de assistência: a eliminação das estruturas injustas e opressoras, a revisão da divisão atual do trabalho e o estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial. A comunicação é um fiel reflexo das disparidades que caracterizam o mundo internacional e, por conseguinte, necessita de algumas mudanças que tenham esse mesmo alcance. Essas são as razões fundamentais que advogam em prol do estabelecimento de uma nova ordem mundial da comunicação. (UNESCO, 1983, p. 302-303).

Segundo a CEPAL, "na primeira metade dos anos 1980 na América Latina, há uma reversão da tendência de diminuição da pobreza em termos relativos e segue aumentando a quantidade absoluta de pobres na região" (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 17, tradução nossa). A população em situação de pobreza no final da década de 1970 é de 136 milhões, aumentado para 170 milhões (43%) em meados de 1986, e subindo para 183 milhões (44%) no final dos anos 1980. (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 17-18). "Isso significa que entre 1980 e 1986 a população em condições de pobreza cresceu a taxas superiores as da população total e as da pobreza no período 1970-1980" (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 18, tradução nossa).

[43] Dois representantes da América Latina são participantes do Relatório MacBride, o escritor e jornalista colombiano Gabriel Garcia Márques e o advogado e diplomata chileno Juan Somavía.

Embora a quantidade de pobres tenha aumentado, em geral, nas áreas metropolitanas e urbanas, a severidade que atinge os pobres da zona rural é bem mais contundente. De 1980 a 1986, cerca de 55% dos pobres do meio rural eram extremamente pobres ou indigentes, enquanto nas zonas urbanas chegavam a 35% (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 18-19). No final da década, precisamente no segundo semestre de 1998, a população indigente na Região vive com menos de 1 dólar dia, em torno de 90 centavos de dólar dia, e a população pobre com menos de dois dólares dia (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 21). Sobre a relação desigualdade social e desenvolvimento das mídias a UNESCO constata:

> É igualmente evidente que, por vezes, a mídia pode prestar-se para reforçar o poder de interesses particulares e exacerbar desigualdades sociais, ao excluir vozes críticas ou marginalizadas. A mídia pode até promover o conflito e a segregação social. Assim, a questão primordial que se coloca para quem se dedica às questões de liberdade de expressão, à boa governança e ao desenvolvimento humano é: como nutrir um modelo e uma prática de mídia que contribuam com esses abrangentes objetivos? Esta preocupação torna-se ainda mais pronunciada em democracias recém-instaladas ou restauradas cujos sistemas de mídia sofreram sucateamento ou desmantelamento por força da opressão, da corrupção ou efeitos da guerra e do subdesenvolvimento. (UNESCO, 2010, p. 3)

Há um encadeamento solidário entre as assimetrias socioeconômicas e a concentração privada/comercial dos meios de comunicação de massa, verticalização do fluxo de informações e conhecimento e exploração mercantil dos serviços de radiodifusão. As legislações nacionais, na América Latina, em matéria de radiodifusão podem exercer uma grande contribuição à manutenção ou transformação desse cenário. Com essa perscpectiva, o Programa Nacional para o Desenvolvimento da Comunicação (PIDC) da UNESCO classifica o sistema regulatório de um País como uma das cinco principais categorias de desenvolvimento das mídias.

> **CATEGORIA 1: Um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia:** existência de um marco jurídico, regulatório e político que resguarde e promova a liberdade de expressão e informação, baseado nos padrões internacionais de práticas recomendadas e formulado com a participação da sociedade civil. (UNESCO, 2010, p. 3)

2. Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão:

QUADRO DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS DE RADIODIFUSÃO

Países/ UNASUL	1980
Argentina	• Lei Nacional de Radiodifusão (Lei nº 22.285 de 1980) • Decreto Reglamentario de la Ley 22.285 de radiodifusion
Bolívia	• Ley General de Telecomunicaciones. DECRETO SUPREMO Nº 09740 / 02 de Junio de 1971 • Regulamenta a Ley de 1971. DECRETO SUPREMO Nº 17730
Brasil	• Código Brasileiro de Telecomunicações – Radiodifusão (Lei 4.117 de 1962) • Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto Nº 52.795 de 1963.)
Chile	• Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168, de 1982) • Ley 18.838 – Consejo Nacional de Televisión
Equador	• Radiodifusão e Televisão (Lei nº 785 de 1975)
Uruguai	• Decreto Lei 14.670 Radiodifusión, de 1977 • Decreto 734/78, de 1978
Vanezuela	• Lei de Telecomunicações de 1940 • Decreto Número - 2.427 – 1° de febrero de 1984 / Reglamento de Radiocomunicaciones • Decreto Nº 1.577 de 1987. Reglamento sobre Concesiones para televisoras y Radiodifusoras

As legislações de radiodifusão investigadas[44] são as vigorantes no período, ou seja, a lei principal, na última versão, daquela década específica, no caso, 1980/1990/2000. Os documentos que modificam a legislação serão citados, mas não examinados como parte do corpus da pesquisa. As legislações de telecomunicações serão consideradas quando incorporarem a radiodifusão, esta sendo a parte analisada. Nessa década, a Argentina, o Equador e o Uruguai tem leis específicas sobre a radiodifusão, enquanto o Brasil, a

[44] Não faz parte do corpus da pesquisa analisar legislações específicas sobre radiodifusão comunitária e criação de sistemas estatais de radiodifusão. Estes temas serão tratados quando inseridos nas legislações nacionais gerais de radiodifusão (serviço público gratuito e aberto de rádio e televisão).

Venezuela, Bolívia e Chile legislam o tema a partir de regulamentações gerais de telecomunicações.

A observação das legislações de radiodifusão, com foco na garantia da liberdade de expressão e do direito à comunicação (concepção ampla, não restrita à teoria liberal), segue alguns eixos temáticos específicos, como: 1. Apresentar explicitamente a defesa da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação; 2. Incluir preceitos da democratização das mídias, como a diversidade cultural nos conteúdos e a pluralidade de meios na participação e acesso aos processos comunicacionais via radiodifusão; 3. Ofertar dispositivos que garantam a participação da sociedade civil (organizações não governamentais e movimentos sociais e populares) na fiscalização do cumprimento da lei; 4. Dispor de critérios de outorgamento de concessões visando equilíbrio entre concessionários públicos/estatais, públicos/comerciais e públicos/não estatal/comercial; 5. Estabelecer condições objetivas de uso da frequência, de fiscalização, de sua revogação e renovação, com impeditivos à formação de monopólios e oligopólios; 6. Estipular quantitativamente e qualitativamente a veiculação da produção nacional (especialmente a produção independente), fomentando a descentralização dos conteúdos localmente e regionalmente; 7. Indicar limites à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação com base na promoção e proteção aos demais Direitos Humanos, conforme a normativa regional, as recomendações da CIDH/RELE.

Algo importante a sublinhar é o fato de todas as legislações em vigor nos Países, na década de 1980, serem normas criadas e sancionadas antes (Brasil e Venezuela) e durante as ditaduras militares (Argentina, Bolívia, Chile, Equador e Uruguai). Em geral, definem a radiodifusão como um serviço de interesse público universal, sonoro e de sons e imagens, transmitido direto e gratuitamente ao público; a titularidade da outorga é sempre do Poder Executivo e/ou de órgãos submetidos ao presidente da república; e a possibilidade de exploração é de pessoa física ou jurídica, mas devendo ser natural do País detentor do espectro eletromagnético.

2.1 ARGENTINA:

Segundo Becerra, Marino e Mastrini (2011, p.7, tradução nossa), “na história argentina houve quatro leis de radiodifusão. Somente a de 1953 teve tramitação no parlamento. As outras três foram decretadas por governos militares”. A Lei Nacional de

Radiodifusão (Lei nº 22.285 de 1980)[45] ou Decreto Lei 22.285, sancionada pela última ditadura militar, sofreu a primeira alteração apenas em 1989, com outras mudanças na década de 1990 e 2000. No entanto, sua revogação somente foi empreendida quase trinta anos depois, em 2009, com a Lei 26.522 - Regulamentação dos Serviços de Comunicação Audiovisual. Durante três décadas de existência, a Lei Nacional de Radiodifusão argentina teve dos 116 Artigos apenas 30 sofrendo interferência textual ou mesmo anulação. Sobre ela afirmam Becerra, Marino e Mastrini (2011, p.5, tradução nossa):

> O marco normativo vigente até final de 2009 tinha como elemento central uma norma (22.285/80) sancionada pelo governo de fato de 1976, que levou adiante a ditadura mais cruel da historia argentina, que regulou muitos aspectos da sociedade e disenhou um sistema de meios centralista e privatista, com muitos setores excluídos de seus direitos. Posteriormente, durante os 25 anos de regime constitucional, a partir de esforços e ações do Estado e da pressão do mercado constituído em agente aglutinador com base em políticas de corte neoliberal, sobretudo a partir de 1989, se geraram condições ainda menos democráticas em níveis de acesso e participação (sobretudo este último), elementos centrais ao direito à comunicação.

A lei Argentina elenca como serviços de radiodifusão aqueles de radiocomunicação sonora, de televisão ou de outro gênero. Traz no seu escopo um vasto arcabouço de limitações ao conteúdo, definições dos gêneros programáticos necessários aos objetivos da lei, autoriza a criação do Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR), cria o Comitê Federal de Radiodifusão (subordinado ao presidente da república), estabelece regras de distribuição de frequências, quantidade mínima de produção nacional e da própria emissora, além das sanções por infrações técnicas e administrativas.

Logo no Artigo 5°, o texto inicia a definição do propósito voltado ao interesse público. São apresentadas as primeiras finalidades das emissões e impostas exigências aos conteúdos. Conforme a lei, os serviços de radiodifusão devem formar e informar, com objetivos de enriquecer a cultura e elevar os valores morais da população. Logo neste Artigo, estendido a outras partes da lei, o discurso referente ao controle da programação é extenso, por vezes objetivo, mas preponderantemente vago. Paradoxalmente ao regime que a sancionou, a lei fala sobre "dignidade da pessoa humana", "sentido ético", "evitar tudo quanto degrade a condição humana".

[45] Disponível em: http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cceinformatica/Leyes/ley_22285.html; Acesso em: 21/01/2015

LEI NACIONAL DE RADIODIFUSÃO
Lei 22.285
TITULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
[...]
Art. 5º.- Os serviços de radiodifusão devem propender ao enriquecimento cultural e a elevacão moral da população, segundo exige o conteúdo formativo e informativo que se atribui a suas emissões, destinadas a exaltar a dignidade da pessoa humana, o fortalecimento do respeito pelas instituições e pelas leis da República e a consolidação dos valores inerentes à integridade da família e a preservação da tradição histórica do País e os preceitos da moral cristã.
As emissões de conforto ou lazer recreativo não devem comprometer, nem em sua forma nem em seu sentido, a efetiva vigência dos fins enunciados. O conteúdo das emissões de radiodifusão dentro do sentido ético e da conformação cívica com que se difundem as mensagens, deve evitar tudo quanto degrade a condição humana, afete a solidaridade social, prejudique os sentimentos da argentinidade e patriotismo e afete o valor estético. Os licenciatários deverão ajustar sua atuação a um Código de Ética, que instrumentará a autoridade de aplicação em conformidade com as disposições da presente lei. (tradução nossa)

Entretanto, as expressões como "fortalecimento do respeito às instituições e às leis da República"; "consolidação dos valores inerentes à integridade da família"; "os preceitos da moral cristã"; "prejudique os sentimentos de argentinidade e patriotismo" perfilam um discurso de ordem e controle austero, além de ser vago e proporcionar interpretações de acordo com o interlocutor. Embora o processo de redemocratização tenha início nesta década, o texto carrega ainda muito do espírito autoritário, especialmente, quando seguido do Artigo 7°, que trata da "segurança nacional". O que pode significar "satisfazer as necessidades da segurança nacional"? Por conta da segurança nacional, o Poder Executivo tem a prerrogativa de interromper a programação, sem especificar a temporalidade, e veicular conteúdos governamentais.

[...]
Art. 7º.- Segurança nacional. Os serviços de radiodifusão deverão difundir a informação e prestar a colaboração que lhe seja requerida para satisfazer as necessidades da segurança nacional. Para este fim o Poder Executivo Nacional poderá estabelecer restrições temporárias ao uso e à prestação de todos os serviços previstos por esta lei. (tradução nossa)

Com essa lei, a radiodifusão argentina abre-se à exploração do mercado privado/comercial e privado/sem fins lucrativos. Os serviços podem ser prestados por pessoas físicas ou jurídicas, pelo Estado Nacional, provincial e municipal. No que tange à universalidade dos serviços, o Estado continua sendo o principal agente de fomento.

TITULO II
DOS SERVIÇOS
DISPOSIÇÕES COMUNS
Capítulo I **Da prestação**
[...]
Art. 10.- Cobertura.O Estado Nacional promoverá e proverá serviços de radiodifusão quando não os preste a atividade privada, em zonas de fomento[46] e nas zonas de fronteira, especialmente nas áreas de fronteira, com o objetivo de assegurar a cobertura máxima do território argentino.(tradução nossa)

A partir do capitulo II, a lei insere outras restrições ao conteúdo das emissões, apresenta mais objetivos, estipula regras em relação ao uso do idioma, sobre a "proteção ao destinatário", a "proteção ao menor", estabelece "características da informação", delibera ainda sobre "autores nacionais", "programas educativos", "participação de menores", "partidarismo político", "anúncios publicitários" e "medição de audiência". O discurso continua superficial e generalista, aberto a interpretações conservadoras e abrindo muitas perspectivas cerceadoras da Liberdade de Expressão e do Direito à Informação, estes em conformidade com a CIDH.

Capítulo II **Do conteúdo das emissões[47]**
Art. 14.- Objetivos. O conteúdo das emissões de radiodifusão deverá procurar o cumprimento dos seguintes objetivos:
a) Contribuir ao bem comum, seja com relação à vida e ao progresso das pessoas ou com referência ao melhor desenvolvimento da comunidade;
b) Contribuir com a consolidação da unidade nacional e com o fortalecimento da fé e da esperança nos destinos da Nação Argentina;
c) Servir ao enriquecimento da cultura e contribuir com a educação da população;
d)Contribuir com o exercício do direito natural do homem a comunicar-se, com sujeição às normas de convivência democrática;

---

[46] Segundo o Decreto/286/1981 de regulamentação da referente Lei : "ARTIGO 69.- Aos fins enunciados pela lei, se entenderá por zona de fomento, aquela na qual resulte conveniente estimular a emissão local de sinais de radiodifusão, por razões de interesse nacional ou por seu caráter sociocultural e onde, em função de seu baixo nivel de desenvolvimento econômico ou de sua escassa ocupação territorial, seja imprescindível efetuar o regime de promoção previsto pelo Título X da lei." (INFOJUS, 1981, p. 11, tradução nossa)

[47] Segundo o Decreto/286/1981 de regulamentação da referente Lei, levando em conta o disposto nos Artigos 5, 14, 19, os concessionários são obrigados a manterem um mínimo de produção própria dentro do total de sua programação, como "[...] a) CINCO POR CENTO (5%) do total diário quando a estação emita menos de OITO (8) horas diárias; b) DIEZ POR CENTO (10%) do total diário quando a emissora emita OITO (8) ou mais horas diárias." E se entenderá como produção própria aquela diretamente realizada pela emissora ou por terceiros com o mesmo objetivo de ser emitida por dito veículo. As emissões diárias dos serviços contemplado pela Ley Nacional de Radiodifusão deverão ter um mínimo de programas de produção nacional segundo as seguintes pautas: "[...]1) Serviço de radiodifusão sonora ou de televisão: CUARENTA POR CENTO (40%) da programação da emissão diária ocupada. 2) Serviços complementares de radiodifusão: a mesma regulação estabelecida no inciso 1) deverá computar-se para um dos canais que brindem estes serviços." (INFOJUS, 1981, p. 2, tradução nossa)

> e)Promover à participação responsável de todos os habitantes e particularmente do homem argentino, na realização dos objetivos nacionais;
> f)Contribuir com o desenvolvimento dos sentimentos de amizade e cooperação internacionais. (tradução nossa)

Nos objetivos do conteúdo das emissões aparece, de forma contundente, o discurso ambíguo da legislação argentina. Embora aponte, mesmo indiretamente, temas que remotam às condições da dignidade humana, portanto aos Direitos Humanos ("bem comum, dirigido à vida, ao progresso das pessoas e ao desenvolvimento da comunidade"; "enriquecimento da cultura e da educação"; "desenvolvimento de sentimentos de amizade e cooperação internacional"), evidencia, por outro lado, a defesa inconteste do Estado argentino, leia-se dos possíveis governos, quando fala de "unidade nacional", "fé e esperança nos destinos da Nação Argentina".

Como exigir unidade nacional em meio a assassinatos, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados e torturas exercidas pelo Estado? E quando não houver consenso em relação aos destinos da Nação? Não há nenhuma garantia ou mesmo abertura entre os objetivos relacionados no inciso b, ao debate democrático, à diversidade cultural, às vozes discordantes.

Não obstante, há uma fissura narrativa com o inciso d, quando explicita como direito natural do homem o exercício de comunicar-se, sujeito às normas de convivência democrática. Embora o conceito da comunicação esteja voltado apenas ao direito de expressar-se, ademais como algo natural, quando há toda uma comprovação das relações históricas do complexo processo comunicacional com o poder, principalmente pós-tecnologias massivas de difusão da informação e do conhecimento, sua sujeição à democracia provoca a ordem do discurso. As emissoras de rádio e televisão devem, através dos seus conteúdos, contribuir com a livre expressão democrática. Isto posto, é possível afirmar que, neste ponto, a lei serve de reivindicatório à liberdade de expressão.

O Artigo 15, a valoração do idioma nacional, é importante ao processo de consolidação das identidades nacionais, sobretudo num continente historicamente receptador da cultura do Norte industrializado, tendentor dos meios tecnológicos de produção de informação, conhecimento e entretenimento. Entanto, quando se impõe à prévia autorização do Comitê Federal de Radiodifusão para programas "de coletivos extrangeiros" ou de "linguagem aborígene", emerge um dificultador artificial da interculturalidade, e, acima de tudo, obstaculiza a contribuição dos serviços de radiodifusão em dar visibilidade e voz às populações indígenas.

> ***Art. 15.- Uso do idioma***. As emissões de radiodifusão serão difundidas no idioma castelhano. As que se difundirem em outras línguas deverão ser traduzidas simultaneamente ou consecutivamente com exceção das seguientes expressões:
> [...]
> d) Os programas de coleitividades estranjeras e aqueles nos quais se usem línguas aborígenes, com prévia autorização do Comitê Federal de Radiodifusão. (tradução nossa)

Na linha de proteção da produção nacional, bem como dos profissionais argentinos da radiodifusão, o Artigo 19º estabelece que a "programação deverá incluir, preferentemente, obras de autores nacionais e interpretações de artistas argentinos". O texto, contudo, não especifica percentuais de veiculação e não obriga a exibição, apenas fomenta a preferência.

Dentre as limitações aos conteúdos, o Artigo 16º congrega o discurso mais generalista e de ampla probabilidade interpretativa. Não há distinção entre conteúdo de entretenimento e jornalístico, por exemplo, o que deixa margem para igualar o tema da denúncia com o tema da calúnia, difamação e injúria. A liberdade da informação jornalística, bem como do acesso às informações de interesse público fazem parte do estândar de proteção ao Direito à Informação da CIDH/RELE. O discurso sobre a proteção de quem vai receber as emissões de rádio e televisão deve ser criterioso e detalhado, tanto para evitar a censura dos órgãos estatais, como para evitar abusos dos radiodifusores.

> ***Art. 16.-*** **Proteção ao destinatário.** As emissões de radiodifusão não devem perturbar, de modo algum, a intimidade das pessoas nem comprometer seu bom nome e honra. Ficam proibidos os procedimentos de difusão que atentem contra a saúde ou a estabilidade psiquica dos destinatários das mensagens ou contra sua integridade moral. (tradução nossa)

Além de observar sobre a privacidade das pessoas, sua honra e intregridade moral, não podem ser exluídas da proteção questões basilares aos Direitos Humanos, como a não discriminação social, econômica, cultural, de gênero, sexo, étnica, religiosa, etária, enfim, ou qualquer atitude violadora da dignidade humana do povo daquele País.

O Artigo 17º proíbe a exibição de programas classificados pelas autoridades competentes impróprios a faixa etária inferior a 18 anos. A proteção às crianças e adolescentes funciona como uma espécie de classificação indicativa. E reforça: "os programas destinados especialmente a crianças e adolescentes devem adequar-se as demandas de sua formação". (tradução nossa, grifo nosso). É complementado pelo Artigo 22º que proíbe "a participação de menores de doze anos em programas veiculados entre as 22h e 8 horas, salvo aqueles que tenham sido gravados fora desse horário, circunstância que deve ser mencionada na emissão".

O Artigo 18º salvaguarda as restrições à Liberdade de Informação, baseadas na Constituição Nacional e na presente lei, e apresenta o discurso mais condutente em tutorar barreiras aos conteúdos veiculados pelos rádiodifusores, no caso específico da informação. A principal inspiração do autoritarismo de Estado, a defesa da segurança nacional, encontra ressonância neste discurso sobre as "características da informação". É praticamente uma camisa de força a segregar a capacidade informativa. E não se vincula à informação, por exemplo, o cumprimento do interesse público, razão maior dos serviços de radiodifusão reconhecida pela própria lei em questão.

> ***Art. 18.- Características da informação.***. A libertade de informação terá como únicos limites os que surjam da Constituição Nacional e desta lei. A informação deverá ser verdadeira, objetiva e oportuna. O tratamento da informação, por sua parte, deverá evitar que o conteúdo desta ou sua forma de expressão produza comoção pública ou alarme coletivo. A informação não poderá atentar contra a segurança nacional, nem fazer apologia à atividades ilícitas ou a preconização da violência em qualquer de suas manifestações. As notícias relacionadas com atos ou episódios sórdidos, truculentos ou repulsivos, deverão ser tratadas com decoro e sobriedade, dentro dos limites impostos pela informação estricta. (Tradução nossa)

Quanto à informação ser verdadeira e objetiva, a lei dialoga com o discurso da CIDH, mas imiscuir-se na oportunidade de sua veiculação causa um perigo imediato à autonomia e independendência das mídias veiculadoras de conteúdo jornalístico. Outras restrições absolutamente subjetivas como de informações que "produzam comoção pública ou alarme coletivo", atentem "contra a segurança nacional", "elogio a atividades ílicitas ou preconização da violência em qualquer das suas manifestações", tem pontencial para criminalizar mobilizações sociais, desde que estas sejam compeendidas pelo Estado a partir do disposto na presente lei.

Os programas educativos, de caráter sistemático, carecem de permissão da autoridade educativa competente para serem veiculados. Esses programas são de responsabilidade das estações radiodifusoras oficiais, podendo o Poder Executivo dispor de espaço nas privadas. É quando a lei trata das emissões realizadas por rádios e televisões do Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR).

> ***Art. 20.- Programas educativos.*** Os programas educativos de caráter sistemático deverão ajustar-se aos planos didáticos orgânicos e serem difundidos com linguagem adecuada. Seus conteúdos deverão ser aprovados pela autoridade educativa correspondente. Os parassistemáticos podem ser produzidos na medida que não atentem contra a política educativa oficial e deverão ser de apoio à complementação dos planos respectivos. Será responsabilidade primária do Ministerio da Cultura e Educação da Nação velar pelo cumprimento de dita finalidade. Naquelas áreas não cobertas por estações de radiodifusão oficiais, o Poder Executivo Nacional poderá disponibilizar reservas de espaços em qualquer das estações privadas, conforme o previsto pelo Artigo 72, inciso g desta lei. (tradução nossa)

Nas radiodifusoras oficiais está proibido o proselitismo partidário ou partidarismo político. É um dos poucos momentos que a lei empresta uma possibilidade de autonomia e independência às transmissões das concessões públicas/estatais.

> ***Art. 21.- Partidarismo político***. As estações de radiodifusão oficiais não podem emitir programas ou mensagens de partido político.

Diferentemente de outras legislações sobre radiodifusão, essa não intervem apenas na quantidade máxima de anúncios publicitários, mas na qualidade ética e estética do conteúdo. Aqui igualmente há uma valorização e preservação do idioma e produções nacionais.

> ***Art. 23.- Anúncios publicitarios.*** Os anúncios publicitários observarão as normas próprias da lealdade comercial e deverão cumprir os critérios éticos e estéticos establecidos por esta lei e sua reglamentação, fundamentalmente no inerente à integridade da familia e a moral cristã. Todo anúncio deve expressar-se em castelhano, sem alterar o significado dos vocábulos nem distorcer a entonação fonológica dos enunciados. As vozes estrangeiras que não sejam marcas ou denominações de uso universal deverão ser traduzidas. Todos os anúncios publicitários serão de produção nacional[48]. (tradução nossa)

A lei prevê, no campo das normas técnicas, o confisco e apreensão dos bens de qualquer estação instalada total ou parcialmente pela Secretaria de Estado de Comunicação. Esse órgão é o então encarregado das inspeções, quando notificará o Comitê Federal de Radiodifusão sobre as irregularidades encontradas e sanções que devem ser aplicadas. O Comitê decide sobre as sanções adotadas.

O conteúdo da programação oficial igualmente recebe tarefas a cumprir:

> **TITULO III**
> **DO SERVIÇO OFICIAL DE RADIODIFUSÃO (SOR)**
>
> [...]
> ***Art. 35.- Função*.** Prioritariamente, o Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR) deverá:
> a) Proporcionar aos destinatários do serviço a programação orgânica que requer o nível cultural da Nação;
> b) Difundir, em consequência, aquelas expressões de elevada hierarquia estética que satisfaçam as necessidades culturais da população;
> c) Assegurar o intercâmbio cultural entre as distintas regiões do País;
> d) Informar à população acerca dos actos do governo;
> e) Difundir a atividade nacional ao exterior;

[48] Segundo o Decreto/286/1981 de regulamentação da referente Lei: "ARTIGO 6.- Para efeitos previstos no Artigo 23 da lei, entiende-se por produção nacional aquela criada, filmada ou gravada e processada por empresas argentinas. A maioria dos atores deverão ser de nacionalidade argentina." (INFOJUS, 1981, p. 2, tradução nossa)

> f) Contribuir ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da educação primária, média, técnica e superior e, ademais, emitir programas especiais para pessoas com deficiência. (tradução nossa,)

Por conta do Artigo acima, é importante reiterar que a radiodifusão é um serviço de interesse público, a partir da exploração de um recurso natural, o espectro eletromagnético, independente de quem será autorizado a explorá-lo. A despeito de o Estado ser o titular das outorgas de concessão, o administrador da distribuição das frequências, e o faça ao próprio Estado, não o isenta da obrigação de atender, através do Serviço Oficial de Radiodifusão, os preceitos de autonomia e independência que regem o cumprimento do interesse público.

O inciso d, quando assegura "informar à população sobre os atos do governo", compromete a plena efetivação do interesse público, ou seja, aquele alinhado à diversidade de vozes, à presença do contraditório, à informação independente, à autonomia da gestão de uma concessão pública, independente de quem a explore.

Essa lógica de governo e não de Estado difundida pelo discurso da lei reforça o engessamento da programação da radiodifusão oficial quando, no Artigo 36, congrega as estações situadas nas províncias a "destinar entre quinze e sessenta por cento (15 y 60 %) do seu horário de transmissão à difusão dos programas conveniados com o Ministério da Cultura e Educação da Nação e com os governos provinciais" (tradução nossa).

No trecho de detalhamento sobre o tempo das licenças, prorrogações e multiplicidade (arts. 41, 42 e 43), os critérios são explicitados mais objetivamente. As licenças duram 15 anos, sendo 20 anos em áreas de fronteira ou de fomento, podendo ser prorrogado uma única vez, mas com exploração de 10 anos. O outorgamento de renovação da licença é realizado pelo Comitê Federal de Radiodifusão "sempre que os licenciatários tenham cumprido satisfatoriamente com a legislación vigente na materia,a especificação de condições e obrigações contraídas nas suas respectivas propostas. (tradução nossa, grifo nosso).

Embora representantes das empresas concessionárias façam parte do Comitê Federal, estão de fora do processo representantes da classe trabalhadora, da audiência, dos movimentos sociais e populares, demonstrando claramente o poder de controle absoluto do Estado sobre a radiodifusão sonora e televisiva. Não existe uma prerrogativa de outras vozes no acompanhamento e fiscalização dos serviços outorgados, seja do processo de revogação e renovação das concessões.

No Artigo 43, sobre restrições a multiplicidade de licenças, fica estipulado:

> ***Art. 43.- Multiplicidade de licenças.*** O Poder Executivo Nacional ou o Comitê Federal de Radiodifusão, segundo corresponda, poderá outorgar até

> quatro (4) licenças para explorar serviços de radiodifusão a uma mesma pessoa física ou jurídica, sob as seguintes condições:
> a) A pessoa física ou jurídica beneficiária, para ser titular de mais de uma (1) licença de radiodifusão, deverá instalar mais, e como mínimo, de uma (1) estação de radiodifusão em zona de fronteira ou de fomento que determine o Comitê Federal de Radiodifusão. Dita estação deverá iniciar suas emissões regulares sob o prazo e as mesmas condições que determine o correspondente conjunto de condições que governa o chamado da licitação para a adjudicação de novas licenças;
> b) Em uma mesma localização até uma (1) de radiodifusão sonora, uma (1) de televisão e uma (1) de serviços complementários, sempre que as duas primeiras não sejam as únicas prestadoras de particulares existentes ou previstas para esse tipo nessa área; (tradução nossa)
> [...]

A lei manifesta procedimentos quantitativos para a distribuição das frequências, mas ao permitir que o mesmo concessionário seja detentor de até três diferentes, em uma mesma localidade, fomenta a propriedade cruzada. O que diz Becerra, Marino e Mastrini (2011, p.5, tradução nossa, grifo nosso):

> De fato, a aplicação de distintas medidas políticas que mudaram a lei e pioraram as condições de acesso e participação responderam a projetos ideológicos e modelos de gestão estatal desde 1983 em diante, mas sobretudo durante a longa década neoliberal (entre 1989 e 2001) e a pos-convertibilidade (a partir de 2002 e até dezembro de 2007). Assim, durante a gestão de Carlos Menem, que levou um conjunto pormenorizado de políticas neoliberais, materializada na regulação, concentração e extranjerização da propriedade, para além da situação em que o regulado impõe suas condições ao regulador, se destacaram a Lei de Reforma do Estado (1989), que além de criar um marco regulatório para a redução do papel estatal, transformou elementos do Artigo 45 de la Lei de Radiodifusão (a qual regulava quem podia ser licenciatário de rádio e televisão), <u>permitiu a propiedade cruzada de meios</u> e privatizou os canais 11 e 13 de Buenos Aires.

As licenças são intransferíveis e podem ser outorgadas a argentinos naturais ou naturalizados, com mais de 10 anos de residência no País, em ambos os casos, maior de idade (Artigo 45). "Tanto a pessoa física como os sócios da sociedade jurídica deverão reunir no momento de sua apresentação à licitação pública e manter durante a vigência da licença, os seguientes requisitos e condições":

> <u>[...]</u>
> b) Ter qualidade moral e idoneidade cultural, acreditadas ambas por uma trajetória que possa ser objetivamente comprovada;
> <u>c) Ter capacidade patrimonial de acordo com o investimento a fazer e poder demostrar a origem dos recursos;</u>
> d) Não estar incapacitado ou inabilitado, civil nem penalmente para contratar ou exercer o comércio, nem ter sido condenado ou estar submetido a processo por crime doloso, nem ser devedor defraudador de obrigações fiscais ou de pensão;
> e) Não ter vinculação jurídica societária ou outras formas de vinculação com empresas jornalísticas ou de radiodifusão estrangeiras.

> f) Não ser magistrado judicial, legislador, funcionário público, nem militar ou pessoal de segurança em atividade.
> Confrontado com propostas semelhantes e sem dano ao estabelecido pelo Artigo 41, será escolhida aquela cujo os integrantes acreditem maior idoneidade, experiência e segurança. (tradução nossa, grifo nosso)

O inciso c exibe uma das principais barreiras à democratização dos meios de comunicação via serviços de radiodifusão. Tal exigência favorece diretamente os detentores de poder econômico na sociedade Capitalista. Daí uma das explicações ao processo de concentração midiática de rádios e TVs abertas na América Latina, sob a exploração hegemônica de grupos privados/comerciais, quando não de oligarquias políticas e familiares.

Sendo assim, é condição primordial à garantia formal da Liberdade de Expressão e do Direito humano à comunicação a existência de legislações de radiodifusão que comportem um tratamento desigual aos desiguais da sociedade, sobretudo no campo econômico. A tentativa de mudança a favor da democratização da radiodifusão na Argentina só vai acontecer em 2008.

Uma das previsões de extinção das licenças (Artigo 53) é :

> h) Razões de interesse público, em cujo caso corresponderá indenizar ao titular da licença conforme o direito. No caso do inciso a, si a licença não tiver sido adjudicada novamente ou, se tiver sido, o novo licenciatário não ter iniciado suas transmissões regulares na data prevista, o titular anterior deverá manter a continuidade e regularidade do servicio sob as mesmas condições, até quando o Poder Executivo Nacional realize a cessação efectiva. (tradução nossa)

Outra possibilidade de extinção é a sanção de expiração da licença, prevista aos titulares da outorga, pelo Artigo 81, inserido no Título VII, que define o regime de sanções. Outra possibilidade é a "suspenção da publicidade" (Artigo 84). "A suspenção da publicidade imporá a proibição de transmití-la desde uma hora até trinta dias de programação." A responsabilidade pelos conteúdos e transmissões é dos titulares da licença bem como dos participantes da programação.

> **TITULO VII**
> **DO REGIME DE SANÇÃO**
> ***Art. 80.- Responsabilidades.*** Os titulares dos serviços de radiodifusão e os atuantes serão responsáveis pelo conteúdo e desenvolvimento das transmissões e estarão sujeitos às sanções que establece esta lei, sem prejuízo das que possam corresponder por aplicação da legislação penal. Os titulares têm a obrigação de informar ao Comitê Federal de Radiodifusão sobre os atos imputáveis a seu proprio pessoal ou a terceiros, naqueles processos de emissão que possam dar lugar à aplicação de sanções administrativas ou penais. (tradução nossa)
> [...]

É a única das legislações de radiodifusão dessa época, entre os Países analisados, a impor sanção de extinção da licença a "manobras de monopólio".

> ***Art. 85.- Expiração. Causas.*** São causas de expiração da licença:
> a) O incumprimento grave ou reiterado desta lei, da lei nacional de telecomunicações ou de suas respectivas regulamentações, assim como também das estipulações consignadas nos registros de condições e nas propostas para a adjudicação;
> b) Simulação ou fraude para disvirtuar a titularidade das licenças;
> c) A aprovação, pelo órgão competente da sociedade licenciatária, da transferência de partes, cotas ou ações que esta lei proíbe;
> d) As manobras de monopólio;
> e) A declaração falsa efetuada pelo licenciatário, sobre a propiedade de bens afetadas pelo serviço;
> f) A emissão de mensagens provenientes ou atribuidas à associações ilícitas, pessoas ou grupos dedicados à atividades subversivas ou de terrorismo;
> g) A condenação em processo penal do licenciatário ou de quaisquer dos sócios, diretores, administradores ou gerentes das sociedades licenciatárias, por crimes dolosos. (tradução nossa)
> [...]

O Artigo 89 compromete toda e qualquer tentativa dessa legislação em garantir o Direito à Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação, quando atribui ao Estado o veto preventivo, ou seja, a censura prévia, de programação a ser veiculada pelos serviços de radiodifusão.

> ***Art. 89.- Suspensão de programas***. O Comitê Federal de Radiodifusão poderá ordenar a suspensão **imediata e preventiva** de todo programa que em principio, constitua uma violação desta lei ou de sua regulamentação. Esta medida não poderá exceder de quarenta e oito (48) horas sem que seja validada por resolução fundamentada, podendo extender-se por um prazo máximo de dez (10) dias; e sem prejuízo da instrução do pertinente sumario, com o objetivo de determinar as responsabilidades do caso. (tradução nossa)

Por sua vez, quem tem esse poder e muitas outras atribuições é o Comitê Federal de Radiodifusão, submetido totalmente ao Poder Executivo Nacional e composto (Artigo 96) por uma direção formada por um (1) presidente e seis (6) membros designados pelo Poder Executivo Nacional, com duração de três anos de mandato, podendo ser nomeados novamente por períodos semelhantes. Esses membros representam os Comandos do Chefe do Exército, da Armada e da Força Aérea; a Secretaria da Informação Pública; Secretaria de Estado de Comunicações e Associações de Licenciatários, um correspondente a rádio e outro de televisão. Como órgão consultivo do Diretório atua uma comissão formada por reprezsentantes de dos os Ministérios do Governo Nacional e das Secretarias de Inteligência do Estado.

> [...]
> ***Art. 95.- Comitê Federal de Radiodifusão.*** O Comitê Federal de Radiodifusão têm as seguintes funções:

a) Controlar os serviços de radiodifusão, em seus aspectos culturais, artísticos, legais, comerciais e administrativos;
b) Participar da elaboração, atualização e execução do plano nacional de radiodifusão;
c) Intervir no estabelecimento das normas para o uso equitativo dos meios de transporte de programas quando estes forem de uso comum.
d) Promover o desenvolvimento dos serviços de radiodifusão;
e) Participar das licitações públicas para o outorgamento de licenças;
f) Verificar o cumprimento das estipulações contidas nos registros de condições das propostas para a adjudicação;
g) Aprovar a denominação das estações;
h) Supervisar la programación y el contenido de las emisiones;
i) Calificar en forma periódica las estaciones;
j) Supervisionar os aspectos econômicos e financeiros dos serviços;
k) Aplicar as sanções previstas por lei e intervir em todo trâmite sobre expiração;
l) Registrar e habilitar o pessoal especializado no desempenho dos serviços de radiodifusão, prover a sua formação e capacitação com foco nas normas de armonização e complementação do sistema educativo nacional;
m) Recolher e administrar os fundos provenientes da cobrança de taxa, das multas, dos juros e atualizações que resultem da aplicação desse lei;
n) Outogar as licenças para a prestação dos serviços complementários;
ñ) Resolver sobre os pedidos de prorrogação de licenças.

O Artigo 106 inicia o projeto de privatização do espectro eletromagnético, culminando na década de 1990 e 2000, com um quadro de concentração.

TITULO XI
DISPOSICIONES COMPLEMENTARES E TRANSITÓRIAS
[...]
Art. 106.- Prazo de privatização. Dentro do prazo de trinta e seis (36) meses contados desde a data de aprovação do plano nacional de radiodifusão, e mediante o regime fixado pelo Artigo 39 desta lei serão oferecidos a particulares os serviços de radiodifusão atualmente prestados através das estações:
a) De propiedade do Estado Nacional ou administradas por este que não sejam incorporadas ao Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR).
b) De propiedade de Estados provinciais e municipais, exceto aquelas sonoras que se enquadrem no establecido pelo artígo seguiente. (tradução nossa)
[...]

2.2 BOLÍVIA

A ditadura boliviana cessa em 1982, após 18 anos de autoritarismo militar. A Bolívia é um caso muito especial na América Latina, pois a radiodifusão sonora é a grande motora dos processos democratizadores da região, através das rádios mineiras, campesinas e educativas, meio de comunicação fundamental às mobilizações desses grupos historicamente excluídos dos processos políticos, base da desigualdade social, alijados culturalmente e silenciados do ponto de vista ideológico. Até 1995 vigora a Lei Geral de Telecomunicaciones (Decreto

Supremo Nº 09740 / 02 de Junio de 1971), regulamentada pelo Decreto Supremo Nº 177730 de 1980. Ambas normativas aprovadas numa conjuntura de governos militares.

> Não obstante, desde meados do século passado até agora, as coisas mudaram muito, e si bem o rádio não tenha perdido a virtude de ser um elemento revolucionário básico, em especial para as classes menos favorecidas, as dinâmicas do mundo atual e sua inserção no mundo globalizado do novo paradigma do capitalismo cognitivo fazem necessário reformular certos aspectos. Mesmo assim, e vendo o auge dos novos meios, os últimos dados demonstram a vigência do meio rádio (MASTRINI Y BECERRA, 2009:75-79), pois foi uma das três indústrias culturais (IC), junto com a televisão e a telefonia celular, que conseguiu subir em níveis de acesso per cápita entre os anos 2000 y 2004, concretamente 40,6%, chegando às 189,7 conexões por cada 1000 habitantes, somente atrás da telefonia celular (195). (MARTIN, 2011, p. 250, tradução nossa)

E complementa Giavedoni:

> Analisar o caso da Bolívia nos dá um dos exemplos mais destacáveis da região; é o País mais empobrecido da América Latina, um dos Países com mais recursos naturais de primordial interesse universal como é gas e o lítio, tem um Estado debilitado pelas diversas ditaduras militares e a aplicação das políticas neoliberais, os grandes serviços são de capitais privados estrangeiros e a economia se desenvolve em grande medida informalmente. (GIAVEDONI, 2010, p. 2, tradução nossa)

Segundo Giavedoni (2010, p. 4), o cenário de concentração privada dos meios de comunicação na Bolívia, sobretudo no campo da radiodifusão, é pontecializado a partir de 1985 com a implementação estrutural das políticas neoliberais. Os canais privados aumentam de 35 em 1985 para 109 em 1990.

> Até a última presidência de Víctor Paz Estensoro em 1985, a maioria das indústrias de comunicação estavam nas mãos da Igreja Católica e de algumas famílias com tradição na imprensa gráfica nacional como os Carrascos de La Paz, e os Riveros de Santa Cruz; enquanto as radios tinham vários proprietários: pequenos empresários, sindicatos, instituições religiosas e organizações de base. Contudo, com a abertura de capitais, a partir do decreto 21.060 en 1985[49], muitos empresários de outros segmentos, políticos e investidores estrangeiros foram apoderando-se de um grande número de meios. (GIAVEDONI, 2010, p. 4-5, tradução nossa)

[49] "O decreto 21060 que foi aprovado em 1985, impôs um regime de livre importação e exportação, deixando entrar no mercado nacional produtos de outros Países subvencionados por seus governos. Esta medida deteriorou a produção nacional, afetando as indústrias, aos pequenos produtores agrícolas e aos artesão, obrigando-os a abandonar suas terras e a fechar suas fábricas e oficinas. Também decretou que as empresas do setor público e privado poderiam livremente concordar ou rescindir contratos de trabalho, salários foram congelados, se eliminaram as contribuições de salários em espécie, suspenderam os salários no setor privado, estabeleceram acordos entre trabalhadores, o que permitiu despedir aos mineiros e a milhares de trabalhadores, tanto de empresa privada como pública." (GIAVEDONI, 2010, p. 16, tradução nossa)

A primeira lei sobre os serviços públicos de telecomunicações, onde a Radiodifusão está inserida é sancionada na ditadura militar boliviana. O intitulado, pela prória lei nas considerações inciais, "governo revolucionário" estrutura na Lei Geral de Telecomunicações os critérios técnicos e administrativos para o desenvolvimento dos "ditos serviços considerados de caráter público e consequentemente de jurisdição e competência do Estado" (tradução nossa). No título 1, referente às disposições gerais, a lei determina a jurisdição nacional como o fórum competente em matéria de telecomunicações.

No Artigo 6º, o texto elenca as atribuições do Estado como gerenciador único dos serviços de telecomunicações, estabelecendo as regras de exploração das frequências radioelétricas, ele próprio como detentor do direito de utilizá-las. Além disso, cabe ao Estado a fiscalização e taxação de tarifas e encargos. No título II é exposto a Direção Geral de Telecomunicações, organismo sob a autoridade do Ministério de Transporte e Comunicações. Toda a política de funcionamento e controle dos serviços está a cargo da DGT.

> **DECRETO SUPREMO Nº 09740 / 02 de Junio de 1971**
> **LEI GENERAL DE TELECOMUNICAÇÕES**[50]
> [...]
> TITULO II
> DIREÇÃO GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES
> [...]
> ARTIGO 12.- É de competência da Direção Geral de Telecomunicações:
> a)Intervir na execução da política de telecomunicações.
> b)Fiscalizar e coordenar as atividades de telecomunicações que realizam as entidades estatais, privadas e mistas, para alcançar o maior rendimento e economia dos sistemas.
> c)Projetar e propor a legislação atualizada de telecomunicações.
> [...]
> h) Procurar que as entidades estatais, privadas ou mistas incorporem a maior quantidade de profissionais e técnicos bolivianos da especialidade e afins, para o desempenho de funções de acordo com suas capacidades.
> i) Cumprir e coordenar a censura, interferência e outras limitações no emprego de sistemas de telecomunicações em caso de comoção interna ou guerra internacional que afetem a segurança do País; establecer prioridades e executar outras medidas que assegurem eficiente serviço naquelas partes declaradas Teatro de Operações ou Zonas de Emergência.
> [...]
> k) Redatar o registro de condições e chamar as propostas para o outorgamento, renovação ou expiração de concessões relativas à instalação, exploração, uso e modificação dos meios, sistemas e serviços de telecomunicações.
> l) Outorgar e cancelar permissões, autorizações e licenças para a instalação, ou, sua aplicação, modificação e traslado dos distintos meios ou sistemas de telecomunicações.

[50] Disponível em: http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-9740-del-02-junio-1971/#aqui; Acesso em: 18/02/2015

> m) Sugerir a aprovação ou recusa, diante do Ministério de Transportes e Comunicações, dos estatutos e regulamentos dos organismos e empresas que realizam atividades de telecomunicações
> [...]
> ñ) Administrar as bandas de frequências para os diferentes serviços de radiocomunicações e distribuir as frequências correspondentes, assim como adotar ou sugerir as medidas necessárias para evitar as interferências prejudiciais no uso e exploração dos sistemas de telecomunicações.
> o) Establecer os requisitos e condições que deverá cumprir o pessoal que presta serviços no establecimento, operação e manutenção dos sistemas de telecomunicações e certificações quando corresponda.
> p) Sancionar aos infratores das disposições contidas na presente lei e seu regulamento. (tradução nossa)

A primeira questão a ser inquerida é o poder estatal através da DGT, exclusivamente nas mãos do Estado. Um órgão regulador também da radiodifusão, por ser este um serviço público de telecomunicações. Toda a organização, execução e fiscalização da política pública de telecomunicações passa por essa Direção, com poder interventor e legislador, inclusive de impor censura e outras limitações aos serviços, em caso de "comoção interna" e "guerra internacional". A centralidade das decisões nas mãos do Estado fragiliza qualquer possibilidade de garantir o pleno exercício das liberdades e do Direito humano à comunicação.

A faculdade privativa de "explorar e autorizar" os serviços de radiodifusão, bem como de "concessões, permições e licenças", está nas mãos do Poder Executivo (TÍTULO III, CAPÍTULO I, DISPOSIÇÕES COMUNS, Art. 13). Além disto, o direito de "limitar o número de concessões que pode ter uma mesma pessoa física ou jurídica" (Art. 14). O Artigo 28 proíbe expressamente qualquer transferência, repasse total ou parcial, e aluguel do direito de exploração das concessões, licenças e permissões da titularidade, sem a prévia tramitação junto à autoridade competente.

O capítulo IV é exclusivo da Radiodifusão, com delineamentos quantitativos (critérios de distribuição de frequências, normas para as candidaturas à exploração do espectro, regras de revogação e renovação de concessões, tempo de uso, designação e execução de sanções) e qualitavos (limites aos conteúdos, proteção da audiência, resguardo da produção nacional, garantias à livre informação e expressão do pensamento).

> CAPITULO IV
> RADIODIFUSÃO
> ARTIGO 60.- A radiodifusão que compreende a transmissão de som, audiovisual e outros tipos, é um serviço de interesse público que tende a elevar o nível cultural e exaltar os valores nacionais para conservar a tradição. Propende a fortalecer os princípios da moral, da dignidade da pessoa humana e da família, assim como da amizade e cooperação internacionais. (tradução nossa, grifo nosso)

Logo no primeiro Artigo do capítulo sobre radiodifusão são expressas condicionantes aos conteúdos. O interesse público do serviço associa-se a qualidade cultural, desde que esta exalte o nacionalismo, as tradições, princípios morais, da dignidade humana e da família. Para um Estado com marcante histórico de pluralidade étnica, diversidade cultural, assimetrias profundas no campo social e econômico, projetos de poder antagônicos em plena disputa, é preocupante uma lei a fomentar uma radiodifusão homogênea nas suas transmissões. Por outro lado, o Artigo 61 garante a presença das línguas nativas.

> ARTIGO 62.- A radiodifusão informa e expressa suas ideias sem censura prévia, salvo as limitações establecidas pelas leis da República. Propalam-se informações verdadeiras, objetivas e imparciais, procedentes de fontes autorizadas que devem ser citadas na transmissão. Os responsáveis das emissoras devem controlar os programas para evitar que mesmo as informações autênticas possam causar dano ou alarmar a população pela forma ou oportunidade de sua difusão. (tradução nossa)

No Artigo precedente, a tutela sobre a informação é direta, principalmente quando não há a prerrogativa do anonimato da fonte. A censura prévia é tacitamente uma alternativa, solidária ao teor disciplinador de responsabilizar os cencessionários pela programação contendo "informações autênticas", mas que ainda assim venham a "alarmar a população pela forma e oportunidade de sua difusão".

Um horário de programação entre 7h e 21 horas é liberado para assistência do público infanto juvenil (Art. 63). A partir do Artigo 64, outras intervenções no conteúdo são previstas: percentual diário de produção nacional e com participação de artistas bolivianos; o espaço destinado à publicidade não pode comprometer a qualidade e a hierarquia da programação (Art. 65); veiculação gratuita de conteúdos em casos de emergência nacional, guerra ou alteração da ordem pública, em casos de salvaguardar vidas humanas, programas cívicos e de alfabetização, e anúncios requeridos pela Direção Geral de Telecomunicações (Art. 67).

Para efeitos da lei existe previsão de concessões ao Estado, as radiodifusoras oficiais, e a iniciativa privada, as radiodifusoras para fins comerciais ou exclusivamente culturais e educativos (Art. 68). A comercialização de publicidade privada é vetada às rádios oficiais, com execeção das que existam em áreas sem estação comercial, mas são liberadas às televisões.

> ARTIGO 71.- A exploração das emissoras comerciais privadas de radiodifusão se realizam de forma individual, podendo ser titular uma pessoa ou uma sociedade. As concessões são outorgadas pelo Poder Executivo em favor de quem ofereça melhores garantias de solvência moral, técnica y económica. A licitação será realizada por intermédio do Ministério de Transportes e Comunicações e a outorga estará a cargo do dito Ministerio e

> o da Informação. As relações comerciais entre estações privadas, serão formalizadas por escrito e serão previamente autorizadas pela Direção Geral de Telecomunicações, guardando o princípio da exploração individual. Os representantes legais, gerentes, administradores, membros de diretórios e agentes da sociedade titular de uma licença de radiodifusão, não poderão ter participação direta ou indireta em outra estação.

O Artigo aludido traz as normativas de seleção e execução do procedimento de outorga às empresas privadas com fins comerciais. Historicamente, nos Países analisados, a Bolívia não é exceção: o sistema privado de radiodifusão, num ambiente de concentração, combina poder econômico e político e resulta numa força cultural a proclamar interesses privados como públicos.

Sendo assim, a definição dos critérios para a escolha dos concessionários é um dos principais pontos a favorecer ou embargar o processo democrático de partilha das frequências. As exigências técnicas e econômicas, especialmente a comprovação de condições materiais, alavancam a candidatura dos detentores do poder financeiro. O espaço público de rádio e televisão é tomado pelos grandes grupos midiáticos, com litígios cada vez mais longínquos da agenda social.

O resultado é constatado, no final da primeira década do século XXI, pela Associação Mundial de Rádios Comunitárias para América Latina e Caribe (AMARC ALC), quando na Bolívia existem 531 operadores de televisão, sendo 71% privados/comerciais, e 29% restantes de meios públicos/estatais – segurança e defesa nacional – ou de caráter social (comunitáriosas e dos povos indígenas e originários). Entre os concessionários de rádio AM e FM, um total de 1.027 emissoras, 81% são privadas/comerciais, 4% comunitárias e 15% entre oficiais e da Rede Nacional de Rádios dos Povos Indígenas e Originários (AMARC ALC, 2009, p. 97-98). O veto aos "representantes legais, gerentes, administradores, membros de diretorias e agentes da sociedade titular de uma licença de radiodifusão" à participação direta ou indireta em outra estação, não refreou a acupação empresarial.

O Artigo 73 determina a exploração apenas por cidadãos bolivianos e sociedades comerciais constituídas por bolivianos. A lei desautoriza outorgas a políticos (Poderes Executivo, Lagislativo e Judiciário), representantes religiosos e altos funcionários do Ministério de Transportes e Comunicações (Artigo 75).

> ARTIGO 77.- As licenças para a exploração de estações de radiodifusão comercial, serão outorgadas por um prazo mínimo de cinco anos e máximo de quinze anos, computáveis a partir da data da resolução suprema correspondente. Estes prazos poderão prorrogar-se por períodos sucessivos de cinco anos e sempre que os concessionários tiverem cumprido com os preceitos estabelecidos nesta lei e sus regulamentos. O total das prorrogações não excederá o prazo original da concessão.

> [...]
> ARTIGO 79.- O Ministerio de Transportes e Comunicações poderá autorizar a localização de estações de retransmissão de radiodifusão em zonas onde não exista outra emissora do mesmo serviço e não se justifique a instalação de uma nova. A exploração de emissoras repetidoras não afeta ao princípio de individualidade previsto no artigo 71.

Os dois Artigos supracitados corroboram com a produção homogênea de vozes, ao invés de embargá-la, à medida que propiciam sucessivas renovações aos mesmos concessionários e alocação a estações repetidoras sem afetar o princípio da individualidade, ou seja, há uma produção central que irradia conteúdo à periferia. Por conseguinte, o processo comunicacional funciona de forma vertical e unilateral, deixando de incorporar como sujeitos ativos as populações à margem. O fenômeno do fluxo de informações e conhecimento como via de mão única em escala global é reproduzido nos Estados nacionais. A produção de conteúdo televisivo, por exemplo, em todos os Países analisados, vivencia o êxodo das grandes metrópoles para as cidades periféricas, o fluxo é sempre do centro à periferia.

Com isso, há um comprometimento generalizado do desenvolvimento das zonas sem acesso às tecnologias de informação e comunicação, sem emissoras de televisão e estações de rádio com criação e difusão próprias. Interfere no intercâmbio cultural, na valoração das tradições locais, na visibilidade das populações marginalizadas historicamente, como os povos indígenas, principalmente em território boliviano, com uma vasta pluralidade de culturas originárias. Por consequência, desencadeia todo o estranhamento e discriminação contra esses povos, impedidos de dizer a palavra no espaço público. Condiciona, mormente, o avanço econômico das regiões impossibilitadas de visibilidade devido ao atrofiamento do desenvolvimento das mídias locais. A Unesco, através do Programa Nacional para o Desenvolvimento da Comunicação (PIDC), ratifica:

> O corolário dessa análise é a necessidade da intervenção estatal no sentido de promover um ambiente de mídia caracterizado pela liberdade de expressão, pelo ***pluralismo*** e pela ***diversidade***, com a definição pormenorizada de leis de restrição da liberdade da mídia, limitadas àquelas necessárias a uma democracia, e com dispositivos
> legais que assegurem igualdade de condições no plano econômico. Tudo isso requer dispositivos para a mídia pública e comunitária e, também, para a mídia privada. (UNESCO, 2010, p. 4, grifo do autor)

O cenário pleiteado é o nível primário de garantia da Liberdade de Expressão ampliada ao Direito humano à comunicação. E como anteriormente verificado, o marco regulatório da radiodifusão atua não como coadjuvante, mas um dos principais protagonistas.

Não decisiva, todavia condicionante, a garantia formal desses direitos amplifica o conjunto de capacidades a sua plena efetivação.

Corroborando com AMARC ALC (2009, p. 14, tradução nossa) é indispensável reconhecer a legitimidade dos Estados na administração do espectro eletromagnético, na formulação e aprovação da legislação e políticas do setor, vide as circunstâncias da democracia representativa na América Latina. No entanto, não se deve vilipendiar a pertinência da sociedade civil não governamental, comercial e sem fins lucrativos, dos movimentos sociais e populares em participar de toda a cadeia processual de outorga e renovação das concessões, bem como na sua regulamentação normativa e políticas públicas da área.

A radiodifusão existe sob a exploração de um recurso natural, o espectro radioelétrico, patrimônio da humanidade, conforme União Internacional de Telecomunicações (UIT), UNESCO, Comissão Interamerica de Direitos Humanos e a Relatória Especial sobre Liberdade de Expressão. Isto posto, a administração realizada pelos Estados, consequentemente por governos, reclama limites e responsabilidades "[...] de forma a não utilizá-lo como uma barreira que impessa a igualdade de oportunidades para o acesso a todos os cidadãos [...]". E particulariza que a "radiodifusão (radio e TV) é um suporte tecnológico distinto do papel, mas se trata igualmente de um meio para permitir o exercício da liberdade de expressão. É, portanto, um instrumento para o exercício dos direitos à informação e à comunicação"(AMARC ALC, 2009, p. 14, tradução nossa).

O Artigo 81 perfila sobre as emissoras culturais e educativas não poderem difundir publicidade comercial e restringe a cinco anos o tempo máximo da outorga, embora a previsão de renovação. A despeito de não terem fins lucrativos, a proibição sem política pública de fomento, pode comprometer o funcionamento das Tvs e Rádios culturais e educativas. Há riscos qualitativos e quantitativos de produção e exibição. A referida lei não prevê alternativa ao veto. Diferentemente da Rede Oficial de Radiodifusão, que recebe contribuições financeiras das emissoras privadas/comerciais para instalação e funcionamento. Uma espécie de imposto (Art. 100)

No título VII, sobre disposições para a segurança nacional, há previsão de restrições ao uso do esprectro radioelétrico. A prioridade é concedida às Forças Armadas da Nação, eventualmente as de Segurança Pública e o Ministério de Transportes e Comunicações (Arts. 112, 116, 117, 118). O argumento da "segurança nacional" é um discurso uníssono nas legislações de radiodifusão sancionadas nos regimes ditatoriais dos Países estudados.

Por último está o título VII referente às sanções administrativas, Artigo 120: "advertência, intimação, suspensão, cancelamento da titularidade do serviço, prisão, confisco, multa, suspensão de publicidade comercial e expiração da concessão". A aplicação das sanções não extinguem as penalidades previstas no Código Penal e outras legislações da República. (tradução nossa). A Direção Geral de telecomunicações executa as sentenças nas situações de "impedimento, interrupção ou entrave dos serviços de telecomunicações por imprudência ou negligência", bem como de desrespeito aos Artigos referentes à radiodifusão, do 60 ao 67 (Art.122). No caso da reincidência, ocorre "suspenção da publicidade comercial durante 30 dias, podendo cancelar-se a concessão ou licença" (tradução nossa).

2.3 BRASIL

O caso brasileiro é um dos mais complexos da América Latina. Na década de 1980, período de redemocratização formal do Estado, com aprovação da Constituinte em 1988, a regulamentação da radiodifusão promulgada em condições políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas na emergência de uma ditadura civil/militar, permanece intocável, há 25 anos. Os principais pontos ainda em vigor dizem respeito às restrições aos conteúdos e programação; administração e fiscalização das outorgas e renovação de concessão e permissão; critérios de participação nas licitações; sanções aplicadas às infrações administrativas e técnicas; ausência de garantias à participação de atores não estatais na metodologia distributiva, de implementação e controle do espectro radioelétrico; e, por fim, a ausência de previsão sobre políticas públicas voltadas ao setor.

No Brasil, a regulamentação da radiodifusão separa-se das telecomunicações em meados da década de 1990, quando da privatização da telefonia brasileira. Durante os anos 1980, o marco legal da radiodifusão e das telecomunicações é o mesmo, igualmente na Bolívia, no Chile e Venezuela. Somente Uruguay, Equador e Argentina separam as legislações.

A Constituição democrática carrega um capítulo inteiro sobre a Comunicação Social, do Artigo 220 ao 224. Veda qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, proíbe direta ou indiretamente a formação de monopólio ou oligopólio pelos meios de comunicação social, Artigo 220; a programação e a produção devem atender princípios educativos, artísticos, culturais e informativos, promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente, Artigo 221; e deve ser observado o princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, Artigo 223.

O discurso constitucional, ainda não regulamentado em legislação específica, norteia o caminho em busca da democratização dos meios. Entretanto, convive ainda hoje com as duas legislações do setor: O Código Brasileiro de Telecomunicações - Lei Nº 4.117, de 1962[51]; e o Regumento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto Nº 52.795, de 1963[52].

As duas leis estão praticamente intocáveis nos anos 1980. As poucas modificações existentes acontecem durante o período mais duro da ditadura, 1967 e 1968, nas privatizações das telecomunicações em 1995/1998, e a partir de 2002, quando alguns textos são incorporados em consonância a Constituição Federal. Muitos Artigos, pós 1988, permanecem inconstitucionais e outros continuam até os dias atuais.

Código Brasileiro de Telecomunicações (LEI Nº 4.117, DE 27 DE AGOSTO DE 1962

[...]
CAPÍTULO VII
Das Infrações e Penalidades

Art. 52. A liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício.

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive: (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

c) ultrajar a honra nacional; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas fôrças armadas ou nas organizações de segurança pública; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

g) comprometer as relações internacionais do País; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)

[51] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm; acesso em 17/11/2014
[52] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm; acesso em 17/11/2014.

> i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)
>
> j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social; (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)
>
> l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas. (Incluído pelo Decreto-Lei nº 236, de 1968)
>
> Parágrafo único. Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de êrro de informação e fôr objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária. (Partes mantidas pelo Congresso Nacional)

O discurso da década de 1980, principalmente através do Artigo 53, desfila uma enorme lista restritiva à difusão de informações através do rádio e TV aberta, ou como explicita a lei, "liberdade de radiodifusão". O foco principal é limitar a Liberdade de Expressão de informações, veiculadas nos meios de comunicação, contrárias aos poderes públicos, sobretudo o Poder Executivo. O controle do fluxo livre de notícias foi imposto no final da década de 1960, período de maior repressão na ditadura brasileira. O único trecho a dialogar com uma percpectiva voltada ao interesse público e não estatal é o contido no inciso e. O amparo a não discriminação de "classe, côr, raça ou religião", embora também restritivo ao não mencionar os direitos de gênero, sexuais, étnicos etc, favorece alguns Direitos Humanos civis e culturais, caros à garantia ampliada da Liberdade de Expressão e do Direito humano à comunicação.

Em contrapartida, outro direito violado pelo Artigo 53 é o de acesso à informação, tendo em vista o engessamento dos veículos provocado pelas exigências da lei. A manifestação à Liberdade de Expressão e ao Direito humano à comunicação nem sequer aparece, mesmo indiretamente. Ao contrário, são direitos ameaçados e indiretamente criminalizados. A situação sofre um grosseiro relativismo no Artigo 54, quando se abre permissão para veiculação de "fatos verdadeiros".

> Art. 54. São livres as críticas e os conceitos desfavoráreis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros, guardadas as restrições estabelecidas em lei, inclusive de atos de qualquer dos podêres do Estado.

A lei brasileira é uma das mais rigorosas em punir o uso de telecomunicações, como os serviços de radiodifusão, sem a observância do disposto na lei e seu regulamento. Constitui crime com pena de restrição de liberdade (Art. 70). As primeiras mudanças na lei de radiodifusão brasileira, na década de 1980, surgem a partir de 1983. O Regulamento dos Serviços sofre alterações sobre os preceitos e obrigações dos concessionários; a organização da programação; sobre as finalidades com atenção à expansão das estações em território nacional; e no processamento para a outorga de concessões, permissões e formalidades a

serem preenchidas pelos pretendentes à execução dos serviços de radiodifusão. As barreiras impeditivas ao pleno exercício das liberdades civis e políticas permanecem.

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto Nº 52.795 de 1963) institui finalidades educativa e cultural ao funcionamento de rádios e TVs abertas no País, mesmo "em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade" (capítulo II, da finalidade dos serviços, Art. 3º). A partir de 1985 fica expresso na lei que todos os municípios brasileiros podem postular concessão de rádiodifusão. O órgão responsável pela instalaçao e funcionamento é o Conselho Nacional de Telecomunicações - CONTEL.

De acordo com o regulamento, no Artigo 5º, radiodifusão "é o serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinada a ser direta e livremente recebida pelo público". A faculdade de executar e explorar o serviço é um ato autorizado pelo Poder Público competente a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com prazo determinado. A concessão é "a autorização outorgada pelo poder competente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão", e a permissão é de caráter local.

A União tem a competência exclusiva de autorização, com atribuição do Presidente da República para as concessões e do CONTEL para as permissões (Tútulo IV, capítulo I, Art. 6º). O fato de não existir a previsão de um espaço de regulação independente do poder estatal, este passível de atuar com discricionariedade, coloca sob ameaça o direito de acesso e participação de atores não governamentais, patamares elementares da Liberdade de Expressão e do Direito humano à comunicação.

Para a execução dos serviços de radiodifusão também são competentes a União, os Estados e Territótios, os Municípios, Universidades, sociedades nacionais exclusivas de brasileiros natos (diretores e gerentes) e Fundações (capítulo II, Arts. 7º e 8º). A preferência, ofertada pela lei, às pessoas jurídicas de direito público interno, como as universidades, não impediu a formação de monopólios e oligopólios privados/comerciais no desempenho do setor. Outro critério da lei, dentre as formalidades a serem preenchidas pelos interessados, que em tese seria para impedir a concentração, também nunca funcionou:

> [...]
> CAPÍTULO II

> DAS FORMALIDADES A SEREM PREENCHIDAS PELOS PRETENDENTES À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO.
> [...]
> Art. 14 Publicado o Edital, o interessado deverá apresentar sua proposta no prazo e local estipulados, instruída com: (Redação dada pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> [...]
> 9. declaração firmada pelos administradores de que: (Redação dada pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> a) não possui a entidade autorização para explorar o mesmo serviço, no município onde se pretende instalar a estação e que, caso venha a ser contemplada com a outorga, não excederá os limites fixados no Artigo 12 do Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; (Incluído pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> b) nenhum sócio integra o quadro social de outra executante do mesmo serviço de radiodifusão, no município onde se pretende instalar estação, nem de outras empresas de radiodifusão, em municípios diversos, em excesso aos limites fixados no Artigo 12 do Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; (Incluído pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)

O Artigo 12 do Decreto Lei Nº 236, de 1967[53], citado pelo Regulamento, é o único texto da legislação brasileira de radiodifusão, até então, com limites a concentração. Cada "entidade", no caso de estações radiodifusoras de som, poderá ter três concessões regionais de ondas médias, três de ondas tropicais, sendo duas, no máximo, por Estado; e duas concessões Nacionais de ondas médias e duas ondas curtas. As permissões para o mesmo serviço podem ser quatro de ondas médias, na mesma localidade, e seis de frequência modulada.

No caso da televisão aberta, é permitido ter até 10 concessões em todo o território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por Estado. As estações repetidoras e retransmissoras de televisão pertencem às estações geradoras e não são computadas. O Decreto também proíbe a transferência direta ou indireta sem autorização do Governo Federal e a participação de uma mesma pessoa, na direção, em mais de uma empresa de radiodifusão, mesmo em localidades diversas. E acrescenta: "As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie".

[...]

[53] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm
Acesso em: 27/01/2015

> 4. declaração de que: (Incluído pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> a) não participam da direção de outra excedente do mesmo serviço de radiodifusão, no município onde se pretende instalar a estação, nem de outras empresas de radiodifusão, em municípios diversos, em excesso aos limites fixados no Artigo 12 do Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; (Incluído pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> [...]
> Art. 15 A mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário não poderão ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade. (Redação dada pelo Decreto nº 91.837, de 25.10.1985)
> [...]

O capítulo IV detalha sobre as regras relacionadas às autorizações, como o prazo das concessões e permissões, os preceitos e obrigações dos radiodifusores. O Artigo 27 estabelece os prazos de 10 anos para concessão e permissão da radiodifusão sonora e 15 anos para televisão. Aqueles que exploram ou venham a explorar os serviços públicos de radiodifusão nacional e regional (concessionários) e local (permissionários) devem atender uma série de "preceitos e obrigações", "além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais" (Art. 28 - (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983). Uma das observações mais importantes é a "ressalva" sobre a quem pertence a frequência de radiodifusão outogarda à exploração. Não existe direito de propriedade da frequência, seja o canal de televisão ou emissora de rádio, por parte do concessionário e permissionário. O direito de posse, segundo o inciso 4, é da União. Um terceiro ator fica excluído dessa relação entre a posse da propriedade da radiodifusão e o direito de exploração dos concessionários e permissionários: os demais cidadãos brasileiros.

O inciso 5 observa o "caráter de não exclusividade na execução do serviço de radiodifusão que for autorizado e, bem assim, da freqüência consignada, respeitadas as limitações técnicas referentes a área de serviço; (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)". A salvaguarda da autonomia e independência tecnológica do País, em se tratando da operação dos equipamentos e transmissores, é admitida, no inciso 6, somente a "brasileiros ou estrangeiros com residência exclusiva no País, permitida, porém, em caráter excepcional e com autorização expressa do Ministério das Comunicações, a admissão de especialistas estrangeiros, mediante contrato;(Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)".

Mais uma vez a legislação traz a tentativa de impedir a concentração de frequências nas mãos de algumas pessoas físicas ou jurídicas, quando no inciso 7 determina aos autorizados " observar a não participação de seus dirigentes na administração de mais de uma

concessionária ou permissionária do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade; (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)".

O inciso 11 subordina "os programas de informação, divertimento, propaganda e publicidade às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão; (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)". Significa que todo conteúdo veiculado em rádios e Tvs abertas, jornalístico, de entretenimento e comercial, deve objetivar a educação e a cultura, interesse público, este razão de ser da radiodifusão. Contudo, na organização da programação prevista no inciso 12, o discurso avança muito pouco em relação ao Artigo 53 do Código, quando estabelece os abusos no exercício da liberdade de radiodifusão.

> CAPÍTULO IV
> DAS AUTORIZAÇÕES
> SEÇÃO I
> Generalidades
> [...]
> 12 - na organização da programação: (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> a) manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> b) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> c) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> d) limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> e) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> f) retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados 30 (trinta) minutos para divulgação de noticiário preparado pelas duas Casas do Congresso, excluídas as emissoras de televisão; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> g) integrar gratuitamente as redes de radiodifusão, quando convocadas pela autoridade competente, (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> h) obedecer às instruções baixadas pela Justiça Eleitoral, referentes à propaganda eleitoral; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)
> [...]
> 16 - submeter-se aos preceitos estabelecidos nas convenções internacionais e regulamentos anexos, aprovados pelo Congresso Nacional, bem como a todas as disposições contidas em leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções ou normas a que existam ou venham a existir referentes ou aplicáveis ao serviço; (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)

O discurso continua superficial e nada objetivo quanto à qualidade da programação, excetuando quando quantifica os percentuais de programação jornalística, com fins educativos, dos poderes da república, e limita a inserção da publicidade comercial. Embora o inciso 16 estabeleça submissão ao ordenamento jurídico internacional nessa matéria, o Brasil ainda não ratificou/aderiu a Convenção Americana de Direitos Humanos, nem a jurisdição da Corte Interamericana, ato realizado apenas na década de 1990.

O regulamento, no título VIII, capítulo I, quando versa sobre as "irradiações da expressão do pensamento", do Artigo 62 ao 66, ratifica novamente o poder do Estado e das autoridades públicas em impor barreiras ao livre fluxo de informações, utilizando os argumentos da "segurança nacional" e da "narrativa de fatos verdadeiros". A lei autoriza o impedimento ou o embaraço à liberdade da radiodifusão, desde que dentro dos casos autorizados por lei. E a presente lei autoriza muitos casos, tanto que o discurso de reconhecimento da liberdade da radiodifusão é diluído nas determinações das inúmeras restrições.

> TÍTULO VIII
> DAS IRRADIAÇÕES
> CAPÍTULO I
> DA EXPRESSÃO DO PENSAMENTO
> Art 62. A liberdade da radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício.
> Art 63. Nenhuma autoridade poderá impedir ou embaraçar a liberdade da radiodifusão, fora dos casos autorizados por lei.
> Art 64. Durante o estado de sítio ou em caso de calamidade pública, tendo em vista as necessidades de Segurança Nacional, a execução dos serviços de radiodifusão, em todo o território nacional, ficará sujeita às normas que forem expedidas.
> Art 65. - Os discursos proferidos no Congresso Nacional, assim como os votos e pareceres dos seus membros, são invioláveis para efeito de transmissão pela radiodifusão.
> Parágrafo único. Na vigência do estado de sítio, só serão divulgados os discursos, votos e pareceres expressamente autorizados pela Mesa da Casa a que pertencer o Congressista.
> Art 66. São livres as críticas e os conceitos desfavoráveis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros, guardadas as restrições estabelecidas em lei, inclusive de atos de qualquer dos podêres do Estado.

O Código Brasileiro de Telecomunicações e o seu Regulamento, o decreto específico sobre a radiodifusão, constroem uma ordem discursiva atendendo aos interesses do Estado em detrimento do pleno reconhecimento e garantia da liberdade de expressão, de indivíduos e coletivos, mesmo no sentido restrito do direito ao livre fluxo da informação e seu acesso. Por conta disso, o discurso interdita avanços nessa matéria, uma liberdade de expressão ampliada

ao direito humano à comunicação, ainda que institua indiretamente, pois em nenhum trecho há especificação explícita sobre isso, regras antimonopólicas e oligopólicas. O capítulo II continua:

> CAPÍTULO II
> DA PROGRAMAÇÃO
> Art 67. As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, observado o caráter educacional dêsse serviço, deverão na organização dos seus programas, atender entre outras às seguintes exigências:
> 1. manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a irradiação de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrários à moral familiar e aos bons costumes;
> 2. limitar a um máximo de 25% (vinte cinco por cento) pelo horário da sua programação diária, o tempo destinado à publicidade comercial;
> 3. destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária para transmissão de serviço noticioso.
> Art 68. As emissoras de radiodifusão, excluídas as de televisão, são obrigadas a retransmitir, diàriamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Podêres da República. (Vide Decreto nº 66.646, de 29.5.1970)
> Parágrafo único. Do programa organizado, 30 (trinta) minutos serão preservados aos Podêres Executivo e Judiciário e os outros 30 (trinta) minutos, às duas Casas do Poder Legislativo.
> Art 69. As concessionárias ou permissionárias deverão conservar em seus arquivos os textos dos programas, inclusive noticiosos, devidamente autenticados pelos responsáveis, durante 10 (dez) dias.
> Parágrafo único. Os programas de debates, não registrados em textos, excluídas as transmissões compulsòriamente estatuídas por lei, deverão ser gravados para que sejam conservados em seus arquivos até 5 (cinco) dias depois de transmitidos para as concessionárias ou permissionárias até 1 (um) kw e até 10 (dez) dias, para as demais.

O título IX, sobre a formação de redes nacionais de difusão, via rádio e TV abertas, normatiza qualitativamente, mas não quantitativamente a convocação das radiodifusoras para transmissão em rede nacional. Conforme o Artigo 87, sempre que for para "preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância". (Redação dada pelo Decreto nº 84.181, de 12.11.1979).

O parágrafo primeiro prevê pronunciamentos apenas dos presidentes da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Supremo Tribunal Federal (Redação dada pelo Decreto nº 84.181, de 12.11.1979). O parágrafo segundo permite "igualmente, ser convocadas as emissoras para a transmissão de pronunciamentos de Ministro de Estado autorizados pelo Presidente da República. (Redação dada pelo Decreto nº 84181, de 12.11.1979)". O critério qualitativo é vago e totalmente deliberado pelos poderes do Estado favorecidos pela lei. O critério quantitativo

não existe, possibilitando convocações segundo também a decisão dos beneficiados. Não há uma proteção contra possíveis abusos do poder estatal frente aos radiodifusores, comprometendo inclusive, o fim principal dos serviços, o interesse público, ou seja, não estatal/governamental, nem comercial.

O título XIII, referente à renovação, perempção e caducidade[54] das concessões e permissões, designa no capítulo I, Artigo 110, sobre a renovação, que "o direito à renovação decorre do cumprimento pela concessionária, das exigências legais e regulamentares, bem como das finalidades educacionais, culturais e morais a que esteve obrigada". Declara ainda, no Artigo 111, a possível renovação "por períodos sucessivos iguais" dos prazos de concessão e permissão previstos no Artigo 27 da presente lei. Para isso é necessário preencher as seguintes condições:

> TÍTULO XIII
> DA RENOVAÇÃO, PEREMPÇÃO E CADUCIDADE DAS CONCESSÕES E PERMISSÕES
> CAPÍTULO I
> DA RENOVAÇÃO
> [...]
> Art 113. São condições a serem preenchidas pelas concessionárias ou permissionários para renovação dos prazos de concessão ou permissão:
> 1. submeter-se aos dispositivos legais e regulamentares, em vigor da data da renovação;
> 2. haver cumprido tôdas as obrigações legais e contratuais, durante a vigência da concessão ou permissão a ser renovada;
> 3. manter idoneidade moral e capacidade técnica e financeira;
> 4.. atender ao interêsse público, particularmente no que se refere à finalidade educativa e cultural da radiodifusão. [55]

O que o Código e o decreto que o regulamenta, não deixam bem explicado é quem e como será realizado o processo de avaliação dessas condições. O Conselho Nacional de Telecomunicações é um órgão mais técnico/administrativo, não legitimado para avaliações de conteúdo, por exemplo. A sociedade civil não governamental e não empresarial fica excluída do processo de deliberação sobre as renovações, comprometendo substancialmente o interesse público, finalidade inerente ao serviço de radiodifusão, segundo ambas legislações. O

---

[54] Prescrição/fim da concessão.

[55] § 1º Caberá ao Ministério das Comunicações decidir sobre o pedido de renovação das concessões, permissões e autorizações dos serviços de radiodifusão sonora. (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012)
§ 2º Compete à Presidência da República decidir sobre o pedido de renovação das concessões de serviços de radiodifusão de sons e imagens, que serão previamente instruídos pelo Ministério das Comunicações. (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012)

processo de renovação é um ato restritivo entre Estado e radiodifusor (concessionário ou permissionário), com deliberação exclusiva dos órgãos públicos, alijando completamente da participação os usuários do serviço.

O discurso do regulamento sobre as infrações, praticamente, reproduz o Artigo 53 do Código. A responsabilidade recai sobre os concessionários e permissionários e as penalidades são de multa, suspensão e cassação da autorização (Art. 127). A natureza das infrações aborda questões de conteúdo (incisos de 1 ao 10, 25,26,29), técnicas e econômicas (incisos 27 e 28), e relacionadas ao não cumprimento do direito de resposta (inciso 25). Com exceção do inciso 5 - "promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião"- os demais pontos abordados sobre as infrações via conteúdos veiculados não se referem a violações de Direitos Humanos, mas reproduzem a ordem discursiva dos poderes estatais.

> [...]
> TÍTULO XVI
> DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES
> CAPÍTULO I
> DAS INFRAÇÕES
> SEÇÃO I
> DA NATUREZA
> Art 122. Para os efeitos dêste Regulamento são consideradas infrações na execução dos serviços de radiodifusão os seguintes atos praticados pelas concessionárias ou permissionárias:
> 1. incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciárias;
> 2. divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
> 3. ultrajar a honra nacional;
> 4. fazer propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.
> 5. promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião;
> 6. insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas fôrças armadas ou nos serviços de segurança pública;
> 7. comprometer as relações internacionais do País;
> 8. ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
> 9. caluniar, injuriar ou difamar os Podêres Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
> 10. veicular noticias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
> [...]
> 25. desrespeitar o direito de resposta reconhecido por decisão judicial;
> 26. criar situação que possa resultar em perigo de vida;
> 27. interromper a execução dos serviços por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, exceto quando houver justa causa devidamente reconhecida pelo CONTEL;
> 28. não atender às determinações de natureza legal, técnica ou econômica, demonstrando, assim, a superveniência de incapacidade para a execução dos serviços objeto da concessão ou permissão;
> [...]

Às infrações relacionadas aos conteúdos são aplicadas as penas de multa e suspensão, em caso de reincidência da infração anteriormente punida com suspensão, a concessionária ou permissionária pode perder a autorização. O Artigo 133 também estabelece pena de cassação para a interrupção da execução dos serviços por mais de 30 dias, sem justificativa reconhecida pelo CONTEL e "não atender às determinações de natureza legal, técnica ou econômica". A vinculação entre infrações e penalidades obedece a fins mais técnicos, administrativos e financeiros, que propriamente o respeito ao interesse público, forjado nas finalidades educativas e culturais.

O discurso prioriza que os serviços de radiodifusão devem cumprir com as restrições estabelecidas em detrimento do exercício pleno da liberdade de expressão, mesmo esta restrita ao livre fluxo de informação. A referente lei interdita totalmente a possibilidade de uma compreensão ampla da liberdade de expressão, ou seja, diversidade de vozes no espaço público da radiodifusão, difusão e acesso livre às informações, responsabilização apenas posterior nos casos de violações aos Direitos Humanos, critérios de distribuição de frequência de modo a não privilegiar somente as pessoas físicas e jurídicoas detentoras de poder econômico. Por sua vez, a não garantia ampliada da liberdade de expressão impede a construção de condições materiais e simbólicas à garantia do direito humano à comunicação.

O Artigo 154, sobre o direito de resposta, é o primeiro momento de abertura à intervenção do usuário dos serviços de radiodifusão, embora o foco primordial seja a proteção de autoridades estatais. O texto continua a reforçar um entendimento atrofiado da liberdade de expressão, restrita ao indivíduo ofendido. Não há prerrogativa para o direito de resposta coletivo, mulheres, crianças e adolescentes, negros, homossexuais, grupos religiosos, populações indígenas etc.

> [...]
> TíTULO XVII
> *DO DIREITO DE RESPOSTA*
> Art 154. É assegurado o direito de resposta a quem fôr ofendido pela radiodifusão.
> Art 155. O direito de resposta consiste na transmissão da resposta escrita do ofendido, dentro de 24 (vinte e quatro) horas do seu recebimento, no mesmo horário, programa e pela mesma emissora em que se deu a ofensa.
> [...]
> Art 156. O direito de resposta poderá ser exercido pelo próprio ofendido, seu bastante procurador ou representante legal.
> Parágrafo único. Quando a ofensa fôr a memória de alguém, o direito de resposta poderá ser exercido por seu cônjuge, ascendente, descendente ou parente colateral.
> Art 157. Se o pedido de resposta não fôr atendido dentro de 24 (vinte e quatro) horas, o ofendido, seu bastante procurador ou representante legal ou

> no caso do parágrafo único do Artigo anterior, qualquer das pessoas neste qualificada poderá reclamar judicialmente o direito de pessoalmente fazê-lo dentro de 24 (vinte e quatro) horas, contadas da intimação por mandato judicial.

Acompanhado do direito de resposta, vem mais dois dispositivos, "reparação dos danos morais" (Art. 162) e "abuso de autoridade" (Art. 169). O primeiro caso se encaixa na mesma perspectiva dada ao direito de resposta, vale dizer o usuário, individual, é reconhecido como parte do processo dos serviços de radiodifusão e caso prejudicado por este tem o direito de solicitar reparação de danos. O segundo caso criminaliza o impedimento ou o constrangimento, por qualquer autoridade dos poderes de Estado, à "liberdade de radiodifusão", garantindo aos concessionários e permissionários pleitear judicialmente sua reparação.

> TÍTULO XVIII
> DA REPARAÇÃO DOS DANOS MORAIS
> Art 162. Independentemente da ação penal, o ofendido pela calúnia, difamação ou injúria cometida por meio de radiodifusão, poderá demandar, no Juízo Civil, a reparação do dano moral, respondendo por êste solidariamente, o ofensor, a concessionária ou permissionária, quando culpada por ação ou omissão, e quem quer que, favorecido pelo crime, haja de qualquer modo contribuído para êle.
> TÍTULO XIX
> DO ABUSO DE AUTORIDADE
> Art 169. A autoridade que impedir ou embaraçar a liberdade da radiodifusão sonora ou da televisão fora dos casos autorizados em lei, incidirá, no que couber na caução do art. 322 do Código Penal.
> Art 170. A Concessionária ou permissionária ofendida em qualquer direito, poderá pleitear junto ao Judiciário sua reparação, inclusive para salvaguardar a viabilidade econômica de empreendimento afetada por exigências administrativas que a comprometam, desde que não decorrentes de lei ou regulamento.

Não configura abuso de autoridade o impedimento ou embaraço à liberdade de radiodifusão, por autoridade, dentro dos caos autorizados por esta lei. E, ao longo do texto, são absolutamente evidentes as inúmeras possibilidades de interdição a essa liberdade. Quando não o maior de todos os embaraços: a omissão do Estado no que se refere à garantia da liberdade de expressão ampla, individual e coletiva, de profissionais, veículos de mídia (radiodifusores), mas sobretudo do cidadão não profissional, não concessionário ou permissionário e não autoridade. Este é integrado ao processo apenas como "indivíduo ofendido", usuário de um serviço público aberto, direto, gratuito de informação, entretenimento e publicitário, com finalidades educativa e cultural, mas formalmente engessado para o exercício pleno da liberdade de expressão, para além da liberdade de radiodifusão.

> TÍTULO XX
> DOS CRIMES
> Art 171. É considerado crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos, o ato praticado por quem quer que, no território nacional, instale equipamento de radiodifusão ou utilize, sem estar devidamente autorizado ou em desacôrdo com a Lei nº 4.117, de 27 de agôsto de 1962, e seus regulamentos.
> § 1º A pena a que se refere êste Artigo será aumentada da metade se houver dano a terceiro.
> § 2º Precedendo ao processo penal, para os efeitos referidos neste Artigo, será liminarmente procedida a busca e apreensão da estação ou aparelho ilegais.

O Artigo precedente criminaliza, com privação de liberdade, o responsável pela instalação e funcionamenro de qualquer rádio ou tv abertas, sem a autorização das autoridades competentes para concessão ou permissão. O crime acima é positivado por uma lei que não garante o pleno e amplo exercício da liberdade de expressão e do direito à comunicação, via radiodifusão. A saber, o discurso das legislações precedentes favorece a atuação discricionária dos poderes estatais contra radiodifusores e usuários.

O recurso natural, o espectro eletromagnético, é limitado, portanto, carecedor de critérios objetivos, democráticos e equitativos a sua exploração. Faculta à União, segundo as leis precedentes, a administração das frequências e a definição de quem pode ou não explorá-las, por tempo determinado. O Estado pode ainda renovar ou cassar a concessão ou permissão, segundo obrigações legais, técnicas e econômicas. A liberdade na execução dos serviços obedece a uma série de limitações e restrições, sobretudo voltada ao protecionismo estatal.

As legislações analisadas legitimam a grande contradição no uso dos serviços públicos de radiodifusão na América Latina, a utilização hegemônica, por pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, de grande poder econômico e tecnológico, do espaço público de comunicação para a defesa de interesses comerciais. Outro paradoxo empreendido, pelas presentes legislações, além da usurpação da vocação pública da radiodifusão, é a instrumentalização da administração estatal, com aval normativo, com fins de coibir, disciplinar, ordenar o livre fluxo informacional através de rádios e tvs abertas.

O discurso legal em análise, não reconhece a liberdade de expressão e o direito humano à comunicação, expressões que se quer aparecem nos textos, mas apenas uma liberdade de radiodifusão reprodutora da ordem do discurso estatal. A legislação brasileira de radiodifusão não acompanha o processo de redemocratização do Estado, e distancia-se, consideravelmente, de contribuir com a edificação de uma sociedade democrática. O marco legal em vigor não corrobora para a democratização das frequências, de modo a garantir uma

pluralidade de concessionários e permissionários baseada para a lém das condições técnicas e econômicas, mas voltada a participação da diversidade cultural, social e política no ambiente simbólico da comunicação de massa.

2.4 CHILE

Na década de 1980 duas legislações sobre radiodifusão se destacam no Chile: a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168, de 1982) [56], com regras específicas sobre os serviços de radiodifusão; e a Lei 18.838 de 1989[57], que cria o Conselho Nacional de Televisão, normativa sobre o serviço de radiodifusão televisiva. Ambas as legislações erguem um marco regulatório para os serviços de radiodifusão, com o Estado chileno em plena ditadura militar.

A Lei Geral de Telecomunicações define a radiodifusão como um serviço de telecomunicação, compreendendo emissões sonoras e de televisão, com transmissões destinadas a "recepção livre e direta pelo público em geral". No seu título I, disposições gerais, Artigo 1º, a Lei Geral caracteriza as telecomunicações como "toda transmissão, emissão ou recepção de signos, sinais, escritos, imagens, sons e informações de qualquer natureza, por linha física, radioeletricidade, meios óticos ou outros sistemas eletromagnéticos" (BCN, 1982, p. 500-501, tradução nossa). A responsabilidade de aplicação e controle da presente lei e seus regulamentos é do Ministério de Transportes e Telecomunicações, através da Subsecretaria de Telecomunicações (Art. 6º). (BCN, 1982, p. 502, tradução nossa).

O Artigo 2º garante, a todos os habitantes da República, livre e igualitário acesso às telecomunicações e "qualquer pessoa poderá requerer as concessões e permissões que estabece a lei, salvo nos casos de exceção que as leis expressamente destacam" (BCN, 1982, p. 500-501, tradução nossa).

> Artigo 3°.- Para os efeitos desta lei os serviços de telecomunicações se classificarão da seguinte forma:
> a) Serviços de telecomunicações de livre recepção ou de radiodifusão, cujas transmissões estão destinadas à recepção livre e direta pelo público em geral. Estes serviços comprendem emissões sonoras, de televisão ou de outro género. (BCN, 1982, p. 500-501)
> [...]

No título II, Artigo 8°, sobre as concessões e permissões, a lei determina que os serviços de radiodifusão necessitam, para a sua instalação, "operação e exploração de concessão

[56]Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-18168_02-OCT-1982.pdf; Acesso em:17.11.2014
[57] Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-18838_30-SEP-1989%20(4).pdf;
Acesso em : 02/02/2015

outorgada por decreto supremo" (BCN, 1982, p. 502, tradução nossa, grifo nosso). Exceto a concessão para exploração de radiodifusão sonora, máximo de 15 anos, as demais gozam de prazo indefinido. Vale dizer, a radiodifusão televisiva pode ser explorada por um mesmo concessionário ou permissionário indefinidamente.

Segundo o Artigo 12, a autorização de concessões e permissões não fica submetida a restrições e limitações de quantidade, tipo de serviço ou sua localização geográfica, "podendo existir mais de uma concessão ou permissão de igual tipo de serviço na mesma área geográfica". Foi acrescentado ao texto que "o outorgamento das concessões e permissões se efetuará de acordo com os procedimentos que fixam esta lei, seus regulamentos e as normas técnicas pertinentes (LEY 18482; Art. 47 a); D.O.28.12.1985)[58]" (BCN, 1999, p. 6, tradução nossa).

> Artígo 13.- Quando concorram vários interessados em uma mesma concessão ou permissão, que por razões técnicas não possa outorgar-se a todos eles, será realizado concurso público e será outorgada a concessão a quem ofereça as melhores condições técnicas e de financiamento do projeto. (BCN, 1982, p. 503, grifo nosso)

O critério de escolha entre mais de um candidato à concessão ou permissão é baseado em condições técnicas e econômicas, contrariando a finalidade equânime do serviço, ou seja, disponível à exploração de "qualquer pessoa", mas salvo as exceções estipuladas pela própria lei, como no caso pessoas sem poder econômico.

> [...]
> Artigo 20.- Os titulares de concessões e permissões e os administradores de serviços de telecomunicações estarão obrigados a permitir o livre acesso dos funcionários da Subsecretaria de Telecomunicações a suas instalações, dependências e equipamentos, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das normas legais ou regulamentárias pertinentes.
> A Subsecretaria de Telecomunicações poderá requerer diretamente o auxílio da força pública para o exercício das faculdades que lhe confere este artigo. (BCN, 1982, p. 506, tradução nossa)
> [...]

A prerrogativa de fiscalização total e irrestrita da Subsecretaria de Telecomunicações, inclusive com a possibilidade de requerer "auxílio da força pública", é uma restrição de alto impacto ao exercício livre e autônomo dos serviços de radiodifusão. O discurso aporta uma ingerência estatal sem qualquer resguardo aos concessionários e permissionários.

A Lei Geral determina no Artigo 22 que as concessões para serviço de radiodifusão sonora de recepção livre podem ser outorgadas a pessoas naturais do Chile, maiores de 21

[58] Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-18168_02-OCT-1982%20(7).pdf;
Acesso em: 03/02/2015

anos e pessoas jurídicas, de direito público e privado, com domicílio no Chile, constituídas de acordo com as leis do País. No caso de sociedade de pessoas, todos os sócios devem ser chilenos. "Nas sociedades anônimas e limitadas por ações, igual nacionalidade deverá ter seu presidente, os diretores e seus gerentes e administradores. Nas corporações e fundações, também devem ser seus administradores e representantes" (BCN, 1982, p. 506, tradução nossa). Os serviços de radiodifusão, quando outorgados, são intransferíveis, exceto em caso de morte do titular (Art. 21) (BCN, 1982, p. 506, tradução nossa).

As normas para expiração das concessões e permissões (Art. 23) são aplicadas em caso de incumprimento reiterado do marco técnico aplicável ao serviço; interrupção do sinal por mais de três dias sem prévia autorização; alteração não autorizada dos elementos esseciais da concessão; não cumprimento do prazo estabelecido para o início do serviço; suspensão não autorizada dos serviços por mais de 30 dias. (BCN, 1982, p. 507, tradução nossa). De acordo com o título IV, sobre infrações e sanções, Artigo 31, "aquele que maliciosamente interfira, intercepte ou interrompa um serviço de telecomunicaciones, sofrerá pena de detenção[...]"(BCN, 1982, p. 510, tradução nossa).

A Lei Geral de Telecomunicações, no âmbito do serviço de radiodifusão sonora e de televisão, não apresenta nenhum elemento discursivo voltado à garantia do direito à liberdade de expressão e do direito humano à comunicação. Não explicita no texto, excetuando a afirmação de que os serviços de radiodifusão devem ser de acesso livre e gratuito, nada relativo ao uso desse serviço como meio de garantir o exercício pleno e amplo dos direitos citados acima. E ainda quando afirma sobre a possibilidade de qualquer pessoa solicitar concessão ou permissão do serviço, impõe a barreira técnica e financeira. A ausência de critérios democráticos para a distribuição do espectro eletromagnético, sobretudo não submetendo a concessão e permissão às restrições e limitações de quantidade, tipo de serviço ou de localização geográfica, confere contribuição à formação de monopólios e oligopólios de radiodifusão. A lei também não apresenta nenhuma regra direta ou indireta a respeito da quantidade de concessões e permissões admitidas para o mesmo titular.

No final da década, a Lei 18. 838/1989 cria o Conselho Nacional de Televisão, previsto pela Constituição Política, denominado um serviço público autônomo, descentralizado, com personalidade jurídica e autonomia financeira. A relação será entre o Poder Executivo e o Ministério de Transportes e Telecomunicações. O CONATEL é um órgão de fiscalização dos conteúdos da radiodifusão televisiva, responsável pelas normas de concessão e procedimentos de outorga, além da imposição de sanções.

> CRIA O CONSELHO NACIONAL DE TELEVISÃO
> O Conselho de Administração da República do Chile aprovou o seguinte Projeto de lei
> TITULO PRELIMINAR
> Artígo 1°.- Criáse o Conselho Nacional de Televisão o qual se refiere o artigo 19, número 12°, da Constituição Política, o qual será um serviço público autônomo, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidade jurídica e de patrimônio próprio, que se relacionará com o Presidente da República por intermédio do Ministerio de Transportes e Telecomunicações.
> Corresponderá a este Conselho zelar pelo correto funcionamento dos serviços de televisão, e, para tal fim, terá sua supervisão e fiscalização, quanto ao conteúdo das emissões que através deles se efetuem, em conformidade com as normas desta lei.
> Se entenderá por correto funcionamento desses serviços a constante afirmação, através da programação, da dignidade das pessoas e da família, e dos valores morais, culturais, nacionais e educacionais, especialmente a formação espiritual e intelectual da infância e da juventude. (BNC, 1989, p. 1)

Embora tenha outras atribuições, o CONATEL foi criado principalmente para "vigiar e punir" os serviços de radiodifusão televisiva não seguidores das restrições impostas pela lei aos seus conteúdos. Essa normatização não apenas exerce uma "supervigilância e fiscalização", como precisa o "funcionamento correto" da programação televisiva.

A contribuição do conteúdo midiático no sentido de afirmar a "dignidade das pessoas", "dos valores culturais e educacionais", com preocupação especial a formação "intelectual" de crianças e jovens não viola em nada o livre exercício da liberdade de expressão e informação. Ao contrário, coloca essa liberdade a serviço da promoção e proteção de outros Direitos Humanos. Contudo, expressões do tipo "dignidade da família", "valores morais e nacionais" e "formação espiritual" abre possibilidades pouco ou nada objetivas, podendo concorrer à disseminação de preconceitos e discriminação.

A organização e funcionamento do Conselho agrava a expectação de interdição ao livre fluxo de informações, conhecimentos e ideias. O Artigo 2º determina a integração do Conselho por sete membros, dos quais cinco são indicados pelos poderes do Estado (dois pelo Presidente da República, um pela Corte Suprema, dois pelos Comandantes Chefe das Forças Armadas e General Diretor dos Carabineiros – polícia chilena; e dois pelos reitores das Universidades chilenas). Não há paridade representativa entre o Estado e a sociedade, sem citar a ausência de representantes dos radiodifusores.

Os Conselheiros designados necessitam cumprir ainda com os requisitos gerais determinados pela legislação da Administração do Estado e no caso daqueles indicados pelo Presidente da República e reitores "deverão encontrar-se, ademais, em posse de um título profissional universitário por um prazo não inferior a dez anos" (BNC, 1989, p. 1, tradução

nossa). Os Conselheiros permanecem nos cargos durante seis anos, podendo ter a renovação sucessiva de sua designação (Art. 5,º) (BNC, 1989, p. 2).

O Artigo 6º estipula que todos os acordos devem ser tomadas com a presença da maioria dos membros e em caso de empate a decisão é do conselheiro a presidir a sessão. Em caso de sanção a um concessionário de televisão ou mesmo da extinção da outorga, é exigido o voto favorável de, no mínimo quatro conselheiros. Da mesma forma deve proceder sobre a autorização ou alteração das concessões. (BNC, 1989, p. 2)

> [...]
> Artigo 8°.- Não podem ser Conselheiros as pessoas que, elas mesmas, seus côjuges, seus parentes consanguíneos legítimos até o segundo grau, ou por afinidade compreendidos entre o primeiro e segundo graus, ou as pessoas ligadas com eles por adoção, tenham interesse em concessões de radiodifusão televisiva e de serviços limitados de televisão, a qualquer título ou causa, ou se relacionem com elas de qualquer modo, seja diretamente ou através de outra pessoa, sejam estas concessões de pessoas físicas ou jurídicas.
> Assim mesmo, não pode ser membros do Conselho Nacional de Televisão quem ocupe cargos de direção em partidos políticos ou em organizações de natureza gremial ou sindical. (BNC, 1989, p. 2)

As determinações do Artigo supracitado procuram construir um discurso de impessoalidade e imparcialidade, mas o comprometimento das decisões do CONATEL está relacionado, de forma preponderante, ao fato de cinco dos sete conselheiros exercerem o mesmo lugar de fala, vale dizer todos atendem aos interesses de uma única instituição, o Estado. A sociedade, com apenas dois representantes, escolhidos por reitores de universidades chilenas, não consegue o mínimo exigido para qualquer acordo envolvendo, principalmente, sanções, outorgas e extinção de concessão.

O discurso do Artigo 12º, com o detalhamento da competência do Conselho, a partir de imperativos como "ditar normas gerais para impedir a transmissão", explicita diretamente o poder do Estado na ingerência prévia dos conteúdos televisivos, sejam informativos, de entretenimento e publicitários. Todas as emissões são obrigadas, por força de lei, a se enquadrarem ao modelo de programação definido pelos representantes do poder público em vigor, no caso o Estado sob o regime ditatorial.

Em tese, no campo da produção e difusão, o Conselho define a programação televisiva, fiscaliza o cumprimento das regras e sanciona suas possíveis infrações. Na conformação estrutural do sistema, distribuição de frequências, o Conselho é responsável por toda a operacionalização, desde a outorga até as modificações, renovações ou extinção das concessões.

> [...]

> TÍTULO II
> Da Competência
> Artigo 12°.- O Conselho Nacional de Televisão tem as seguintes funções e atribuições:
> a) Ditar normas gerais para impedir a transmissão de emissões que contenham cenas de violência excessiva, truculência, pornografía e participação de crianças ou adolescentes, em atos em desacordo com a moral ou os bons costumes.
> Estas normas e suas modificações devem ser bublicadas no Diário Oficial.
> b) Promover e financiar a realização de programas de alto nivel cultural ou de interesse nacional, para o qual, anualmente, a lei de orçamentos do setor público contemplará os recursos necessários, de acordo com o estabelecido na letra a) do artigo 32. Ditos recursos devem ser entregues pelo Conselho, prévio concurso dos programas, aos concessionários que solicitem tal financiamiento.
> c) Fomentar e realizar estudos sobre os efeitos da radiodifusão televisiva nos habitantes do País.
> d) Solicitar aos concessionários de serviços de televisão, a informação necessária para o cumprimento de suas funções, estando obrigado o requerido a enviá-la, sem prejuízo das limitações legais e regulamentárias que regem a matéria.
> e) Outorgar e modificar as concessões de radiodifusão televisiva e de serviços limitados de televisão, e declarar o término destas concessões em conformidade às normas estabelecidas nesta lei.
> f) Regular, dentro do exercício de suas faculdades, a transmição e recepção da televisão por satélite.
> g) Administrar seu patrimônio. Será exigido antecipadamente, a aceitação de ao menos quatro dos Conselheiros para adquirir, onerar e alienarbens imóveis.
> h) Ditar normas e instruções para a celebração dos atos e contratos destinados a cumprir os fins do Conselho Nacional de Televisão.
> i) Aplicar, aos concessionários de radiodifusão televisiva e de serviços limitados de televisão, as sanções que correspondam, em conformidade às normas desta lei.
> j) Estabelecer seu regulamento interno de funcionamento. (BNC, 1989, p. 2-3, grifo nosso)

Não obstante, o Artigo 12º abre espaço para a circulação de outros discursos, mesmo em situação de órgão consultivo: os comitês assessores em matéria de televisão. Uma das atribuições do Conselho é justamente viabilizar a organização e o funcionamento dos comitês, integrados por "[...]representantes dos Ministérios de Educação Pública e de Transportes e Telecomunicações; dos concessionários ou operadores de televisão; de organizações de pais de família; de organizações de educadores, e de organizações e entidades dedicadas à atividade cultural em todas ou quaisquer de suas manifestações" (BNC, 1989, p. 2-3, tradução nossa).

.

> [...]
> Igualmente, o Conselho pode chamar a integrar os comitês aquí destacados aquelas pessoas ou entidades que considerem conveniente, pelos aportes que

> possam proporcionar ao desemvolvimento e correto funcionamento da televisão como meio de comunicação social. Nenhum membro do Conselho pode formar parte de comitês assessores de televisão. Os comitês assessores tem por objeto elaborar os informes que o Conselho Nacional de Televisão lhe solicite sobre as matérias que lhes indique ou aquelas que considere convenientes para o melhor cumprimento dos objetivos desta lei. Contudo, ditos informes não podem referir-se a matérias relacionadas com o exercício das atribuições sancionadoras do Conselho nem com o outorgamento ou término de concessões. Os informes elaborados pelos comitês assessores devem conter as opiniões e proposições de seus membros. (BNC, 1989, p. 2-3)

Os comitês assessores não podem opinar formalmente, via relatórios, sobre as decisões do CONATEL. Os relatórios solicitados estão mais para atender ao objetivo de "fomentar e encarregar estudos sobre os efeitos da radiodifusão televisiva nos habitantes do País" (BNC, 1989, p. 2-3, tradução nossa). Ainda sendo o único espaço de representação social diversa, os comitês assessores podem funcionar para legitimar o discurso sobre a programação televisiva imposto pelo Conselho, tendo em vista a escolha dos componentes.

> Artígo 13°.- O Conselho Nacional de Televisão não pode interferir na programação da radiodifusão televisiva e na dos servicios limitados de televisão, sem prejuizo da responsabilidade que possa caber aos concessionários pelos programas que emitam, de acordo com o establecido no artigo 33.
> Não obstante, os canais de televisão não podem exibir aqueles filmes rejeitados pelo Conselho de Classificação Cinematográfica.
> Ademais, o Conselho Nacional de Televisão pode adotar as medidas cabíveis a evitar a difusão de filmes classificados pelo Conselho de Classificação Cinematográfica e de programas ou publicidade que atentem contra a moral, os bons costumes ou a ordem pública.
> O Conselho Nacional de Televisão estabelece a hora a partir da qual pode exibir-se o material fílmico qualificado para maiores de dezoito anos de idade pelo Conselho de Classificação Cinematográfica.
> O Conselho pode fixar de maneira geral um percentual de até quarenta por cento de produção chilena das emissões que realizem os canais de televisão de livre recepção. (BNC, 1989, p.3, grifo nosso)

O Artigo acima é outra tentativa de amenizar os efeitos censores da presente lei, quando garante uma aparente autonomia dos radiodifusores sobre a programação, apontando a competência do Conselho em responsabilizar os concessionários pelo emitido, mas proibindo de intervenção na programação previamente. O condicionante surge com a proibição da veiculação de filmes regeitados pelo Conselho de Classificação Cinematográfica e de programas ou publicidade "que atentem contra a moral, os bons costumes e a ordem pública". O Conselho Nacional de Televisão, por lei, tem a prerrogativa de intervir na programação e o único espaço com possíveis vozes discordantes, os comitês assessores, não podem, oficialmente, sequer analisar nenhuma de suas decisões.

O outorgamento das concessões, análogo aos da radiodifusão sonora, exceto pela duração indefinida, pode ser apenas para pessoas físicas, maiores de 21 anos, ou jurídicas chilenas. Entre os outros requisitos exigidos aos solicitantes de concessão, pessoa física, estão a comprovação de idoneidade civil e penal; submeter ao CONATEL projeto técnico com detalhes "pormenorizados" das instalações e operação da concessão, o tipo de emissão e o local do serviço; e um projeto financeiro comprovando condições econômicas para a instalação, exploração e operação da concessão (título III, Art. 17°)(BNC, 1989, p.4).

As pessoas jurídicas podem ser de direito público ou privado, com objetivo único de desenvolver atividade televisiva. As mesmas exigências em relação à idoneidade se aplicam aqui ao presidente, diretor e gerente da concessionária, como a pessoa jurídica também precisa apresentar um projeto e provar condições econômicas a sua execução. (BNC, 1989, p.4).

Conforme o Artigo 21º a concessão pode ser extinta por renúncia do titular da concessão, aceita pelo CONATEL ou por decisão de extinção do prório Conselho. Este ainda tem três modelos de sanção: advertência, multa e suspensão da concessão (título V, Art. 33º) (BNC, 1989, p.7). A medida mais radical, a extinção da concessão pode ser aplicada, de acordo com o Artigo 36º, nos casos do concessionário não cumprir o prazo estipulado para início do serviço; perder os requisitos necessários para a outorga; ter sido o concessionário suspenso três vezes dentro de um mês ou cinco vezes em meses distintos dentro de um ano. Este último por interrupção dos serviços sem autorização prévia do CONATEL; por não cumprimento das normas técnicas e por infração das normas de conteúdo, estabelecidas no Artigo 1°. (BNC, 1989, p.7).

> [...]
> Artigo 47°.- Introduze-se as seguintes modificações à lei N° 18.168:
> [...]
> 2) Modifíca-se o artigo 8° como segue:
> a) Substitui-se seu inciso primeiro pelo seguinte:
> "Os serviços públicos de telecomunicações e de radiodifusão sonora requerem para sua instalação, operação e exploração concessão outorgada por decreto supremo, as que são de duração indefinida.". (BNC, 1989, p.9, grifo nosso)

As concessões dos serviços de radiodifusão sonora passam, a partir de 1989, com esta lei, a duração indefinida. Um ambiente normativo pró-liberdade de expressão e direito humano à comunicação, via serviços de radiodifusão sonora e televisiva, não encontra espaço de desenvolvimento no Chile dos anos 1980. As duas principais leis de radiodifusão ratificam o domínio Estatal aos conteúdos e a abertura do sistema às empresas privadas com fins lucrativos. Não há espaço para a diversidade de ideias, fluxo livre de informação e

conhecimento, comprometendo o objetivo de livre acesso aos serviços; a oportunidade de qualquer chileno, individual ou coletivamente, ser titular de uma concessão de rádio ou tv aberta é inviabilizada pelas exigências técnicas e financeiras, avigorando e consolidando o modelo privado/comercial de radiodifusão em território latino-americano.

2.5 EQUADOR

A legislação do Equador sobre radiodifusão, na década de 1980, também é produto da ditadura militar, embora o País tenha sido um dos primeiros a iniciar seu processo de redemocratização do Estado, em 1979. A Lei de Radiodifusão e Televisão (decreto supremo no. 256- a, de 1975) preceitua ser os canais de televisão e as frequências radioelétricas patrimônio nacional, "correspondendo ao Estado seu controle, regulamentação e concessão (título I; Art. 1) (REGISTRO OFICIAL, p. 1, 1975). É muito importante o reconhecimento legal da não propriedade, por parte do Estado, da radiodifusão sonora e televisiva. Cabe ao poder público apenas a sua administração e possível exploração.

No entanto, uma legislação elaborada e aprovada via decreto presidencial, na realidade de um regime ditatorial/militar, reproduz no discurso legal a interdição realizada na prática política e social. Ainda assim, existem peculiaridades narrativas, na lei de radiodifusão do Equador, inexistentes na lei brasileira, argentina e chilena, por exemplo, com abertura a práticas contra-hegemônicas, a partir de uma geopolítica e geocultura continental. É o caso da valorização do idioma, dialetos e tradições culturais dos povos indígenas originários, além de fomento a produção de conteúdos nacional. É uma legislação com profundas contradições na garantia da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação através da radiodifusão.

O presente discurso legal decreta ainda a classificação dos serviços de radiodifusão em comercial/privado e público; cria regras para concessão, programação a ser veiculada; prescreve as responsabilidades dos concessionários; define a qualidade dos programas; estabelece percentuais mínimos para a produção nacional, destaca as proibições e obrigações sociais dos radiodifusores; versa sobre os trabalhadores do setor; sobre o término das concessões e possíveis sanções às infrações legais.

No Artigo segundo, a lei faculta ao Ministério de Obras Públicas e Comunicações, através do Instituto Equatoriano de Telecomunicações (IETEL), o direito de conceder "frecuências e canais de radiodifusão e televisão, assim como autorizará, regulará e controlará estes serviços em todo o território nacional, em conformidade com esta Lei, os convênios

internacionais sobre a matéria ratificados pelo Governo Equatoriano e os Regulamentos" (REGISTRO OFICIAL, p. 2, 1975, tradução nossa).

No caso da lei equatoriana, há explícita divisão entre o direito de explorar o serviço para fins comerciais e públicos. Toda pessoa física ou jurídica equatoriana, por nascimento, pode ser concessionária de rádio e televisão com objetivos financeiros. "O serviço público por meio da radiodifusão e televisão corresponde unicamente às pessoas jurídicas de direito público e privado com finalidade social ou pública, ou seja, sem fins lucrativos" (Art. 3) (REGISTRO OFICIAL, p. 2, 1975, tradução nossa). O Estado proíbe a exploração de quaisquer dos serviços e finalidades a pessoas físicas ou jurídicas extrangeiras, além de ter a prerrogativa de decidir a conveniência das finalidades a serem atendidas pelos canais ou sistemas de radiodifusão e televisão (Arts. 4 e 5) (REGISTRO OFICIAL, p. 3, 1975).

> [...]
> **TITULO II**
> **Das Estações de Radiodifusão e Televisão**
> **CAPITULO I**
> **Das Estações**
> Art. 6.- Se reconhecem duas classes de estações de televisão e radiodifusão:
> a. Comerciais privadas; e,
> b. De serviço público.
> Art. 7.- São estações comerciais privadas as que tem Capital privado, se financiam com publicidade paga e perseguem fins lucrativos.
> Art. 8.- São estações de serviço público as destinadas ao serviço da comunidade, sem fins utilitários, as que não podem veicular publicidade comercial de nenhuma natureza.
> Estão incluídas no inciso anterior, as estações privadas que se dedicam a fins sociais, educativos, culturais ou religiosos, devidamente autorizados pelo Estado. (REGISTRO OFICIAL, p. 3, 1975)

Na prática, a única diferença entre as duas classes de estações é o fato de uma poder vender espaço publicitário e a outra não, pois ambas devem respeitar solidariamente a todos os preceitos da lei, no que se refere à programação, responsabilidade e qualidade dos programas. Embora as comerciais persigam fins lucrativos não podem abandonar preceitos básicos estabelecidos pela lei. As públicas, pela natureza da sua classificação, para efeitos dessa lei, podem ter fins sociais, educativos, culturais ou religiosos.

De qualquer forma, o texto é confuso e abre margem a interpretações diversas, inclusive a compreensão por liberar as concessionárias de classe privada/comercial de seguir objetivos sociais, culturais e educativos. Até aqui o discurso normativo endossa a exploração mercantil de um "patrimônio nacional", um dos grandes paradoxos das legislações de radiodifusão. Um recurso limitado e de interesse público, na sua gênese, por onde trafegam bens simbólicos - conhecimentos, informações, elaborações socioculturais, ideologias etc -

condicionantes das diversas dimensões da vida em sociedade, ser formalmente tratado como negócio.

No título III, Artigo 9º, a lei estipula o tempo máximo de cinco anos permitido à exploração e/ou utilização das concessões de rádio e televisão, podendo ser renovável por períodos iguais. Em caso de não solicitação de renovação, conforme regras, prazos e procedimentos derteminados pela presente lei, as concessões serão revertidas para o Estado (REGISTRO OFICIAL, p. 6, 1975). Nesse momento do texto, a lei organiza uma tentativa mínima de impedir a concentração de concessões nas mãos de um mesmo titular.

> Art. 10.- Direta ou indiretamente, nenhuma pessoa física ou jurídica pode obter para exploração comercial, mais de dois canais de onda media e um de onda curta para zona tropical, e três canais de frequência modulada e um sistema de televisão, na República, de acordo com os requisitos legais, técnicos e regulamentários correspondentes.
> Para a exploração de sistemas de radiodifusão e televisão em rede, com uma mesma e simultânea programação, pode-se conceder os canais necessários de acordo com os Regulamentos correspondentes. (REGISTRO OFICIAL, 1975, p. 7)

O importante a observar é a exclusão da limitação de concessões para o serviço público, no qual o Estado pode ser um importante e determinante concessionário, deixando brecha à formação de monopólios estatais. A tentativa é mínima, no caso das outorgas privadas/comerciais, porque não impede, com a programação simultânea via retransmissoras, a lógica unilateral do fluxo de conteúdos, dos grandes centros à periferia, no caso da Capital do País para o interior. Esse é um paradigma comum na implementação da radiodifusão latino-americana, sobretudo pela ausência normativa, até a primeira década do século XXI, de garantias à produção própria das concessionárias regionais e locais, funcionando sempre como repetidoras. Os próximos Artigos comprovam a análise anterior.

> Art. 11.- As frequências de onda curta internacional ou ondas decamétricas, somente são concedidas à pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado com finalidade social ou pública.[...]
> Art. 13.- Somente se permite a instalação de estações independentes de televisão em cidades com não menos de 100.000 habitantes. A instalação de estações repetidoras será realizada pelas estações matrizes, sujeitas ao respectivo Regulamento. (REGISTRO OFICIAL, 1975, p. 7)

A lei, no título IV, apresenta normas em relação à programação a ser veiculada pelos radiodifusores, tendo em vista suas responsabilidades; qualidade da programação; produção de conteúdo e propriedade; proibições e obrigações sociais. Em geral, todas as regras relativas à programação são direcionadas tanto aos concessionários privados/comerciais, como aos do

serviço público. Embora garanta liberdade de realização, impõe contensões à expressão, vale dizer difusão dos conteúdos produzidos. Assim, termina por também limitar a liberdade de criação, disciplinada pelo presente discurso normativo.

Como já foi destacado e vale reiterar, sobretudo entre o capítulo I e V, o discurso reverbera inúmeros paradoxos. Ao mesmo tempo em que defende argumentos com base na "segurança nacional, interna e externa"; nos "interesses particulares ou de ordem público"; na "moral e bons costumes"; e na "classificação e supervisão do que venha a ser uma programação com qualidade artística, cultural e moral"; defende uma programação que fomente e desenvolva valores culturais; divulgue a música nacional; respeite outros idiomas e dialetos além do castelhano; e destinada também aos povos indígenas.

> **[...]**
> **TITULO IV**
> **Da Programação**
> **CAPITULO I**
> **Da Responsabilidade**
> Art. 39.- Toda estação radiodifusora e televisora goza de libertade para realizar seus programas e, em geral, para o desenvolvimento de suas atividades comerciais e profissionais sem outras limitações que as estabelecidas na Ley.
> Art. 40.- A classe de concessão determina a natureza dos programas ou atividades que a estação está facultada para levar a cabo, salvo o disposto na Lei. (REGISTRO OFICIAL, p. 16, 1975, tradução nossa, grifo nosso)
> Art. 41.- Os concessionários e representantes legais das estações, são responsáveis pelas expressões, atos ou programas que atentem contra a segurança nacional interna ou externa, os interesses particulares, a ordem pública, a moral e bons costumes, de acordo com a Lei, assim como as disposições permanentes ou temporárias que diten as autoridades nacionais ou locais pertinentes. (REGISTRO OFICIAL, 1975, p. 17, grifo nosso)

Todavia a classe de estação privada/comercial não seja obrigada explicitamente a produzir programação com fins sociais, culturais e educativos, razão de ser da emissora pública, ambas estão sujeitas, como os seus representantes legais, à continência do Artigo 41. O discurso sobre as responsabilidades de "expressão, atos ou programas" é vago, dispensando ao processo de produção e exibição de conteúdos um arsenal de possibilidades limitadoras, especialmente se a lei vigora sob um regime de ditadura militar. De qualquer forma, a ordem discursiva predominante, com poder total ao Estado, dificulta também o desenvolvimento e a sedimentação da democracia política e, sobremaneira, de uma sociedade edificada sobre relações democráticas.

> **CAPITULO II**
> **Da Qualidade dos Programas**
> Art. 44.- Em cada Capital de província, o respectivo núcleo da Casa da Cultura Equatoriana, se encarregará da classificação e supervisão, com força obrigatória, da qualificação artística, cultural e moral dos atos ou programas das estações de radiodifusão e televisão nos seguintes aspectos:
> a. Uso apropiado e correto da linguagem;
> b. Influências nocivas que podem ter na formação cultural ou moral do povo;
> c. Contribuição a elevar o nível cultural do povo e a conservar os costumes do País e suas tradições, assim como a exaltar os valores da nacionalidade equatoriana; e,
> d. Qualquer outro aspecto que se relacione com o objetivo de melhorar e fortalecer a cultura nacional.
> Art. 45.- A Casa da Cultura Equatoriana ditará o Regulamento para o cumprimento das obrigações indicadas no artigo anterior, em coordenação com o Ministério da Educação, através de seus organismos especializados. (REGISTRO OFICIAL, 1975, p. 18, grifo nosso)

Os Artigos 44 e 45 guardam uma das mais graves interdições à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação, quando entrega nas mãos de uma instituição estatal, a competência de "classificar" e "supervisionar", "com força de obrigação", a qualidade artística dos conteúdos a serem difundidos pela radiodifusão sonora e televisiva. E mesmo o texto apontando os principais aspectos desse delineamento qualitativo, expande-se a probabilidade da liberdade de expressão ser sequestrada, vilipendiada, amordaçada pelo aparato do Estado.

> Art. 46.- A radiodifusão e televisão promoverão o fomento e desenvolvimento dos valores culturais da nação e devem promover a informação de uma conciência cívica de acordo com os objetivos permanentes do País, tanto no nacional como no internacional.
> Com estes fins devem contemplar a realização de programas ou actos regulares, e na programação musical, incluir a difusão de música nacional, em uma proporção de 25% de dita programação e de 5% de música clássica como mínimo.
> Toda radiodifusora ou televisora deve comunicar ao Instituto Equatoriano de Telecomunicações, a forma e horário de cumprimento destas obrigações. A estação que não as cumprir será sancionada conforme esta Lei. (REGISTRO OFICIAL, 1975, p. 19, grifo nosso)

Em parte o Artigo acima trafega na mesma rota dos anteriores. Contudo, quando defende, objetivamente, a veiculação regular de conteúdo nacional, valoriza e fortalece a formação identitária do povo equatoriano e protege a cultura local de uma realidade simbólica fortemente alvejada pelo sentido da colonização. Nesse sentido, o Artigo 47, acrescenta que o "Estado, através do Governo ou das entidades descentralizadas de direito público ou de direito privado com finalidade social ou pública, exigirá que uma ou mais estações transmitam, à sua

custa, a realização de qualquer programa de interesse social ou público, con sujeição às correspondentes normas regulamentadas" (REGISTRO OFICIAL, p. 19, 1975, tradução nossa, grifo nosso).

Outra narrativa a reconhecer e apoiar a diversidade do País é a forjada na utilização de dois idiomas oficiais, o castelhano e o quíchua, para locução e textos publicitários, além de não obrigá-los em "programas destinados a setores indígenas que falam dialetos" (REGISTRO OFICIAL, p. 19, 1975, tradução nossa, grifo nosso). A publicidade transmitida pelas radiodifusoras comerciais, seja de empresas, entidades ou atividades nacionais ou estrangeiras, deve ser elaborada no País com profissionais equatorianos (capítulo III, Art. 56). Da mesma forma, 25%, no mínimo, da programação diária de uma rádio ou televisão (Art. 57) (REGISTRO OFICIAL, p. 22, 1975).

> **CAPITULO IV**
> **Das Proibições**
> Art. 58.- Sem rerjuizio das proibições legais e regulamentárias existentes, se proíbe às radiodifusoras e televisoras:
> a. Emitir mensagens de caráter particular que sejam da competência do serviço estatal de telecomunicações, salvo os destinados às áreas rurais onde não chegue dito serviço.Se permite ademais este tipo de comunicações, urbanas ou interurbanas, nos casos de emergência, enfermedade, catástrofe, acidentes ou comoção social e em todos os casos que providenciar a defensa civil. São exceções a proibição anterior os convites, peças mortuárias, citações ou informações relativas às atividades de organizações ou grupos sociais.
> b. Originar, provocar, produzir ou incitar todo ato de violência, ou contra a segurança do Estado, neste último caso, regerá ademais, as sanções contempladas na Lei de Segurança Nacional.
> c. Transmitir remitidos injuriosos o contrarios a la moral y a las buenas costumbres.
> d. Transmitir artículos, cartas, notas o comentarios que no estén debidamente respaldados con la firma o identificación de sus autores, salvo el caso de comentários periodísticos bajo seudónimo que corresponda a una persona de identidade determinable.
> e. Transmitir noticias, baseadas em supostos, que possam produzir prejuízo ou comoções sociais ou políticas.
> f. Fazer apologia aos delitos ou aos maus costumes, ou revelar feitos e documentos não permitidos pelas leis, na informação ou comentário de atos delituosos.
> g. Omitir a procedência da notícia ou comentário, quando não seja de responsabilidade direta da estação, ou a menção de natureza fictícia ou fantástica dos atos ou programas que tenham este caráter. As estações podem ler livremente as notícias ou comentários dos meios de comunicação escrita.
> h. Realizar publicidade de produtos ou serviços que a Lei ou Regulamentos proibem.
> i. Receber subvenções econômicas de governos, entidades governamentais ou particulares e pessoas extranjeiras, com fins de proselitismo político ou que atentem contra a segurança nacional. (REGISTRO OFICIAL, p. 22-23, 1975, grifo nosso)

O primeiro problema discursivo desse Artigo, quanto à garantia da liberdade de expressão e do direito à comunicação, é a palavra "proibição". Os principais documentos sobre Direitos Humanos do sistema regional interamericano, a Declaração e a Convenção Americana, não impõem proibições em matéria das liberdades, de expressão e informação. Ao contrário, consideram a proibição do exercício pleno uma grave violação. Por certo, o direito humano à liberdade de expressão, igualmente, não é ilimitado. Todavia, os limites impostos pelas legislações nacionais, necessitam de objetividade e detalhamento, justamente para não permitir interpretações que atendam a interesses particulares em detrimento do público, seja de grupos privados/comerciais ou dos governantes do Estado num determinado momento histórico.

Quando se proíbe o ato de dizer a palavra, por quaisquer motivos, o dito é disciplinado, pode-se silenciar o contraditório. A atrofia na livre circulação dos bens simbólicos, a exemplo da informação, do conhecimento, dos valores culturais, inibe os sujeitos da comunicação, provoca o que Boaventura (2010) denomina de "injustiças cognitivas".

O discurso do Artigo 58, sobretudo das letras b, c, e e f, arregimenta um arsenal de interdições aos radiodifusores, profissionais da imprensa e comunicadores sociais, primordialmente se o País vivencia conflitos sociais e divergências políticas. O histórico discursivo de criminalização das mobilizações sociais e populares, em busca de direitos, é um dos exemplos mais eloquentes.

Ainda sobre os conteúdos, a lei fala das obrigações sociais (capítulo V, Art. 59), na verdade serviços sociais gratuitos. Entre eles, estão: a transmissão em cadeia de pronunciamentos do Presidente da República e Membros do Gabinete, notificadas pela Secretaria Nacional de Informação Pública; notícias de emergência do Presidente da República, Conselho de Segurança Nacional, Membros de Gabinete, Governadores de Província, Comandantes de Zonas Militares e Autoridades de saúde; e veiculação de até uma hora diária semanal, exceto aos domingos, de programas oficiais de tele-educação e salubridade, elaborados pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (REGISTRO OFICIAL, p. 23-24, 1975). O texto não quantifica as inserções governamentais no espaço da radiodifusão, tampouco detalha o que para efeitos da lei pode ser considerado "notícias de emergência".

Não diferente da maioria das legislações de radiodifusão, a lei do Equador é protecionista em relação ao mercado de trabalho e tem a ver igualmente com o resguardo de um patrimônio tecnológico e simbólico desenvolvido a partir dos serviços de radiodifusão

sonora e de televisão. Todos os trabalhadores da área, como diretores, gerentes e demais chefes departamentais, técnicos de manutenção, de operação, enfim profissionais de rádio e televisão precisam ser equatorianos (título V, Art. 61). A contratação de assessores técnicos extrangeiros pode ser aceita ou objetada pelo Instituto Equatoriano de Telecomunicações, "por razões de segurança nacional ou capacidade técnica" (Art. 62)(REGISTRO OFICIAL, p. 25, 1975, tradução nossa).

O fim das concessões (título VI, Art. 67) pode se dar por razões administrativas, como vencimento do prazo sem solicitação de renovação; por decisão do titular da concessão; morte do concessionário; não cumprimento de prazos de instalação; por razões de reincidência em faltas técnicas; por alienação, arrendamento ou traslado da frequência para outra localidade sem autorização prévia do Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones; por violação da letra i) do Artigo 58, ou conspirar contra a ordem pública ou executar ações contrárias à segurança nacional; e por dívida relacionada ao pagamento do arrendamento da frequência concedida (REGISTRO OFICIAL, p. 27, 1975). Tudo isso além das sanções (título VII, Art. 71) de advertência, multa, suspensão e cancelamento da concessão (REGISTRO OFICIAL, p. 29, 1975). Nas palavras de Vargas (2010, p. 3):

> Esta lei está atravessada por vários enfoques que, embora sofram nuances ou mudanças importantes pelas reformas parciais que se realizam, segue refletindo no substancial: a) uma vocação de controle sobre los atores do setor; b) A articulação de uma institucionalidade, hierarquizada, centralizada, concentradora, pouco participativa, sem mecanismos de controle e absolutamente dependente do Poder Executivo, como é próprio da racionalidad castrense da década de setenta; e c) uma comprensão da rádio e da televisão principalmente como atividades tecnológicocomerciais; pelo qual a lei se centra em regular concessões, instalações, potências, produção e propiedade comercial de conteúdo, tanto que a responsabilidade social dos meios se agota em dar espaços para a difusão em rede das mensagens oficiais, o qual também denota a concepção autoritária e controladora da Lei.

2.6 URUGUAY

A legislação uruguaia vigente na década de 1980, semelhante aos outros Países analisados, é concebida na conjutura da ditadura militar, finalizada igualmente como a maioria dos Países, com exceção de Chile e Venezuela, apenas na primeira metade dos anos 1980. O Decreto Lei 14.670 Radiodifusión, de 1977[59], aprovado pelo então Conselho de

[59] Disponível em: http://www.dni.gub.uy/documents/10180/0/Decreto%20-%20Ley%20N%C2%BA%2014.670%20-%20Radiofusi%C3%B3n;jsessionid=68C70BE72BAF62B2ED59862CC6F6CF5F?version=1.4&t=1365621309000; Acesso em: 13/03/2015.

Estado, "dita normas referentes aos serviços considerados de interesse público". Logo no Artigo 1º, a lei do Uruguai considera os serviços de radiodifusão de interesse público e define-os como serviço de radiocomunicações, sonora, televisiva ou similares, destinado a recepção direta pelo público. Instituições oficiais e privadas podem explorar o serviço, desde que autorizadas ou licenciadas pelo Estado para alocação da frequência (p. 1). A saber, o Estado é o efetivo controlador da radiodifusão.

A prioridade na alocação de frequências ou canais e na localização das estações, "assim como tudo relativo às demais condições de instalação e funcionamento", é do Serviço Oficial de Difusão Radioelétrica (SODRE)(Art. 2º). Todavia, a preferência à exploração pelas entidades oficiais não configura em maior responsabilidade. A lei expõe responsabilidades sim, mas direcionadas às empresas privadas (Art. 3°). Estas são de ordem administrativa (técnicas e de programação/conteúdo) e versam sobre a transmissão sem autorização; infração das condições de outorga, das normas de emissão e funcionamento; e por último sobre o conteúdo das emissões, "sem configurar delito ou falta, poder perturbar a tranquilidade pública, menoscabar a moral e os bons costumes, comprometer a segurança ou o interesse público, ou afetar a imagem e o prestígio da República" (p. 1, tradução nossa).

O discurso sobre responsabilidade é análogo as anteriores legislações, com expressões de significados homônimos a exemplo de "pertubar a tranquilidade pública", "desprezar a moral e os bons costumes", "comprometar a segurança pública", "afetar a imagem e o prestígio da República". Em se tratando de leis concebidas, aprovadas e implementadas em regimes militares são atravessadas por esse contexto histórico, social, econômico, cultural e ideológico. O discurso superficial e generalista contribui para significados restritivos e proibitivos.

Outro ponto em comum é a centralidade decisória nos poderes do Estado, sobretudo no Executivo, sem qualquer instância de representação não governamental. Portanto, a participação de atores fora da governança estatal é inexistente. Assim o Poder Executivo, no caso de infrações contra a legislação ou seu regulamento pode sancionar os radiodifusores privados com advertência, intimação, multa, suspensão ou fechamento da emissora por 24 horas ou até 30 dias, e revogação da autorização (Art. 4)(p. 1).

O artigo 7º afirma que "*A Direção Nacional de Relações Públicas da Presidência da República (DINARP) será competente para controlar que as emissoras se ajustem às normas constitucionais legais e regulamentárias que regulam a livre comunicação do pensamento.* (p. 1, grifo nosso). Um ponto de inflexão no discurso é o uso do significante "livre comunicação do pensamento", trazendo ao campo do visível, do dito, o processo

comunicacional, mais amplo e complexo do que simplesmente ser livre para expressar o pensamento. O discurso não substitui "expressar" por "comunicar", mas opera com a eloquência da palavra "comunicação". O texto admite o direito à comunicação livre, embora simplifique essa liberdade ao universo subjetivo do pensamento, das ideias, sem ampliar ao ambiente objetivo das informações e do conhecimento. É a primeira legislação, na década de 1980, com o advento do Estado democrático a reconhecer os serviços de radiodifusão como titulares e promotores da livre comunicação.

Apesar de ser, até agora, a única legislação de radiodifusão a visibilizar a "livre comunicação do pensamento", ao invés de "liberdade de radiodifusão", "livre expressão do pensamento", "liberdade de informação", estes impondo uma conotação restrita ao processo comunicacional, o aparato discursivo autoritário que dá sentido à regulamentação uruguaia enfraquece o alcance desse direito.

No início da redemocratização do Estado, em 1986, surgem mudanças significativas no texto legal que regulamenta a lei de radiodifusão. O Decreto 734, de 1978[60] atribui à Direção Nacional de Comunicação a aplicação e cumprimento das disposições sobre radiodifusão, antes atribuídas à Direção Nacional de Relações Públicas (DINARP) e á Administração Nacional de Telecomunicações (A.N.TEL). O novo órgão deve informar ao Poder Executivo, como os anteriores, todas as infrações ocorridas contra o marco legal (Art. 2º) (p. 1-2).

> **Artigo 4º)** As autorizações para instalar e fazer funcionar estações radiodifusoras se outorgam respeitando as limitações do espectro radioelétrico, os convênios internacionais e a disponibilidade de frequências. Seus titulares devem utilizá-las exclusivamente para a finalidade que se estabeleça nas normas legais ou autorizações respectivas, devendo-se ajustar, dentro das possibilidades econômicas establecidas no artigo 8º, númerol D), aos avanços da técnica de forma a lograr seu melhor aproveitamento, tanto a respeito do País como do próprio titular e aos demais usuários ou destinatários das diversas emissões radioeléctricas em general. (p. 2, grifo nosso)

A presente regulamentação dos serviços de radiodifusão explicita como critério de outorga, necessária à instalação e funcionamento das rádios e tvs abertas, as "limitações do

[60] Disponível em: https://www.ursec.gub.uy/wps/wcm/connect/5c0b628044bff0aa922bd36d575befd1/DECRETO+734.978+y+modif.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=5c0b628044bff0aa922bd36d575befd1; acesso em 24/11/2014.

espectro radioeléctrico, os convênios internacionais e a disponibilidade de frequências". A consideração sobre a limitação desse recurso natural é condição primeira ao estabelecimento de uma distribuição equânime do sistema. A contradição está em a própria legislação arguir o privilégio do Estado na alocação de frequências, mesmo possibilitando a solicitação de outorga por pessoas jurídicas de direito privado.

O decreto regulamentar, na explicitação dos procedimentos e requisitos ao outorgamento de autorizações, capítulo II, Artigo 8°, disponibiliza a solicitação também por pessoas físicas, cidadãos naturais ou naturalizados, com domicílio real e permanente na República e preferencialmente na localidade da autorização. Entre as exigências, analisadas pela Direção Nacional de Comunicação, estam a demonstração de capacidade econômica de acordo com a categoria de estação solicitada; a realização de depósito para garantia da manutenção solicitada; apresentação de relatório detalhado sobre como pretende explorar o serviço de radiodifusão, com planos e projetos relacionados à programação, horários, enfoques, filosofia e objetivos; e a declaração e indicação de participação em outras estações radiodifusoras (p. 3, grifo nosso).

Ainda no mesmo Artigo duas questões novas aparecem, a partir de 1986. A primeira versa sobre a exigência de "[...]**c)** *Prestar declaración jurada de fé democrática e aceitação da forma democrática representativa de governo establecida na Constituição da República;* ***(*) (*):*** *Redação dada por el Art. 3º del Decreto Nº 350/86*"(p. 3, tradução nossa, grifo do autor). O texto legislativo uruguaio é o único, nessa década, dentre os Países em processo de redemocratização do Estado, a introduzir como exigência à solicitação de outorga dos serviços de radiodifusão o reconhecimento da recém-instaurada (1985) democracia representativa.

A segunda aborda a prestação adequada de "**e) [...]***certificação que acredite solvência moral, a qual será valorada pelo Poder Executivo, quem pode fornecer todas as averiguações pertinentes e solicitar ampliação de informações e declaração jurada a respeito dos antecedentes certificados;* ***(*) (*):*** *Redação dada por el Art. 4º del Decreto Nº 350/86"* "(p. 3, tradução nossa, grifo do autor). No que concerne as outorgas de pessoas jurídicas, a lei (Art. 9º) requisita todos os incisos do Artigo 8º, isentos os referentes à efetuação do depósito e apresentação do projeto de funcionamento, a cargo da sociedade (p. 3-4,). Todos os critérios impostos às pessoas físicas são cobrados, no Artigo 11°, aos diretores, administradores, gerentes ou qualquer pessoa em cargo de direção, com autoridade e responsabilidade na condução e orientação dos serviços de radiodifusão (p. 4).

> **Artigo 12º)** Uma pessoa não pode ser beneficiada a partir da data, com a titularidade total ou parcial de mais de duas frequências em cada uma das três modalidades de radiodifusão; tampouco pode ser titular, total ou parcialmente, de mais de três frequências de radiodifusão no total das três modalidades citadas (OM - FM - TV).
> Entiende-se que uma pessoa á titular parcialmente de uma frequência de radiodifusão quando não é o único titular dela, senão que a comparte com outra ou outras pessoas, a título individual ou em forma societária ou é o dono de ações de uma sociedade titular de uma frequência de radiodifusão.
> Não obstante, o disposto precedentemente, os atuais permissionários podem ser beneficiados com a titularidade total ou parcial de uma frequência de FM.
> Fica excluído dessas limitações, o outorgamento de frequências em ondas curtas (O.C). (p. 4, grifo nosso)

A disposição em limitar as frequências de rádio e TV, por solicitante, fortalece a compreensão do sistea como sendo de interesse público e torna-se um empecilho importante à formação de monopólios e oligopólios. Embora a lei não expresse diretamente a proibição, seja no âmbito estatal ou privado, desse tipo de formação, a distribuição quantitativa das frequências, com base em critérios objetivos, garante bases mínimas contra a concentração. Nessa perspectiva caminha o caráter pessoal delegado às autorizações, sendo coibida, sem homologação prévia do Poder Executivo, qualquer negociação "que implique directa ou indiretamente, uma mudança na titularidad das mesmas. É também obrigatório submeter a autorização do referido Poder, cualquier transferencia o cambio en la titularidad de las acciones nominativas de la Sociedad radiodifusora (capítulo IV, Art. 15º" (p. 5, tradução nossa, grifo nosso).

Salvo com anuência do Poder Executivo ou sendo material de programação, as radiodifusores não podem receber doações ou subvenções "de qualquer classe ou índole de governos ou Estados extrangeiros, de outras pessoas ou entidades nacionais ou extrangeiras" (capítulo VI, Art. 23) (p. 7, tradução nossa). A violação dessa norma permite a revogação da autorização. Igualmente o Poder Executivo regula a sanção de suspenção da programação, na totalidade ou em partes, inclusive a propaganda comercial (p. 7).

O controle do Estado vai além da administração das frequências, condicionando sua distribuição, analisando a viabilidade técnica e financeira da sua implementação e funcionamento, comprovando a idoneidade moral dos solicitantes às autorizações. Através da Direção Nacional de Comunicação a fiscalização governamental aporta obrigações e responsabilidades dos radiodifusores em referência à programação e seu conteúdo. A despeito da instauração formal do Estado Democrático de Direito, com assunção direta pelo

regulamento de radiodifusão, a exiguidade de dispositivos com garantia da participação de atores não estatais no controle social da radiodifusão, deflagra um discurso antidemocrático.

Por outro lado, é significativo o argumento legal sobre a necessidade de uma pauta de ajustes a ser seguida pelas emissões dos radiodifusores. A fundamentação que ampara a necessidade de se estabelecer regras de emissão é forjada na "função e responsabilidade que possuem os serviços de radiodifusão como meios de comunicação social, e o compromisso legal assumido para a autorização da frequência" (Capítulo VII, Art. 28º) (p. 8-9, tradução nossa, grifo nosso). Entre as pautas estão:

> **CAPÍTULO VII**
> **Do controle da Direção Nacional de Comunicação**
> **Artigo 28º**
> 1- Cumprimento integral das obrigações legais relativas ao conteúdo da programação e observância especial das normas referentes à moral, ao decoro e aos bons costumes;
> [...]
> 3- Promoção e aplicação de recursos humanos nacionais: artísticos, professionais, técnicos, culturais;
> *[...]*
> 6- Cuidar da programação em sua qualidade e emissão, evitando materiais defeituosos, obsoletos, incompletos, interrompidos sem causa justificada, repetidos em curtos lapsos, ou subtituidos sem prévio aviso e razão;
> 7- Ajustar a publicidade às responsabilidades de todo meio de comunicação social e dentro de suas funções específicas. (p. 8-9, grifo nosso)

O considerável avanço do discurso aqui, todavia as observações anteriores sobre a carência participativa de atores não governamentais no controle social da radiodifusão, comparando inclusive as anteriores leis analisadas, é justamente a importância atribuída à radiodifusão como instrumento de realização da comunicação social. A regulamentação prioriza o interesse público como função, razão de ser do serviço de radiodifusão, e como responsabilidade, dever de atender.

> **Artigo 29º)** Por tratar-se de um meio de comunicação social e de interesse público, a radiodifusão deve conciliar a atração dos programas com o interesse comercial. A fim de que se mantenha este equilíbrio, se observará as seguintes normas:
> **a)** A propaganda ou anúncio comercial não deve exceder nos meios do Departamento de Montevideo, dos quinze minutos por cada hora de trasmissão, não acumuláveis, para a televisão; e dezoito minutos nas mesmas condições, para as radioemissoras. No restante do território nacional, dito límite se incrementará em cinco minutos por hora, em iguais condições, para rádio e televisão. Com as precisões que seguem; [...](p. 8-9, grifo nosso).

Na continuação, a dimensão comercial permitida pela lei, estando a exploração da frequência facultada à pessoa de direito privado com fins lucrativos, de igual maneira sofre

limitações. A pauta restritiva à veiculação de publicidade funda-se na necessária conciliação entre o interesse público do meio de comunicação rádio e TV aberta e o interesse privado dos titulares da frequência. Com esse foco o texto expressa cuidados relacionados à preservação do idioma nacional, estipulando que "80% dos avisos publicitários passados por jornada de produção será de produção nacional", ou seja, entre outras coisas "que sejam produzidos em sua arte, técnica, interpretação, cenografia, locução e música publicitária cantada ou instrumental, em 100% por cidadãos naturais ou naturalizados" (p. 8-9, tradução nossa, grifo nosso). No caso das transmissões de programas em idioma estrangeiro é necessário obter permissão da Direção Nacional de Comunicações, especificar do que se trata e realizar a tradução correspondente (Art. 30º)(p. 9-10).

Outra forma de ingerência estatal na programação das radiodifusoras é a obrigatoriedade de gravação de todas as emissões solicitadas ou não pela Direção Nacional de Comunicações. No caso de informações polêmicas sobre a política e problemática nacional e internacional, a rádio ou a tv deve conservar o material gravado durante cinco dias úteis, à disposição do órgão governamental (Art. 31º). Além disso, o Artigo 33º designa trinta minutos diários, nas radiodifusoras, para veiculação de conteúdos de interesse nacional gerados pela Direção Nacional de Comunicações (p. 10).

> **Artigo 34º)** As estações de radiodifusão comunicam a Direção Nacional de Comunicações, com uma antecipação não menor a sete dias úteis sua programação completa, semanal das televisões e quinzenal das difusoras de AM y FM.
> As emissões devem ajustar-se estritamente aos programas.
> Toda modificação deve ser comunicada aos organismos citados, vinte e quatro horas antes, salvo força maior justificada. (p. 10)
> [...]
> **Artigo 38º)** Os órgãos públicos competentes devem através dos meios a seu alcance, assegurar uma racional proteção aos artistas nacionais. (p. 11)

Os dois Artigos acima exemplificam outro flagrante de contradição da legislação uruguaia. O Artigo 34º situa-se no conjunto do discurso dominante, aquele voltado ao controle estatal indireto da programação. O Artigo 38° entra no grupamento do discurso direcionado a fazer cumprir a função e responsabilidade do rádio e da tv aberta como meios de comunicação social de interesse público. A legislação de radiodifusão do Uruguai, portanto, é um fluente exemplo dos vários interesses em disputa num ordenamento jurídico. Aqui a hegemonia ainda é de um discurso de proteção do Estado, com inúmeras barreiras restritivas ao fluxo livre de informação, verticalizado, sem diversidade de atores no controle social dos veículos. Contudo, é o único, nesse período, a vocalizar a afirmação da democracia, ainda que representativa, a garantir a liberdade de comunicação da radiodifusão e a definir o

interesse público como função e responsabilidade dos meios de comunicação social rádio e TV.

2.7 VENEZUELA

Na Venezuela, a primeira legislação nacional sobre radiodifusão, mais abrangente, aprovada em plena ditadura militar, nos anos 1940, foi revogada apenas pela Lei Orgânica de Telecomunicaciones, publicada na Gaceta Oficial Nº 36.970, em 12 de junio de 2000. Durante a década de 1980, vigoram no País a Lei de Telecomunicações de 1940 e o Regulamento de Radiocomunicações de 1941[61]. É importante referendar que a última ditadura militar na Venezuela teve seu término no final da década de 1950. Há muito o País vive sob um Estado Democrático de Direito. O que torna o discurso das legislações de radiodifusão vigentes nos anos 1980, aqui analisadas, o mais contraditório à garantia da liberdade de expressão e totalmente antagônico à garantia do direito humano à comunicação.

A Lei de Telecomunicações entrega ao Estado a administração, inspeção e vigilância da exploração do "sistema de comunicação telegráfico por meio de escritos, signos, sinais, imagens e sons de toda natureza, por ou sem fios ou outros sistemas ou procedimentos de transmissão de sinais elétricos ou visuais, inventados ou por inventar-se" (Art. 1)(CONGRESSO DE LA REPÚBLICA, 1940, p. 1, tradução nossa). A responsabilidade de outorgar pemissões e concessões é do Poder Executivo, através do Ministério correspondente. As autorizações podem ser delegadas à particulares ou direcionadas a fins educativos, desde que não haja prejuízos as instalações estatais ou de outros concessionários e comprove-se a necessidade efetiva de progresso (CONGRESSO DE LA REPÚBLICA, 1940, p. 1).

> **Capítulo II**
> **Das Atribuições do Executivo Federal**
> **Artigo 3**
> O Executivo Federal pode, quando o julgue conveniente aos interesses da Nação ou quando assim exija a ordem pública, a segurança individual, as leis ou os bons costumes, revogar as autorizações concedidas para o estabelecimento dos serviços a que se refere o Artigo 1 da presente Lei e suspender ou impedir a transmissão de comunicações e a circulação de mensagens pelos sistemas a que se refere este mesmo Artigo. (CONGRESSO DE LA REPÚBLICA, 1940, p. 1, grifo nosso)

[61] Com as mudanças do Decreto Número - 2.427, de 1984 / Reforma Parcial do Regulamento de Radiocomunicações.

A legislação venezuelana de telecomunicações entrega o poder sobre a circulação de bens simbólicos do País, através do serviço de radiodifusão (chamado então pela lei de Sistema de Comunicação Telegráfico), ao presidente da républica. A centralização decisória fundamenta-se no discurso do interesse nacional, da ordem pública, segurança individual e bons costumes. Qualquer tipo de conteúdo, "transmissão de comunicações e circulação de mensagens" podem ser suspensos ou impedidos de trafegar pelo sistema livremente. Semelhante a todas as outras legislações nacionais sobre radiodifusão, essa proíbe a outorga de permissões e concessões a governos estrangeiros e pessoas jurídicas ou físicas não residentes legalmente no Estado da Venezuela (Art. 4) (CONGRESSO DE LA REPÚBLICA, 1940, p. 1, tradução nossa, grifo nosso).

O regulamento de radiocomunicações, de 1941, no título I, disposições gerais, Artigo 1º, versa sobre os serviços denominados pela presente lei de "serviços radioelétricos", definidos, pelo Artigo 3º, como sendo "toda instalação eléctrica que permita transmitir ou receber por meio das Ondas Hertzianas qualquer classe sinais, signos, escritos, imagens ou sons" (JURISTEL, 1941, p. 4, tradução nossa, grifo do autor). Para efeitos do regulamento venezuelano, a radiodifisão tem a nomenclatura de serviço radioelétrico ou de radiocomunicações.

O Estado, além de ser o administrador único dos serviços radioelétricos, centralizando o poder de outorga de concessões e permissões, igualmente de interrupções e impedimentos das transmissões, suspensão e cancelamento das autorizações, tem a competência exclusiva para exploração. Segundo o Artigo 2º, somente, "excepcionalmente", serão concedidas permissões a pessoas físicas ou jurídicas particulares "quando, a juízo do Executivo Federal, houver "conveniência", "interesse ou benefício público" para tal e sempre que os concessionários cumpram estritamente as disposições da Lei de Telecomunicacões, os Convênios assinados pela Nação, as disposições desse Regulamento e as definidas pelo Ministério responsável pelas radiocomunicações da República. (JURISTEL, 1941, p. 4, tradução nossa).

Até 1987, o presente regulamento estabelece, no título II, Artigo 13º, que "as permissões, estabelecimento e funcionamento de estações de radiodifusão poderão ser outorgadas até cinco anos, e renovadas por igual tempo sob as mesmas condições" (JURISTEL, 1941, p. 9, tradução nossa, grifo nosso). No final da década, entra em vigência o texto do Decreto Nº 1.577 de 1987, Regulamento sobre Concessões para Televisão e Radiodifusoras, ampliando o prazo de outorga para vinte (20) anos (Art. 1)(GACETA OFICIAL, 1987, p. 1, tradução nossa). A renovação similarmente pode ser autorizada por

igual período, desde que as concessionárias "durante o período indicado no Artigo 1º tenham cumprido as disposições legais estabelecidas pela Lei de Telecomunicações, Regulamento de Radiocomunicações e demais disposições legais" (Art. 3)(GACETA OFICIAL, 1987, p. 1, tradução nossa).

A outorga para cidadãos venezuelanos, maiores de idade conforme a legislação do País, acontece, exclusivamente, quando for identificado conveniência, o interesse ou benefício público. Em caso de pessoas jurídicas, precisam estar constituídas conforme as legislações nacionais e que a totalidade dos funcionários em cargo de mando, como gerentes, diretores ou administradores sejam cidadãos venezuelanos. No caso de sociedades, não menos de 80% do Capital com direito a voto deve pertencer a venezuelanos ou a empresas que reúnam as mesmas características (Art. 14) (JURISTEL, 1941, p. 9-10).

Os candidatos à exploração dos serviços de radiodifusão devem apresentar ao Poder Executivo, por exemplo, além de informações pessoais, residenciais e profissionais; se o próposito da radiodifusão é comercial ou cultural; recursos financeiros disponíveis para construção e exploração; e justificativa em relação à conveniência, interesse ou benefício público a ser revertido pelo outorgamento da permissão (Art. 15º) (JURISTEL, 1941, p. 10, tradução nossa, grifo nosso).

A lei venezuelana é a única, das analisadas, a designar explicitamente, entre a documentação exigida quando da apresentação da candidatura à exploração de serviço de radiodifusão, uma explanação de motivos justificando a conveniência e o interesse ou benefício público da concessão solicitada. Vale dizer, todas as outorgas a pessoas físicas ou jurídicas são de interesse ou benefício público, independente da exploração ser para fins comerciais ou culturais. Contudo, permanece como as demais legislações a demandar recursos econômicos como um dos critérios ao outorgamento. O critério financeiro, num País de demasiada desigualdade econômica e social, contribui com os processos de interdição do discurso na radiodifusão, no qual a voz daqueles indivíduos ou grupos sem Capital é excluída ou mesmo separada do ambiente público de comunicação.

Os Artigos 26º e 27º apresentam as limitações de outorga por solicitante, determinando que "não se otorgarão permissões para mais de uma radiodifusora a cada pessoa física ou jurídica numa mesma localidade", contudo "concederá permissão para trasmitir em duas faixas quando pela índole do serviço se justifique plenamente a necesidade de usá-las e sempre que o interessado mantiver um transmissor para cada faixa"(JURISTEL, 1941, p. 12, tradução nossa).

De acordo com o título III, capítulo I, Artigo 41, “as estações de radiodifusão podem estabelecer-se com fins comerciais ou com fins, exclusivamente culturais” (JURISTEL, 1941, p. 12, tradução nossa). Para efeitos do discurso legal, isso quer dizer que as radiodifusoras comerciais são as únicas a poderem difundir programas comerciais, “e somente mediante a emissão de anúncios, propagandas e menções combinadas com a transmissão de conferências, concertos, obras teatrais, peças musicais, notícias, comentários e outros serviços de interesse geral e de divulgação cultural e científica” (JURISTEL, 1941, p. 12, tradução nossa).

A diferença das exclusivamente culturais é a possibilidade ou não de veicular venda de produtos, ou seja, o conteúdo da programação não prescinde do atendimento aos interesses e benefícios públicos. Porque, segundo o Artigo 42, nas transmissões das estações de radiodifusão comerciais devem “prevalecer programas artísticos e culturais; e os anúncios, propaganda e menções de índole comercial serão articulados em linguagem concisa e distribuídos de forma metódica e agradável, com o objetivo de não desvirtuar seu fim primordial de educação e entretenimento” (JURISTEL, 1941, p. 12, tradução nossa, grifo nosso).

O presente regulamento apresenta o maior número de limitações, restrições e proibições à liberdade de expressão, via serviços de radiodifusão. A lei constrói uma estrutura discursiva fechada e condicionante às transmissões e programas das estações radiodifusoras comerciais, com exceção das prescrições voltadas a proteger o idioma nacional, a saúde do público, a produção e classe artísitica nacional.

Nessa perspectiva caminham as regras demandadas à publicidade e propaganda comercial, visando inserção comedida de anúncios para “não diminuir a qualidade dos programas” (JURISTEL, 1941, p. 16, tradução nossa, grifo nosso). O Artigo 47 ainda delimita quantitativamente a propaganda comercial, restringindo que “entre cada número de programa não excederá cento e cinquenta palavras nem um (1) minuto de duração; e não poderá intercalar-se mais de três avisos ou anúncios (JURISTEL, 1941, p. 16, tradução nossa, grifo nosso). O Artigo 51 proíbe o “anúncio de produtos farmacêuticos e de medicamentos não aprovados pelo Ministério da Saúde e Assistência Social. Em todo caso, o texto dos anúncios dessa índole deve ser analisado pela Oficina que o Ministério habilite para tal fim.” (JURISTEL, 1941, p. 17, tradução nossa).

Inicia no Artigo 53º, justamente, a parte de proibições aos conteúdos a serem transmitidos pelas estações radiodifusoras.

[...]

> Artigo 53.- Fica absolutamente proibido trasmitir pelas estações radiodifusoras:
> [...]
> b) Conceitos que possam comprometer as boas relações de amizade entre os Países.
> c) Mensagens, discursos, prédicas e conferências nos quais se incitem à rebelião ou ao desrespeito das instituições e autoridades legítimas; e o desrespeito a essas mesmas instituições e autoridades.
> d) Propaganda tendente a subverter a ordem pública ou social.
> e) Propaganda política, quando envolva debate ou polêmica de pessoas ou partidos militantes.
> f) Improvisações sobre qualquier tópico, salvo as que necessariamente devem fazer-se com motivo da avaliação de um espetáculo.
> g) Notícias, mensagens ou prédicas que tenham por objeto entorpecer a ação da justiça.
> h) A propaganda imoderada ou insistente ao consumo de bebidas alcoólicas. Em todo caso, os anúncios referentes a ditas bebidas, requerem a aprovação prévia do Ministério da Saúde e Assistência Social.
> i) Conceitos que afetem de alguma maneira a reputação e bom nome das pessoas ou instituições.
> j) Sinais e notícias falsas, enganosas ou tendenciosas.
> k) Avisos que suscitem a especulação ou contenham declarações enganosas e advertências duvidosas.
> [...]
> m) Cuadros sombríos ou patéticos, narrações sensacionalistas, ou relatos de feitos pouco edificantes.
> n) Programas que apresentam pessoas que apareçam como possuidoras de poderes sobrenaturais, tais como adivinhos, magos, analizadores de caráter, ou programas que possam levar o público à crenças erradas.
> o) Em geral, tudo o que envolva cometer um delito castigado pelas leis penais venezuelanas.
> Parágrafo Único. – Fica também proibido o uso de códigos nas trasmissões. (JURISTEL, 1941, p. 18-19, grifo nosso)

A maioria das proibições citadas acima não são objetivas, utilizam expressões abertas a várias interpretações, a exemplo de "comprometer as boas relações", "incitar a rebelião ou ao desrespeito das instituições e autoridades legítimas", "propaganda tendente a subverter a ordem pública ou social", "improvisações sobre qualquer tópico", "entorpecer a ação da justiça", "relatos de feitos pouco edificantes", e "crenças erróneas ". O discurso reproduz o ambiente de repressão e hostilidade à liberdade de expressão, no caso, sobretudo, ao livre fluxo de informação, conhecimento, conteúdos artísticos e religiosos. É importante reiterar a convivência dessa legislação numa Venezuela formalmente não mais sob a égide de uma ditadura militar, quando a lei foi produzida e aprovada.

O discurso mais explícito de censura encontra-se na proibição de temas polêmicos e no direcionamento dos conteúdos artísticos, principalmente as críticas, informativos e de entretenimento. O Artigo 57 reserva ao Poder Executivo Federal "a faculdade de impedir ou proibir as polêmicas por rádio, de qualquer natureza que sejam, assim como quaisquer outras

transmissões contrárias aos fins da radiodifusão" (JURISTEL, 1941, p. 19, tradução nossa, grifo nosso). A finalidade da radiodifusão, seja comercial ou cultural, é o interesse ou benefício público, sendo, portanto, uma contradição do discurso legislativo a proibição do Estado à circulação de ideias diferentes, a presença do controverso no espaço público da radiodifusão.

Outros momentos de interdição ao livre fluxo dos conteúdos estão no Artigo 58, quando as transmissões de debates e discursos de assembleias, associações ou instituições de caráter não oficial necessitam de permição antecipada do respectivo Ministério. (JURISTEL, 1941, p. 19-20, tradução nossa, grifo nosso). Estão na direção empreendida aos conteúdos informativos pelo Artigo 59, ao determinar que "as notícias ou informações trasmitidas deven proceder de fontes fidedignas que constituam uma garantia de seriedade e exactitude. Em geral, as informaciones deven ser sucintas e concretar-se à enunciação dos fatos a que se refierem, evitando comentários ou interpretações pessoais." (JURISTEL, 1941, p. 20, tradução nossa, grifo nosso). Encontram-se no Artigo 60, quando da obrigatoriedade de enquadrar a crítica de ciência ou arte e comentários em geral a fins de "absoluta imparcialidade de juízo, excluindo toda apreciação que não esteja inspirada numa análise eminentemente científica ou artística" (JURISTEL, 1941, p. 20, tradução nossa, grifo nosso). Integram-se ao Artigo 62º :

> Artigo 62.- As obras teatrais, canções e demais números dos programas devem ajustar-se aos conceitos culturais das trasmissões de radiodifusão em geral.
> Não deven irradiar-se os números de programas:
> a) Que contenham licenças de linguagem em desacordo com a moral e os bons costumes.
> b) Que desvirtuem a correta pronúncia do castelhano pela inclusão abundante de modismos, remedos de outros idiomas, ou que ridicularizem os costumes.
> c) Que contenham piadas grosseiros, provérbios equivocados e, em geral, palavras indecentes.
> d) Que tenham por motivo central cenas grotescas ou amorais.
> e) Que ridicularizem a cultura ou façam zombaria de costumes e sentimentos humanos respeitáveis.
> f) Que abordem assuntos políticos, sociais ou religiosos de forma ofensiva às convicções de algún setor de ouvintes. (JURISTEL, 1941, p. 20, grifo nosso)

Semelhante às demais legislações analisadas, esse regulamento decreta às radiodifusoras a obrigatoriedade de transmitir, quando da conveniência governamental, "boletins de informações oficiais que não excedam de um mil e duzentas palavras no espaço de vinte quatro horas; e a pôr seus microfones, também gratuitamente, à disposição do Governo quando o Presidente da República ou os ministros se dirigirem à Nação em assuntos

de interesse público" (JURISTEL, 1941, p. 21, tradução nossa). Ademais, o Artigo 70º igualmente obriga as estações a disponibilizarem uma hora semanal para divulgação de temas de interesse nacional, cuja oportunidade e forma de uso será estabelecida pelo respectivo Ministério (JURISTEL, 1941, p. 21).

> Artigo 71.- Os programas a trasmitir-se deven ser enviados com vinte e quatro horas de antecedência, pelo menos, ao Ministério do ramo ou às Oficinas que oportunamente possam ser designadas. O Ministério e essas Oficinas tem direito a fazer observações e a pedir esclarecimentos sobre os números dos programas, quando o considerem necessário aos fins da radiodifusão.
> A trasmissão deve ajustar-se estritamente ao programa apresentado. (JURISTEL, 1941, p. 21, grifo nosso)
>
> Artigo 72.- Uma estação não pode fazer intercâmbio com outras estações do interior ou exterior do País, senão mediante licença especial do Ministério respectivo, o qual a concederá sempre que houver motivos justificados. O intercâmbio deve limitar-se aos materiais para que tenha sido autorizado. (JURISTEL, 1941, p. 21, grifo nosso)

O prévio envio da programação para análise dos órgãos estatais com possibilidade de intervenção, mais o impedimento do intercâmbio com outras radiodifusoras internas e externas, salvo licença especial do Ministério respectivo, fecham o conjunto de barreiras à liberdade de expressão e anulam o direito humano à comunicação. As infrações a essa legislação podem ser sancionadas com multa, suspensão temporária ou definitiva da outorga. São aplicadas, conforme o Artigo 187º, quando os radiodifusores, reiteradamente empregarem "seus aparelhos para fins diferentes daqueles para os quais foi concedida a permição" (JURISTEL, 1941, p. 40, tradução nossa). Aqueles que apresentam documentação falsa para conseguir a outorga sofrem sanção de suspensão indefinida da permissão (Art. 188) (JURISTEL, 1941, p. 40).

É importante reiterar qual a relação dos Países analisados com a principal legislação do Sistema Regional Americano de Direitos Humanos em matéria de liberdade de expressão: a Convenção Americana de Direitos Humanos. Todos são signatários do documento desde a sua aprovação em Assembleia Geral da OEA, em 1969, excetuando a Argentina, Bolívia e Brasil. Todos ratificam ou aderiram ao marco legal interamericano até o final dos anos 1980, ressalvando Brasil e Chile.

Significa que todos os Países, com reserva do Brasil, signatário da Convenção em 1990, descumprem politicamente, na década de 1980, o Artigo 13 da Convenção Americana

de Direitos Humanos, via legislações de radiodifusão. Figura igualmente nesse período, que todos os Estados analisados nesta investigação científica, isentos Brasil e Chile, com ratificação ou adesão no início dos anos 1990, violam juridicamente a legislação internacional da qual é parte.

São expostas, pela análise dos discursos legais, contradições, rupturas narrativas em direção ao sistema de proteção interamericano. No entanto, são insuficientes para caracterizar o aparato discursivo como um ambiente favorável à garantia da liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação. O contexto histórico de múltiplas desigualdades é muito loquaz à compreensão do quadro de interdição da palavra, através da radiodifusão, ainda fortemente presente em território latino-americano. Facundo também são as condições materiais e simbólicas alicerçadas, que condicionam e sofrem condicionamentos, no amparo, naturalização, legitimação e consolidação do modelo comunicacional vigente de rádio e televisão abertas.

A regulamentação do sistema radiodifusor, em todos os Países analisados, ao invés de representar contribuição efetiva ao exercício pleno da liberdade de expressão e caminhar ao encontro do direito humano à comunicação, exigências históricas à transformação radical da ambiência de violações sistemáticas e recorrentes aos Direitos Humanos, colabora legalmente à defesa dessas violações.

CAPÍTULO III

A DÉCADA DE 1990 – ESTADO MÍNIMO, NEOLIBERALISMO E A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

AMÉRICA, NO INVOCO TU NOMBRE EN VANO
América, no invoco tu nombre em vano.
Cuando sujeto al corazón la espada,
Cuando aguanto en el alma la gotera,
cuando por las ventanas
un nuevo dia tuyo me penetra,
soy y estoy en la luz que me produce,
vivo en la sombra que me determina,
duermo y despierto en tu esencial aurora:
dulce como las uvas, y terrible,
conductor del azúcar y el castigo,
empapado en esperma de tu espécie,
amamantado em sangre de tu herencia.
(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

Na década de 1990, dos Países analisados nesta pesquisa, todos já haviam ratificado ou aderido à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com exceção do Brasil (1992 e 1998 respectivamente). É o momento de aprofundamento das políticas neoliberais e de radicalização das suas consequências no continente. Além da pobreza e indigência, do baixo nível de desenvolvimento humano e de crescimento econômico dos Países, a política de integração está sendo seriamente ameaçada.

Marcada pela ofensiva do Consenso de Washington sobre o transcurso da integração regional, a América Latina é acuada pelo imperialismo estadunidense e seu projeto de poder sobre o continente (MARTINS, 2014, p. 1). Ainda sob a ótica de Martins (2014, p. 1), destacam-se as políticas cambiais e macroeconômicas do receituário neoliberal: derrubada das fronteiras comercial e financeira e edificação do regionalismo aberto, com os Tratados de Livre Comércio, inspirados no Tratado de Livre Comércio da América do Norte, culminando com o projeto da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A CEPAL reconhece a precarização da situação social da década e o aumento da pobreza e indigência em alguns Países, sobretudo na segunda metade dos anos 1990. E embora demonstre que houve na Região, de forma geral, uma diminuição dessas taxas entre a população abaixo da linha de pobreza (48,3% em 1990 e 43,8 em 1999) e em situação de indigência (22,5 em 1990 e 18,5 em 1999) (CEPAL, 2002, p. 38), alerta sobre um cenário não muito alentador.

> O crecimento econômico da América Latina em seu conjunto vem caracterizándo-se por baixo dinamismo e a instabilidade que obedece em parte ao cambiante entorno internacional. Assim, após a crise asiática, no ano 2002 se completará meia década perdida, com uma redução da ordem de 2% do produto por habitante em relação ao nível registrado no ano 1997. Esta cifra não somente se traduziu em deterioração da situação social e um aumento da pobreza, em especial durante o último biênio, senão que ademais compromete as possibilidades da região enquanto a gerar nos próximos anos condições que permitam um melhoramento substancial dos níveis de vida da população. (CEPAL, 2002, p. 35)

Dos Países analisados nesta pesquisa, a CEPAL faz o seguinte registro em relação à população abaixo do nível de pobreza e indigência: a Argentina, em 1990, tem 21,2% da sua população abaixo do nível de pobreza, passando a 19,7%, em 1999. Em relação à indigência, o País contabiliza, em 1990, 5,2% e 4,8%, em 1999. A Bolívia, no início da década, cataloga 53,1% de pobres, passando em 1999 para 60,6%; em 1990, são 23,3% de indigentes e 36,5%,

em 1999. O Brasil tem 48% de pobres, em 1990, e 37,5, em 1999. Em relação aos níveis de indigência, são 23,4%, em 1990, e 12,9%, em 1999. O Chile – assim como Argentina, Brasil e Uruguai - demonstra diminuição dos índices, com 38,6% de pobres, em 1990, passando a 20,6%, em 2000. No caso da indigência, são 12,9%, em 1999, e 5,7%, em 2000. O Equador apresenta um percentual abaixo do nível de pobreza da população, da ordem de 62,1%, em 1990, e 63,6%, em 1999. Os números da indigência chegam a 26,2%, em 1990, e 31,3%, em 1999. O Uruguai passa de 17,8% de pobres, em 1990, para 9,4, em 1999, com a indigência também caindo de 3,4, em 1990, para 1,8, em 1999. A Venezuela fecha juntamente com Bolívia e Equador o quadro de recrudescimento da pobreza e indigência, marcando 40%, em 1990, e 49,4%, em 1999, além de 14,6%, em 1990, a 21,7%, em 1999, respectivamente.

À frente desses números existem pessoas sem trabalho, emprego formal, excluídas do direito à moradia urbana e à terra, à segurança alimentar, à educação, ao lazer, à cultura, marginalizadas e discriminadas pela sua condição de classe, com todos os agravantes de gênero, étnicos, sexuais, religiosos e de faixa etária. Em meio a esse cenário visível, materialmente objetivo, opera uma violência invisível, silenciosa, mas não menos objetiva, a usurpação do direito à palavra, o impedimento à liberdade de expressão e o distanciamento abismal do direito humano à comunicação. Tem sido imperativo, portanto, pensar a pobreza e a indigência à luz dos níveis de violações cometidos a partir do uso das mídias para fins exclusivamente mercantis, singularmente da radiodifusão.

> As práticas discrecionárias e discriminatórias na concessão de frequências, o uso de mecanismos antidemocráticos como o leilão econômico, a falta de limites efetivos à concentração de meios e, em geral, o estabelecimento de barreiras ao acesso equitativo das comunidades indígenas, organizações sociais a outros meios não comerciais de rádio e TV, são comuns no continente americano. Os abusos na administração das concessões de radiodifusão tem como consequência o silenciamento de vozes dissidentes e diversas, em detrimento da pluralidade de informações e opiniões necessárias para a existência de nossas democracias. (AMARC ALC, 2009, p. 12-13)

O diagnóstico empírico da AMARC ALC dialoga com a observação teórica de Lander (2000, p.7) sobre uma sociedade historicamente destituída de alternativas à resiliência do Capital, especialmente na fase neoliberal do Capitalismo. A crença inexorável nas "expressões tecnocráticas e neoliberais hoje hegemônicas" (LANDER, 2000, p. 7) , é fruto da exteriorização "mais potente da eficácia do pensamento científico moderno [...] é o que pode ser literalmente descrito como a *naturalização das relações sociais*, a noção de acordo com a qual as características da sociedade chamada moderna são a expressão das tendências espontâneas e naturais do desenvolvimento histórico da sociedade" (LANDER, 2000, p. 7).

> A sociedade liberal constitui – de acordo com esta perspectiva – não apenas a ordem social desejável, mas também a única possível. Essa é a concepção segundo a qual nos encontramos numa linha de chegada, sociedade sem ideologias, modelo civilizatório único, globalizado, universal, que torna desnecessária a política, na medida em que já não há alternativas possíveis a este modo de vida. Essa força hegemônica do pensamento neoliberal, sua capacidade de apresentar sua própria narrativa histórica como conhecimento objetivo, científico e universal e sua visão da sociedade moderna como a forma mais avançada – e, no entanto, a mais normal – da experiência humana, está apoiada em condições histórico culturais específicas. (LANDER, 2000, p. 7)

Em uma relação de retroalimentação, o modelo sistêmico dos meios de comunicação de massa, como a radiodifusão na América Latina, é produto dessa engrenagem social e, por sua vez, a produz. As mídias massivas foram e continuam sendo um potente meio de disseminação, fortalecimento e cristalização da ideologia hegemônica. Por sua vez, a naturalização e legitimação de serviços públicos privatizados, como a radiodifusão, dificulta a luta dos movimentos sociais e populares por outras alternativas, como a democratização dos meios de comunicação. Uma pauta desconsiderada pelos governos neoliberais, na década de 1990, tendo em vista a necessária intervenção estatal sobre o ambiente regulatório. A proximidade com a censura dos governos militares acirra o discurso midiático comercial contra qualquer tentativa de regulamentação e controle social da radiodifusão. Como atenta Lander,

> O neoliberalismo é um excepcional extrato purificado e, portanto, despojado de tensões e contradições, de tendências e opções civilizatórias que têm uma longa história na sociedade ocidental. Isso lhe dá a capacidade de constituir-se no senso comum da sociedade moderna. A eficácia hegemônica atual desta síntese sustenta-se nas tectônicas transformações nas relações de poder ocorridas no mundo nas últimas décadas. O desaparecimento ou derrota das principais oposições políticas que historicamente se confrontavam com a sociedade liberal (o socialismo real e as organizações e lutas populares antiCapitalistas em todas as partes do mundo), bem como a riqueza e o poderio militar sem rivais das sociedades industriais do Norte, contribuem para a imagem da sociedade liberal de mercado como a única opção possível, como o *fim da História*. (LANDER, 2000, p. 7)

Essa purificação, sem tensões e contradições, opera no espaço público midiatizado, isolando e restringindo o direito à liberdade de expressão ao universo dos profissionais de imprensa e meios de comunicação massivos. A principal contenda em voga é a do Estado ainda impondo limites e restrições ao fluxo livre de informações, contrariando as regras básicas da democracia liberal representativa. Não entra em pauta a conformação do sistema de mídias, a direção unilateral da informação, a origem das informações, a possibilidade ou não

da comunicação. Não há alternativa ao modelo de informação e comunicação estruturado pelas mídias massivas empresariais, com especial atenção à dinâmica histórica de privatização dos serviços públicos de radiodifusão. Não obstante, Lander pondera e radicaliza:

> No entanto, a naturalização da sociedade liberal como a forma mais avançada e normal de existência humana não é uma construção recente que possa ser atribuída ao pensamento neoliberal, nem à atual conjuntura política; pelo contrário, trata-se de uma ideia com uma longa história no pensamento social ocidental dos últimos séculos. A busca de alternativas à conformação profundamente excludente e desigual do mundo moderno exige um esforço de desconstrução do caráter universal e natural da sociedade Capitalista-liberal. Isso requer o questionamento das pretensões de objetividade e neutralidade dos principais instrumentos de naturalização e legitimação dessa ordem social: o conjunto de saberes que conhecemos globalmente como ciências sociais. (LANDER, 2000, p. 7)

O desafio está posto também ao conjunto de conhecimentos e normas envolvendo o processo de reconhecimento, promoção, proteção e reparação dos Direitos Humanos, da liberdade de expressão ampliada ao direito humano à comunicação. O caminho de desconstrução da "naturalização da sociedade liberal" passa, obrigatoriamente, pela interpelação do modelo teórico/conceitual e empírico da comunicação social vigente na América Latina; pelo questionamento da estrutura midiática massiva fundada como titular absoluta do direito à liberdade de expressão e informação.

À vista das desigualdades de condições materiais e simbólicas recrudescidas na década de 1990, na Região, impõe-se como nunca um olhar radical para os discursos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos/Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão; e das legislações nacionais em matéria de radiodifusão. Primeiro, compreendendo esses discursos inseridos num contexto de democracia representativa, sob a ordem do Capital, na sua versão do Capitalismo neoliberal, mas reconhecendo a possibilidade de fissuras narrativas, de interpelações contra o sistema ainda operando com o sistema. Segundo, identificando, mesmo na opacidade, na categoria do não dito, o desvelamento das alternativas, o caminho do contrário, da reversão. E ,terceiro, sem abandonar a reflexão de Mészaros:

> Vivemos hoje em um mundo firmemente mantido sob as rédeas do Capital, numa era de promessas não cumpridas e esperanças amargamente frustradas, que até o momento só se sustentam por uma teimosa esperança. [...] Além do mais, esta impressão de fatal inalterabilidade parece ser reforçada por um dos *slongans* políticos mais frequentemente repetidos pelos que tomam as decisões por nós como justificativa de suas ações: *não há outra alternativa*. Essa opinião continua sendo enunciada sem qualquer preocupação pela desesperança que resultaria do fato de esta proposição ser verdadeira. É bem mais fácil resignar-se à irreversibilidade do dilema afirmada no determinismo cego deste *slongan* político de nosso tempo – sem sequer tentar uma avaliação, muito menos um questionamento, de suas seríssimas

> implicações – do que imaginar a forma de enfrenta-lo. (MÉSZÁROS, 2011, p. 37, grifo do autor)

1.Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatórios Anuais sobre Liberdade de Expressão da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

Além do desfecho da "Guerra Fria", com a queda do socialismo real nos Países do Leste Europeu e na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, dois acontecimentos marcam o Sistema Global e o Sistema Regional Americano nos anos 1990. Em Viena, acontece a Conferência Mundial de Direitos Humanos, a última do século XX, aprovando a Declaração e Programa de Ação de Viena 1993; e no âmbito da OEA, a criação da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, em 1997.

Um dos principais saldos da Conferência Mundial de Viena 93 é a reafirmação da indivisibilidade, interdependência e correlação dos Direitos Humanos, de modo a deixar definitivamente no passado a sua hierarquização. Por exemplo, a garantia legal e a efetivação real das políticas de segurança alimentar igualmente dependem da visibilidade da violação do direito humano à alimentação no espaço público midiático, do fluxo livre e multilateral das informações e do conhecimento. O discurso formal restrito e atrofiado da liberdade de expressão, bem como a seletividade no seu pleno exercício via radiodifusão, contribui sensivelmente à manutenção das assimetrias sociais, políticas, econômicas e culturais.

O caminho trilhado até a criação e implementação da primeira Relatoria sobre Liberdade de Expressão, a partir desse decênio, reforça a importância para a Região do tema da liberdade de expressão, do direito de acesso à informação e da radiodifusão plural e democrática. Eles ocupam lugar de destaque entre os diagnósticos, desafios e recomendações sobre a situação de proteção e violação dos Direitos Humanos nos Estados-parte da Organização Americana. Assim, a geopolítica mundial e regional, como também o recrudescimento dos efeitos negativos da globalização econômica, social e cultural, são os objetos de tensão do discurso da Comissão Interamericana e da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão, nos anos 1990. Segue a seguir os documentos analisados:

QUADRO DOS RELATÓRIOS ANUAIS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

DÉCADA DE 1990:
1. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1989-1990
2. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1990-1991
3. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1991
4. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1992 – 1993
5. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1993 (A CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS E O SISTEMA INTERAMERICANO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: PROMOÇÃO E PROTEÇÃO REAFIRMADAS)
6. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1994
7. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1996
8. RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 1997
9. RELATÓRIO ESPECIAL DO RELATOR SOBRE A LIBERTADE DE EXPRESSÃO 1998 (RELATORIA PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO)
10. RELATÓRIO ANUAL DO RELATOR ESPECIAL PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO 1999

1.1 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1989-1990)

O primeiro Relatório da Comissão Interamericana, 1989-1990, reitera a importância de participação dos Países no desenvolvimento e ratificação dos convênios internacionais destinados a promover e defender a vigência dos Direitos Humanos através do SIDH. O discurso inicia notificando entre as recomendações específicas aquelas relacionadas aos "campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaracion Americana de los Derechos y Deberes del

Hombre y la Convencion Americana sobre Derechos Humanos" (OEA, 1990, tradução nossa). Volta a conclamar um debate, na década que se inicia sobre

> a. […]da vigência que na prática tem os direitos incluídos na Convenção Americana; sobre as dificuldades existentes para seu efetivo gozo; respeito à conveniência de incorporar novos direitos, tanto individuais como coletivos, assim como sobre a possibilidade de modificar os mecanismos e procedimentos existentes afim de tornar-los mais efetivos". (Informe Anual CIDH 1988-1989, p. 254). (OEA, 1990)

O Relatório, mais uma vez, explicita sobre a distância entre os direitos garantidos formalmente na Convenção Americana e o grau de efetivação pelos Países, seja através de um sistema político capaz de cumprir com os direitos civis e políticos, seja por meio de um modelo econômico em sintonia com os Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais. Continua o questionamento sobre a propriedade de incorporação de novos direitos e de mudanças procedimentais e nos mecanismos capazes de pontencializar sua efetivação.

A realidade da América Latina, de extrema probreza e indigência, com destaque negativo para os Países que possuem maior contigente populacional de indígenas, caso da Bolívia, Equador e Venezuela, é vocalizada indiretamente nesse primeiro Relatório e diretamente nos futuros. Outro ponto a grifar é a sintomática crítica realizada contra a incapacidade de os sistemas políticos, econômicos e culturais, até o momento, lidarem com a extrema pobreza. O discurso da Comissão, pós-socialismo real e aclamação unilateral do modelo Capitalista, na sua vertente neoliberal, opera rasurando a certeza hegemônica. Reconhece que nenhum sistema, até então, conseguiu enfrentar o problema da extrema pobreza, embora tenham ocorrido conquistas pontuais em alguns Países.

> […] Por último, a Comissão, com referência ao Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), deseja reiterar o expressado nos informes anteriores.*
> […]Acrescentou a Comissão que os esforços para eliminar a extrema pobreza tiveram lugar sob sistemas políticos, económicos e culturais radicalmente diferentes. Ditos esforços produziran, por sua vez, resultados espetaculares como foi demonstrado nos Países que ampliaram os serviços de atenção à saúde pública ao nível mais baixo da sociedade, que abordaram sistematicamente o problema do analfabetismo massivo, que empreenderam programas integrais de reforma agrária ou que extenderam o benefício da seguridade social a todos os setores da população.
> Até agora, não existe nenhum sistema político ou econômico, nenhum modelo individual de desenvolvimento, que tenha demonstrado uma capacidade exclusiva ou claramente superior para promover os direitos econômicos e sociais; mas qualquer que seja esse sistema ou modelo, deverá atender prioritariamente à realização daqueles fundamentais direitos que permitam eliminar a extrema pobreza. (OEA; CIDH, 1990)

Ao mesmo tempo da admissão de ser o problema da extrema pobreza um fenômeno enraizado as estruturas dos sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, daí a premência em diagnosticar a sua permanência nos diferentes sistemas, a Comissão silencia sobre o sistema causador da extrema probreza. A preocupação restringe-se ao modelo capaz de exterminá-la, mas deixa no campo do não dito a sua gênese. Sobre a relação de causa e efeito no sistema sociometabólico do Capital, Mészáros fala:

> Se é verdade, como dizem eles, que "*não há alternativa"* para as determinações do sistema do Capital no "*mundo real"*, então a própria ideia de *intervenções causais* – não importa se grandes ou pequenas – deve ser condenada como absurda. A única mudança admissível em tal visão de mundo pertence ao tipo que se preocupa com certos *efeitos* negativos estritamente limitados, mas sem qualquer efeito sobre sua *base causal* – o sistema dado de controle metabólico. [...] Contudo, se há uma interpretação que realmente merece ser chamada de absurdo total no reino da reforma social, esta não é a defesa de uma grande mudança estrutural, mas precisamente aquele tipo de exagerado otimismo cheio de explicações que *separa os efeitos de suas causas*. É por isto que a "guerra à pobreza", tantas vezes anunciada com zelo reformista, especialmente no século XX, é sempre uma guerra perdida, dada a estrutura causal do sistema do Capital – os imperativos estruturais de exploração que produzem a pobreza. (MÉSZÁROS, 2011, p. 39, grifo do autor)

Seria o caso de repensar a relação pobreza extrema e Capital "para além" do Capitalismo. Já de início é importante então situar o lugar de fala da CIDH e da própria OEA, instrumentos internacionais de promoção, proteção e reparação de direitos parte da estrutura do Estado democrático, mas neoliberal Capitalista. Essa posição marca profundamente a ordem discursiva da Comissão, todavia não anula a possibilidade de interpelação do sistema, mesmo que apenas nas suas consequências e agindo sob sua organização. Mesmo nesse discurso inicial a Comissão revela a ambiguidade da sua situação.

1.2 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1990-1991)

No Relatório Anual de 1990-1991, a Comissão registra que a Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica vincula 22 dos 35 Países membros da OEA. A ratificação ou adesão desse instrumento pelos Estados faltosos é novamente ponto de pauta das recomendações da Comissão à Assembleia Geral da OEA. No quadro dos Países estudados na presente investigação, apenas o Brasil permanece, em 1991, sem validar ou afiliar-se à Convenção.

O recente processo de redemocratização da Região eleva a relação da democracia representativa com os Direitos Humanos no Sistema Interamericano para ser a base das reflexões no corrente Relatório. Este atenta sobre a importância da "eleição popular de quem exerce o poder político", como um dos elementos centrais da democracia representativa,

“forma de organização do Estado explicitamente adotada pelos membros da Organização dos Estados Americanos”. E explica que diferentemente do Sistema Global, o Sistema Regional Americano, na sua carta constitutiva, adota como norma essa organização política, ou seja “a solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que com ela se perseguem, requer a organização política dos mesmos sobre a base do exercício efetivo da democracia representativa”(OEA;CIDH, 1991, tradução nossa).

> [...]Seguros de que o sentido genuíno da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro que o de consolidar neste Continente, dentro do marco das instituições democráticas, um regime de liberaade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem. ” (OEA;CIDH, 1991)

Nesse trecho acima, é possível identificar a principal linha norteadora da ordem discursiva da CIDH, que assegura não ser possível garantir e efetivar direitos fora do marco das instituições democráticas. O regime a defender, aquele no qual os indivíduos têm a liberdade de escolher seus governantes e, por sua vez, estes respondem pela “justiça social”, encerra-se no paradigma da democracia liberal. A gênese de uma integração regional, baseada na solidariedade e na “boa vizinhança”, está na universalidade da democracia representativa no continente. Dela depende o modelo social fundado no respeito aos Direitos Humanos. Há, na última frase, “direitos essenciais do homem”, uma reprodução do discurso da Declaração Americana que usa o termo “direitos e deveres do homem”, ao invés de Direitos Humanos. No cômputo geral, o discurso da Comissão sobre os Direitos Humanos, não é essencialista, sexista ou mesmo hierárquico. Ao contrário, há uma salvaguarda da relação indivisível e de interdependência.

O presente Relatório reafirma princípios e características do sistema democrático representativo e sua vinculação com os Direitos Humanos, segundo a Declaração de Santiago, adotada em 1959 pela Quinta Reunião de Consulta de Ministérios de Relações Exteriores, etapa de criação da CIDH.

> [...]
>
> 1. O princípio do império da lei deve ser assegurado mediante a independência dos poderes e a fiscalização da legalidade dos atos do governo por órgãos jurisdicionais do Estado.
>
> 2. Os governnos das Repúblicas americanas deven surgir de eleições livres.
>
> 3. A permanência no poder, ou o exercício deste sem prazo determinado e com manifesto propósito de perpetuação, são incompatíveis com o exercício efetivo da democracia.
>
> 4. Os governos dos Estados Americanos deven manter um regime de liberdade individual e de justiça social fundado no respeito dos direitos fundamentais da pessoa humana.

> 5. Os direitos humanos incorporados na legislação dos Estados Americanos deven ser protegidos por meios judiciais eficazes.
>
> 6. O uso sistemático da proscrição política é contrário a ordem democrática americano.
>
> 7. A liberdade de imprensa, de rádio e televisão, e em geral a liberdade de informação e expressão são condições essenciais para a existência de um regime democrático.
>
> 8. Os Estados Americanos, com o fim de fortalecer as instituições democráticas, deven cooperar entre sí na medida de seus recursos e dentro dos termos de suas leis para consolidar e desenvolver sua estructura econômica, e com o fim de conseguir justas e humanas condições de vida para seus povos. (OEA;CIDH, 1991)

Algumas expressões marcam o discurso da Comissão, como o "princípio do império da lei"; "independência dos poderes"; "eleições livres"; "regime de liberdade individual"; "Direitos Humanos incorporados às legislações dos Estados"; "proscrição política"; "liberdade de imprensa, do rádio e da televisão"; "liberdade de informação e expressão". Vale dizer que os marcos regulatórios dos Estados têm importância fundamental para a garantia e efetivação dos Direitos Humanos, por isso devem surgir e serem fiscalizados, com base na independência dos poderes, mas dentro de seus limites. A participação livre dos indivíduos termina no exercício de eleições livres. Para a consolidação da democracia representativa é fundamental a liberdade dos meios de comunicação de massa, do fluxo livre de notícias e no direito de todo indivíduo a emitir e receber informações, sem barreiras.

> [...]
>
> A Comissão tem observado que não é estranho que a elaboração jurídica hemisférica tem insistido na existência de uma relação direta entre o exercício dos direitos políticos assim definidos e o conceito de democracia como forma de organização do Estado, o qual por sua vez pressupõe a observância dos outros direitos humanos fundamentais. Portanto, na opinião da Comissão, o conceito de democracia representativa baseia-se no princípio de que é o povo o titular da soberanía política e que, no exercício desta soberania, elege a seus representantes – nas democracias indiretas - para que exerçam o poder político. Estes representantes, ademais, são eleitos pelos cidadãos para aplicar medidas políticas determinadas, o qual por sua vez implica que tenha existido um amplo debate sobre a natureza das políticas a aplicar – liberdade de expressão - entre grupos políticos organizados – liberdade de associação - que tenham tido a oportunidade de expressar-se e reunir-se públicamente – direito de reunião. (OEA;CIDH, 1991)

A questão da liberdade de expressão e de associação entra, logo nesse início, como o direito político de grupos organizados a debaterem livremente. A soberania popular exercida, a partir da escolha dos seus dirigentes, carece de um espaço público aberto ao debate e à mobilização. Para a Comissão, a vigência dos direitos e liberdades mencionados requer a existência do Estado de direito, a saber "uma ordem jurídica e institucional na qual as leis se

antecipem à vontade dos governantes e onde exista um controle mútuo entre as instituições, com o objetivo de preservar a pureza da expressão da vontade popular" (OEA; CIDH, 1991).

Em reprodução do texto do Relatório de 1979-1980, a Comissão explicita a indivisibilidade entre o direito à liberdade de expressão, como participação política na democracia representativa, e o direito à organização de partidos e associações políticas, "que através do debate livre e da luta ideológica podem elevar o nível social e as condições econômicas da coleetividad, e exclui o monopólio do poder por um só grupo ou pessoa" (OEA;CIDH, 1991, tradução nossa).

O mais importante dessa afirmação, tendo em vista o discurso hegemônico do fim das ideologías, é a validade e defesa das lutas ideológicas como um caminho necessário à democratização da política, ao desenvolvimento social e econômico da "coletividade", por um organismo estruturado sob a ordem política e econômica do Capital. Embora a Comissão tenha como foco principal o fim das ditaturas militares, no início da década de 1980, e a consolidação da redemocratização, no início dos anos 1990, não deixa de ser um exemplo interessante da disputa narrativa no Sistema Americano, deixando evidentes as fissuras da ordem do discurso hegemônico de não alternativas ao neoliberalismo.

> [...]
>
> Não se trata somente de observar, como surge da própria Carta da OEA e de outros instrumentos do sistema interamericano, a relação orgânica que existe entre a democracia representativa e os direitos humanos. A experiência que a Comissão constatou nas ações é que as graves violações aos direitos humanos que tem acontecido ou estão ocorrendo em alguns Países da América devem-se principalmente à falta de participação política da cidadania, a qual é negada pelas autoridades que exercem o poder. A resistência de tais autoridades para dar os passos necessários com o fim de reestabelecer a democracia representativa, por uma parte, tem acentuado a tirania e, por outra, tem conduzido à graves confrontos sociais os quais inclusive tem desembocado para que tanto o governo como os setores opositores mais extremos, diante da falta de opções pacíficas e racionais, manifestam sua preferência pelo emprego da violência como única forma de resolver os conflitos. (OEA; CIDH, 1991)

Por outro lado, o discurso hegemônico da democracia representativa e da obediência às leis coloca em um mesmo patamar a violência praticada pelo Estado repressor e a cometida, em reação, pelos movimentos antiditatoriais. Nivelar as ações dos movimentos sociais ao subsolo dos crimes militares ou aos cometidos pela arbitrariedade da polícia estatal evidencia o comprometimento da Comissão com a ordem do Capital, em tempos de Capitalismo neoliberal, fundada, principalmente, no positivismo jurídico e na obediência civil. A desigualdade na participação política persistente nas democracias liberais

representativas não aparece no discurso da Comissão. Ao contrário, ratifica-se a premência da democracia, nos moldes da representação popular, via eleições dos seus dirigentes, como única saída aos Direitos Humanos na Região latino-americana. Muito embora, no atual contexto de desmilitarização dos Estados, é reconhecida a prioridade entre as inúmeras demandas.

> Tal experiência confirma que somente, pois, na democracia pode haver uma auténtica paz social e respeitar-se os direitos humanos e que é a democracia o único sistema que permite uma interação armoniosa de concepcões políticas diferentes e na qual, através do equilíbrio interistitucional que ela estabelece, podem exercer-se os controles necessários para corrigir os erros ou abusos das autoridades. (Informe Anual de la CIDH 1985-1986, p. 203). (OEA; CIDH, 1991)

Na correlação direta entre democracia representativa e Direitos Humanos, a Comissão ressalta, por último, a interdependencia entre direitos econômicos, sociais e culturais e a não limitação dos direitos políticos.

> Completa-se esta visão hemisférica do exercício dos direitos políticos no contexto do regime democrático de governo com o necessário desenvolvimento e promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem cuja adequada vigência do exercício dos direitos políticos resulta severamente limitado e a permanência mesma do regime democrático gravemente ameaçada. […](OEA; CIDH, 1991)

1.3 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1991)

Em fevereiro de 1992, aprova-se outro Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, referente, especificamente ao ano de 1991, cujas recomendações gerais destacam a ausência de Estados membros que ainda não ratificaram a Convenção. Solicita também aos Estados não ratificadores o reconhecimento da competência da CIDH para receber e examinar comunicações entre os Estados.

> [...]
> 5. Que a Assembleia Geral declare a obrigação dos Estados de que promover a vigência dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na medida de seus recursos, é a base de um desenvolvimento genuino e permanente, e forma parte do gozo indivisível dos direitos humanos. Que por conseguiente, os ajustes econômicos deven estruturar-se de maneira tal que não prejudiquem ainda mais aos setores de menores recursos, mais vulneráveis e que mais tem sido castigados pelas situações internas de violência e de contração econômica. (OEA; CIDH, 1992)

Há uma latente preocupação com a situação econômica dos Países, somada à política de violações dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, e impondo aos Estados resoluções voltadas à melhoria dos setores mais frágeis e debilitados. A despeito de, no campo econômico, o discurso permanecer sendo o de redução de danos, o de evitar ou corrigir as

possíveis distorções do regime econômico adotado, há a constatação dos problemas oriundos de um ajuste econômico estrutural.

1.4 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1992-1993)

No Relatório de 1992-1993, as recomendações gerais voltam a destacar essa adversidade:

> […]
> 12. Que a Assembleia Geral reafirma que a erradicação da pobreza extrema, a eliminação das causas do subdesenvolvimento econômico e das injustiças sociais, assim como o fortalecimento das instituições democráticas são a base para garantir a proteção e promoção dos direitos humanos no hemisfério. [...] (OEA;CIDH, 1993)

Não há como pensar na promoção e proteção dos Direitos Humanos sem uma transformação estrutural forjada na "erradicação da pobreza extrema e na eliminação das causas do subdesenvolvimento econômico e das injustiças sociais". O mais importante e diferencial nesse relatório é quando fala em "eliminação das causas". Todavia não haja uma crítica direta ao então modelo econômico em voga nos Países latino-americanos, o Capitalismo neoliberal, é possível identificar um desvio da ordem discursiva, denotando mais uma importante fissura narrativa. Mesmo em opacidade, a fala da Comissão reverbera a crítica para além dos efeitos, indo à conformação, ao arcabouço da pobreza, do subdesenvolvimento e das injustiças.

1.5 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1993 – A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e o Sistema Interamericano para a Proteção dos Direitos Humanos: promoção e proteção reafirmadas)

Em fevereiro de 1994, aprova-se outro Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos referente, especificamente, ao ano de 1993, tendo em vista sobretudo a realização nesse mesmo ano da Conferência Mundial de Direitos Humanos – Declaração e Programa de Ação de Viena 1993. Nesse Relatório Anual evidenciam-se - no Sistema Interamericano para Proteção dos Direitos Humanos - o discurso da Conferência Mundial: a necessidade de reafirmação da promoção e proteção dos direitos. Entre os temas centrais da Declaração da Conferência vocalizados pela Comissão nesse Relatório, estão:

> [...]
> A interrelação essencial e a indivisibilidade dos direitos humanos, constituem o princípio unificador subjacente ao trabalho da conferência. Embora tenha sido debatido amplarmente ao longo dos anos a relação entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, a Declaração da conferência sublinha que: "Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre sí". A Declaração condena por igual as violações flagrantes aos direitos civis e

> políticos e as dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os representantes na conferência também sublinharam a relação entre desenvolvimento econômico, direitos humanos e democracia. A Declaração, também reconhecendo a necesidade de apreciar a diversidade de tradições históricas e culturais, manifesta que é obrigação dos Estados "sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais". (OEA; CIDH, 1994, grifo nosso)

Finalmente, é oficial o princípio unificador subjacente aos Direitos Humanos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais. A divisão outrora entre os Estados Capitalistas, defensores das liberdades civis e políticas, e os Estados socialistas, tutores das igualdades socioeconômicas, dá lugar, após a Guerra Fria, ao discurso da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos.

O que a Declaração de Viena consensua formalmente entre os Estados parte do sistema global, não ausente de tensões e debates[62], é que os Direitos Humanos estão relacionados de forma a reclamarem uns aos outros, a saber, a liberdade de expressão demanda condições materiais simétricas, entre os povos, entre os indivíduos e coletivos nacionais para ser efetivada plenamente; a extrema pobreza interdita o direito de ir e vir, marginaliza e aprisiona suas vítimas e sequestra sua dignidade como pessoa humana, mesmo que elas possam eleger seus representantes livremente; a privatização mercantil do espaço público midiatizado reproduz no campo do simbólico as desigualdades da vida material, além de poder contribuir historicamente com sua naturalização e legitimação.

> [...]
> A Declaração da conferência observa especificamente: "a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente". É importante observar que a Conferência Mundial reconheceu que os organismos de direitos humanos desempenham uma função decisiva, não somente enquanto à proteção de direitos e liberdades individuais, mas também em matéria de promoção e apoio ao desenvolvimento de democracias sólidas. O sistema interamericano, desde sua criação, tem reconhecido que a promoção e a consolidação da democracia é parte integrante do cumprimento de suas metas. (OEA; CIDH, 1994)

O reforço da Comissão, em solo latino-americano, à relação de interdependência entre democracia representativa, desenvolvimento e respeito aos Direitos Humanos é,

[62] Os Países ocidentais foram acusados de querer impor ao mundo a sua visão sobre a dignidade da pessoa humana. A partir de Viena 1993 desencadeia-se, de forma condutente, a tese dos relativistas culturais, como também a crítica sobre uma universalidade artificial e impositiva, sem considerar a história, a soberania e a autonomia dos povos não ocidentais em busca da dignidade.

especialmente, com foco no fortalecimento e consolidação do processo de redemocratização ainda na infância, em muitos Países da Região. Não obstante a fala explícita de amparo, como "parte integrante do cumprimento de metas", prioritário à democracia representativa, vale dizer ao modelo clássico de democracia liberal, o discurso da Comissão não deixa de relacionar o sucesso das liberdades políticas no continente com o desenvolvimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. E justifica o olhar atento às questões políticas, mas sem abandonar os demais Direitos Humanos.

> [...]
> O fim da guerra fria e as mudanças concomitantes na comunidade internacional são catalizadores de um movimento em direção à efetiva democracia representativa. Este deslocar no sentido da democratização establece o clima apropiado e necessário para o progresso no campo dos direitos humanos. Não obstante, esta nova era fomenta importantes desafios a este hemisfério, que tem dado exemplos trágicos e brutais de supressão governamental da votade pública. A Comissião Interamericana, junto com outros órgãos e instituições da Organização, pode e deve desempenhar um papel na promoção e consolidação do sistema democrático que configura o requisito essencial para a realização efetiva de todos os direitos humanos. (OEA; CIDH, 1994)

O discurso da Comissão, nesse momento, quando escolhe o político e não o econômico como principal bandeira dos Direitos Humanos, melhor dito, quando condiciona os Direitos Humanos à questão da democracia representativa, cai em contradição. O principal porquê é a realidade histórica de iniquidades socioeconômicas na América Latina, antes e depois dos regimes ditatoriais. O problema de respeito aos Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais na Região, do subdesenvolvimento, tem raízes coloniais, sem dúvida, mas recrudesce na alavancada do Capital, na sua fase do Capitalismo industrial monopolista e na presente variante neoliberal.

Por outro lado, há uma narrativa fora da ordem a favor das populações indígenas como sujeitos políticos, sociais, econômicos e culturais. O fato da Conferência se realizar no Ano Internacional dos Povos Indígenas provocou uma atenção especial ao tema. A Conferência recomenda à Assembleia Geral da ONU que proclame, a partir de 1994, uma década internacional dos povos indígenas. A Comissão reafirma o discurso de Viena 1993 ao conclamar aos Estados parte do sistema regional para também "garantir a total e livre participação das populações indígenas em todos os aspectos da sociedade, em particular naqueles que lhes preocupam" (OEA;CIDH, 1994, tradução nossa).

Na expressão das recomendações do Relatório específico sobre 1993, a Comissão reitera a preocupação da Conferência Mundial em fortalecer o marco jurídico internacional

para a promoção e proteção dos Direitos Humanos. Segundo o Relatório, "[...]esta tem sido uma inquietação vital do sistema interamericano" (OEA; CIDH, 1994, tradução nossa). O discurso mais uma vez convida os Estados membros da OEA, que ainda não são parte, a ratificarem ou aderirem à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aceitarem a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos como condição à consolidação do sistema de proteção na Região.

1.6 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1994)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1994 destaca a adesão da mesma às decisões adotadas pelos chefes de Estados na Cúpula das Américas, realizada em dezembro de 1994. Nesse momento, todos os Países aqui analisados ratificaram ou aderiram à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As recomendações específicas e gerais desse relatório reproduzem as da Cúpula e acrescentam alguns comentários.

O relatório novamente conclama os Países à adesão aos instrumentos de Direitos Humanos; a cooperar plenamente com todos os órgãos de Direitos Humanos interamericanos e das Nações Unidas, sobretudo pela ausência de cumprimento das recomendações formuladas pela Comissão, "particularmente lamentável quando as mesmas se referem a violações graves dos direitos fundamentais garantidos pela Convenção" (OEA; CIDH, 1995, tradução nossa). Outras recomendações estão no campo da relação entre educação e promoção dos Direitos Humanos e da necessidade de revisões legislativas.

> [...]
> 3. Desenvolver programas para a promoção e a observância dos direitos humanos, incluidos programas educativos para informar à população de seus direitos legais e de sua obrigação de respeitar os direitos dos demais
> [...]
> Estes programas, como a Comissão observou anteriormente, deven ser organizados por cada Estado com atenção a sua própria idiossincrasia e cultura e prefencialmente devem abarcar todos os setores da população, começando no nível do ensino primário, seguindo depois com a educação secundária, e a universitária, e de pós-graduação mediante cursos especiais sobre proteção nacional e internacional dos direitos humanos. É muito importante que os programas de promoção sejam extensivos a setores que tenham uma especial responsabilidade na vigilância dos direitos humanos e na sua proteção, como são os juízes, os membros do Ministério Público e os integrantes das forças de segurança, incluídas as Forças Armadas. (OEA; CIDH, 1995, grifo do autor)

A Comissão interliga aqui o direito humano à educação e à diversidade cultural ao direito de acesso à informação e ao conhecimento sobre os Direitos Humanos. A Comissão inicia, a partir de 1994, um discurso mais incisivo sobre a responsabilidade do Estado na

promoção dos Direitos Humanos, além da sua obrigatoriedade de garantia e efetivação. É significativo o discurso da Comissão sobre a importância primordial das políticas de Estado sociais, econômicas e culturais, bem como de um marco regulatório em garantia aos Direitos Humanos. Uma explanação formal, embora não explícita, contra o modelo neoliberal de Estado mínimo.

> [...]
> 5. Revisar e fortalecer as leis para a proteção dos direitos dos grupos minoritários e das populações e comunidades indígenas, com o fim de assegurar que não sofram discriminação, garantir que gozem de proteção legal plena e igualitária e facilitar sua ativa participação cívica. Apoiar um processo para estudar e aumentar a proteção dos direitos dos indígenas nos Estados membros da OEA e elaborar com presteza uma firme declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos indígenas. (OEA; CIDH, 1995, grifo do autor)

Como no Relatório de 1993, os grupos considerados minorias, no sentido de ter acesso aos Direitos Humanos, como as populações indígenas, ocupam o discurso da Comissão fundamentado em denúncias recebidas sobre assassinatos, torturas e genocídio de povos indígenas, "violações provenientes de invasões de terras, construções de caminhos, projetos de colonização, fazendas que atentam contra o habitat, ataques e massacres a populações indígenas civis durante ações militares contra guerrilhas, discriminação e ataques **à liberdade de expressão e cultos"** (OEA;CIDH, 1995, tradução nossa, grifo do autor).

É a primeira vez que a Comissão, dos Relatórios analisados até aqui, defende explicitamente a liberdade de expressão e o direito humano à cultura das populações indígenas. O conceito aparece ampliado ao direito coletivo de emitir livremente ideias, informações e conhecimento, inclusive através das suas tradições culturais. A denúncia contra o silêncio forçado de populações em situação permanente de risco de vida, insegurança econômica, social e apagamento cultural é condição premente ao direito humano à comunicação, para além da visão liberal de liberdade de expressão.

Contudo, a Comissão não denuncia as causas da situação de violência física, material e simbólica, a atingir essas populações. Maiores vítimas das privatizações neoliberais em Países como Bolívia, Equador, Venezuela e Brasil, as populações indígenas lutam por terra, água, alimentos, mobilidade segura, por ter voz nos espaços públicos e governamentais. São o principal exemplo das interdições discursivas, "exclusão", "separação" e "vontade de verdade". O lugar de fala permitido a eles é o dos loucos, criminosos, delinquentes, ignóbeis. Daí o tamanho significado do atual discurso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em defesa dessas vozes, ainda que seja à luz de uma política de redução de danos.

1.7 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1996)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1996[63], de acordo com as análises sobre o desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região, conforme o grau de promoção, proteção e reparação dos Estados membros da OEA, e destacando os pontos elencados como prioridades dentro do marco regional (entre eles, os órgãos de aplicação da lei e de segurança cidadã, direitos das crianças e discriminação racial), faz as seguintes recomendações:

> […]
>
> **2. Que os Estados membros adotem medidas para fortalecer a competência dos órgãos e pessoas encarregados da aplicação da lei, para que levem a cabo sua missão de manter a paz e promover segurança, respeitando sempre plenamente os direitos e as liberdades reconhecidas dos cidadãos**
>
> A aplicação da lei é uma função básica do Estado, função que, como indica o ímpeto de nosso Hemisferio no sentido da consolidação da democracia, está necessariamente subordinada às instituições competentes do governo civil. Embora as estruturas estatais encarregadas de aplicar a lei tenham evoluído em certos casos para adequar-se à transição ao exercício do poder democrático, preocupa à Comissão que em alguns Países se contrata pessoas sem a devida seleção e lhes atribuem tarefas sem o debido treinamento, e suas instituições não dispõem dos recursos humanos e materiais requeridos para levar a cabo suas funções. Também, a Comissão recomenda aos Estados membros por em prática por parte dos integrantes de suas forças de polícia as normas das Nações Unidas sobre a conduta dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei. (OEA; CIDH, 1997, grifo do autor)

A Comissão realça o êxito do hemisfério na tarefa de redemocratizar o Estado, deixando a obrigação de fazer cumprir a lei sob a responsabilidade de governos civis, mas denuncia a falta de formação e adequado treinamento dos funcionários. As instituições, por sua vez, carecem de condições humanas e materiais ao desempenho básico de suas funções. No ítem segurança cidadã, acentua, mesmo indiretamente, o problema da violência policial. O discurso da Comissão avança em relação ao conceito de democracia, saindo um pouco da circunscrição da liberdade de escolha dos dirigentes pela população, e entrando no necessário processo de democratização da sociedade. Ou seja, não adianta apenas a garantía de governos civis, quando toda a estrutura legislativa e de segurança pública está enraizada nos paradigmas do antigo regime militar. E evidencia as adversidades relacionadas à infancia e à discriminação racial.

---

[63] O Relatório Anual de 1995 não apresenta recomendações, daí não ter sido analisado no referente estudo.

> […]
> 3. **Que os Estados membros projetem novas iniciativas para proteger os direitos da criança, cuja condição e vulnerabilidade justificam uma proteção especial a fim de salvaguardar seu desenvolvimento**
>
> […]O artigo 19 da Convenção Americana e o artigo VII da Declaração Americana recogem ao consenso que existe no Continente de que as crianças tem direitos a medidas especiais de proteção. As crianças das Américas representam a possibilidade futura de que nossa região logre o "regime de liberdade pessoal e justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais do homem" que se fixa como objetivo no preâmbulo da Convenção Americana. (OEA; CIDH, 1997, grifo do autor)
> […]
> Tendo em conta o anterior, a Comissão recomenda como medidas básicas:
>
> Que cada um dos Estados membros ponham em marcha medidas concretas para assegurar que toda criança dentro de sua jurisdição tenha acesso à educação necessária para seu pleno desenvolvimento e à participação efetiva em uma sociedade democrática e pluralista. (OEA; CIDH, 1997, grifo do autor)
> […]
> 6. **Que os Estados membros dediquem esforços renovados à avaliação dos efeitos da discriminação racial, obstáculo contínuo para o gozo dos direitos humanos de grupos de indivíduos em vários Países de nosso Continente, assim como ao projeto de mecanismos que solucionem o problema da forma mais responsável**
> A discriminação racial que persiste em muitos Países de nosso Continente é fundamentalmente injusta e contraria as normas básicas do regime interamericano dos direitos humanos. Sem dúvida, em muitos Países não se documenta ou analisa bem tal discriminação para que se possa compreender todo seu impacto. O prejuízo por razões de raça deve ser proscrito, não somente como questão de Direito, mas como questão de fato. Portanto, é importante para os Estados membros reconhecer o grau de prejuízo que causa tal discriminação e lograr uma resposta adequada, incluindo o acesso à proteção judicial.
> […]
> Os Estados membros revisem sua legislação interna para assegurar-se de que nenhuma de suas disposições tenham como efeito permitir o perpetuar da discriminação racial, e de que a lei castigue tal discriminação e promova a resposta e o recurso adequado quando esta ocorra. (OEA; CIDH, 1997, grifo do autor)
> […]

A centralidade temática agora é sobre uma sociedade democrática e não apenas governos democráticos, principalmente ampliada a sua dimensão de pluralidade sociocultural. O resguardo da infância e a judicialização do racismo são condição primordial. No primeiro caso, há a defesa de medidas concretas voltadas à educação e, no segundo, referentes a mudanças legislativas. Ambos os problemas afetam os Direitos Humanos civis e políticos, mas têm na raíz a histórica violação dos Direitos Humanos econômicos, sociais e, sobramaneira, culturais. Contudo, é importante chamar atenção para a ausência dos meios de comunicação como atores responsáveis

pelo processo de proteção e promoção dos Direitos Humanos. Mesmo sendo uma recomendação da Declaração e Programa de Viena 1993, documento incorporado às próprias recomendações da Comissão neste mesmo ano, e da Convenção Americana.

A responsabilidade da mídia, inclusive como potencial violadora de Direitos Humanos, não aparece. A radiodifusão, lembrando ser um serviço público e um recurso limitado, em permanente e crescente processo de privatização e concentração empresarial, em todos os Países analisados, funciona como um espaço de violação de Direitos Humanos, sobretudo no campo da criança e do adolescente e das discriminações raciais.

> O que estamos vivendo hoje é que o homem deixou de ser o centro do mundo. O centro do mundo hoje é o dinheiro, mas o dinheiro em estado puro. O dinheiro em estado puro só é o centro do mundo, por causa dessa geopolítica que se instalou, proposta pelos economistas e imposta pela mídia. […]A chamada mídia tem um papel de intermediação que a gente talvez não possa dizer que é inocente, mas parte dela realmente não é dela o poder. O poder é de um pequeno número de agências internacionais da informação, estreitamente ligadas ao mundo da produção material, ao mundo das finanças, que controla de maneira extremamente eficaz a interpretação do que está se pasando no mundo. […]Gerar informação, o grande instrumento da grande finança, a informação o grande instrumento do proceso de globalitarismo, produção de novas formas totalitárias de vida, mas que manejada por pequenos grupos de forma inteligente produz exatamente o efeito oposto. (MILTON, 2004, 34:57 a 35:19/ 36:35 a 39:07/ 40:28 a 40:55)

Até aquí, a Comissão não abre nenhum espaço, nos Relatórios analisados (anualmente, desde 1980), para denúncias e recomendações voltadas, diretamente, aos meios de comunicação de massa e sua responsabilidade na promoção e proteção dos Direitos Humanos; a conformação dos sistemas público, privado e estatal de mídias dos Países da Região; às legislações sobre radiodifusão; ou ao tema dos monopólios e oligopólios midiáticos como impeditivos à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação na América Latina.

É importante destacar a aprovação, no âmbito da Unesco, desde 1978, da Declaração sobre os Princípios Fundamentais relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa ao Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional, à Promoção dos Direitos Humanos e a luta contra o Racismo, o Apartheid e a Incitação à Guerra (GOMES, 2007, p.172). E como já foi sublinhado, similarmente, o discurso da Comissão passa ao largo das discussões no sistema global, igualmente no espaço da Unesco, sobre a emergência de um novo direito humano, o direito à comunicação.

1.8 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1997)

No final do decênio, o tema da liberdade de expressão assume um lugar de destaque, especialmente após a criação da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1997 traz diretamente nas suas recomendações, pela primeira vez nos anos 1990, a matéria do direito humano à liberdade de expressão, bem como a necessidade dos Estados parte em colaborar com a recente Relatoria criada especialmente para tratar desse direito. Dois sujeitos desse direito são explicitamente citados: os defensores de Direitos Humanos e os profissionais da informação.

> […]
> **4. A Comissão recomenda aos Estados membros que tomem as medidas necessárias para proteger aos defensores dos direitos humanos.**
>
> […]
> Tristemente, a Comissão recebeu e continua recebendo numerosas denúncias sobre atentados, muitas vezes fatais, contra as pessoas e as organizações que cumprem esta tarefa nos Países do Continente. Consequentemente, lhe corresponde recomendar com especial interesse aos Estados membros que tomem as medidas necessárias para que se respeite a liberdade de trabalho e de expressão daqueles que assumem a tarefa de trabalhar pelo respeito aos direitos fundamentais, e para proteger sua integridade física e moral. (OEA; CIDH, 1998, grifo nosso)
>
> […]
>
> **9. A Comissão recomenda aos Estados membros que ponham especial empenho em garantir o exercício da liberdade de expressão.**
>
> A Comissão considera necessário enfatizar a importância do exercício da liberdade de expressão, para o fortalecimento e desenvolvimento da democracia. Os Estados membros deven proteger este importante direito tomando medidas que assegurem seu livre exercício, incluindo a acusação conforme a legislação, de quem realize atos contrários. Esta recomendação deve ser especialmente levada em conta no caso dos professionais da informação, que cumprem um papel de vital importância na sociedade democrática.
>
> Com este propósito, a Comissão faz chamado aos Estados membros para que cooperem e colaborem com a Relatoría sobre Liberdade de Expressão criada com este propósito pela CIDH. (OEA; CIDH, 1998, tradução nossa, grifo nosso)
>
> [...]

Ainda que vinculada apenas ao fortalecimento e desenvolvimento da democracia, e voltada, de forma prioritária, aos defensores de Direitos Humanos e profissionais de informação, a inserção objetiva da imprescindibilidade de medidas judiciais e políticas, com fim à garantia e efetivação da liberdade de expressão, como obrigação dos Estados, demarca um lugar de fala não mais abandonado pela Comissão. A partir da Relatoria Especial, o

discurso sobre liberdade de expressão da CIDH avança, inclusive, ao patamar de direito econômico, social e cultural, além de ser civil e político.

1.9 Relatório Especial do Relator sobre a Liberdade de Expressão (1998 – Relatoria para a Liberdade de Expressão)

O primeiro Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão é de 1998[64], após a criação, em 1997[65], da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Na introdução do documento, destaca-se:

> [...]
>
> Desafortunadamente nos últimos anos no hemisfério, em torno de 150 jornalistas foram assassinados, centenas ameaçados, e constantemente são desenvolvidos mecanismos indiretos para impor limites à liberdade de expressão, seja por vía de legislação, sentenças de tribunais de justiça, ou iniciativas governaamentais. Quase um século e meio depois do comentário de Mill, segue existindo a necessidade de defender à liberdade de expressão, e não unicamente contra governos ditatoriais, mas também frente a governos eleitos democraticamente. .(OEA; CIDH;RELE, 1998, p. 4)

Entre as justificativas à necessidade de criação de uma Relatoria Especial sobre a Liberdade de Expressão está a quantidade de homicídios e ameaças contra jornalistas, por via governamental, legislativa ou mesmo decisões judiciais. A defesa do conceito liberal emerge em linha reta a partir da citação de John Stuart Mill, filósofo e economista liberal inglês do século XIX, autor de vários libelos contra a interdição à liberdade de pensamento e expressão.

Mais uma vez, a Comissão, a partir desse momento, via Relatoria Especial, evidencia os desafios do Estado democrático de direito, sobretudo em relação a um dos seus principais alicerces: a liberdade de expressão. E na avaliação das últimas duas décadas de processo democrático na Região, afirma categoricamente serem as eleições dos governantes uma condição necessária, mas insuficiente, à existência da democracia. Para a Comissão, o foco agora não pode ser apenas a instalação da democracia representativa, através de "eleições livres e transparentes". O desenvolvimento e aprofundamento das relações democráticas entre Estado e sociedade exigem a consolidação da garantia jurídica e efetivação política do exercício à liberdade de expressão.

---

[64] Por ser o primeiro Relatório Anual Especial sobre Liberdade de Expressão, após a criação da respectiva Relatoria, serão analisadas outras partes além das recomendações. A partir do Informe de 1999, volta-se a análise apenas das recomendações, conforme critério estabelecido pela presente pesquisa, salvo exceções que serão devidamente explicadas.

[65] A Comissão, em seu 97º período ordinário de sessões celebrado em outubro de 1997.

> [...]
>
> As últimas duas décadas passaram à história como fundamentais enquanto à mudanças políticas. Cidadãos de todos os Países deixaram atrás os regimes opressivos e autoritários, para receber governos mais abertos e eleitos através de processos eleitorais. Eleições livres e transparentes se converteram em instrumento utilizado pela sociedade para retornar ao sistema democrático. Indubitavelmente, estas são uma condição necessária para que exista democracia. Sem dúvida, não são uma condição suficiente. Os regimes autoritários não se vão converter em democráticos graças a uma única eleição ou um grupo de eleições, por mais livres, e transparentes que estas sejam .(OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 4)

Os argumentos, em amparo à democracia participativa e estável, são fundamentados num conjunto mais complexo de elementos, além das importantes eleições livres dos governantes. Segundo o discurso da Comissão, no Relatório Especial de 1998, são procedimentos essenciais às sociedades democráticas:

> [...] o respeito e reconhecimento dos Direitos Humanos; um poder judicial e legislativo independente e eficaz, um sistema de partidos políticos que facilitem uma comunicação fluida entre os cidadãos e seus líderes, uma sociedad civil participativa, e sobretudo uma ampla liberdade de expressão baseada em um livre acesso à informação, assegurando a existência de uma cidadania bem informada para tomar suas decisões. [...]
> Dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, indudablemente la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen los demás elementos para el fortalecimiento democrático. De ahí, que en varias oportunidades se haya considerado la libertad de expresión como la libertad fundamental para la existencia de una sociedad democrática. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 4, grifo nosso)

Na relação realizada pela CIDH/RELE, sobre democracia participativa e liberdade de expressão, é salutar observar duas questões: a primeira delas é a inserção no discurso de uma visão ampliada de democracia, até o momento restrita à democracia representativa; e a segunda questão é a definição de liberdade de expressão "baseada em livre acesso à informação", "uma cidadania bem informada para tomar decisões" e "liberdade fundamental para a existência de uma sociedade democrática".

Ainda de forma incipiente, o discurso da Comissão vocaliza a necessidade de participação dos cidadãos para além das escolhas governamentais. E essa participação, por sua vez, impõe à liberdade de expressão uma função quase original. Sem a liberdade de expressão garantida formalmente em leis nacionais e efetivada em políticas públicas, há uma ameaça direta à consolidação do regime democrático ampliado às relações sociais.

Enquanto o conceito de democracia alcança amplitude, o de liberdade de expressão limita-se ao direito de acesso à informação, definição que permanece hegemônica por

bastante tempo nos Relatórios. O tema do direito à informação transforma-se, na verdade, em um dos principais alicerces da liberdade de expressão. O relatório afirma que "é, em fim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Assim, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5, tradução nossa). E recomenda ao pleno desenvolvimento da liberdade de expressão a sua proteção pelos governos, como a sua garantia formal através de "uma legislação adequada que estabeleça as bases legais para sua defesa, e um Poder Judiciário independente e eficaz, que assegure o exercício pleno desse direito" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5, tradução nossa).

Embora a CIDH/RELE reconheça os progressos regionais em matéria de liberdade de expressão, "[...] em comparação com décadas passadas, quando grande parte dos Países do hemisfério se encontravam sob governos ditatoriais ou fortemente autoritários", pondera sobre a instrumentalização das instituições democráticas, a fim de limitar a liberdade de expressão, concluindo que assim "[...] a democracia não encontrará um terreno fértil para continuar avançando na sociedade. Ao contrário, existirá um terreno fértil para as tendências autoritárias que ainda sobrevivem ao advento da democracia" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5, tradução nossa).

A observação mais radical nesse Relatório não faz parte diretamente do texto oficial. Uma nota de rodapé atrelada a esta parte do Relatório faz toda a diferença, quando acrescenta uma consideração absolutamente fundamental, embora não esteja no corpo do documento, mas como uma observação do relator, um posicionamento pessoal não necessariamente um consenso para estar no documento em questão:

> O Relator considera de igual maneira que a pobreza e marginalização social em que vivem amplos setores da sociedade na América, afeta a liberdade de expressão dos cidadãos do hemisfério, toda vez que suas vozes se encontram postergadas, como de igual modo, impede o desenvolvimento progressivo da gama dos direitos humanos em seu conjunto. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5, grifo nosso)

Segundo o relator, as populações em situação de pobreza e marginalização social também são sujeitos sem voz. O econômico e o social condicionam diretamente o civil e o político, vale dizer, ter voz numa sociedade Capitalista não depende apenas da democracia política, mas indivizivelmente da democratização dos bens materiais e das relações sociais. Num ciclo de interdependência, a interdição das vozes pobres e consideradas marginais afetam o andamento dos demais Direitos Humanos.

Paradoxalmente, o discurso mais avançado em matéria de liberdade de expressão, indo ao encontro de bases fundantes ao direito à comunicação, em diálogo direto com um dos problemas centrais da NOEI e NOMIC, a relação entre liberdade de expressão, direito à comunicação e desigualdades sociais e econômicas, não é parte direta do Relatório. É bem significativo o Relator registrar importante observação, pois é o embrião do discurso da CIDH/RELE na década posterior, quando vai, finalmente, condenar a existência da concentração monopólica e oligopólica da radiodifusão na América Latina.

Portanto, nesse primeiro Relatório Especial sobre Liberdade de Expressão, o marco de análise nos Países do continente é delimitado ao contexto democrático, compreendendo ser a debilidade da liberdade de expressão, focada no acesso à informação - um indício perigoso de involução das democracias latino-americanas. Para a CIDH/RELE, é limitada qualquer intenção de avaliar a liberdade de expressão isolada do contexto democrático em que ocorre: "Eleições livres, respeito aos Direitos Humanos, poderes públicos independentes, eficazes, e liberdade de expressão, entre outras, são características fundacionais da democracia que não podem ser analisadas de forma independente" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5, tradução nossa). No bojo da verificação sobre as instituições que podem favorecer ou não o processo de consolidação democrática na Região estão os veículos de imprensa, como titulares absolutos do direito à liberdade de expressão.

> Hoje em dia em várias democracias latinoamericanas existe uma debilidade nas instituições públicas encarregadas do controle das autoridades e cidadãos. Por exemplo, em muitos casos, o Poder Judicial é ineficiente quando se trata de investigar efetivamente os feitos que chegam a seu conhecimento, e neste caso sancionar aos responsáveis; a corrupção e o narcotráfico erosionaram em numerosos casos as instituições públicas. Nesses Estados, é a imprensa quem se transformou no principal instrumento de controle das autoridades e seus cidadãos, trazendo ao debate público aqueles acontecimentos ilegais ou abusivos que invadiram os mecanismos de controle ou encontraram nestes um aliado ou cúmplice. É assim, que a imprensa em muitas ocasiões transformou-se no instrumento mais efetivo de controle e limite a aqueles atos ilegais ou abusivos das autoridades ou particulares, o que causaou diversas situações de perigo para esta. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 5)

Após delimitar considerações iniciais acerca do contexto de análise da liberdade de expressão nos Países do continente americano, o Relatório apresenta alguns antecedentes à criação da Relatoria Especial, explica sobre as atividades que serão desenvolvidas pelo relator, demarca a normatividade regional de garantia da liberdade de expressão e apresenta um resumo da jurisprudência desenvolvida pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em Matéria de Liberdade de Expressão (características e dimensões da liberdade de expressão; papel dos meios de comunicação social; restrições e censura prévia à liberdade de

expressão; as responsabilidades ulteriores; direito de proteger a honra e a dignidade das pessoas; jornalismo e liberdade de expressão[66])(OEA; CIDH; RELE, 1998).

Antes da criação da Relatoria Especial, a Comissão se pronunciava sobre os casos de censura, impunidade de crimes contra jornalistas e ameaças e restrições aos meios de comunicação, via petições individuais e relatórios especiais. A necessidade de criar a Relatoria Especial foi resultado de um conjunto de demandas apresentadas por amplos setores da sociedade de diferentes Estados do hemisfério e das observações da própria CIDH. Foram constatadas inúmeras restrições, ameaças e problemas graves em relação ao pleno e efetivo desenvolvimento desse direito de "vital importância à consolidação e ao desenvolvimento do Estado de direito [...]" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.7, tradução nossa).

A relação de cooperação entre a Relatoria Especial e os Estados membros da OEA funda uma rede hemisférica de proteção à liberdade de expressão. Segundo o relator, é justamente a falta de informação oportuna sobre violações à liberdade de expressão um dos principais problemas a sua efetiva proteção.

> **2. Rede hemisférica para a proteção da liberdade de expressão**
>
> Dentro desse contexto, a maioria dos casos de violação da liberdade de expressão que chegam ao conhecimento público, seja em nível nacional ou internacional, são aqueles casos que afetam a pessoas de reconhecida trajetória, ou bem ocorrem nas principais cidades, as quais tem fácil acesso aos meios nacionais de comunicação. Sem dúvida, em muitos casos de violações à liberdade de expressão, são vítimas pessoas que carecem das facilidades para lograr que o caso tenha relevância nacional ou internacional, ou ocorrem no interior do País, onde é difícil o acesso aos meios de comunicação. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.10)

O diagnóstico acima representa substancialmente uma dimensão da relação entre liberdade de expressão, pobreza e marginalização social, observação exterior ao texto principal desse Relatório, mas registrada em nota de radapé pelo relator. A dificuldade do fluxo de informações sobre as violações à liberdade de expressão, além de ser um efeito negativo das desigualdades socioeconômicas, também tem a ver com a concentração midiática nos grandes centros, interditando a voz da periferia, pobre e marginal.

O relator destaca que a liberdade de expressão é um direito humano carente de promoção no continente, ou seja, há muito desconhecimento e deturpação sobre o tema.

[66] A presente investigação não analisa a fundo a relação entre jornalismo e liberdade de expressão. Tendo em vista ser a relação entre jornalismo e liberdade de expressão um tema de vasta complexidade, de não ser objeto da presente investigação, que por sua vez não trabalha com as teorias do jornalismo.

Existe, por outro lado, uma diversidade de critérios sobre os alcances e limites desse direito humano. A promoção, assim, "deve incluir atividades de educação, capacitação e difusão" (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.10, tradução nossa). E observa:

> [...]
>
> Nos últimos anos, funcionários dos governos, jornalistas independentes, e organizações da sociedade civil, tem expressado seus pontos de vista em relação ao tema da liberdade de expressão. Em muitas oportunidades ficou demonstrada a diferença de critérios com respeito a este tema. Uma reunião hemisférica permitirá buscar pontos em comum entre as distintas partes para fortalecer uma agenda que permita uma verdadeira defesa deste direito em todo o hemisferio. [...] (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.11)

Um dos primeiros diálogos para o estabelecimento de pontos em comum entre a CIDH/RELE e a sociedade foi com a SIP - Sociedade Interamericana de Imprensa[67]. O apoio dessa instituição não deixa dúvidas sobre pontos de simetria entre os interesses defendidos pela CIDH/RELE e o sistema privado de mídias da Região, sobretudo os jornais e revistas. Por exemplo, a proteção à liberdade de expressão dos meios de comunicação de massa e dos "profissionais da informação" são bandeiras homônimas às instituições.

Já em 1998, por ocasião da 54ª Assembléia General da SIP, em Punta del Este, Uruguai, houve a exposição do Relator sobre os objetivos e desafios da RELE e sua importância dentro "do marco da proteção aos Direitos Humanos em geral e da liberdade de expressão em particular. Assim o Relator expôs sobre seu desejo de trabalhar de forma coordenada com a SIP de maneira a intercambiar experiências e informações de maneira mais fluida. [...]" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.11, tradução nossa). O Relatório registra o apoio da SIP.

> [...]
>
> Ao final de dita reunião, a SIP emitiu uma resolução mediante a qual decidiu brindar todo seu apoio às atividades da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. [...]A ASSEMBLEIA DA SIP RESOLVE: Congratular-se pela criação da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Manifestar à OEA seu apoio à Relatoria especial em seu trabalho de preservar a liberdade de expressão e de imprensa no continente. Deixar constância de seu desejo de manter laços de cooperação com a Relatoria e convocar ao titular da mesma para estabelecer fórmulas concretas de colaboração. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.11-12)

[67] A SIP é um organismo integrado pelos representantes dos principais grupos midiáticos do hemisfério. É uma sociedade dos empresários da comunicação no continente americano, proprietários e editores de jornais e revistas.

O problema, no entanto, é como a SIP é vista por aqueles que defendem a democratização dos meios de comunicação com participação popular, a saber a "nata das oligarquias midiáticas latino-americanas e do Caribe com os empresários estadunidenses" (CANNABRAVA, 2015). É, no mínimo, contraditório o estabelecimento de relações entre uma instituição que surge para zelar pelo direito humano à liberdade de expressão no continente e outra que, historicamente, é acusada de violá-lo.

> Os integrantes da SIP confundem os conceitos de liberdade de expressão com os de livre empresa no marco do liberalismo econômico. A posição é das mais inconsistentes, pois o liberalismo econômico levou à ditadura do Capital financeiro transnacional sobre a economia mundial de tal forma que, até mesmo o conceito de livre empresa tende a desaparecer diante da voracidade dos monopólios. No campo do Direito, a comunidade internacional recomenda que os conceitos de liberdade de expressão devem considerar os problemas relativos ao acesso e à participação da população no processo de comunicação. Tanto no plano nacional como no internacional, o critério de livre fluxo da informação tem que dar lugar ao de uma circulação mais equilibrada da informação, que rompa com o isolamento a que estão relegadas as nações mais pobres. (CANNABRAVA, 2015)[68]

Não obstante, esse primeiro Relatório apresenta um histórico da jurisprudência desenvolvida até então pelo Sistema Interamericano, em matéria de liberdade de expressão, explicitando a compreensão da CIDH/RELE sobre diversos aspectos envolvendo esse direito, sua amplitude e possíveis limites. O compilado cita o Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos como o principal discurso formal a respeito desse direito; desenvolve as características da função social dos meios de comunicação, sendo estes os principais instrumentos ao exercício coletivo da liberdade de expressão; apresenta as possibilidades de restrições legítimas à liberdade de expressão também garantidas pelo Artigo 13, inciso 2, da Convenção, como as responsabilidade posterior; e ratifica a incompatibilidade da liberdade de expressão com o sistema de censura prévia.

> **A. Resenha da Jurisprudência Desenvolvida pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em Matéria de Liberdade de Expressão**
>
> [...]
>
> **Características e dimensões da liberdade de expressão**

[68]CANNABRAVA, Paulo F. **SIP: Sociedade da Informação Privada.**
Disponível em: http://cartamaior.com.br/?/Especial/Midia-Regulacao-e-Democracia/SIP-Sociedade-da-Informacao-Privada%0d%0a/93/26180;
Acesso em: 08/02/2015

> O artigo 13 [69] destaca que a liberdade de pensamento e expressão "compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole..." Esses termos estabelecem literalmente que aqueles que estão sob a proteção da Convenção tem não somente o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole. Portanto, quando se restringe ilegalmente a liberdade de expressão de um indivíduo, não somente é direito desse indivíduo o que está sendo violado, mas também o direito de todos a "receber" informações e ideias, de onde resulta que o direito protegido pelo artigo 13 tem um alcance e um caráter especiais. São colocadas assim as duas dimensõe da liberdade de expressão. De fato, esta requer, por um lado, que niguém seja arbitrariamente ameaçado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento e representa, portanto, um direito de cada indivíduo; mas implica também, por outro lado, um direito coletivo a receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento alheio. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 17-18)

À luz da CIDH/RELE, a liberdade de expressão é um direito humano individual e coletivo. O indivíduo não pode ser impedido de "manifestar seu próprio pensamento" e o coletivo de receber "qualquer informação e conhecer o pensamento dos outros". Aqui o indivíduo permanece sendo o sujeito da emissão e o coletivo da recepção, reiterando uma concepção extensionista do processo comunicacional. Os meios de comunicação de massa devem ocupar, no sistema, justamente a possibilidade à expressão e difusão do pensamento e da informação para o maior número de pessoas possíveis. O direito de expressar é individual e o de receber é coletivo.

> [...]
> Em sua dimensão individual, a liberdade de expressão não se esgota no reconhecimento teórico do direito a falar ou escrever, mas que compreende ademais, inseparavelmente, o direito a utilizar qualquer meio apropiado para difundir o pensamento e fazê-lo chegar ao maior número de destinatários. Quando a Convençao proclama que a liberdade de pensamento e expressão comprende o direito de difundir informações e ideias "por qualquer... procedimento", está sublinhando que a expressão e a difusão do pensamento e da informação são indivisíveis, de modo que uma restrição das possibilidades de divulgação representa diretamente, e na mesma medida, um limite ao direito de expressar-se livremente. Daí a importância do regime legal aplicável à imprensa ao status de quem se dedica profissionalmente a ela. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 17-18, tradução nossa)

Portanto, na sua dimensão individual, a liberdade de expressão compreende também o direito à divulgação de ideias e informações (seja por profissionais ou não profissionais) por quaisquer meios, sendo a restrição da divulgação uma violação. A restrição pode ser, por

[69] Convenção Interamericana de Direitos Humanos

exemplo, contra o profissional de imprensa, impetrada pelo Estado através de suas instituições, mas não se pode perder de vista que o cidadão comum, não detentor de mídia e não profissional de mídia, pode encontrar na própria conformação midiática um impedimento ao exercício da sua liberdade de expressão, via divulgação por um meio de comunicação de massa. Outra questão a destacar, nesse trecho, é a relação de indivisibilidade entre a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, atribuindo aos jornalistas um status e importância diferenciados, além de um regime legal específico.

> Em sua dimensão social a liberdade de expressão é meio para o intercâmbio de ideias e informações e para a comunicação massiva entre os seres humanos. Assim como compreende o direito de cada um a tratar de comunicar aos outros seus próprios pontos de vista implica tambem o direito de todos a conhecer opiniões e notícias. Para o cidadão comum tem tanta importância o conhecimento da opinião alheia ou da informação de que dispõem outros como o direito a difundir a própria. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p. 17-18, tradução nossa)

Na definição da dimensão social da liberdade de expressão, o discurso da CIDH/RELE avança do viés extensionista à comunicação. Expressões como "intercâmbio de ideias e informações" e "comunicação massiva entre os seres humanos" ampliam as possibilidades de interpretação, expandindo o conceito restrito de liberdade de expressão ao conceito amplo, dialógico do direito humano à comunicação. A dimensão social da liberdade de expressão, na perspectiva da interação e não da troca, da comunicação e não da extensão, reivindica um sistema midiático não monopólico e oligopólico, ou seja, uma presença equilibrada de vozes coletivas no espaço público da comunicação massiva. O que é precisado adiante pelo Relatório.

> [...]
> As duas dimensões mencionadas (supra 30) da liberdade de expressão devem ser garantidas simultaneamente. Não seria lícito invocar o direito da sociedade a estar informada verazmente para fundamentar um regime de censura prévia supostamente destinado a eliminar as informações que seriam falsas a criterio do censor. Como tampouco seria admissível que, sobre a base do direito a difundir informações e ideias, se constitua monopólios públicos ou privados sobre os meios de comunicação para tentar moldar a opinião pública segundo um só ponto de vista. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p. 17-18)

Nem o argumento da informação verdadeira pode balizar a censura prévia contra a difusão livre de informações por quaisquer meios, tampouco a efetivação plena da liberdade de expressão, no processo de "difundir informações e ideias" pode legitimar a formação de

concentração pública ou privada de meios de comunicação. No primeiro caso, há um regime de tutela da informação e, no segundo, da opinião pública. Consequentemente, verifica-se a relevância da estrutura, distribuição e funcionamento das mídias massivas, sobretudo aquelas que são serviços públicos, a exemplo da radiodifusão, o regime dos Direitos Humanos, notadamente o direito à liberdade de expressão.

> [...]
>
> **2. Papel dos meios de comunicação social na liberdade de expressão**
>
> Assim, se em princípio a liberdade de expressão requer que os meios de comunicação social estejam virtualmente abertos a todos sem discriminação, ou, mais exatamente, que não haja indivíduos ou grupos que, a priori, estejam excluídos do acesso a tais meios, exige igualmente certas condições em relação a estes, de maneira que, na prática, sejam verdadeiros instrumentos dessa liberdade e não veículos para restringi-la. São os meios de comunicação social os que servem para materializar o exercício da liberdade de expressão, de tal modo que suas condições de funcionamento devem adequar-se aos requerimentos dessa liberdade. Para isso é indispensável, *inter alia*, a pluralidade de meios, a proibição de todo monopólio em relação a eles, qualquer seja a forma que pretenda adotar, e a garantia de proteção à liberdade e independência dos jornalistas. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.18)

Ao mesmo tempo em que a CIDH/RELE dialoga com uma instituição representante dos empresários da mídia, como a SIP, fortalecendo o discurso da liberdade de imprensa nos Relatórios anuais, justificando inclusive um regime normativo especial para atender esse segmento, ela simultaneamente vocaliza a necessária "pluralidade de meios", um dos princípios fundantes à existência de uma comunicação massiva verdadeiramente democrática. Contudo, ainda permanece um discurso contra os efeitos e não as causas.

A concentração midiática é consequência de uma lógica macroeconômica, sociocultural e geopolítica inerente à ordem do Capital, recrudescida em tempos de Capitalismo neoliberal. Em vista disso, é parte dessa ordem, extensionista e antidialógica, a incapacidade de suportar um reconhecimento, uma garantia e efetivação ampla da liberdade de expressão, condição simbólica e material ao direito humano à comunicação. Todavia, vale ressaltar que a política de redução de danos, por sua vez, interpela o sistema desde dentro e termina por provocar fissuras e contradições.

Uma das fissuras é a autenticação contra o poder de difusão ilimitado dos meios de comunicação. Com o aval da Convenção (Artigo 13, incisos 2 e 4), é possível estabelecer legitimamente restrições à liberdade de expressão, desde que a proibição não configure

censura prévia. “Nesta matéria toda medida preventiva significa, inevitavelmente, o prejuízo da liberdade garantida pela a Convenção” (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.18-19, tradução nossa).

Por outro lado, o abuso desse direito pode ser objeto de responsabilização posterior, de indivíduos ou coletivos, como os veículos de comunicação de massa. Para isso, é necessário, segundo o Relatório, que “a) A existência de causas de responsabilidade previamente estabelecidas, b) A definição expressa e taxativa dessas causas por lei, c) A legitimidade dos fins perseguidos ao estabelecê-las, e d) Que essas causas de responsabilidade sejam ‘necessárias para assegurar´ os mencionados fins” (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.18-19, tradução nossa).

O Relatório atesta que a necessidade e a legalidade das restrições à liberdade de expressão fundadas na Convenção (Artigo 13, inciso 2) devem ser orientadas a satisfazer um imperativo interesse público. A opção deve ser sempre a de menor impacto sobre o pleno exercício do direito protegido. A compatibilidade com a Convenção é alcançada quando os objetivos da lei restritiva são coletivos e sua importância “[...] prepondere claramente sobre a necessidade social de pleno gozo do direito que o Artigo 13 garante e não o limite mais do que o estritamente necessário. [...]a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e ajustar-se exclusivamente ao êxito desse legítimo objetivo” (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.19-20, tradução nossa). Segundo o Artigo 13 da Convenção, base jurisprudencial do Relatório, a restrição legal “somente pode impor-se na medida necessária para assegurar: a) o respeito aos direitos ou a reputação dos demais, ou b) a proteção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde e moral públicas. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.21, tradução nossa, grifo nosso)

O Relatório pontua como violação radical - tanto ao direito de cada pessoa a expressar-se como o direito de todos a estarem bem informados (parte da dimensão individual e social da liberdade de expressão, respectivamente) - a interdição, pelo poder público, da livre circulação de “informação, ideias, opiniões ou notícias. Exemplos são a censura prévia, o sequestro ou a proibição de publicações e, em geral, todos aqueles procedimentos que condicionam a expressão ou a difusão de informação sob o controle governamental” (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.20, tradução nossa).

A crítica do Relatório às restrições por via estatal é mais frequente, principalmente pelo recente transcurso da redemocratização do Estado na Região sul do continente americano. Sendo assim, existe uma narrativa assídua e abrangente condenando o uso do poder público contra o direito pleno à liberdade de expressão de indivíduos e coletivos, com

destaque nos jornalistas e veículos de imprensa, sobretudo quando o Estado cria empecilhos ao direito de acesso à informação, ou seja, a criação de barreiras ao livre fluxo de notícias e ideias. Ainda em menor medida, continua a crítica voltada à formação de monopólios e oligopólios midiáticos.

> [...]
> Mais ainda, nos termos amplos da Convenção, a liberdade de expressão se pode ver também afetada sem a intervenção direta da ação estatal. Tal suposição pode chegar a configurar-se, por exemplo, quando por efeito da existência de monopólios ou oligopólios da propiedade dos meios de comunicação, se estabeleçam na prática "meios encaminhados a impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. (OEA; CIDH;RELE, 1998, p.19-20, grifo nosso)
>
> […]

Embora não citado diretamente, o mercado é tangenciado como espaço de violação à liberdade de expressão, quando o regime de propriedade dos meios de comunicação é forjado com base em monopólios ou oligopólios. Essa conformação midiática privada/comercial, "sem a intervenção direta da ação estatal", é totalmente antagônica à função social dos meios de comunicação, por, na prática, serem estes meios concentrados o impeditivo "à comunicação e à circulação de ideias e opiniões".

Além da crítica direta à concentração da propriedade de meios, outras duas observações necessitam ser registradas. Ao afirmar que nesse caso não há uma intervenção direta da ação estatal, o discurso da CIDH/RELE não elimina a participação indireta do Estado. A omissão do Estado, no campo legislativo, social e econômico, isto é, na formulação de novas leis contra a formação de monopólios e oligopólios; a desregulamentação do mercado comunicacional em alguns Países; a gestão estatal da radiodifusão, a partir de concessões arbitrárias, voltadas a atender os interesses econômicos de oligarquias políticas; enfim a ausência de um marco regulatório com critérios simétricos e transparentes da distribuição do espectro radioelétrico, vai ser motivo de crítica nos Relatórios posteriores.

O reconhecimento dos entraves de ordem econômica e não estatal ao exercício da comunicação e da livre circulação de informação, mais a separação entre comunicação e informação, revela um estágio de avanço ao direito humano à comunicação. Primeiro porque admite a relação interdependente entre modelo econômico e in-comunicação; segundo porque o exercício da liberdade de expressão, nesse caso, assume como objetivo maior o intercâmbio de informações sob bases dialógicas, a saber, comunicacionais.

Outro ponto destacado nesse primeiro Relatório Especial é a vinculação direta entre a liberdade de expressão e dois outros Direitos Humanos: "o direito a proteger o direito à honra e

dignidade das pessoas", Artigo 11 da Convenção Americana. A discussão é voltada aos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação e a probabilidade dessas informações, ideias e opiniões violarem outros Direitos Humanos. O Relatório conclama aos Estados parte que, ao aplicarem "as disposições pertinentes do direito interno sobre essa matéria", obriguem-se a respeitar o direito à liberdade de expressão (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.23, tradução nossa). Portanto, nem a liberdade de expressão pode ser ilimitada ao ponto de desrespeitar a honra e a dignidade das pessoas, tampouco a imposição de limites legais, com o intuito de proteger esses direitos pode violar a liberdade de expressão.

O Relatório classifica essa equação complexa como um dos principais problemas envolvendo profissionais da informação, veículos de imprensa e poderes públicos. A censura prévia, instaurada legalmente nos governos militares do período ditatorial, é incompatível com a democracia política. Por sua vez, não existe democracia sem o exercício pleno da liberdade de expressão. Assim, durante toda a década de 1980, o discurso da CIDH é fortemente voltado à defesa do regime democrático representativo, de eleições livres e transparentes; expõe a impossibilidade de convivência, no Estado democrático de direito, entre as liberdades (emitir e receber informações, ideias e opiniões por quaisquer meios e sem fronteiras) e barreiras legais não baseadas nos limites e restrições estabelecidos pela Convenção Americana. Não existe liberdade de expressão sem democracia e não existe democracia sem liberdade de expressão.

6. Liberdade de expressão e democracia

> A liberdade de expressão é uma pedra angular na existência mesma de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É também *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais, e em geral, quem deseja influenciar sobre a coletividade possa desenvolver-se plenamente. É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Portanto, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.23,)

Os Direitos Humanos civis e políticos são uma "pedra angular" na estrutura da sociedade democrática. A disputa por hegemonia no espaço público, por onde circulam os bens simbólicos (conhecimento, informações, ideias, opiniões), os discursos voltados à formação de uma opinião pública, vindica as dimensões individual e social da liberdade de expressão. A escolha livre está comprometida com a formação livre da escolha, a partir do fluxo livre dos conteúdos e da participação de vozes diversas. Embora o foco aqui seja o tráfego livre da informação, condicionando a democracia política, em outros momentos do Relatório o

discurso da CIDH/RELE observa a sujeição da relação, liberdade de expressão e democracia, à configuração do sistema de propriedades de meios.

Neste período, conforme registrado no citado Relatório, tramitavam na CIDH mais de vinte casos com denúncias de supostas violações do direito humano à liberdade de expressão cometidas por diversos Estados membros da OEA. O relator cita dois casos então recentes: um de censura prévia imposta à exibição de um filme específico pelo Estado chileno; e o outro de cassação da exploração privada de serviço de radiodifusão, quando "el Estado peruano a través de diferentes mecanismos legales le revocó la nacionalidad al señor Ivcher, con el objeto de quitarle la propiedad de su canal televisivo, toda vez que la legislación peruana exige para ser propietario de un canal de televisión la nacionalidad peruana" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.24, tradução nossa). E acrescenta:

> O Relator está consciente que há muitas matérias que guardam relação com a liberdade de expressão que ainda não foi desenvolvida de maneira jurisprudencial, como são entre outros a relação que existe entre liberdade de expressão e gênero; liberdade de expressão e pobreza; liberdade de expressão e medidas cautelares e provisórias. O Relator continuará informando sobre o desenvolvimento jurisprudencial em matéria de liberdade de expressão, assim como de toda aquela jurisprudência que guarde relação com esta. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.24, tradução nossa, grifo nosso)

A Relatoria, portanto, admite a ausência, até então, de uma jurisprudência mais abrangente, para além dos Direitos Humanos civis e políticos e o Estado democrático de direito. A violação dos Direitos Humanos econômicos (pobreza), sociais e culturais (discriminação de gênero) guarda vínculos estreitos com a liberdade de expressão. Essa alusão explícita retira da opacidade a obrigação dos Estados em não apenas impedir a liberdade de expressão, mas especialmente promovê-la, através de medidas no campo econômico, social e cultural. O discurso da CIDH/RELE manifesta um contraditório à atual realidade do continente, de privatizações, encolhimento do Estado social de direito e livre mercado econômico.

No entanto, a avaliação sobre a situação da liberdade de expressão no hemisfério, nesse primeiro Relatório, destaca três áreas com notória ameaça a este direito: "assassinatos de jornalistas, legislação sobre desacato e obrigatoriedade da licença para o exercício profissional de jornalista". Dos Países analisados aqui são citados Brasil, Chile e Argentina (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.25, tradução nossa, grifo nosso). "Em termos gerais, pode-se dizer que, com as eleições democráticas em 34 dos 35 Estados do hemisfério, o

reconhecimento e proteção à liberdade de expressão no continente tem melhorado notoriamente em comparação a décadas passadas, quando os regimes ditatoriais ou autoritários, por si só, representavam uma clara restrição à liberdade de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.25, tradução nossa, grifo nosso).

Embora esse diagnóstico parcialmente positivo, o Relatório registra ameaças à liberdade de expressão em vários Estados das Américas. A ausência de um cenário propício ao reconhecimento desse direito, em alguns Estados, com os mais variados fatores de contribuição, desenvolve um ambiente inóspito. Entre os exemplos das violações mais frequentes estão os assassinatos de jornalistas; diferentes formas de intimidação aos meios de comunicação e aos jornalistas em geral; perseguição e silenciamento de veículos críticos aos governos; existência e não revogação de leis contrárias ao marco legal interamericano e global em matéria de liberdade de expressão; aplicação, por organismos estatais, de censura prévia (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.25, tradução nossa).

No ano de 1998, são registrados pelo Relatório 18 assassinatos de jornalistas no continente americano, sendo dois no Brasil, um no Canadá, nove na Colômbia, quatro no México e dois no Peru. A CIDH/RELE considera os crimes de homicídios contra jornalistas a forma mais direta de atacar o exercício da liberdade de expressão.

> [...]
> Em alguns desses casos não é possível estabelecer com certeza que o motivo do assassinato seja a atividade profissional de jornalista. Sem dúvida, em todos os casos os órgãos de defesa da liberdade de expressão consideram que existem motivos suficientes para considerar que o motivo do assassinato possa haver sido a atividade profissional de jornalista.
> As intimidações aos periodistas por meios de ameaças verbais ou escritas, e as agressões físicas a sua pessoa e/ou bens é o método para restringir a liberdade de expressão que se utiliza com maior frequência no continente. O Relator recebeu numerosas comunicações onde se registravam casos de intimidação à jornalistas, especialmente daqueles que se dedicam a um jornalismo de investigação. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.25, grifo nosso)

O principal titular, aqui, do direito à liberdade de expressão são os profissionais de imprensa e os veículos de informação e o violador é o Estado e seus poderes institucionais. O enfrentamento é denunciado com maior evidência ao ser criticado o anacronismo de algumas legislações, como as leis de desacato; a criação de tipos penais contra o exercício profissional do jornalista investigativo (proibindo, por exemplo, gravações secretas); e a utilização de fundos públicos aplicados em publicidade oficial como instrumentos de barganha e punição aos meios de comunicação comercial. Neste caso o Relatório recomenda que "as entidades estatais devem estabelecer um critério claro, justo e objetivo para determinar como distribuir a propaganda oficial. Em nenhum caso a propaganda oficial pode ser utilizada com a intenção

de prejudicar ou favorecer a um meio de comunicação em detrimento de outro" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.27-28, tradução nossa).

Entre os Estados analisados nesta investigação, o Chile é denunciado pelo Relator pela existência de legislação obsoleta em matéria de liberdade de expressão e incompatível com a Convenção Americana e outros instrumentos internacionais. A Argentina aparece por conta de um projeto de lei apresentado pelo poder executivo que prevê sanções com pena de privação de liberdade a gravação clandestina de "atos secretos de funcionários públicos sem consentimento prévio e exibição nos meios de comunicação" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.26, tradução nossa).

> [...]
>
> **A. Leis de Desacato**
> A Comissão analisou de maneira especial a incompatibilidade das leis que penalisam a expressão ofensiva dirigida aos funcionários públicos, denominadas "leis de desacato", com o direito à liberdade de expressão e pensamento. A Comissão concluiu que estas leis são restritivas da liberdade de expressão nos termos consagrados na Convenção. Sobre isso disse:
>
> Em conclusão, a Comissão entende que o uso de tais poderes para limitar a expressão de ideias se prestam ao abuso, como medida para silenciar ideias e opiniões impopulares, com o qual se restringe um debate que é fundamental para o funcionamento eficaz das instituições democráticas. As leis que penalizam à expressão de ideias que não incitam a violência anárquica são incompatíveis com a liberdade de expressão e pensamento consagrada no artigo 13 e com o propósito fundamental da Convenção Americana de proteger e garantir a forma pluralista e democrática de vida. (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.36, grifo nosso)

São implicados no relatório todos os Países desse estudo (Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela, com exceção da Argentina), por obterem normas de desacato nas suas legislações, no caso específico, os Códigos Penais, não sendo compatíveis com os termos consagrados na Convenção Americana, e portanto deveriam ser revogados (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.36, tradução nossa, grifo nosso).

Sobre esse tema, o Relatório conclui que a aplicação das leis de desacato "tem efeito direto sobre o debate aberto e rigoroso sobre a política pública que o Artigo 13 garante e que é essencial para a existência de uma sociedade democrática". E, por sua vez, a invocação "do conceito de 'ordem pública' para justificar as leis de desacato se opõe diretamente à lógica que sustenta a garantia da liberdade de expressão e pensamento consagrada na Convenção" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.37, tradução nossa, grifo nosso).

Um ponto de bastante polêmica, citado pelo Relatório como sendo um instrumento de barreira à liberdade de expressão, é a obrigatoriedade do diploma jornalístico, condicionante à licença para o exercício da profissão. Outrora somente Bolívia, Brasil e Venezuela são citados

como exemplos de Estados com ordenamento jurídico contendo a obrigatoriedade da licença para o exercício da profissão de jornalista, proibindo tal exercício a quem não esteja filiado a tais organismos[70] (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.45-48).

As considerações e recomendações finais do primeiro Relatório específico sobre liberdade de expressão, da CIDH/RELE, de 1998, reafirmam os avanços trazidos ao "debate livre de ideias e opiniões dos cidadãos" pela redemocratização do Estado nos Países latino-americanos. No entanto, destacam os inúmeros casos de desrespeito ainda vigorando, funcionando como ameaças não apenas à liberdade de expressão, mas à própria consolidação da democracia no continente.

O foco preponderante são as violações contra a liberdade de expressão dos jornalistas, impedindo o livre fluxo de informações para um debate democrático. São citados casos de violência física (assassinatos e agressões) e de violência simbólica, como a vigência e/ou aprovação de leis antagônicas ao Artigo 13 da Convenção. O Relator recomenda aos Estados membros que "[...]compatibilizem sua legislação interna em matéria de liberdade de expressão nos termos identificados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, especialmente em relação ao licenciamento obrigatório da profissão de jornalista e leis de desacato" (OEA; CIDH; RELE, 1998, p.56, tradução nossa).

> **[...]**
> **Considerações Finais e Recomendações**
>
> [...]
> As Américas são a região do mundo mais perigosa ao exercício da profissão de jornalista. Na última década houve aproximadamente 150 casos de jornalistas assassinados, e inumeráveis quantidades de agressões físicas e ameaças. Os governos das Américas tem a responsabilidade de que estes crimes contra jornalistas não fiquem impunes. A melhor colaboração dos Estados para fortalecer a liberdade de expressão, é garantir uma investigação efetiva, ampla, objetiva e independente de todos os casos de assassinatos, agressões e ameaças.
> O Relator recomenda aos Estados membros que em caso de assassinatos de jornalistas e agressões contra estes se realize uma investigação judicial efetiva, séria e imparcial conforme às normas e princípios do devido processo legal, de maneira tal que se investiguem os feitos e se sancione aos responsáveis tanto material e intelectual do assassinato. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.56)

[70] Reitera-se que o campo do jornalismo não é uma área de conhecimento trabalhada nesse estudo, nem a discussão sobre a obrigatoriedade do diploma uma das categorias elencadas para identificação ou não da garantia, na normativa estudada, do direito humano à liberdade de expressão e à comunicação. Portanto, não será aprofundada, nessa pesquisa, a obrigatoriedade do diploma como violação ou não aos direitos humanos em questão.

Nesse primeiro Relatório Especia, o discurso sobre a liberdade de expressão limita-se ao universo do livre fluxo informacional, às interdições contra a liberdade dos profissionais da imprensa em dizer a palavra, consequentemente dos meios de informação aos quais pertencem. Aqui o discurso da CIDH/RELE alcança absoluta afinidade com o da SIP, ratificando o ambiente da informação, em detrimento da comunicação, como o titular primordial do direito à liberdade de expressão. Em parte, há uma justificativa histórica, tendo em vista a relação ainda conflituosa e contraditória dos Estados democráticos operando com legislações em matéria de liberdade de expressão criadas e aprovadas nos antigos regimes militares. Isso sem entrar ainda nas legislações específicas sobre os serviços públicos de radiodifusão, tema de destaque na pauta dos Relatórios apenas em meados da década de 2000.

> [...]
> Além da gravidade dos assassinatos e agressões físicas aos jornalistas, a Relatoria tem uma especial preocupação pela utilização de outros mecanismos para controlar a liberdade de expressão, talvez, menos diretos que os assassinatos e as agressões, mas que podem produzir um maior dano ao fortalecimento democrático. Por exemplo, quando se busca restringir a liberdade de expressão com leis incompatíveis com o Artigo 13 da Convenção Interamericana, como são por exemplo o desacato e a obrigatoriedade do diploma, ou quando o governo, através de seus serviços de inteligência busca informação para acossar ou desprestigiar aos jornalistas. As instituições democráticas deven ser a garantía principal para a defesa da libertade de expressão. Quando as mesmas são utilizadas como instrumento para limitar-la, esta fica sem defesa frente aos abusos das autoridades. (OEA;CIDH;RELE, 1998, p.56)

A dimensão individual da liberdade de expressão, na acepção puramente liberal, vinculada diretamente à liberdade de imprensa, é hegemônica na voz da CIDH/RELE, no final da década de 1990, justamente quando se agrava o quadro de privatizações dos serviços públicos nos Países da América Latina, de pobreza e indigência e o direito de dizer a palavra sedimenta-se facultado apenas aos grandes grupos de mídia.

Embora o Relatório atente à dimensão social, atuando de forma interdependente à dimensão individual da liberdade de expressão; à relação da pobreza com a liberdade de expressão; à ameaça dos monopólios e oligopólios midiáticos; não constam nas considerações finais e recomendações alusões a tais problemas. O espaço público tomado pelos interesses políticos, econômicos, sociais e culturais privados, violência direta à liberdade de expressão na sua dimensão coletiva e como parte basilar ao direito humano à comunicação, não é vindicada pela ordem discursiva da CIDH/RELE.

Em contrapartida, a dimensão social da liberdade de expressão é vocalizada pelos movimentos sociais e organizações não governamentais contra a concentração empresarial dos serviços públicos de radiodifusão, esta sim, apontada como o maior impeditivo à liberdade de expressão nos Países latino-americanos.

> No entanto, apesar da importância dos meios de comunicação para o desenvolvimento humano e social, já não é um tema de discussão porque assim é aceito e reconhecido pelos principais organismos de Direitos Humanos e desenvolvimento, segue sendo difícil avaliar seu impacto e as práticas associadas ao seu estabelecimento e funcionamento cotidiano em distintas sociedades. Soma-se ainda um escasso volume de estudos específicos sobre os meios de radiodifusão, havendo concentração tradicionalmente no esforço de investigação sobre uma imprensa escrita livre e plural, como eixo das democracias e dos esforços por uma melhor governabilidade. (AMARC ALC, 2009, p. 16)

1.10 Relatório Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão (1999)

No segundo Relatório Especial para Liberdade de Expressão e último da década de 1990, a CIDH/RELE declara que "nunca existiu tanta liberdade de expressão como na atualidade" (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.5, tradução nossa). Em seguida, fazendo um contraponto, alerta sobre a comprovação, nos dois anos de trabalhos da Relatoria, das violações à liberdade de expressão e informação sob o ordenamento do Estado democrático de direito, denunciando a ainda fragilidade da democracia em alguns Países do continente americano.

> [...]
> Sem dúvida, estas importantes realizações não nos devem fazer cair no erro de pretender que não existem violações à libertade de expressão ou que estas são insignificantes. Tudo o contrário: nestes quase dois anos de atividades a Relatoria comprovou um grande número de limitações à liberdade de expressão e informação que incluem a censura quase absoluta, os assassinatos, os ataques, as ameaças a jornalistas, as leis claramente restritivas, as perseguições judiciais, etc. A democracia conquistada nas ultimas décadas nos deve alentar para buscar soluções a estes problemas em lugar de esconderrno-nos nela e negá-los. É precisamente com maior liberdade de expressão que lograremos aprofundar e consolidar a democracia. Apesar das duas décadas de processo democrático, a democracia ainda se encontra limitada em alguns Estados do hemisfério.(OEA;CIDH;RELE, 1999, p.5)

O foco continua sendo a censura prévia, os homicídios, os ataques e ameaças contra a liberdade de expressão e informação dos jornalistas. Restrições impostas pelos Estados, como a censura, através de legislações. A CIDH/RELE insiste, nesse segundo Relatório Especial, sobre a urgência de revisões legislativas nacionais, com intuito de atualizar, sobretudo, as normativas referentes ao desacato, calúnia e injúria. Uma questão a ocupar também bastante

espaço, a partir de 1999, é a defesa do direito de acesso à informação em poder do Estado (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.5).

Na avaliação geral do hemisfério, o discurso da Comissão/Relatoria afirma que "[...]as restrições legais existentes são o principal obstáculo institucional para o pleno e efetivo reconhecimento e exercício desse direito, a proteção dos demais direitos fundamentais e o desenvolvimento de uma sociedade democrática pluralista" , embora ainda sejam " [...]os assassinatos, sequestros e intimidações [ ] a principal maneira de restringir a liberdade de expressão e informação no hemisfério" (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.16-17, tradução nossa).

O pleno reconhecimento, garantia e proteção da liberdade de expressão e informação no hemisfério não tem alcançado os índices almejados, especialmente pela realidade de violência, ameaças e intimidações sofridas pelos jornalistas e meios de comunicação em geral. Um cenário fortalecido por leis contrárias à Convenção Americana de Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais, ausência de punição aos crimes, e a utilização do poder judiciário para perseguir e constranger os profissionais e veículos (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.13).

> [...]
> **AVALIAÇÃO SOBRE O ESTADO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO HEMISFÉRIO**
>
> [...]
> Para alcançar uma defesa férrea da liberdade de expressão e informação é necessário contar com a legislação adequada. No hemisfério existe um grande número de leis que não respondem aos padrões internacionais e devem ser reformadas caso almejem contar com um marco legal que promova e defenda a liberdade de expressão e informação. (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.16-17)

É importante ressaltar a importância dada ao marco jurídico como parte fundamental da luta por reconhecimento, garantia, proteção e reparação dos Direitos Humanos, especificamente no caso da liberdade de expressão. Sem uma legislação nacional operando conjuntamente aos instrumentos de proteção regionais e internacionais, a garantia desses direitos fica seriamente ameaçada, por sua vez distancia-se sua real efetivação.

Contudo, existe uma limitação discursiva sobre as legislações a serem mudadas ou mesmo revogadas. As transformações no campo normativo, segundo o Relatório de 1999 da CIDH/RELE, dizem respeito apenas às leis que restringem a divulgação de informação pelos jornalistas e veículos, as de criminalização profissional (calúnia, injúria e difamação), as leis de desacato aos funcionários públicos, as de proteção à honra e dignidade das pessoas no ambiente privado, e as leis sobre informação verdadeira. Até aqui, os relatórios da RELE não

tocam nas questões relacionadas à concentração da radiodifusão – monopólios e oligopólios - embora tenha sido motivo de observação já no primeiro relatório de 1998.

> [...]
>
> Por exemplo, em muitos Estados do hemisfério seguem existindo leis que consagram a figura do desacato; segue-se utilizando o tipo penal de injúrias e calúnias para perseguir judicialmente à jornalistass; permite-se a censura prévia; exige-se o título de jornalista para exercer a profissão e em muitas legislações o acesso à informação pública ou pessoal em poder de particulares está restrito. A isto soma-se à aceitação por alguns Estados do conceito de informação verdadeira, que no ano de 1999 foi incorporado na Constituição da República Bolivariana de Venezuela e representou o maior retrocesso para a liberdade de expressão e informação no hemisfério. (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.17)

A denúncia contra a Venezuela, classificada como "o maior retrocesso para a liberdade de expressão e informação no hemisfério", evidencia a primazia do direito de expressar a informação, mesmo sendo esta errada, inverídica, não comprovada.

> **4. Sobre o Direito à informação verdadeira**
>
> [...]
>
> Em primero lugar, isto é assim devido à impossibilidade de determinar com certeza a veracidade ou não de grane parte da informação que produzem os seres humanos. Ao exigir a verdade da informação esta doutrina parte da premissa que existe uma verdade única e inquestionável. Neste aspecto, é importante realizar uma distinção entre aqueles temas que respondem aos feitos concretos e de possível comprovação fática, dos juizos de valor. Neste último caso, é impossível falar sobre veracidade ou não da informação. A exigência de veracidade pode implicar na censura quase automática de toda aquela informação que é impossível de submeter á prova, o que anularía, por exemplo, praticamente todo o debate político sustentado principalmente em ideias e opiniões de caráter distintamente subjetivo. (OEA;CIDH;RELE, 1999, p.34, tradução nossa)

A defesa absoluta da informação tem objetivos concretos de impedir os Estados, via limites legais, de implantarem meios indiretos de censura prévia. A existência de uma lei obrigando a veiculação de informações verdadeiras poderia disciplinar, intimidar, restringir ou mesmo silenciar as vozes críticas, divergentes, contra-hegemônicas. A Comissão/RELE defende políticas de Estado, independente dos governos. Contudo, o mesmo discurso em defesa do livre fluxo de informações, contrário à tese do "direito à informação verdadeira", não encontra respaldo na proteção dos demais Direitos Humanos, como por exemplo a dignidade da pessoa frente à discriminação de gênero e étnico-racial. Nas recomendações finais volta-se a abordar o tema dos discursos discriminatórios, no caso, contra as mulheres.

No detalhamento sobre a importância da relação entre legislação e liberdade de expressão, o Relatório conclui a necessária premência em garantir um sistema de proteção de pessoas - privadas e públicas - não baseado nas leis de desacato, pois "o uso de tais poderes para limitar a liberdade de expressão de ideias se presta ao abuso, como medida para silenciar pensamentos e opiniões impopulares, com o qual se restringe um debate fundamental ao funcionamento eficaz das instituições democráticas" (OEA;CIDH;RELE, 1999, p.20 - 22, tradução nossa).

A única penalização de ideias permitida pelo Artigo 13 da Convenção Americana diz respeito àquelas que incitam à violência anárquica. Da mesma forma, o Relatório acusa as leis sobre calúnias e injúrias de serem, sob o argumento de proteção à honra das pessoas, instrumentos para intimidar, disciplinar, ou mesmo silenciar o discurso crítico contra a administração pública (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.24). Na perspectiva de um processo de despenalização a favor da liberdade de expressão e informação, o Relatório recomenda:

> [...]
> **B. Legislação e liberdade de expressão**
> [...]
>
> Portanto, a Comissão agrega que as ações civis são suficientes:
>
> A Comissão considera que a obrigação do Estado de proteger os direitos dos demais cumpre-se estabelecendo uma proteção estatutária contra os ataques intencionais à honra e a reputação mediante ações civis e promulgando leis que garantam o direito de retificação ou resposta Neste sentido, o Estado garante a proteção da vida privada de todos os indivíduos sem fazer um uso abusivo de seus poderes coercivos para reprimir a liberdade individual de formar-se opinión e expressá-la. (OEA;CIDH;RELE, 1999, p.25)
>
> [...]

Sobre a situação da liberdade de expressão em alguns Estados, especificamente, o Relatório notifica a existência de restrições e ameaças em quase todos os Países do continente. Embora a diversidade de aspectos e realidades, é possível diferenciar alguns Estados com objetivos restritivos sistemáticos por parte das autoridades para limitar as críticas ao seu governo, daqueles Estados onde a interdição não corresponde ao critério de perseguição governamental sistemática. No último caso, é possível encontrar mecanismos de solução nas mesmas instituições democráticas (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.41).

> [...]
>
> De acordo com este critério, a Relatoria distingue três categorías principais de restrições e amenaças à liberdade de expressão: 1) Estados sem liberdade de expressão; 2) Estados com liberdade de expressão seriamente limitada

> devido à perseguição sistemática por parte das autoridades com o objetivo de silenciar as críticas a sua gestão, e 3) outros casos.
> As duas primeiras categorías são as que apresentam a maior preocupação para a Relatoria, devido à gravidade que implicam à existência de uma sociedade democrática.[...] (OEA;CIDH;RELE, 1999, p.41)

Dos Países analisados nesta pesquisa, apenas a Argentina se encontra em situação de progresso, por modificações na Legislação sobre calúnia e injúria. Nenhum dos analisados, no entanto, é citado na categoria 1 ou 2, com restrições e ameaças à liberdade de expressão, especificamente sem liberdade de expressão; com restrições e ameaças à liberdade de expressão, especificamente com liberdade de expressão seriamente limitada; respectivamente. As limitações apontadas têm a ver com perseguições realizadas, na sua maioria, pelos serviços de inteligência e forças de segurança contra jornalistas, meios de comunicação e poder judiciário. Dos analisados, Venezuela e Chile entram na categoria "outros casos", ambos relacionados a leis com censura prévia da informação.

Nas considerações finais e recomendações do último Relatório da década de 1990, o penúltimo do século XX, a CIDH/RELE assegura serem as legislações que provocam o silenciamento das críticas contra os governos, o principal obstáculo à plena efetivação da liberdade de expressão, além da gravidade dos assassinatos dos jornalistas. A assimetria entre as legislações nacionais e internacionais em matéria de liberdade de expressão e direito à informação representa uma "ameaça constante à estabilidade do hemisfério" (OEA; CIDH; RELE, 1999, p.65, tradução nossa).

As recomendações situam-se na defesa do debate público sem restrições impostas pelos Estados, na tentativa de silenciar críticas e opositores. A garantia de uma pluralidade no debate público está condicionada a uma mídia e profissionais de imprensa livres. As legislações contrárias ao Artigo 13 da Convenção Americana devem ser imediatamente revogadas, como as leis de desacato, enquanto novas legislações em acordo com os instrumentos internacionais devem ser incorporadas, como as leis de acesso à informação em poder do Estado, por todos os cidadãos. E complementa:

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

> [...]
>
> O Relator Especial recomenda portanto a eliminação de qualquer qualificativo que possa implicar uma censura prévia à liberdade de expressão, ta como à exigência de veracidade da informação.
> O Relator Especial recomenda aos Estados incluir e por em prática políticas e medidas efetivas que permitam um acesso igualitário da mulher à educação

> e facilitem a denúncia e a judicialização de atos de violência contra a mulher. Portanto, os Estados devem realizar campanhas de promoção e educação sobre os direitos da mulher e dos mecanismos disponíveis para garantir sua proteção. Por último, a Relatoria provoca os Estados para que ponham em prática mecanismos que contribuam à existência de uma representação igualitária da mujer na vida política dos Países.
> O Relator Especial considera que a Internet constitui um instrumento que tem a capacidade de fortalecer o sistema democrático, contribuir com o desenvolvimento econômico dos Países do hemisfério e fortalecer a liberdade de expressão. A esse respeito, o Relator Especial recomenda aos Estados abster-se de exercer qualquer tipo de regulação que viole as disposições da Convenção Americana. (OEA;CIDH;RELE, 1999, p.66, grifo nosso)

O reconhecimento da violência e discriminação de gênero contra as mulheres é um reforço à tese da não diversidade de vozes no espaço público midiático, da violação dos Direitos Humanos pelos conteúdos dos meios de comunicação, como atenta sobre a responsabilidade dos veículos, no exercício da liberdade de expressão e informação, em promover, proteger e não desrespeitar os Direitos Humanos das mulheres. A liberdade de expressão e informação das mulheres encontra-se em processo de interdição. Toda essa questão deve ser compatibilizada com a não aceitação da exigência da informação verdadeira. Diante do discurso da CIDH/RELE, pode-se fazer a seguinte indagação: o espaço público midiatizado deve veicular informações sem a exigência de que sejam verdadeiras, mesmo que elas violem outros Direitos Humanos, como o das mulheres? Parece insuficiente apenas decretar a exigência da informação verdadeira como uma restrição grave à liberdade de expressão e informação, sem aprofundar as recomendações sobre como proteger os Direitos Humanos do uso abusivo da liberdade de expressão e informação.

É importante reiterar que mais uma vez o Relatório silencia sobre a realidade da concentração da propriedade de mídias, no tocante aos serviços públicos de radiodifusão. A liberdade de expressão do emissor em potencial (jornalistas e veículos) e o direito de acesso à informação em poder do Estado pelos receptores em potencial (qualquer indivíduo ou coletivo) encerram então os sujeitos de direitos. Diante das realidades política, social, econômica, cultural, ideológica, concretas e forjadas no espaço público midiático; perante a configuração do sistema massivo de mídias na América Latina, os Relatórios da CIDH, mesmo os dois relativos à RELE, sub-representam à liberdade de expressão e informação, como os detentores desses direitos.

A exemplo dos anos 1980, na década de 1990 as tensões e os conflitos em relação ao reconhecimento, proteção e reparação do direito à liberdade de expressão, apresentados pelo discurso dominante do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos, limitam-se

às restrições impostas pelos Estados ao livre fluxo de informações através dos veículos e profissionais de imprensa, bem como ao livre acesso às informações pelos cidadãos em geral.

Até aqui, a relação da liberdade de expressão com a democracia participativa; com as desigualdades socioeconômicas; com a ausência da diversidade cultural no espaço público; com a concentração geral das mídias em monopólios e oligopólios privados de informação, a exemplo dos serviços públicos de radiodifusão; com a discriminação de classe, gênero, étnico/racial, sexo, de origem etc; com a afirmação e negação da comunicação como direito humano; é de ampla invisilibilidade.

2.Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão

QUADRO DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS DE RADIODIFUSÃO

Países/ UNASUL	1990
Argentina	• Lei Nacional de Radiodifusão (Lei nº 22.285/1980)
Bolívia	• Lei de Telecomunicações (Lei nº 1632/1995) • Regulamento da Lei de Telecomunicações D.S Nº 24132/1995
Brasil	• Código Brasileiro de Telecomunicações – Radiodifusão (Lei nº 4.117/1962) • Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/1963)
Chile	• Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168/1982) • Regulamento da Radiodifusão Sonora (Decreto nº 126/1997) • Lei nº 18.838 – Conselho Nacional de Televisão • Lei nº 19.131/1992, sobre o Conselho Nacional de Televisão (Modifica a Lei n° 18.838)
Equador	• Regulamentação de Radiodifusão e Televisão (Decreto nº3398/1996)
Uruguai	• Decreto Lei nº 14.670/1977 – Radiodifusión • Decreto nº 734/1978
Vanezuela	• Regulamento sobre Operação das Estações de Radiodifusão Sonora, editado mediante Decreto nº 2771, de 21 de janeiro de 1993, publicado na Gaceta Oficial Ext. 4530 de 10 de fevereiro de 1993. • Regulamento Parcial sobre Transmissões de Televisão, publicado mediante Decreto nº 2.625, de 5 de novembro de 1992, publicado na Gaceta Oficial da República da Venezuela nº 35.996, de 20 de novembro de 1992

2.1 ARGENTINA

A Lei Nacional de Radiodifusão (Lei nº 22.285/ 1980), criada e aprovada na ditatura militar sofre algumas mudanças a partir de 1993, principalmente em relação à definição da finalidade dos serviços de radiodifusão; ao conteúdo das emissões, com foco no uso dos idiomas, saúde do público receptor, proteção e participação de crianças e adolescentes, e anúncios publicitários; e a multiplicidade de licenças. As demais regras para autorização de

outorga, implantação e execução da exploração dos serviços de radiodifusão, veiculação de conteúdo e programação e sanções aplicadas permanecem iguais à década de 1980.

> **Título I**
> **Das Disposições Gerais**
> **Objeto da lei**
> [...]
> **Art. 5º Finalidade**
> Os serviços de radiodifusão devem colaborar com o enriquecimento cultural da população, conforme exigem os objetivos assinados por esta lei sobre o conteúdo das emissões de radiodifusão, as quais devem propender à elevação da moral da população, como también ao respeito da liberdade, à solidariedade social, à dignidade das pessoas, aos direitos humanos, ao respeito pelas instituições da República, ao consolidação da democracia eda preservação da moral cristã. (Artículo sustituido por art. 1° del Decreto N°1.005/99 B.O. 27/9/1999) (UBA, 2005, p.19)

Três discursos destacam-se no texto modificado do Artigo 5º, "respeito à liberdade", "os Direitos Humanos", "consolidação da democracia", representando na legislação de radiodifusão o processo de redemocratização do Estado argentino. O sentido, reconhecido pela lei, da finalidade dos serviços de radiodifusão, dos objetivos das emissões de conteúdo, firma novas responsabilidades. Estas apontam a relação estreita entre a radiodifusão livre, a promoção/proteção dos Direitos Humanos e a democracia. Por outro lado, o discurso da liberdade, dos Direitos Humanos e da democracia convive, em contradição, com a permanência das restrições ao fluxo livre dos bens simbólicos fundadas na "elevação da moral da população" e na "preservação da moral cristã.

No campo do conteúdo das emissões, há uma flexibilização da programação em língua estrangeira, quando o Artigo 15 permite aos titulares dos serviços de radiodifusão "emitir programação em línguas estrangeiras com prévia autorização do COMITÊ FEDERAL DE RADIODIFUSAO (COMFER), sem prejuízo do dever de orientar sua programação à difusão do idioma castelhano, tentando promover as línguas aborígenes do nosso País (Dispositivo substituido pelo art. 1º do Decreto n° 1.062/98 B.O. 22/9/1998)" (UBA, 2005, p.20, tradução nossa). O novo texto estabelece também que "para a dublagem dos filmes ou séries faladas em idioma estrangeiro, que para sua difusão pela televisião devem ser dubladas em idioma castelhano, deverá dar-se prioridade aos profissionais argentinos (dispositivo substituido pelo art. 1º do Decreto n°.1062/98 B.O. 22/9/1998)". (UBA, 2005, p.20, tradução nossa). Não há, em contrapartida a essa abertura a produção estrangeira, mudanças voltadas ao fomento de uma produção nacional.

O artigo 16, sobre a "proteção ao destinatário" sublinha que "As emissões de radiodifusão não devem perturbar de modo algum a intimidade das pessoas. São proibidas as

emissões cujo conteúdo atente contra a saúde ou estabilidade psíquica dos destinatários das mensagens" (Artículo sustituido por art. 2 del Decreto N°1.005/99 B.O. 27/9/1999). (UBA, 2005, p.20). A proteção ao usuário do serviço de radiodifusão continua com texto vago e aberto à multiplicidade de interpretações, mesmo tendo excluído as expressões "bom nome e honra das pessoas" e "contra a integridade moral dos destinatários". A um explícito descompasso entre o novo discurso apregoado nas finalidades da radiodifusão, com foco nos objetivos dos conteúdos das emissões, e aquele dedicado à proteção dos ouvintes e espectadores da radiodifusão. No conjunto das restrições aos conteúdos não há nenhuma direcionada aos Direitos Humanos como parâmetro de limite à liberdade de expressão, ou mesmo alguma dirigida ao respeito dos novos processos democráticos. A própria manutenção do discurso proibitivo relacionado aos conteúdos e a programação evidencia a não hegemonia e o isolamento da defesa da liberdade, dos Direitos Humanos e da democracia na presente lei de radiodifusão.

> **Art. 17 Proteção ao menor**
> Em nenhum caso pode ser veiculado programas classificados pela autoridade competente como proibidos para menores de dezoito anos. No horário de proteção ao menor que determine a regulamentação dessa lei, as emissões devem ser aptas para todo público. Fora desse horário, os conteúdos mantem a salvo os princípios básicos dessa lei. Os programas destinados especialmente a crianças e jovens devem adequar-se aos requerimentos de sua formação. No caso da Hora Oficial não guardar uniformidade em todo o território da República, o horário de proteção ao menor se fixará tendo em conta as diferenças horárias existentes, de modo a não violar as disposições do presente artigo. (Párrafo incorporado por art. 1° de la Ley N°24.232 B.O. 24/8/1993). (UBA, 2005, p.20)

O parágrafo incorporado ao Artigo 17 é importante porque elimina as distorções geográficas de horário, em relação à programação não indicada às crianças e adolescentes. Localidades com horário diferenciado da "Hora Oficial", seguido pela maioria das cidades, também são atendidas na "proteção do menor". Anteriormente, por conta das diferenças, a programação classificada como inadequada para esse público, mesmo obedecendo ao horário oficial, corria o risco de violar a lei em alguns territórios, expondo crianças e adolescentes a programação inadequada para esta faixa etária.

A proteção às crianças e aos adolescentes é um dos limites à liberdade de expressão reconhecidos pelo marco legal do Sistema Global e Americano de Direitos Humanos. O ajuste no Artigo 17 além de ampliar a rede de proteção no território argentino, provocando a universalidade da (de uma) programação com emissões de conteúdos não violadores dos

direitos de crianças e adolescentes, igualmente contribui com a formação desse público em desenvolvimento, respeita a diversidade identitária e territorial da população.

No campo da publicidade e propaganda, o Artigo 23, afirma que os anúncios publicitários "deverão aderir aos critérios estabelecidos por esta lei e sua regulamentação, fundamentalmente, no inerente à integridade da família e a moral cristã. (Artículo sustituido por Decreto n°1.005/99 B.O. 27/9/1999)" (UBA, 2005, p.20, tradução nossa). O texto é recortado e vários indicativos sobre o conteúdo são eliminados. Por exemplo, o antigo discurso pontuava a "lealdade comercial" e determinava a adesão a "critérios éticos e estéticos"; também obrigava o uso do castelhano, a não alteração do significado dos vocábulos e da entonação fonológica. E ainda exigia a tradução de vozes estrangeiras que não fossem marcas ou denominações de uso universal, além da produção de todo material publicitário ser nacional.

O atual discurso perde a objetividade e elimina a outrora valorização e preservação do idioma e produções nacionais. No primeiro caso, os critérios baseados, "fundamentalmente", no "inerente à integridade da família e a moral cristã" permitem variações de subjetivações que podem se encaminhar no sentido contrário do respeito à liberdade, aos Direitos Humanos em geral. O segundo caso soma-se ao discurso atual dessa legislação no concernente a abertura da programação das radiodifusoras aos conteúdos estrangeiros. A desregulamentação parcial no Artigo 23 reverbera, através da radiodifusão, o respeito à liberdade de mercado e a importância da não limitação publicitária para os negócios do sistema privado/comercial que explora o serviço público de rádio e TV.

Contudo, é no título IV, capítulo I, Artigo 43, sobre o regime de licenças, em que se sacramenta uma das principais características do uso privado/comercial dos serviços públicos de radiodifusão na América Latina: a anuência legal da concentração de outorgas nas mãos de um único titular.

> [...]
> **Título IV**
> **Das Licenças**
> **Capítulo I**
> **Do Regime Geral**
> **[...]**
> **Art. 43 Multiplicidade de licenças**
> O PODER EXECUTIVO NACIONAL ou o COMITÊ FEDERAL DE RADIODIFUSÃO, segundo corresponda, pode outorgar até VINTE E QUATRO (24) licenças para exploração de serviços de radiodifusão a uma mesma pessoa física ou jurídica, sob as seguintes condições:
> a) Em distintas localizações, até VINTE E QUATRO (24) licenças

> de radiodifusão sonora ou de televisão. No caso de tratar-se de um mesmo tipo de serviço, não pode haver sobreposição em suas respectivas áreas primárias.
> b) Em uma mesma localização até UMA (1) de radiodifusão sonora,
> UMA (1) de televisão e UMA (1) de serviços complementários de radiodifusão, sempre que as duas primeiras não sejam as únicas prestadas pela atividade privada. (Artículo sustituido por art. 5 del Decreto N°1.005/99 B.O. 27/9/1999). (UBA, 2005, p.22)
> [...]

O atual texto além de aumentar a possibilidade de 4 para 24 licenças de rádio ou televisão para o mesmo titular, continua a fomentar a propriedade cruzada de meios. O discurso vai sendo equilibrado entre os mandos do Estado e a flexibilização aos concessionários privados/comerciais, deixando de lado, mais uma vez, a voz não estatal e não mercantil. Este dispositivo é antagônico ao Artigo 5º, pois a concentração midiática, horizontal e de propriedade, desrespeita a liberdade, os Direitos Humanos e a democracia. O espaço público vocaliza, aqui, desigualmente os interesses conflituosos da sociedade, operando historicamente de forma assimétrica nas condições materiais e simbólicas. Na avaliação de Santiago Marino:

> Comprova-se que os mecanismos de regulação do acesso de pessoas, organizações e empresas à licencias, na verdade, geram condições que alentam a concentração da propiedade, consignada fundamentalmente na Argentina ao *Grupo Clarín* e a *Telefónica*, mas onde também operam outros grupos como PRISA e empresários locais de grande peso no contexto nacional como Daniel Hadad e Marcelo Tinelli.
> Ademais de um processo de concentração alentado pelas modificações realizadas na lei vigente de radiodifusão sancionada na ditadura, percebe-se a debilidade do organismo regulador da radiodifusão diante das pressões externas, complicando ainda mais o panorama para no futuro ao não jurisdição sobre as telecomunicações e a TV por cabo. (MARINO, 2009, p. 56)

Ele argumenta sobre a conformação de um "panorama negativo para valores democráticos como a igualdade de oportunidades, a diversidade, a transparência e o acesso à informação" (MARINO, 2009, p. 56, tradução nossa). Este cenário é conjunturalmente alicerçado por uma influência contundente dos poderes do Estado acrescida da ausência de "independência e coerência institucional dos reguladores, as inconsistências legais de aplicação da normativa para resolver a justa distribuição dos escassos espaços existentes e um marco legal permissivo à concentração, somados à falta de controles efetivos do cumprimento da norma pelos licenciatários"(MARINO, 2009, p. 56, tradução nossa, grifo nosso).

> [...]

> Contudo, ademais da estrutura definida, os principais meios, o rádio e a televisão - que são os que podem permitir maiores níveis de acesso à informação, entendida como a capacidade de receber por qualquer meio por parte das pessoas, em um espaço que é finito e que foi declarado «patrimônio comum da humanidade», conforme determina o Tratado de Torremolinos, UIT e o Convênio Internacional de Telecomunicações com o acordo alcançado em Nairobi. Por essa mesma razão, deve ser administrado pelo Estado.
> A ação do Estado deve garantir o direito à informação e um equilíbrio entre as condições democráticas e as possibilidades de negócios dos meios, que buscam realizar sinergia e desenvolver a economia de escala mediante o uso do espectro, suporte da radiodifusão. (MARINO, 2009, p. 56-57, grifo nosso)

É considerável observar nessa conjuntura analisada por Marino um problema inerente à concepção inicial da radiodifusão na América Latina e a formatação da sua estrutura, para além dos efeitos negativos causados pela administração política e jurídica fomentadoras das distorções antidemocráticas durante e após os regimes ditatoriais. Um recurso natural limitado, formalmente reconhecido como patrimônio da humanidade, declarado pelas legislações nacionais como serviço público, com fins ao interesse público, é hegemonicamente transformado em negócio. Há uma incompatibilidade ontológica de interesses atuando nesse processo de exploração do espectro eletromagnético que é político, social, cultural, mas principalmente econômico e ideológico. Há um projeto comunicacional erguido e consolidado à luz da radiodifusão concentrada nas mãos de grupos privados com fins lucrativos.

> **Art. 45 Condições e requisitos pessoais**
> As licenças serão outorgadas a uma pessoa física ou a uma sociedade comercial regularrmente constituida no País. Quando tratar-se de uma sociedade comercial em formação, à outorga será condicionada a sua constituição regular. Tanto a pessoa física quanto os integrantes da sociedade comercial, devem reunir no momento de sua apresentação à licitação pública e manter durante a vigência da licença, os seguintes requisitos e condições:
> a) Ser argentino nativo ou naturalizado e maior de edade;
> [...]
> f) Não ser magistrado judicial, legislador, funcionário público, nem militar ou agentes de segurança em actividade. Diante de propostas similares e sem prejuízo do estabelecido pelo Artigo 41, será preferida aquela cujos integrantes acreditem maior idoneidade, experiência e segurança. No caso da ofertante ser formada por sócios, os requisitos e condições precedentemente mencionados, exceto o inciso c), devem ser acreditados pelos integrantes de seu órgão de administração e dosrecentemente nomeados. (Artículo sustituido por art. 6 del Decreto N°1.005/99 B.O. 27/9/1999). (UBA, 2005, p.22-23, grifo nosso)

A principal mudança do Artigo 45 é a retirada da exigência mínima de dez anos de residência no País para pessoas físicas ou aos integrantes da administração de uma sociedade

comercial. Está aberto deste modo o mercado financeiro de radiodifusão em detrimento do serviço público de emissão de sons e de sons e imagens. Alguém com nacionalidade argentina, por exemplo, mas que vive fora do País, alheio a realidade local, pode ser dirigente de uma concessão pública de rádio e TV.

Isto posto, o discurso legal sobre a radiodifusão na Argentina dos anos 1990 continua sem garantir significativamente a liberdade de expressão. Seguindo os moldes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e agora também da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. À vista disso perdura a distância abismal com a garantia formal do direito humano à comunicação. As contribuições prevalecentes para esse cenário operam nas proibições generalizadas e nada objetivas dos conteúdos; na precária participação nos espaços de decisão de representantes não estatais e não comerciais; na expansão e consolidação da exploração privada com fins lucrativos do serviço público de radiodifusão. Nas palavras de Marino sobre a relação das leis à serviço dos governos e não como parte de uma política de Estado a garantir direitos, evidencia-se outra contribuição predominante.

> Na administração de Fernando De la Rúa a expressão do continuismo se manteve em uma nova tentativa falida de sancionar uma Lei de Radiodifusão na democracia. Não se aplicaram mudanças sobre o marco regulatório, exceto ao impedir o controle dos meios públicos por parte do parlamento ao vetar, por meio do Decreto 152/997, a Lei 25.2088 que estabelecia a criação da Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado, que seria responsável pela administração e operação das emissoras integradas ao Serviço Oficial de radiodifusão.
> Logo do estouro da crise do modelo neoliberal, a gestão do então Presidente Eduardo Duhalde manteve as condições que deram lucro aos setores privados, embora a implementação do marco regulatório materializar-se após a entrega do poder a Néstor Kirchner. (MARINO, 2009, p. 57-58)

2.2 BOLÍVIA

Na década de 1990 é promulgada uma nova Lei de Telecomunicações (Lei nº 1632/1995, com posterior regulamentação pelo Decreto Supremo nº 24.132), mas a normatização da Radiodifusão, em relação ao conteúdo, permanece nos Artigos da Lei Geral de Telecomunicações, Decreto Supremo nº 09740/ 1971, revogado para os demais serviços de telecomunicações. De acordo com Alvis, Ulo e Villanueva, a Nova Política Econômica (NPE) empreendida a partir da segunda metade dos anos 1980, pelo governo do presidente Víctor Paz Estenssoro, desarticulou a relação entre "Estado, economia e sociedade, que prevaleceu na Bolívia até 1985, caracterizada por uma ativa presença e participação do primeiro nas duas últimas" (ALVIS, ULO e VILLANUEVA (2009, 89, tradução nossa).

A Bolívia adentra 1990 sob os efeitos do Programa de Ajuste Estrutural recomendado por organismos multilaterais da ONU, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. A formalização das pautas do Consenso de Washington e um reordenamento geral da sociedade foram expressas no Decreto Supremo 21.060 (ALVIS, ULO e VILLANUEVA (2009, 89, tradução nossa). A convocação dos Países da América Latina a uma dura política de cortes principalmente nos orçamentos de efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, aliada à privatização de muitos serviços públicos atingiu fortemente a garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação via radiodifusão, ou seja, fustigou de forma interdependente os direitos civis e políticos.

Os governos subsequentes, Jaime Paz Zamora (1989-1993) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) ratificam e complementam a Nova Política Econômica com outra série de regulamentações visando à amplificação das privatizações. Conforme Alvis, Ulo e Villanueva, o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, um dos autores intelectuais da NPE, inicia em 1993 "uma política de capitalização das empresas públicas mediante a venda de 49% das ações a inversores estrangeiros. Com esse próposito, [...] substituiu a Lei Geral de Telecomunicações de 1971 pela Lei e Regulamento de Telecomunicações em 1995 (Lei 1.632)" (ALVIS; ULO; VILLANUEVA. 2009, 89-90, tradução nossa). E observam sobre a lei:

> Esta respondeu à necessidade de oferecer condições de mercado atrativas às empresas extranjeiras que deviam interessar-se por participar da compra das ações da Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL) e se concentrou nos aspectos procedimentais e tecnicos em detrimento dos relacionados com os contenidos.
> A Lei 1.632, principal referência da regulamentação boliviana atual na matéria, está pois inscrita na lógica do livre mercado e, consequentemente, na preeminência do indivíduo sobre o coletivo e do interesse privado sobre o público. A atividade da radiodifusão se encontra regida por esses parâmetros com exceção daquela considerada de serviço social -emissoras educativas-culturais e comunitárias-.
> Da análise integral da estrutura legal e institucional, em atual vigência, se reafirma que ambos os marcos, en sí mesmos, não são promotores do fomento da radiodifusão como política proativa do Estado. Ambos âmbitos, legal e institucional, estão limitados a adaptar-se e a adequar formal e jurídicamente as práticas -e licenças existentes- a uma «nova realidade de mercado». (ALVIS; ULO; VILLANUEVA. 2009, 89-90)

No início das disposições gerais da Lei de Telecomunicações (Nº 1632 de 1995), já no Artigo 1º, é apresentado o objeto das normativas legais, os serviços públicos e as atividades de telecomunicações. Aqui também se encontra o detalhamento técnico desses serviços e atividades, bem como a submissão a essa lei de pessoas individuais e coletivas,

nacionais e estrangeiras, quando da realização dessas atividades originadas ou finalizadas em território nacional. Os serviços e atividades compreendem transmitir, emitir e recepcionar, através de uma Rede Pública ou Privada, "sinais, símbolos, textos, imagens fixas ou em movimento, voz, sons, dados ou informação de qualquer natureza, ou aplicações que facilitam os mesmos, por cabo ou linha física, radioeletricidade, ondas hertzianas, meios óticos ou outros sistemas eletromagnéticos de qualquer índole ou espécie" (SITTEL, 1995, p.3, tradução nossa).

O Artigo 2º define como serviços de telecomunicações os de Radiodifusão ou Difusão de Sinais, "cujas emissões se destinan a ser recebidas diretamente por todo o público, sem outra restrição que não seja a de contar com um aparelho receptor. Estes serviços incluem os de rádio e televisão, cuja comunicação se realiza somente num sentido" (SITTEL, 1995, p.6, tradução nossa). A primeira observação sobre essa definição é parcialmente positiva, diz respeito ao fluxo livre dos bens simbólicos no processo de recepção da radiodifusão. A lei afirma, indiretamente, que a única restrição à liberdade de receber conteúdos via rádio e TV é possuir os respectivos aparelhos. Não obstante essa garantia legal expressa, é necessário reconhecer igualmente a força dos impedimentos não ditos, indiretos, como as restrições impostas aos conteúdos, como a homogeneização dos discursos midiáticos causados pela concentração na radiodifusão, como essa própria lei.

A segunda observação, sobre a realização da comunicação através dos serviços de radiodifusão, é negativa. Uma definição aparentemente restrita à técnica naturaliza uma concepção extensionista da comunicação, submete o processo de diálogo, base da comunicação, a limites técnicos. Uma vasta literatura crítica da comunicação demonstra a intencionalidade de uma via unilateral, com o respaldo das restrições tecnicistas impostas pelas tecnologias tradicionais. Quando se sabe do potencial dialógico dos meios massivos, entregues à participação das diversas vozes, sob a tutela para além do Estado e das empresas privadas com fins lucrativos. Em havendo uma distribuição equânime do espectro eletromagnético, com uma pluralidade de emissores/receptores e receptores/emissores, e diversidade de conteúdos está configurado o ambiente ao diálogo coletivo.

Esse discurso tecnicista presente na definição dos serviços de radiodifusão inviabiliza a concepção ampla da liberdade de expressão a caminho do direito humano à comunicação. Desta forma, o discurso legal legitima, fortalece e contribui à consolidação da dimensão instrumental/tecnológica/comercial da comunicação em prejuízo material e cognitivo da sua dimensão social/humana/cultural.

> Por sua parte, a Lei de Telecomunicações foi produto de um reordenamento político e econômico na Bolivia. É consequência da política de liberalização do mercado das telecomunicações em acorde com a Política governamental de redução do papel do Estado na economia introduzida a partir de 1985. Dentro da mesma dinâmica democrática recuperada no País em 1982, desde a reorganização do Poder Executivo abriram-se espaços para a desregulamentação setorial a favor dos interesses comerciais nacionais e sobretudo extrangeiros. Assim, para o campo das telecomunicações, a Lei 1.632 se traduziu em um evidente impulso à introdução da telefonia privada comercial no País, antes sob exclusivo controle do Estado. Daí explica-se a escassa amplitude desta lei a respeito de conceber as telecomunicações ligadas ao serviço público e, inclusive, assim nota-se a escassa referência ao papel que a própia radiodifusão deve cumprir. (ALVIS; ULO; VILLANUEVA. 2009, 92, grifo nosso)

O lugar da radiodifusão nessa legislação é o de coadjuvante, como parte de uma nova organização estrutural e institucional. Conforme o Artigo 3º, o Ministério da Fazenda e Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Nacional de Transporte, Comunicação e Aeronáutica Civil são os responsáveis pelo exercício das funções relativas ao setor de telecomunicações. As normas de caráter geral são regulamentadas pelo Poder Executivo, com aplicação da Superintendência de Telecomunicações (SITTEL, 1995, p.7). O novo órgão regulador, integrante do Sistema de Regulamentação Setorial (SIRESE), substitui a anterior Direção Geral de Telecomunicações.

Entre as funções e atribuições da Superintendência estão assinar contratos de concessão e alterá-los em conformidade com o marco regulatório; controlar e coordenar a exploração do espectro eletromagnético; regular o uso das frequências e protegê-las contra qualquer interferência danosa; autorizar transferências, arrendamentos ou qualquer ato de fornecimento de uma concessão ou licença; e requerer, a pessoa individual ou coletiva, informações necessárias para o cumprimento de suas funções, sendo requeridos aos serviços de radiodifusão apenas dados técnicos (Art. 4º) (SITTEL, 1995, p.7-8).

O Artigo 9º atribui a outorga de licenças pela Superintendência de Telecomunicações às atividades de telecomunicações que utilizam as frequências eletromagnéticas. A lei deixa explícito que a licença "não outorga nenhum direito de propriedade e se limita ao direito do uso por um prazo limitado" (SITTEL, 1995, p.10-11, tradução nossa). No caso da radiodifusão o prazo, antes de até 15 anos, passa a 20 anos (Art. 13º) (SITTEL, 1995, p.12).

> CAPÍTULO III. EXPIRAÇÃO, REVOGAÇÃO E CANCELAMENTO
> ARTICULO 14. CAUSAS. Constituem causas de declaração de expiração de concessões ou revogação de licenças, as seguintes:
> a) Quando o titular transfira, ceda, arrende ou realize qualquer ato de dispor de uma concessão ou licença, sem autorização prévia da Superintendência de Telecomunicações;

> b) Quando se emita autodeclaração de falência contra o titular da concessão ou licença e o mesmo permaneça executado conforme a lei;
> c) Quando o titular não inicie, realize ou conclua as obras ou instalações, nem efetue os investimentos necessários ou não cumpra as metas de expansão fixadas, nos prazos estabelecidos em um percentual que, de acordo com o contrato de concessão, seja considerado como causa de declaração de expiração;
> d) Quando o titular, preste um serviço distinto ou modifique o objeto para o qual foi outorgada a concessão ou licença, sem aprovação prévia da Superintendência de Telecomunicações;
> e) Quando o titular logo que receber uma notificação da Superintendência de Telecomunicações sobre o reiterado incumprimento das disposições contratuais ou legais, não as corrija ou ressarça nos prazos que indique o contrato; e,
> f) Qualquer outra causa estabelecida nos respectivos contratos de concessão e nos atos administrativos de outorgamento de licenças. (SITTEL, 1995, p.12)

Todos os procedimentos constitutivos das causas de expiração de concessões ou revogação de licenças são de ordem administrativa, técnica e econômica, evidenciando uma neutralidade tecnocrata no discurso e deixando na opacidade a responsabilidade dos beneficiados com licenças de serem executores de um serviço público.

As questões relacionadas ao conteúdo da radiodifusão são citadas no Artigo 43, já nas disposições finais. O texto ratifica os Artigos da Lei de Telecomunicações (D.S. No. 09740, de 1971) que tratam do tema, atribuindo-lhes a regulamentação do conteúdo das emissões dos serviços de radiodifusão até a promulgação de uma nova legislação sobre os respectivos serviços (SITTEL, 1995, p.22). Todas as disposições contrárias a essa lei são revogadas, "[...]e particularmente o D.S. Nº. 09740 de 1971, exceto os Artigos elevados à força de lei" (SITTEL, 1995, p.22, tradução nossa).

O Regulamento da Lei de Telecomunicações (D.S Nº 24132 de 1995), no Artigo 36, estabelece o Plano Nacional de Frequências como o procedimento encarregado de conciliar a alocação de faixas do espectro eletromagnético entre os diferentes tipos de serviços e usuários, em consonância com os tratados e acordos internacionais aplicáveis. A planificação, elaboração e modificação do Plano Nacional de Frequências está a cargo do Ministério do setor, através da Secretaria Nacional. A administração do Plano é da Superintendência de Telecomunicações (SITTEL, 1995, p. 6).

O Artigo 42 concilia a utilização do espectro eletromagnético a partir de dois objetivos: eficiência e interesse público. Os usos do espectro electromagnético que " em geral sejam de utilidade para o público ou que sirvam a setores importantes para o desenvolvimento

nacional terão prioridade sobre outros usos do espectro. (SITTEL, 1995, p. 7). O sentido atribuído aqui ao interesse público é meramente utilitário e mecanicista.

O presente regulamento também apresenta disposições antimonopólicas e sobre privilégios de exclusividade. De acordo com o Artigo 246 a Superintendência de Telecomunicações não implementará medidas restritivas ao desenvolvimento da concorrência do setor, exceto no caso das medidas serem "[...] b) Necessárias para prevenir a concorrência destrutiva, ou assegurar que continue a disponibilidade de instalações essenciais de telecomunicações e Serviços ao Público; c) Necessárias para prevenir preferências injustificadas ou discriminação na provisão de Serviços ao Público;[...]"(SITTEL, 1995, p. 30, tradução nossa).

Em nenhum momento a Lei de Telecomunicações/1995 e sua regulamentação apontam uma única frase de garantia à liberdade de expressão, ainda que na sua acepção restrita de livre fluxo de informações, muito menos sobre o direito humano à comunicação. Contudo, quando instaura dispositivos antimonopólicos e contra privilégios de exclusividade, ainda que sejam com atenção ao mercado, nesse caso, indiretamente a legislação contribui à ambiência favorável a esses direitos.

O regulamento no Artigo 456 explicita a titularidade dos direitos de produção, emissão e distribuição dos serviços de radiodifusão. E aponta a infração de "difusão de programas sem autorização expressa de seus titulares e/ou distribuidores", obrigando o infrator "ao ressarcimento dos danos e prejuízos na quantidade econômica que demande o legítimo titular e/ou distribuidor prejudicado" (SITTEL, 1995, p. 56, tradução nossa).

O Artigo 457 proibe a concessão para explorar os serviços de radiodifusão, seja pessoa física ou integrante de uma sociedade, a "autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judicial, militares em serviço ativo, dignatários eclesiásticos ou funcionários hierárquicos do Ministério do Setor de Telecomunicações, ou da Superintendência de Telecomunicações" (SITTEL, 1995, p. 57, tradução nossa). Ademais, não podem ser beneficiadas pessoas individuais ou coletivas estrangeiras. Neste último caso, o número de ações em poder de pessoas nacionais não pode ser, em nenhum caso, inferior a 75%.

2.3 BRASIL:

A década de 1990 se inicia sob a égide de uma nova Constituição Federal. Promulgada em 1988, a Carta Magna brasileira no seu Preâmbulo define o Brasil como "Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos

de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional[...]"(BRASIL, 2007, p. 23). Nos Princípios Fundamentais, Título I, Artigo 3º, é apresentado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, inciso IV, a promoção do "bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (BRASIL, 2007, p. 23).

O Título III, dos Direitos e Garantias Fundamentais, direitos e deveres individuais e coletivos, reproduz nos seus incisos IV, V, VI, IX, X, XIV do Artigo 5º; os direitos às liberdades fundamentais, de pensamento, expressão, e informação. Ainda no Artigo 5º, § 3º, é afirmado que "os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais". [71] Em 1992 o Brasil ratifica a Convenção Americana de Direitos Humanos e, em 1998, reconhece a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**
> **TÍTULO II**
> **DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**
> **Capítulo I**
> **Dos direitos e deveres individuais e coletivos**
> **Art. 5º**
> [...]
> IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado anonimato;
> [...]
> V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
> [...]
> VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
> [...]
> IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença;
> [...]
> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
> XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (BRASIL, 2007, p. 23-24).

71 Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

O discurso constitucional ampara o direito à liberdade de expressão, no sentido individual e coletivo, e impõe como limite a dito direito outros Direitos Humanos individuais e coletivos. No entanto, a legislação sobre radiodifusão, o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 1962)[72] e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795 de 1963.)[73] não sofrem alterações em relação as suas normas restritivas referentes aos conteúdos, impondo barreiras violadoras à liberdade de expressão.

> Contudo, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, a principal referência infra-constitucional para a exploração dos serviços de radiodifusão permaneceu sendo o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), aprovado e sancionado em 1962. O CBT, cumpre lembrar, incluía originalmente a radiodifusão entre os serviços de telecomunicações, mas com a Reforma do Estado implementada durante a década de 1990 e a conseqüente aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) em 1997, o CBT foi mutilado, passando a normatizar exclusivamente o setor da radiodifusão e compondo um fragmentado e disperso quadro normativo.[...] (MOYSES; GINDRE. 2009, p. 129)

No caso do capítulo constitucional sobre a comunicação social a situação ainda é mais grave. O Capítulo V, do Título VIII, da Ordem Social - especifico da comunicação social - versa sobre as liberdades, estrutura e conteúdo dos meios de comunicação, com especificações diretas sobre os serviços de rádio e TV abertos, ou seja, sobre o serviço público de radiodifusão. O discurso constitucional condena a formação de monopólios e oligopólios; estipula obrigações éticas, culturais e sociais às produções e programações; fomenta a produção regional, nacional e independente; estatui um serviço público de radiodifusão explorado por atores estatais, privados/comerciais e privados/não estatal e não comercial; divide o poder de outorga entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; e cria o Conselho Nacional de Comunicação, para atuar como espaço de consulta do Congresso Nacional.

---

[72] Durante a década de 1990 o Código Brasileiro de Telecomunicações não sofre alteração na parte da radiodifusão. Disponível em: ; acesso em 17/11/2014.
[73] Disponível em: ; acesso em 17/11/2014.

> **TítuloVIII**
> **da Ordem Social**
> **Capítulo V**
> **DA COMUNICAÇÃO SOCIAL**
> **Art. 220** – A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob quaisquer formas, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
> §1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir
> embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social observado o disposto no art. 5º, [...]
> Parágrafo 2º – É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.
> [...]
> § 5º – Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. [...]. (BRASIL, 2007, p. 136-137)
> **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; (BRASIL, 2007, p.137).
> **Art. 223**. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. (BRASIL, 2007, p. 138).

Todo o Capítulo V, direta ou indiretamente, atinge os serviços de radiodifusão. Em três momentos a radiodifusão é objeto, diretamente, do discurso constitucional: quando da proibição aos meios de comunicação de formação direta ou indireta de monopólio ou oligopólio, § 5º, do Artigo 220; quando da determinação de princípios a serem seguidos pelas emissoras de rádio, na sua produção e programação, Artigo 220; e quando da necessidade das regras de outorgas de frequências observarem a distribuição complementar entre os sistemas privado, público e estatal. Há também os Artigos 54 e 55 que proíbem explicitamente a autorização de concessão pública a parlamentares (MOYSES; GINDRE. 2009, p. 129).

> [...]deve-se considerar, em primeiro lugar, que os princípios constitucionais estabelecidos para a exploração da radiodifusão –certamente os mais importantes e favoráveis à garantia da liberdade de expressão e do direito à informação -, são, via de regra, ignorados pelo Poder Concedente. Como já descrito anteriormente, passados 20 anos da promulgação da atual Constituição brasileira, muitos destes princípios - em especial os referentes aos Artigos 220, 221 e 223 - sequer foram regulamentados, por força do *lobby* das principais emissoras comerciais de televisão, que acusam de «censura» as tentativas de impor regras mínimas à exploração da radiodifusão, dificultando não só a aplicação destes princípios, mas também as ações da sociedade civil que visam exigir dos concessionários de radiodifusão o cumprimento dos mesmos. (MOYSES; GINDRE. 2009, p. 129).

Moyses e Gindre igualmente argumentam que as modernas teorias jurídicas consideram o caráter vinculante dos princípios constitucionais. A Constituição garante direitos e designa deveres com força de cumprimento. A questão é o discurso generalista e amplo dos Artigos constitucionais, exigindo assim uma lei regulamentadora, vale dizer, um expresso detalhamento de como, por exemplo, será realizada a distribuição simétrica de frequências ao Estado, às empresas privadas com fins lucrativos e as instituições privadas não comerciais.

> A não regulamentação dos Artigos constitucionais relativos à radiodifusão não significa que os mesmo não possam ser aplicados, como apontam as mais modernas teorias jurídicas, que consideram tais princípios imbuídos de caráter vinculante, ou seja, foram determinados pelo legislador constituinte para serem imediatamente aplicados, independente de sua posterior regulamentação. O que se pretende apontar, no caso, é que a não regulamentação de tais Artigos da Constituição Federal contribui de forma decisiva para a não aplicação dos mesmos. Como cobrar das emissoras, por exemplo, a veiculação de conteúdo regional e independente se não há percentuais mínimos estabelecidos por lei ordinária? Ou seja, por mais que a doutrina assim permita, é notório que a não regulamentação dos Artigos constitucionais cria dificuldades para a sua aplicação. (MOYSES; GINDRE. 2009, p. 129).

Deste modo, os serviços de radiodifusão no Brasil - Estado Democrático de Direito, segundo o Texto Constitucional vigente -, durante a década de 1990, conservam-se sob normativa legal aprovada antes e modificada durante o contexto de uma ditadura militar. A principal alteração é a separação entre telecomunicações e radiodifusão, no final da década. O setor de telefonia privatizado passa a ser regulamentado pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1997). Todos os Artigos do Código Brasileiro de Telecomunicações referentes a telefonia são revogados, permanecendo apenas os Artigos sobre os serviços de radiodifusão.

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795 de 1963) sofre modificações apenas de ordem administrativa e técnicas, a saber : "processamento para outorgas de concessões e permissões" e "formalidades a serem preenchidas pelos pretendentes à execução dos serviços de radiodifusão". Todos os dispositivos referentes à definição dos serviços, aos conteúdos, programação, distribuição de frequências não sofrem variação. O Decreto nº 2.108, de 1996, responsável pela nova redação de alguns dispositivos reitera a obediência dos serviços de radiodifusão aos preceitos do Código de 1962 e do Decreto regulamentador de 1993.

O Título V, Capítulo I, Artigo 10 do Regulamento dos Serviços, sobre o processo de outorga para concessões, nacional e regional, e permissões, local, estipula o procedimento licitatório a preceder a autorização para execução dos serviços de radiodifusão. O §1º assegura que "o processo de outorga, nos termos do edital, destina-se a garantir tratamento isonômico aos participantes e observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)".

O Ministério das Comunicações tem a competência exclusiva de decidir sobre a abertura do edital e exige do interessado, com disponibilidade no plano de distribuição de canais, apresentação de estudo "demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento na localidade em que pretende explorar o serviço (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)".

O § 4º ordena ao postulante, em caso de não haver canal disponível, além do estudo de viabilidade econômica, um "demonstrativo de viabilidade técnica, elaborado segundo normas vigentes, relativo à inclusão de novo canal no correspondente plano de distribuição, na localidade onde pretende explorar o serviço. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)". Na linha de garantir formalmente mais transparência e condições equânimes aos candidatos interessados, o § 5º inviabiliza qualquer tipo de vantagem dos solicitantes que apresentam os estudos econômicos e técnicos.

Dentre as formalidades do processo licitatório, Artigo 14, estão a publicação do aviso no Diário Oficial da União, com indicação do local e as condições para obtenção do texto do edital, "bem assim o local, a data e a hora para apresentação das propostas para fins de habilitação e julgamento. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)". O § 3º ratifica as limitações de outorgas estabelecidas ainda em 1967.

> [...]
> 3º A mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não poderão ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade.(Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)
> [...]
> 1. não possui a entidade autorização para executar o mesmo tipo de serviço, na localidade objeto do edital e que, caso venha a ser contemplada com a outorga, não excederá os limites fixados no art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967;(Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996)

A omissão do Estado brasileiro em regulamentar os dispositivos constitucionais relativos, direta e indiretamente, aos serviços de radiodifusão; o discurso restritivo à liberdade

de expressão, acompanhado de normas administrativas e técnicas do Código Brasileiro de Telecomunicações e do Decreto Regulamentar dos Serviços de Radiodifusão, marco legal a operar no setor; integram a base de sustenção do modelo brasileiro de radiodifusão, caracterizado pelo predomínio comercial e pelas oligarquias políticas.

Não há na década de 1990 nenhum direcionamento voltado, minimamente, a uma maior fiscalização com participação de outros atores diferentes do Estado e dos empresários do setor. O marco regulatório específico com viés tecnocrata, burocrático e eminentemente a serviço dos poderes estatais e dos grupos empresariais de concessionários e permissionários, incluindo aí políticos em âmbito municipal, estadual e federal[74], serve de barreira à liberdade de expressão e ao direito humano à comunicação.

> [...]deve-se considerar que a legislação infra-constitucional - o CBT e seus fragmentos posteriores - é altamente insuficiente para garantir que a exploração do serviço pelos concessionários privados não seja lesiva ao interesse público. Apesar da existência de certas normas positivas (muitas delas descumpridas [ ]) o marco jurídico da radiodifusão favorece a criação de um ambiente de descontrole sobre a exploração dos serviços[...](MOYSES; GINDRE. 2009, p. 129-130).

2.4 CHILE

O Estado chileno inicia a redemocratização do País em 1992. Neste mesmo ano é aprovada a Lei 19.131[75] que introduz modificações na estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Televisão, criado em 1989 pela Lei nº 18.838. Logo no Artigo 1º fica estabelecido que a relação com o Poder Executivo, antes via Ministério de Transportes e Telecomunicações, passa agora pela Secretaria Geral de Governo. O inciso final passa a ter o seguinte texto:

> c) Substitui-se o inciso final, pelo seguinte:

---

[74]A distribuição de concessões de radiodifusão a políticos, no Brasil, não é um fenômeno novo. Desde os anos 50, esse tipo de prática se consolida no País. Asituação se tornou crônica durante o Governo Sarney (1985-1989), quando o então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, concedeu 82 concessões de TV, sendo 43 delas distribuídas no ano da votação da emenda constitucional que permitiu ao presidente estender seu mandato. Como se não bastasse, o próprio ministro e o presidente presentearam a si mesmos com sete e três concessões de geradoras de televisão, respectivamente. No total, em três anos e meio, foram distribuídas 1.028 outorgas, sendo 25% delas em setembro de 1988, mês que antecedeu a promulgação da Constituição (*Intervozes*, 2007). [...](MOYSES; GINDRE. 2009, p. 137).

[75]Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-19131_08-ABR-1992%20(4).pdf;
Acesso em: 14/05/2014

> "Entende-se por correto funcionamento dos serviços o permanente respeito, através de sua programação, aos valores morais e culturais proprios da Nação; a dignidade das pessoas; a proteção da família; ao pluralismo; à democracia; à paz; à proteção do meio ambiente, e a formação espiritual e intelectual da infância e juventude dentro de dito marco valórico." (BCN, 1992, p. 1)

A inserção das palavras "pluralismo" e "democracia" na compreensão da lei sobre o funcionamento correto do serviço público a ser empreendido pelo CONATEL ampara formalmente o novo contexto político do País. A formação do Conselho passa a ser de onze membros, ao invés de sete, todos indicados pelo Presidente da República (um deles para o cargo de presidente), com aquiescência do Senado para dez integrantes (Art. 2º) (BCN, 1992, p. 1-2). Os dez integrantes tem mandatos de oito anos, podendo ser prorrogado por novos períodos, com renovação da metade a cada quatro anos. O conselheiro indicado à presidência fica trinta dias no cargo após o encerramento do mandato do Presidente da República que o designou (BCN, 1992, p. 1-2).

Anteriormente, mesmo com menos integrantes, e com indicação realizada por chefes das forças armadas, dois podiam ser escolhidos pelos reitores das universidades chilenas. Na atual conjuntura, paradoxalmente, toda a participação no CONATEL é do Poder Executivo e Legislativo. O Artigo 5º estipula que o Conselho decidirá com a maioria de seus membros em exercício e adotará seus acordos também pela maioria dos presentes. A exceção está na votação, sete dos membros em exercício, para declarar a extinção de uma concessão ou decretar uma suspensão de transmissão; e para modificar ou outorgar uma concessão e sancionar uma concessionária (não sendo extinção e suspensão de transmissão), exigência de conformidade da maioria absoluta dos membros em exercício (BCN, 1992, p. 2). Nos termos anteriores a anuência de quatro conselheiros já permitia imprimir estas sanções aos radiodifusores televisivos.

> [...]
> 7.- Substitui-se o artigo 8° pelo seguinte:
> "Artigo 8°.- São imcopatíveis para desempenhar o cargo de Conselheiro:
> 1.- As pessoas que por sí, seus cônjuges, seus parentes legítimos até o terceiro grau de consanguinidade e segundo de afinidade, ou por pessoas que estejam ligadas a eles por vínculos de adoção, ou através de pessoas naturais ou pessoas jurídicas, em que tenham controle de sua administração, adquiram - a qualquer título - interesses em concessões de serviços de televisão de livre recepção ou de serviços limitados de televisão ou em empresas publicitárias de produção de programas audiovisuais ou de prestação de serviços televisivos que estejam diretamente vinculadas à exploração de uma concessão de serviço de radiodifusão televisiva de livre recepção.

> 2.- As pessoas que desempenham os cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretário Geral e Tesoreiro nos diretórios centrais dos partidos políticos ou diretórios nacionais de organizações gremiais ou sindicais. (BCN, 1992, p. 2-3).

As restrições ao cargo de conselheiros são ampliadas e mais detalhadas, colocando como impeditivo aqueles que, de alguma forma, tenham interesse no serviço de radiodifusão televisiva, seja como concessionário ou através da produção audiovisual em agências de publicidade. O texto também especifica sobre os cargos desempenhados em partidos políticos impedidos de integrar o CONATEL.

As mudanças em relação ao conteúdo retiram expressões do tipo "impedir a transmição" e passam a ter um discurso menos de censura e mais de controle social. O item (a) do Artigo 12 prescreve como função e atribuição do Conselho "velar para que os serviços de radiodifusão televisiva de livre recepção e os serviços limitados de televisão se ajustem estritamente ao 'correto funcionamento', que se estabelece no Artigo 1° desta lei" (BCN, 1992, p. 3-4, tradução nossa).

Os recursos à promoção, financiamento ou subsídio para produção, transmissão ou difusão de programas são direcionados para além do interesse nacional, voltados igualmente aos interesses regionais (b). "Estes recursos devem ser concedidos pelo Conselho, através de prévio concurso público no qual poderão participar concessionárias de serviços de radiodifusão televisiva de livre recepção e produtores independentes" (BCN, 1992, p. 4-5, tradução nossa).

A abertura do incentivo financeiro à produções regionais e independentes é uma fissura narrativa no discurso empreendido pelo CONATEL até então, contribuindo diretamente a garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, por este marco legal, ainda que sob a égide de um órgão de formação nada democrática. Outro ponto a fazer cumprir a vocação pública do serviço televisivo gratuito é no"[...]caso de atribuições a produtores independentes, antes da entrega dos recursos, o produtor beneficiado deverá, dentro dos 60 dias seguintes a resolução do concurso, acreditar que a transmissão do respectivo programa está garantida por uma concessionária de serviço de radiodifusão televisiva de livre recepção" (BCN, 1992, p. 3-4, tradução nossa).

A normativa também estabelece cotas semanais para veiculação de "programas culturais". As concessionárias devem transmitir, em horário de alta audiência, uma hora de programas por semana, de acordo com o dia a sua escolha. O Conselho também passa a "ditar normas gerais para impedir efetivamente a transmissão de programas que contenham violência excessiva, truculência, pornografia ou participação de crianças ou adolescentes em

atos violadores da moral ou dos bons costumes" (BCN, 1992, p. 3-4, tradução nossa). Caso a transmissão desse tipo de programação seja realizada em horário livre ao público infanto juvenil aumenta as circunstância agravantes (BCN, 1992, p. 3-4).

Entre os 40% estabelecidos pelo Artigo 13 para transmissão de produção nacional, pelos canais de serviços de radiodifusão televisiva de livre recepção, uma parte não quantificada pode ser de filmes nacionais. Na linha de pontencializar os conteúdos nacionais, a lei cria regras (Art. 13 bis) para possibilitar o CONATEL a receber recursos especiais do Estado com objetivo de financiar ou subsidiar "a produção, transmissão e difusão de programas televisivos naquelas zonas fronteiriças, extremas ou apartadas do território nacional em que, por sua distância ou escassa população, não exista interesse comercial que incentive a concessionários de serviço de radiodifusión televisiva de livre recepção a prestar estes serviços" (BCN, 1992, p. 4-5, tradução nossa). Esta iniciativa dialoga com o discurso da "pluralidade" e "democracia" do Artigo 1º, ou seja o Estado, através do CONATEL, disponibiliza condições materiais objetivas visando atender ao direito à liberdade de expressão de populações em situação geográfica, social e econômica desfavorável.

As concessões do serviço de radiodifusão televisiva de livre recepção passam a ser outorgadas somente a pessoas jurídicas (de direito público ou privado, chilenas e com domicílio no País (Art.19) (BCN, 1992, p. 5) e com prazo de vigência de 25 anos. A renovação não é automática, estando o antigo concessionário obrigado a participar de nova licitação, embora "em toda renovação de uma concessão, a antiga concessionária terá direito preferencial para sua alocação, sempre que iguale a melhor proposta técnica que garanta uma ótima transmissão"(Art. 15)(BCN, 1992, p. 5, tradução nossa).

Em 1994, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168, de 1982)[76] insere na sua normatização uma "subcategoria dos serviços de radiodifusão de mínima cobertura" (BCN, 1999, p. 1-2, tradução nossa). O Artigo 8º determina outros prazos para o uso e gozo das frequências do espectro radioelétrico. As outorgas das concessões são destinadas a pessoas jurídicas e no caso da radiodifusão sonora com durabilidade de 25 anos. Por ocasião da

[76] Versão com mudanças ocorridas durante a década de 1990. Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-18168_02-OCT-1982%20(9).pdf; Acesso em: 03/02/2014

renovação o direito de preferência é da atual concessionária. O Artigo 13-B determina que a concessão e a modificação dos serviços de radiodifusão de mínima cobertura serão regidas pelas mesmas normas reguladoras das concessões dos serviços de telecomunicações de livre recepção ou de radiodifusão, com as seguintes ressalvas:

> [...]
> a) A concessão somente pode perseguir finalidades culturais ou comunitárias, ou ambas. Também fica proíbido radiodifundir avisos comerciais ou propaganda de qualquer espécie. Não se considera propaganda a difusão de credos religiosos.
> b) O prazo das concessões será de 3 anos, renováveis por iguais períodos, de conformidade às disposições gerais.. (BCN, 1999, p. 8).
> [...]

O Artigo 21 estipula como titulares do direito a explorar, via concessão, o serviço de radiodifusão de livre recepção, pessoas jurídicas de direito público ou privado, constituídas e com domicílio no Chile (BCN, 1999, p. 13). Os presidentes, gerentes, administradores legais de uma concessionária, além dos requisitos de idoneidade jurídica, devem ser chilenos (Art.22)(BCN, 1999, p. 13-14). A operação ou exploração dos serviços ou instalações de telecomunicações de livre recepção ou de radiodifusão sem autorização da autoridade responsável é crime de ação pública, com pena de restrição de liberdade (Art. 36 B). Comete o mesmo delito e sofre a mesma sanção quem intercepte, capte ou grave maliciosamente, sem a devida autorização, qualquer tipo de sinal através do serviço público de telecomunicações, bem como a difusão pública de conteúdo obtido ilegalmente (BCN, 1999, p. 35-36).

A partir de 1997, a radiodifusão sonora passa a ser normatizada através do Regulamento da Radiodifusão Sonora (Decreto n° 126 de 1997)[77]. O presente marco legal define o serviço cujas transmissões estão destinadas a recepção livre e direta pelo público em geral. A nova lei vai legislar sobre "outorgamento, renovação, execução do serviço, modificação, transferência, autorização provisória de modificação, extinção e expiração das

[77]Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/DTO-126_19-FEB-1998%20(4).pdf;
Acesso em: 03/02/2014.

concessões" (Art. 1º)(BCN, 1997, p. 01, tradução nossa). As regras, em grande parte, reproduzem o discurso da Lei Geral de Telecomunicações e suas modificações em 1994.

O Artigo 3º descreve tecnicamente os serviços de radiodifusão de mínima cobertura, uma subcategoria (BCN, 1997, p. 01). O Artigo 5º ratifica o já expresso na Lei Geral de Telecomunicações sobre o prazo de 25 anos das concessões e de 3 anos para radiodifusão mínima. No período de renovação, a concessionária tem direito de preferência mediante licitação pública (BCN, 1997, p. 1-2).

Na conformação das normas dirigidas aos possíveis titulares, a nova regulamentação permite a entrada de estrangeiros em cargos de diretoria, desde que não sejam maioria na formação e nas tomadas de decisões (Art. 6º) (BCN, 1997, p. 2). Casos de transferência, arrendamento ou outorgamento do direito de uso das concessões, somente podem acontecer com prévia autorização do órgão encarregado (Art. 32º) (BCN, 1997, p. 6). A extinção e expiração da concessão se darão por vencimento do prazo de vigência, renúncia do concessionário, dissolução da pessoa jurídica titular da concessão, pela não publicação no Diário Oficial do Decreto Supremo que outorga a concessão no prazo de 30 dias, pela não publicação no Diário Oficial do Decreto que modifica a concessão (Art. 36º) (BCN, 1997, p. 9).

O Artigo 37 elenca os casos relacionados à expiração da concessão, estando a maioria vinculados à infrações administrativas ou técnicas. Entre eles estão o descumprimento do marco técnico aplicável ao serviço; ter sofrido reiterada sanção de suspensão de transmissão; ter faltado com pagamento de multa; alteração de qualquer um dos elementos essenciais ao processo de concessão; suspensão das transmissões por mais de três dias, sem autorização prévia; e atraso no pagamento dos direitos de uso do espectro radioelétrico, por mais de seis meses. O único caso de expiração da concessão voltado para o uso não devido dos serviços, no que concerne ao seu fim, é o da radiodifusão sonora mínima (BCN, 1997, p. 9).

No cômputo geral, a legislação chilena sobre os serviços de radiodifusão televisiva e sonora, na década de 1990, não contribui à ambiência favorável à liberdade de expressão ampla, para além do direito dos veículos a transmitir e o do público de receber. Está em jogo o direito dos que apenas recebem à participação no espaço público como potenciais emissores. Essa realidade pode ser possível com distribuição de frequências que ultrapasse as fronteiras de outorgas para o próprio Estado e para o poder privado/comercial.

O marco legal reverbera o cenário social e econômico do Chile, um dos Países da América Latina a seguir a risca a cartilha neoliberal e sofrer seus efeitos, a exemplo dos

serviços de radiodifusão fundados como atividade econômica. Por outro lado, esse discurso normativo não alcança a realidade política, em franco processo de redemocratização.

> ¿É coerente um corpo legal que propugna o acesso igualitário às frequências e ao mesmo tempo propicia a libertade econômica que admite à transação de frequências no mercado? Esta contradição é suscetível de tensionar mais, uma vez que os mecanismos de regulação da «livre concorrência» são extremadamente débeis no Chile, o que tem resultado desde 2007 no perfil mais concentrado da radiodifusão da história nacional. É difícil abordar a fundo a discussão sobre direito preferente dos titulares de concessão quando está sustentada em um sistema que protege à radiodifusão como atividade econômica. Apesar disto o debate sobre a discricionariedade dos Estados poderia incorporar-se às agendas de transparência. (CORPORACIÓN DE DESARROLLO DE LA MUJER LA MORADA, 2009, p. 144).

2.5 EQUADOR:

Nesta década continua vigendo a Lei de Radiodifusão e Televisão, promulgada em 1975, mas é aprovada em 1996 sua regulamentação, o Decreto nº 3398[78]. A primeira alteração designa substituição do Instituto Equatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), sua Gerência Geral pela Superintendência de Telecomunicações; e Direção do IETEL, por Conselho Nacional de Radiodifusão e Televisão (CONARTEL). O Artigo 1º determina que os meios, sistemas ou serviços de radiodifusão[79] e televisão são regidos pela Lei de Radiodifusão e Televisão (1975), pelo Convênio Internacional de Telecomunicações e o presente Regulamento (1996, p. 1).

Segundo o Regulamento Geral da Lei de Radiodifusão e Televisão, o controle técnico e administrativo das estações de rádio e televisão passa à Superintendência de Telecomunicações, sob fiscalização do CONARTEL. O objeto do controle é verificar o funcionamento e o cumprimento das características autorizadas na concessão (Art. 2º) (1996, p. 1). O Estado do Equador tem "direito de preferência" para explorar o espectro radioelétrico, por ser este um "patrimônio nacional".

> Art. 3.- Por ser o espectro radioelétrico patrimônio nacional, o Estado tem direito preferencial à utilização de frequências radioelétricas não atribuidas, para a instalação e operação de estações e sistemas de radiodifusão e televisão, para o qual o Conselho Nacional de Radiodifusão e Televisão

[78] Disponível em: http://www.palermo.edu/cele/pdf/Regulaciones/EcuadorReglamentoGeneraldeLeydeRadiodifusionyTelevision(1996).pdf; Acesso em 17.11.2014

[79] Radiodifusão sonora.

> através da Superintendência de Telecomunicações, reservará e atribuirá ao Estado, sem nenhum outro trâmite, frequências nas bandas destinadas a prestar este serviço público no território nacional. Estas frequências em nenhum caso podem ser atribuídas a pessoas físicas ou jurídicas privadas, nacionais ou extrangeiras. (1996, p. 1).

A partir dessa nova legislação, que regulamenta a Lei de Radiodifusão e Televisão, ou seja, atualiza, modifica, amplia, detalha as regras sobre o processo de exploração dos serviços de rádio e televisão, vigentes desde 1975, o Estado tem prioridade em relação às frequências ainda disponíveis. A prestação do serviço público de radiodifusão, no território equatoriano, é prerrogativa estatal, ficando alijadas, inclusive, as empresas privadas sem fins lucrativos, exceto as frequências destinadas ao serviço público de radiodifusão comunitária.

Para efeitos do Regulamento a radiodifusão compreende todos os meios, sistemas ou serviços de radiodifusão e televisão: radiodifusão sonora e radiodifusão de televisão. Ambas as emissões, sonora e de sons e imagens, respectivamente, se destinam a ser emitidas diretamente ao público em geral. O Sistema de radiodifusão ou televisão é o conjunto de uma estação matriz (produtora do conteúdo a ser exibido na programação) e suas repetidoras (transmite a totalidade da programação da estação matriz, simultaneamente, à recepção direta do público em geral (Capítulo II; Art. 4º) (1996, p. 2-3).

As concessões de radiodifusão comunitária são parte do serviço público, não podem vender espaço publicitário de nenhuma natureza, devem atender a fins sociais, educativos e culturais, sendo os sociais relativos exclusivamente às ações de ajuda à comunidade. É vetado ao serviço comunitário de radiodifusão realizar atividades de proselitismo político ou religioso. Foi declarada inconstitucional, no mesmo ano de publicação do Regulamento, pelo Tribunal de Garantias Constitucionais, a norma que vinculava a concessão comunitária à prévia informação do Comando Conjunto das Forças Armadas de que não atentaria contra a segurança nacional interna e externa do País (Capítulo IV, Art. 6º) (1996, p. 4-5). No mesmo sentido, de ser inconstitucional, revogou-se a obrigatoriedade de apresentação, pelas comunidades interessadas na concessão, de plano de programação a ser transmitida (Art. 8º, letra e) (1996, p. 5-6).

> Art. 7.- As concessões para estações de radiodifusão de serviço comuitário outorgam-se <u>unicamente para estações de onda média e frequência modulada em lugares onde não existam concessões para estações nacionais, regionais ou locais de onda média ou concessões de frequência modulada; e, em qualquer caso sempre que não interfiram com as frequências atribuídas a outras estações</u>.
> As características técnicas de operação destas estacções são fixadas em cada caso pela Superintendência de Telecomunicações, uma vez que o CONARTEL tenha autorizado sua concessão, sem exceder os limites de

> potência establecidos na Lei de Radiodifusão y Televisão. (1996, p. 5, grifo nosso).

Uma das violações mais tácitas à garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, comum nos discursos das legislações nacionais nos anos 1980 e 1990, advém das imposições técnicas à radiodifusão comunitária, das administrativas (ausência de critérios de distribuição equânime de frequências entre o Estado, o privado/comercial e o privado/não comercial) e dos limites de conteúdo e de programação (ausência de medidas com foco na diversidade cultural e na proteção de outros Direitos Humanos). Os setores de maior impacto são aqueles politica, social e economicamente, mais frágeis da sociedade, a exemplo das regiões periféricas das grandes cidades e das localidades geograficamente distantes dos centros de produção e difusão de conteúdo, por conseguinte, do acesso às tecnologias midiáticas.

Quando, finalmente, as legislações de radiodifusão inserem dispositivos regulamentando o serviço comunitário, impõem restrições técnicas, econômicas, e de abrangência. O contraditório é classificar a radiodifusão comunitária como serviço público sem as condições formais a sua garantia. A inconstitucionalidade das exigências citadas nos Artigos 6º e 8º é uma prova do abusivo discurso legal contra a comunicação comunitária.

O Capítulo XIII, sobre a programação, inicia garantindo às estações de radiodifusão e televisão, "que tenham caráter de meios de comunicação social", a liberdade de determinação de horário de exibição e elaboração dos conteúdos, salvo nos casos estabelecidos pela Lei de Radiodifusão e Televisão, neste Regulamento e nos Códigos de Ética da Associação Equatoriana de Radiodifusão e Televisão (AER) e Associação de Canais de Televisão (ACTVE)(Art. 46) (1996, p. 14, grifo nosso).

> Art. 47.- Garante-se especialmente a estes meios de comunicação social a liberdade de informação e de expressão do pensamento através de seus próprios programas ou de espaços contratados por terceiras pessoas, sujeitos à Constituição Política da República, à Lei de Radiodifusão e Televisão, demais Leis da República e aos respectivos Códigos de Ética. (1996, p. 14, grifo nosso).

Além das exceções normativas e deontológicas citadas no Artigo 46, a garantia da liberdade de informação e expressão da programação dos meios de comunicação está condicionada igualmente pela Constituição e outras legislações vigentes no País. Ademais, o próprio regulamento elenca uma série de normas dirigidas aos conteúdos. O discurso, embora propositivo no maior número de tópicos, indicando as questões que devem ser atentadas pelos radiodifusores na hora de elaborar e veicular a programação, faz proibições indiretas. Com

algumas exceções, em âmbito geral o discurso é generalista, sem objetividade, aberto a muitas interpretações, situação que ameaça não somente a liberdade de expressão dos veículos, mas o direito do público à informação plural e diversa.

> Art. 48.- Sem prejuízo do disposto nos artigos precedentes, as estações de radiodifusão e televisão devem elaborar e veicular sua programção sujeitas as seguintes normas:
> a) Colocar ênfase, com espírito objetivo, no conhecimento e divulgação da realidade nacional e internacional, na informação científica e técnica, na promoção da cultura nacional e direitos humanos e na educação e formação moral da infância e juventude, e em geral de da população;
> b) Defender, promover e exaltar os aspectos positivos das tradições, usos sociais, costumes, crenças religiosas e demais valores próprios da cultura nacional;
> c) Empenhar-se em conservar e fortalecer a unidade nacional, sem prejuízo das legítimas manifestações locais e regionais, que devem expressar-se sem afetar a sensibilidade das populações de distinta idiossincrasia;
> d) Procurar constantemente a educação política e cívica do povo equatoriano, mediante o conhecimento da Constituição e leis da República, de seus direitos e obrigações e das instituições que os garantem e fazem efetivos; (1996, p. 14-15, grifo nosso).

Os trechos em destaque fogem da objetividade recomenda pela própria lei aos radiodifusores. São discursos que podem, ao contrário do que pretende a lei, violar Direitos Humanos, discriminando conteúdos não enquadrados nos significantes "educação e formação moral", "aspectos positivos das tradições", "legítimas manifestações locais e regionais", "expressar-se sem afetar a sensibilidade das populações de distinta idiossincrasia".

> e) A programação, incluida os avanços dos programas e da publicidade, será apta para todo público, desde as 06h00 até às 21h00. Em consequência, neste período de tempo serão evitadas cenas ou imagens de violência, crueldade, actos sexuais explícitos ou de promiscuidade. O objetivo será da prevenção e regeneração de vícios ou outros desvios da conduta individual ou social, e a linguagem utilizada deve ser a de uso moralmente admissível para todo público. (1996, p. 14-15).

Qualquer restrição não direcionada à proteção objetiva dos Direitos Humanos, fundamentada neste marco legal, pode desencadear processos de censura direta contra os meios de comunicação e indireta contra o público geral atendido pelo serviço de radiodifusão sonora e de televisão. Além das normas anteriores, o Artigo 48 delibera sobre evitar a improvisação, o emprego de frases e termos "vulgares", "sem incorrer na proscrição daqueles elementos da língua popular que a faz mais rica e característica" (1996, p. 14-15, tradução nossa).

> f) Os concessionários de estações, para a transmissão de seus programas devem tomar em conta que os mesmos, não façam apología de crime, não

> atentem contra a moral e os bons costumes, contra a idiossincrasia nacional, usos de vida, aspectos religiosos, com o propósito de não quebrar valores nacionais e de não fomentar valores estrangeiros ou experiências negativas de outros Países distintos do nosso. (1996, p. 14-15, grifo nosso).

O discurso supracitado, embora tente proteger a cultura do povo equatoriano, sua diversidade, contra qualquer tipo de desvalorização por parte dos conteúdos midiáticos, atenta, na parte grifada, contra os propósitos de diálogo entre os povos, de interculturalidade, de reconhecimento do outro como diferente e não como errado ou negativo. É um discurso de reprodução dos valores do colonizador, contrário aos parâmetros dialógicos do direito humano à comunicação. Por sua vez, a liberdade de informação e expressão dos radiodifusores garantida na primeira parte do Artigo sobre a programação é circunscrita, engessada, subjugada.

Ainda sobre a programação, o Artigo 50 delibera sobre a transmissão obrigatória, em cadeia nacional, de "programas alusivos à celebração de festa cívica, aniversários de gestos heroicos, feitos históricos, natalícios e falecimentos de homens eminentes que tenham servido ao País. Estes programas serão proporcionados pelas diferentes instituições do setor público" (1996, p. 15-16, tradução nossa). O objetivo é "fomentar o civismo, a solidariedade, as obrigações dos cidadãos frente a seu País e ao mundo". As sanções para os casos de infrações são impostas pelo CONARTEL, através da Superintendência de Telecomunicações, caso não haja retificação por parte do concessionário (Art. 51) (1996, p. 16).

Não diferente de outras legislações de radiodifusão, esse Regulamento também estabelece, o que denomina de "obrigações sociais", aos radiodifusores a transmissão em cadeia nacional de mensagens e pronunciamentos do Presidente da República, Ministros de Estado e de outros titulares da Poder Executivo (Art. 63)(1996, p. 18). E no caso do Presidente da República não há restrições quanto ao tempo de aparição (Art 66.)(1996, p. 19).

> Art. 67.- A SENACOM pode transmitir em cadeia ou separadamente, e nos horários acordados com as respectivas Associações ou com o executivo-chefe de cada estação, segundo o caso, uma vez por semana como máximo, programas de divulgação da obra ou atividade do Governo Nacional, que não exceda de 5 minutos.
> O Presidente do Congresso Nacional pode também fazer uso deste direito para informar, com critério corporativo e pluralista, a cada quinze días como máximo, sobre as atividades da legislatura.
> O Presidente da Corte Suprema pode utilizar este espaço uma vez ao mês como máximo para informar sobre as atividades da Função Judicial.
> O disposto no inciso anterior é também aplicável ao Presidente do Tribunal Supremo Eleitoral, exceto durante os períodos eleitorais, desde a convocação das eleições até a proclamação oficial dos resultados nacionais, nos quais

> pode solicitar dito espaço para programas semanais dessa classe. (1996, p. 19).

Além das inserções acima descritas, os radiodifusores devem destinar até uma hora diária, de segunda a sábado, aos programas oficiais de tele-educação, educativos e didáticos produzidos por órgãos do Estado, como o Ministério da Educação, ou por entidades sociais sem fins lucrativos (Art. 69)(1996, p. 20). Todos os serviços anteriormente elencados devem ser prestados pelos radiodifusores sem ônus nenhum ao Estado. No entanto, a estação de rádio ou televisão não assume responsabilidade econômica frente aos anunciantes pelas interrupções oficiais. (Art.70)(1996, p. 20).

2.6 URUGUAI

Na década de 1990 permanecem vigendo tanto o Decreto Lei 14.670 de 1977, como o seu Regulamento, o Decreto 734/78. As atualizações aconteceram na década de 1980, sobretudo na segunda metade, pós ditadura civil militar. Mudanças significativas no Marco Legal dos serviços de radiodifusão (rádio e TVs abertas) voltam a acontecer a partir da década de 2000.

2.7 VENEZUELA

As duas principais novas legislações da década de 1990, na Venezuela, são o Regulamento Parcial sobre Transmissões de Televisão (Decreto nº 2.625/1992) [80] e o Regulamento sobre Operação das Estações de Radiodifusão Sonora (Decreto nº 2771/1993)[81]. Ambos integram o Marco Legal dos serviços de telecomunicações juntamente com a Lei de Telecomunicações de 1940 e o Regulamento de Radiocomunicações de 1941.

Esse Regulamento, porém, é dirigido unicamente ao conteúdo da programação, dispondo sobre a definição, classificação e horário das transmissões. São apresentadas as condições relativas ao tipo de conteúdo a ser ou não veiculado, como as limitações à publicidade e propaganda, e estipuladas as sanções para os casos de infração. Logo no primeiro capítulo o texto vincula a necessidade de ordenar e regular os conteúdos com o

[80]Disponível em: http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1992/35096.pdf; acesso em 08/01/2015
[81]Disponível em: http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1993/4530.pdf; acesso em 08/01/2015 .

respeito aos Direitos Humanos e aos princípios democráticos. O argumento é que da presente regulamentação depende a não violação da liberdade de expressão e informação.

> CAPÍTULO I
> Disposições Gerais
> Artigo I
> Este Regulamento tem como objetivo o ordenamento e a regulação da natureza das transmissões de televisão, a fim de que estas se efetuem com respeito à liberdade de expressão e informação, os princípios democráticos, os Direitos Humanos, a moral e os bons costumes, o interesse geral e solidariedade social).

O Artigo 2º define e classifica as transmissões de televisão, segundo sua natureza em**:** educativas, culturais, científicas e tecnológicas, informativas e de opinião, desportivas e recreativas. Quanto ao público receptor as transmissões podem ser classificadas **:** para qualquer tipo de público, de todas as idades (TP); no caso do público ser menor de 18 anos, deve haver a orientação por adultos (OA); classificada somente para adultos (R); classe com restrição de horário e dirigidas aos adultos (X); e de classificação excluída, de transmissão proibida (XX) (Art. 3º).

> Artigo 4º. A classificação das transmissões apontadas no Artigo anterior será realizada em atenção a presença de um ou mais dos elementos seguintes:
> a. Mensagens contrárias à instituição familiar, sem a orientação pertinente.
> b. Hábitos destrutivos aviltantes ao ser humano, tais como: alcoolismo, tráfico, consumo de drogas e jogos de azar.
> c. Violência traduzida em agressões, que mutilem ou destrua o corpo humano.
> d. Cenas ou mensagens que suscitem o terror.
> e. Licenças no uso do idioma castelhano ou expressões obscenas.
> f. Rituais satânicos ou de bruxaria apresentados como solução aos conflitos humanos.
> g. Nudez humana salvo como expressão de ciência ou arte.
> h. Níveis excessivos de agressão física ou psicológica.
> i. Apologia ao crime.
> j. Patologia ou perversões sexuais, relações homossexuais, atos sexuais explícitos, ou pornografia em geral. (grifo nosso)

Os conteúdos classificados para todos os públicos não podem "incluir cenas, mensagens ou diálogos que contenham quaisquer dos elementos contidos no Artigo anterior" (Art. 5º). As transmissões com indicação de orientação adulta não podem incluir os conteúdos estabelecidos nas letras "b" a "j" (Art. 6º). Os conteúdos para adultos ficam proibidos de apresentarem os aspectos previstos nas letras "g" a "j" (Art. 7º). As transmissões com restrição de horário e dirigidas aos adultos excluem as características das letras "i" e "j" (Art. 8º). As mensagens proibidas são aquelas justamente que exibem conteúdos com os aspectos apontados nas letras "i" e "j" (Art. 9º).

O capítulo IV estabelece as condições para as transmissões, ou seja o que deve ser veiculado como prioridade, a quantidade em relação ao total da programação, as características do material a ser difundido. Os programas jornalísticos, de atualidade e de interesse geral, por exemplo, devem ser transmitidos de "forma objetiva" (Art. 15); o Hino Nacional da Venezuela deve ser exibido no início e fim da programação televisiva; as transmissões de conteúdo cultural e educativos devem ocupar, no mínimo, 4% da programação diária das estações de televisão (Arts. 17 e 18).

> CAPÍTULO VI
> DOS PROGRAMAS DE PRODUÇÃO NACIONAL
> Artigo 24. As estações de televisão deverão dedicar semanalmente, no mínimo, 50% do tempo total de transmissão aos programas de produção nacional, entendendo-se serem aquelas em cuja realização e produção trabalharam técnicos e artistas venezuelanos, em um total de 75% no mínimo.

No caso de produção nacional dirigida ao público infantil e adolescente, o tempo de exibição sobe para 150 minutos semanais, no mínimo, para cada um desses públicos (Art. 25). As sanções são as mesmas previstas no Artigo 24 da Lei de Telecomunicações[82] e no Artigo 199 do Regulamento de Radiocomunicações[83]. No caso de suspensão parcial ou temporal de uma programação, deve ser veiculado no mesmo horário e tempo a seguinte expressão: "Nossa programação ordinária está temporariamente suspensa. Regulamento Parcial sobre Transmissões de Televisão" (Art. 27)(tradução nossa).

O presente Regulamento cria a Comissão Consultiva Permanente do Ministério de Transporte e Comunicações. Os integrantes advêm do Ministério das Relações Interiores, de Educação, de Transporte e Comunicações e da Família, da Oficina Central de Informação da Presidência da República (OCI) e do Conselho Nacional de Cultura (CONAC). É um órgão auxiliar do Executivo Nacional no concernente à qualidade da programação da televisão e ao

---

[82]"**Artigo 24 -** As infrações graves às disposições da presente Lei, das Convenções Internacionais ratificadas pela Venezuela e dos Regulamentos que se aprovem, que não sejam punidos especialmente, serão sancionados com a suspensão temporária ou definitiva das permissões concedidas. As demais infrações serão punidas com multa de cinquenta e quatro mil bolívares ou arresto proporcional, segundo a gravidade da falta, sem prejuízo das que possam ser aplicadas em virtude de outras leis." (tradução nossa)

[83]"**Artigo 199**.- As infrações aos artigos 44 a 55 e 58 a 75 serão penalizadas com multa de cento e quatro mil bolívares ou suspensão temporária ou definitiva." (tradução nossa)

estabelecimento de medidas voltadas à salvaguarda dos valores éticos e morais da sociedade pelas transmissões da radiodifusão audiovisual (Art. 28).

O discurso do Regulamento, a partir do Artigo 2º, é um conjunto de elementos a desconstruir o objetivo proposto no primeiro Artigo: "respeito à liberdade de expressão e informação, aos princípios democráticos e aos Direitos Humanos"(tradução nossa). Não há respeito à diversidade, a programação é totalmente circunscrita a um modelo decidido pelos órgãos estatais, sem a participação da sociedade, na sua dimensão plural, e não existe a perspectiva de fomentar o debate. Há inclusive dispositivos discriminatórios, com a proibição da exibição de relações homossexuais, incluídas no mesmo item das causas patológicas e de perversões sexuais. Com exceção do Artigo 1º, todos os demais dispositivos, de forma unânime, contrariam totalmente os preceitos defendidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos nessa década.

O Regulamento sobre Operação das Estações de Radiodifusão Sonora (Decreto nº 2771/1993) estabelece um regime de direitos e deveres dos concessionários, com foco na "qualidade", "igualdade" e "segurança" (Art. 1º)(tradução nossa). Os serviços tecnicamente classificados em Estação de Radiodifusão Sonora em Amplitude Modulada (A.M.) e Estação de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada (F.M.) podem ser divididos em dois modelos de exploração, a Estação privada e a Institucional de radiodifusão (Art. 4º). A primeira financia a atividade (parcial ou totalmente) através de várias fontes de recursos provenientes de empresas privadas e públicas, patrocínios, publicidades e cessão de espaços para transmissão de programação. A Estação Institucional financia sua atividade exclusivamente mediante patrocínios de entidades públicas ou privadas, sem a possibilidade de comercializar bens e serviços. No entanto, pode também ceder espaço para veiculação de programação informativa, educativa e cultural, além de ser autorizado a receber doações públicas ou privadas.

O regime de exploração determina que:

> [...]
> Artigo 7º: De conformidade com a Lei e aos fins do presente Regulamento, o Serviço de Radiodifusão Sonora constitui um sistema de pluralismo total. Para tal fim, o Executivo Nacional, por órgão do Ministério de Transporte e Comunicações, evitará os monopólios e a saturação de estações que causem interferências técnicas ou que diminua a qualidade do serviço, sem prejuízo do previsto na legislação sobre proteção da livre concorrência, na medida em que esta for aplicável. (tradução nossa)

O Ministério de Transportes e Comunicações não pode outorgar a uma mesma pessoa física ou jurídica o título administrativo para explorar mais de 10% do número de estações AM e FM, em âmbito nacional; 4 estações AM e FM em cada entidade federal com menos de

20 estações e de 25% com a existência de 20 ou mais estações; e mais de uma estação AM e uma FM em cada cidade ou localidade (Art. 8º).

O processo de outorgamento, liberado para qualquer pessoa física ou jurídica venezuelana, estabelece requisitos legais, técnicos e financeiros. Entre os financeiros estão "um plano de investimentos para os primeiros cinco anos, fontes previstas de financiamento, estudos de factibilidade econômica regional e demográfica, exposição de patrimônio firmado por contador público" (Art. 31)(tradução nossa). A duração do título de exploração é de 20 anos, podendo renovar por igual período, com preferência ao então concessionário (Art. 42).

O Artigo 127, sobre o regime de transmissões, reproduz literalmente o discurso do Artigo 1º do Regulamento Parcial sobre Transmissões de Televisão. As estações são obrigadas a disponibilizarem, de forma gratuita, espaço na programação para divulgação de interesse público, e uma hora semanal para pronunciamentos do Presidente da República, sempre que o Executivo Nacional solicite, através da Oficina Central de Informação da Presidência da República (Arts.129 e 130). Entre as sanções administrativas está a previsão de revogação do título nos casos de atraso de pagamento dos impostos por mais de seis meses.

O Regulamento em questão traz um ordenamento administrativo e técnico ao setor da radiodifusão sonora, não apresenta restrições de conteúdo consideráveis, e não se diferencia das demais legislações dos Países analisados, no período de 1990 a 1999, no que se refere a proporcionar um ambiente discursivo favorável à liberdade de expressão plural, com diversidade cultural e democratização dos meios. Há um distanciamento abissal dos fundamentos comunicacionais balizadores do direito humano à comunicação, principalmente na permanente contradição de entregar à exploração privada/comercial um bem público, patrimônio da humanidade: o espectro radioelétrico.

CAPÍTULO IV

A DÉCADA DE 2000 – A GARANTIA NORMATIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO SOB A ÉGIDE DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS NA AMÉRICA LATINA

EL PUEBLO
PASEABA el pueblo sus Banderas rojas
y entre ellos en la piedra que tocaron
estuve, en la jornada fragorosa
y en las altas canciones de la lucha.
Vi cómo paso a paso conquistaban.
Sólo su resistencia era camino,
y aislados eran como trozos rotos
de uma estrella, sin bocas y sin brillo.
Juntos en la unidad hecha em silencio,
eran el fuego, el canto indestructible,
el lento paso del hombre em la tierra
hecho profundidades y batallas,
Eran la dignidad que combatia
lo que fue pisoteado, y despertaba
como un sistema, el orden de las vidas
que tocaban la puerta y se sentaban
en la sala central com SUS Banderas.
(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

O recrudescimento da pobreza na América Latina, no final do século XX, é uma das consequências mais drásticas das políticas neoliberais empreendidas, sobretudo ao sul do continente, desde a década de 1980, com acirramento nos anos 1990. Segundo Houtart "no ano 2000, havia 224 milhões de pobres (menos de dois dólares por dia) e entre eles 100 milhões de pessoas vivendo, segundo os cálculos do Banco Mundial, na extrema pobreza, ou seja, com menos de um dólar por dia. Houve 30 milhões de pobres adicionais, comparado a 1990" (HOUTART, 2010, p. 4, tradução nossa).

As causas têm raízes, entre outras, no endividamento interno e externo dos países, decrescimento do Produto Interno Bruto (PIB), privatizações em larga escala de empresas públicas, altos índices de desemprego, desvalorização dos salários, pressão inflacionária sobre o custo de vida (alimentação, moradia, transporte, saúde, educação), subdesenvolvimento rural e urbanização concentrada nos grandes empreendimentos imobiliários.

> Desde um ponto de vista político, as novas democracias que substituiram os regimes militares ou ditatoriais, se desenvolveram dentro de uma impunidade jurídica dos atores políticos precedentes e com uma crise profunda da democracia representativa. O conjunto desses fatores provocou um declive real da credibilidade das instituições políticas tradicionais, ainda as que foram fruto de movimentos sociais, como no Brasil, Nicaragua e Uruguai. (HOUTART, 2010, p. 4)

A crise é econômica e política, mas também indivisivelmente social, cultural, ambiental e comunicacional. O novo século inaugura, portanto, o desejo de uma articulação mundializada contra a ordem do capital, na sua versão do capitalismo neoliberal, da democracia representativa, da criminalização dos pobres, da tolerância às diferenças, do consumo baseado no esgotamento dos recursos naturais, e na sua versão técnico/instrumental/comercial da comunicação. As críticas a globalização neoliberal e seus efeitos perniciosos sobre a democracia e os direitos humanos entram na pauta mundial. O debate sobre um outro mundo possível rearticula o diálogo global entre movimentos sociais tradicionais e novos.

As velhas bandeiras contra o sistema do capital voltam à tona após uma década de adormecimento, de letargia sob o efeito da crise nos países do socialismo real. Às lutas contra o modelo de produção capitalista, à exploração do trabalho pelo capital, juntam-se os movimentos sociais que defendem a diversidade cultural e sexual, o meio ambiente, o enfrentamento à violência doméstica e de gênero, que lutam contra a desregulamentação do mercado, a criminalização dos pobres, o tratamento dado pelos Estados industrializados às

vítimas do êxodo obrigatório (guerra civil, insegurança alimentar, guerras religiosas). Em cheque a democracia e os direitos humanos sob o mando neoliberal. Boaventura reflete sobre os resultados contraditórios, os efeitos perversos, alcançados pelos instrumentos criados para trazer a emancipação social. Denuncia a violação dos direitos humanos "para, aparentemente, preservá-los; se destrói a democracia, aparentemente para defendê-la; se destrói a vida, aparentemente para defendê-la (um milhão de pessoas morreram nos últimos anos no Iraque)" (SANTOS, 2009, p. 2, tradução nossa).

> Primeiro passo: aprender com o Sul.[...] Portanto se deve aprender com toda a riqueza prática e também teórica que surgiu no sul global nas últimas décadas. Por isso é necessário pensar que a diversidade do mundo é inesgotável, portanto não há uma teoria geral que possa surgir e dar conta de toda esta diversidade do mundo. [...]O segundo passo é uma leitura ampla das contradições das sociedades capitalistas. Não se trata somente da contradição entre capital e trabalho, que é importante, mas também da contradição entre capital e natureza, a contradição entre individuo e identidade cultural, e, também, a contradição entre colonizador e colonizado. [...] o capitalismo nunca existiu sem colonialismo e hoje em dia, para entender nossas sociedades, temos que partir da idea de que somos sociedades não somente capitalistas, mas também sociedades coloniais. Quer dizer que o colonialismo não terminou com a independência; continuou, seguiu sendo exercido por mecanismos novos e por alguns bastante velhos,[...] O terceiro passo é uma concepção muito ampla do poder de opressão. O poder tem várias fases, e eu identifico no meu trabalho as seguintes: a exploração (capital-trabalho), o patriarcado (homens-mulheres), o fetichismo das mercadorias e a diferenciação identitária desigual. (SANTOS, 2009, p. 3).

À vista disso, a década de 2000 tem seu início marcado por manifestações ao Norte e ao Sul do globo. É um aprofundamento e consolidação de uma vasta operação internacional de resistência à globalização neoliberal. Dos protestos de Seatle em 1999; de Gênova em 2000, por ocasião da Cúpula dos países mais ricos do mundo; à primeira edição do Forum Social Mundial, em 2001, na cidade de Porto Alegre. A diversidade de vozes contra o capitalismo na sua fase neoliberal e densamente globalizada, aprofundando desigualdades em todas as dimensões da vida social, sobretudo nas regiões subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, encontra eco nos movimentos sociais da América Latina.

Por outro lado, após o 11 de setembro (atentado terrorista nos EUA) aprofundam as políticas de controle e vigilância nos países industrializados, além de uma série de ações, inclusive midiáticas, a legitimarem a "Guerra ao Terror" empreendida pelos Norte Americanos com inércia da União Européia, incluindo o apoio irrestrito da Inglaterra . Às políticas privatistas do livre mercado, do rentismo, da restrição à intervenção social estatal, somam-se a repressão aos direitos humanos civis e políticos. Um quadro a ameaçar, como

nunca, o paradigma do Estado Democrático de Direito. Em 2005, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, Saramago desabafa:

> Tudo se discute nesse mundo, menos uma única coisa que não se discute: não se discute a democracia. A democracia está aí, como se fosse uma espécie de santa no altar, de quem já não se espera milagres, mas está aí como uma referência, a democracia. E não se repara que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. Porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política, repito na esfera política, de tirar um governo que não gosta e colocar outro que talvez venha a gostar. Nada mais. As grandes decisões são tomadas numa outra esfera e todos sabemos qual é. As grandes organizações financeiras internacionais, os FMIs, as organizações mundiais do comércio, os bancos mundiais, tudo isso, nenhum desses organismos é democrático. E portanto, como é que podemos continuar a falar de democracia? Se aqueles que efetivamente governam o mundo não são eleitos democraticamente pelo povo. Quem é que escolhe os representantes dos países nessas organizações? Os indicativos dos povos? Não. Aonde está então a democracia? (SARAMAGO, 2006, 1:17:58)

As vozes emergem de todos os continentes, são diversas bandeiras (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais, ambientais, comunicacionais), discursos, lutas históricas, novas reivindicações, interpelando a ordem do discurso do atual estágio do mundo. Movimentos sociais, organizações não governamentais, intelectuais, estudantes, artistas, mulheres e homens em diálogo para um outro mundo possível. Houtart (2010, p. 5) destaca entre a década de 1990 e 2000, a proliferação de alianças e ações, principalmente na América Latina, a favor de um novo modelo de integração regional, do protagonismo das populações indígenas e do campesinato, da democracia participativa, a exemplo da Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (CLOC), reunião dos movimentos campesinos do continente, movimentos indígenas da América Central, Fórum das Américas e Fórum Social Mundial.

> No ano de 2004, os movimentos indígenas da América Central se encontraram para se opor ao plano Puebla-Panamá. Em Quito, antes do Forúm das Américas, em 2005, aconteceu a Cúpula dos Povos Indígenas. Na América Central foi organizado, em San Salvador, o Forúm Centroamericano. Recordamos também os quatro milhões de assinaturas alcançadas na ação contra a ALCA no Brasil e as marchas em 2004 e 2005 por ocasião do Forúm Social Mundial de Porto Alegre, a última com mais de 200 000 pessoas. [...] A resistência política ao projeto estadounidense se manifestou em Mar del Plata em 2006 quando cinco países votaram contra; entre eles, Argentina, Brasil e Venezuela, apoiados na onda de resistência popular impulsionada pelos movimentos sociais. Finalmente, a organização dos Forúns Sociais Mundiais continentais, nacionais e temáticos que tiveram lugar no continente latinoamericano, reforçaram a colaboração entre vários setores da população, como resistência contra os efeitos do neoliberalismo no continente. (HOUTART, 2010, p. 5, tradução nossa).

Esse cenário culmina com a ascensão das esquerdas na região, com destaque para a América do Sul. Na Argentina os governos sucessivos de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, primeira mulher a ocupar tal posto; na Bolívia chega a presidência, pela primeira vez na história, um trabalhador rural indígena, Evo Morales; no Brasil assume a presidência o ex-metalúrgico e líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, fazendo Dilma Russef sua sucessora, também a primeira vez de uma mulher na Presidência da República; no Chile a esquerda socialista assume a presidência com Michelle Bachelet, também a primeira mulher a exercer o cargo no país), no Equador, Rafael Correa, no Uruguai a esquerda assume por primeira vez a presidência do País com Tabaré Vázquez e depois José Mujica), e na Venezuela Hugo Chávez, um militar, empreende o discurso do socialismo do século XXI.

Segundo Martins, a emergência dos governos de esquerda, na década de 2000, tem causas, principalmente econômicas. Acontece após a crise mundial de 1998, com a diminuição severa do fluxo internacional de capitais e os déficits comerciais e de conta corrente, evidenciando o saldo negativo do período fruto das políticas neoliberais: "forte endividamento público interno e externo, desindustrialização - especialmente nos segmentos de alta tecnologia - periferização, aumento da precarização, sobreexploração laboral e altos níveis de desemprego e pobreza" (MARTINS, 2014, p. 1-2, tradução nossa).

> A ascensão das esquerdas expressou-se em dois projectos diferentes que se articularam em um bloco histórico para refundar o paradigma hegemónico da integração na América Latina e Caribe, guiando-lo para um novo paradigma que tem como objetivo construir uma integração soberana, capaz de reduzir as assimetrias e as desigualdades, e de promover a soberania financeira, produtiva, científica e cultural; as democracias populares e a sustentabilidade ecológica. Este bloco histórico contraditório articula duas forças políticas distintas: o nacionalismo popular, cujo epicentro é o exemplo bolivariano, que se expressa no projeto de um capitalismo de Estado, com um forte enfrentamento com as oligarquías nacionais e internacionais, e que aspira nos casos mais extremos a construção de um socialismo do século XXI. A outra, mais moderada, de centro-esquerda, articula políticas compensatórias e a combinação de uma política monetária e fiscal conservadora com uma política exterior centrista, multilateral e pragmática, que se distancia do alinhamento com os Estados Unidos, sem assumir uma perspectiva anti-imperialista nem uma confrontação com as oligarquías internas do eixo bolivariano. (MARTINS, 2014, p. 1-2, tradução nossa).

Dos países aqui analisados, é possível situar a Bolívia, Venezuela e Equador na primeira força política, e o Brasil, Chile, Uruguai e Argentina, na segunda força política. O "bloco histórico" empreende a contrapelo uma nova geopolítica regional de integração dos países latino-americanos, ao sul. Embora com matizes diferentes, a unicidade advém com o

discurso a favor dos pobres e marginalizados; contra a miséria, a desigualdade social e a concentração de renda; em prol de uma América Latina protagonista política e economicamente no cenário global.

> O epicentro deste novo paradigma de integração é a UNASUL. Esta articula-se com a ALBA e se converte na base da ofensiva política que permite a formação da CELAC, que reúne por primera vez os países da América Latina e Caribe em sua própria organização política, sem a participação dos poderes centrais ou de antigas potências coloniais. O Brasil encontra-se em uma posição extraordinária para impulsionar uma nova arquitetura financeira, já que desde 2007 também recebe grande parte dos fluxos de capital que se dirigem à região, o que equivale a 44,5% de suas reservas monetárias e constitui a grande maioria das reservas da América do Sul. (MARTINS, 2014, p. 2, tradução nossa).

Nos últimos 20 anos, o campo da comunicação massiva via serviços de radiodifusão também padece sob o mando do neoliberalismo. Além do processo de privatização das telecomunicações, comum a todos os países em análise, agregam-se o aperfeiçoamento das concentrações midiáticas, especialmente no campo dos serviços públicos de radiodifusão, e a debilidade do marco legal do setor em vingência, muitos ainda da época dos governos ditatoriais.

O resultado de uma pesquisa realizada por Martín Becerra e Guillermo Mastrini, na maioria dos países da América Latina evidencia, entre 2000 e 2004, o agravamento da centralização midiática, quando apenas 8 empresas dominam o mercado "infocomunicacional". "Na América Latina se registram altíssimas margens de concentração infocomunicacional, que superam com vantagem os estándares considerados aceitáveis e cujo resultado médio é um cenário que na presente investigação se verifica como estabilizado com tendênciapara cima" (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 323, tradução nossa). Os autores apresentam, por exemplo, a situação da concentração de mercado, por indústria, nos países, entre os 4 primeiros operadores: "O índice geral de concentração de todos os setores estudados na região no ano 2000, por domínio de mercado, foi de 0,77 (sendo 1 o valor mais alto que equivale a monopólio e 0 o mais baixo, de dispersão dos mercados en inumeráveis competidores). A investigação revela que no ano 2004 esse índice se elevou a 0,82" (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 323, tradução nossa). Na aferição por domínio de audiência ou mercado na região, as 4 primeiras operadoras, entre 2000 e 2004 apresentam na área do Rádio um aumento que vai de 31%, em 2000, a 70% em 2004; no caso da televisão aberta os números vão de 96% em 2000, a 92% em 2004.

> As tendências constatadas no estudo sobre a estruturação concentrada das atividades infocomunicacionais na América Latina são um processo dinâmico, que expressa mudanças e evoluciona em direção a uma maior consolidação. Este processo não pode ocorrer sem a concupiscência dos estamentos políticos governantes. A apelação à «autorregulação» dos grupos midiáticos, que fracassou onde tentou-se (por exemplo, no período 2002 - 2006 na Espanha) revela a incapacidade demonstrada em quase todos os países da região para estabelecer regras de jogo equánimes para o setor infocomunicacional.[...] Nos primeiros anos do século XXI a tendência concentrada de funcionamento das indústrias da informação, da comunicação e da cultura se constata como uma forte característica identitária do setor na América Latina. Os esforços para despenalizar a radiodifusão comunitária (no Perú, no Uruguay ou, com matizes, no Chile, Brasil e Argentina) ou para organizar emissoras poderosas de serviço público não guvernamental (como no Brasil) são sinais que começam a produzir-se depois de 2004 e que são por agora tênues diante dos níveis de concentração verificados. (BECERRA; MASTRINI, 2009, p. 324-325).

O combate à concentração midiática é central à garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação. A responsabilidade normativa dos Estados, administradores absolutos dos serviços públicos de radiodifusão, demostra até aqui um cenário legislativo de baixo impacto frente a essa tendência cumulativa, quando não à consolidação dos monopólios e oligopólios existentes.

Somam-se a isso a carência de regras em prol da produção nacional, regional e independente; a ingerência exacerbada dos órgãos de fiscalização estatal sobre os conteúdos e programação, resquício da ditadura militar; a omissão do discurso legal sobre a diversidade cultural nos conteúdos; a ausência de normas interligando o exercício democrático com a equilibrada participação dos atores privado/comercial, estatal e privado/não comercial e não estatal na exploração do espectro eletromagnético, na produção e difusão de bens simbólicos; a escassez de dispositivos legais que garantam a distribuição criteriosa das frequências de rádio e tv's abertas para fins públicos (não estatal e não comercial), levando em consideração dívidas históricas com as populações de origem africana, com povos indígenas/originários e dos territórios rurais; e, por fim, o "não dito" presente no discurso das legislações nacionais sobre a responsabilidade dos meios de comunicação, principalmente os de serviço público, na promoção e proteção dos direitos humanos.

No universo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, nas duas últimas décadas do século XX, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos/CIDH, concentra esforços, em matéria do direito à liberdade de expressão, nos casos de censuras diretas e indiretas contra jornalistas e meios de comunicação. São denunciados, com frequência, principalmente a partir da criação, em 1997, da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão (RELE), os assassinatos, as agressões físicas, intimidações e perseguições

realizadas por integrantes do poder público sob a proteção de um marco regulatório ainda restritivo ao livre fluxo e acesso à informação.

A partir de 2000, não obstante o discurso permaneça contundente sobre a relação direta entre liberdade de expressão dos profissionais e veículos enquanto condição primordial ao desenvolvimento, fortalecimento e consolidação da democracia representativa na região, outros temas tomam a pauta dos Relatórios Anuais da CIDH, via (Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão) RELE. A nova Relatoria da OEA expande a discussão, de forma incipiente, nos primeiros Relatórios, 1998 e 1999, sobre o alcance destrutivo da violação da liberdade de expressão à democracia, ao desenvolvimento econômico; no combate à pobreza e corrupção; à promoção e proteção dos outros direitos humanos.

A regulamentação da exploração dos serviços públicos de radiodifusão; o modelo do sistema vigente na região, preponderantemente privado/comercial; a concentração monopólica e oligopólica; assumem lugar de destaque entre as principais causas das violações, consideradas barreiras indiretas. Outros temas abordados, nos anos 1990, pelos Relatórios são: ética nos meios de comunicação; autorregulamentação dos conteúdos e programação; regulação governamental e conteúdo jornalístico; veículos comunitários; liberdade de expressão e discriminação por origem social e econômica; exatidão da informação, entre outros.

É importante ressaltar que antes da Relatória Especial, o direito à liberdade de expressão disputava com outros direitos humanos o espaço dos Relatórios Anuais da CIDH (Comissão). Estes tratavam sobre a situação de proteção e violação de todos os direitos humanos no hemisfério. Com o advento da RELE, a análise sobre a liberdade de expressão torna-se mais abrangente e aprofundada, aumentando a compreensão do sistema de proteção regional sobre esse direito.

Nessa perspectiva, três Declarações são aprovadas no período entre 2000 e 2010, objetivando justamente aumentar o conjunto interpretativo do Sistema Interamericano: A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão (2000); a Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão (2007), e a Declaração Conjunta do Décimo Aniversário: "Dez Desafios centrais para a Liberdade de Expressão na Próxima Década" (2010). São documentos norteadores sobre o tema específico da liberdade de expressão; sobre a radiodifusão e o acesso à informação.

1. Relatórios Anuais sobre Liberdade de Expressão/ Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

QUADRO DOS RELATÓRIOS ANUAIS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

DÉCADA DE 2000:
1. RELATÓRIO ANUAL DO RELATOR ESPECIAL PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO 2000
2. RELATÓRIO ANUAL DA RELE (RELATORIA PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO) 2001
3. RELATÓRIO ANUAL DA RELE (RELATORIA PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO) 2002
4. RELATÓRIO ANUAL DA RELE (RELATORIA PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO)2003
5. RELATÓRIO ANUAL DA RELE (RELATORIA PARA A LIBERTADE DE EXPRESSÃO) 2004
6. RELATÓRIO ANUAL DA CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2005 (VOLUME III – RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)
7. RELATÓRIO ANUAL CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2006 (VOLUME III - RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)
8. RELATÓRIO ANUAL DA CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2007 (VOLUME II - RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)
9. RELATÓRIO ANUAL DA CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2008 (VOLUME III - RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)
10. RELATÓRIO ANUAL DA CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2009 (RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)
11. RELATÓRIO ANUAL DA CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS) 2010 (RELATÓRIO DA RELATORÍA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO)

1.1 Relatório Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão (2000)

O Relatório Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão de 2000[84] abre com a apresentação da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão. No restante do Relatório, as denominadas leis de desacato e a legislação sobre censura prévia são os dois temas centrais, apontando como principais vítimas os profissionais de imprensa e os meios de comunicação. A Declaração, através dos seus princípios, é uma interpretação autorizada do artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Segundo o relator, a iniciativa de construir a Declaração "nasceu em reconhecimento a necessidade de outorgar um marco jurídico que regule a efetiva proteção da libertade de expressão do hemisfério, incorporando as principais doutrinas reconhecidas em diversos instrumentos internacionais"(OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 23 - 24, tradução nossa).

> [...]
> **Sistema Regional Interamericano – CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS 1969) – (PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA).**
> **Artigo 13** – Liberdade de pensamento e de expressão.
> 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
> 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:
> a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
> b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
> 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

[84] "[...] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000. Dicha declaración, constituye un documento fundamental para la interpretación del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. [...](OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 24)

> 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos à censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
> 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (OEA, 1968 apud SÃO PAULO (Estado), 1997, p. 259 – 260, grifo nosso)

A Declaração, no seu preâmbulo, reafirma os princípios da Declaração de Chapultepec[85], como o "documento básico que contempla as garantias e a defesa da liberdade de expressão, a liberdade e independência da imprensa e o direito à informação" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 20-21, tradução nossa) e considera "que a liberdade de expressão não é uma concessão dos Estados, mas um direito fundamental" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 20-21, tradução nossa).

O discurso inicial ratifica alguns conceitos balizadores das sociedades capitalistas neoliberais: "liberdades individuais", "direito à informação", "liberdade e independência da imprensa", "democracia representativa". A partir destes pilares a Declaração desenvolve sua interpretação do artigo 13, acima citado, reproduzindo e reafirmando o conceito de comunicação, focado principalmente na liberdade individual de "buscar, receber e difundir informação e opiniões livremente", mas avançando ao direito coletivo à liberdade de expressão.

O princípio que abre o discurso da Declaração define que: "1. A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável à existência da sociedade

---

[85] Adotada pela Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão celebrada no México, D.F. em 11 de março de 1994. Assinada pelos presidentes da Argentina (1994); Bolívia (1994/2002); Brasil (1996/2006); Chile (1997); Equador (1999/2003/2006); Uruguai (1996/2006). É o documento norteador da Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP). A SIP é formada pelos principais grupos de mídia impressa da América Latina. Disponível em: http://www.sipiapa.org/chapultepec3/acerca-de-la-declaracion; Acesso em: 10/05/2015. Antecedentes: No final de julho, o Relator Especial foi convidado pela *Sociedade Interamericana de Imprensa* (SIP) a participar de uma conferência intitulda *Declaração Interamericana de Libertade de Expressão* que se realizou em Miami. Durante a mesma, o Relator Especial participou do painel sobre a Declaração de Chapultepec e apresentou o projeto da Declaração de Priníipios sobre Libertade de Expressão para consulta diante das seguintes organizações da sociedade civil: *Carter Center*, *Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR)*, *CEJIL* (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), *Americas Watch*, *Asociación Periodistas*, *World Press Freedom Committee* e *Comité para la Protección de Periodistas (CPJ)* e juristas especialistas em liberdade de expressão. A Declaração teve uma importante repercussão internacional nos meios de comunicação e uma muito boa acolhida nas organizações internacionais, muitas das quais manifestaram seu apoio ao documento elaborado pela Relatoria. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 23 – 24, tradução nossa)

democrática"(OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 21). Na interpretação do primeiro princípio, o discurso da Declaração afirma que uma sociedade mal informada, não é plenamente livre. Assim, "a liberdade de expressão é portanto não só um direito dos indivíduos, mas da própria sociedade". A importância do livre fluxo informacional é o eixo principal do discurso da Declaração, embora aponte a importância de outros atores, além dos profissionais de imprensa e veículos, E destaca: " 8. [...]A liberdade de expressão nãoé um direito limitado aos comunicadores sociais ou aquelas pessoas que exercem este direito através dos meios de comunicação. O direito à libertade de expressão abarca as expressões artísticas, culturais, sociais, religiosas, políticas ou de qualquer outra índole." (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 25-26).

O segundo princípio cita diretamente o artigo 13 da Convenção, e versa sobre a violação da liberdade de expressão acontecer através da discriminação, de qualquer tipo, "inclusive as de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquier outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 21, tradução nossa). A interpretação avança para além da informação e considera "os processos de comunicação". Observa que "a falta de participação igualitária impede o desenvolvimento amplo de sociedades democráticas e pluralistas, exacerbando a intolerância e a discriminação" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 26 - 27, tradução nossa). Daí a necessidade da " inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 26 -27, tradução nossa).

A visão da liberdade de expressão como processo de acesso e participação amplia significativamente o alcance desse direito ao encontro do direito humano à comunicação. No entanto, no bojo do discurso a informação ocupa um lugar hegemônico, em detrimento da comunicação.

> 4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental dos indivíduos. O Estados estão obrigados a garantir o exercício deste direito. Este princípio somente admite limitações excepcionais que deven estar estabelecidas previamente por lei para o caso que exista um perigro real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 21).

O tema do acesso à informação em poder do Estado está presente em todos os Relatórios da CIDH e da RELE. Compreende desde informações sobre os acontecimentos violentos na época das ditaduras; informações sobre os atos dos governos, relacionado à

administração pública, até as informações sobre os cidadãos. Uma das principais possibilidades do acesso a essas informações é a exigência do respeito à memória das vítimas dos regimes ditatoriais; o esclarecimento sobre os crimes e a culpabilidade dos responsáveis; bem como a transparência e a lisura no trato da coisa pública, favorecendo a diminuição dos altos índices de corrupção nos Estados Nacionais. Outro princípio caro ao discurso da Declaração, como vem norteando centralmente a abordagem dos Relatórios é o da interdição da censura prévia nos Estados.

> 5. A censura prévia, interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação difundida através de qualquer meio de comunicação oral, escrito, artístico, visual ou eletrônico, deve estar proíbida por lei. As restrições na circulação livre de ideias e opiniões, como assim também a imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo informativo, violam o direito à liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 22).

Na interpretação desse princípio, voltado exclusivamente ao tema do fluxo livre de informações, sobretudo das produzidas e difundidas pelos profissionais da imprensa e veículos de mídia, a RELE estabelece que a liberdade de expressão somente admite responsabilidades posteriores, "as que devem estar expressamente fixadas por lei, com perseguição a fins legítimos , e os fundamentos para estabelecer a responsabilidade sejam necessários para assegurar o fim almejado" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 32 -34, tradução nossa). O sétimo princípio afirma que: "condicionamentos prévios, tais como veracidade, oportunidade ou imparcialidade por parte dos Estados são incompatíveis com direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 22, tradução nossa).

> B. Interpretação
> 31. Uma interpretação correta das normas internacionais, especialmente do artigo 13 da Convenção Americana, nos leva a concluir que o direito à informação abarca toda informação, inclusive aquela que denominamos "errónea," "não oportuna" ou "incompleta". Portanto, qualquer qualificação prévia que se imponha à informação limitaria a quantidade de informação protegida pelo direito à liberdade de expressão. Por exemplo, o direito à informação verdadeira não protegeria a informação que, por oposição à verdadeira, denominaremos errónea. Portanto, toda aquela informação que possa ser considerada errónea, não oportuna ou incompleta não estaria protegida por este direito.
> 32. Ao exigir a verdade, a oportunidade ou a imparcialidade na informação parte-se da premissa que existe uma verdade única e incontestável. Neste aspecto, é importante fazer uma distinção entre aqueles temas que respondem a feitos concretos e de possível comprovação fática, dos que correspondem a juízos de valor. Nste último caso, é impossível falar sobre veracidade ou não da informação. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 37 - 38).

Esse discurso atinge justamente as legislações de radiodifusão aprovadas na época da ditatura militar, com restrições ao conteúdo e a programação dos veículos. Dos países analisados, apenas o Brasil e o Chile permanecem com leis do período ditatorial. Ainda assim, o Chile aprova uma outra legislação específica para a radiodifusão sonora em 2008. Acompanha o tema da censura prévia, no princípio nove, a condenação de outras violações à liberdade de expressão focadas na atuação dos profissionais e mídias: os assassinatos, sequestros, intimidação, ameaça aos comunicadores sociais, e destruição de material dos meios de comunicação (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 22). A RELE atenta, nesse caso, também às violações aos direitos fundamentais.

A Declaração observa que "uma imprensa independente e crítica constitui um elemento fundamental à vigência das demais liberdades que integram o sistema democrático e o Estado de direito" (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 40 - 41, tradução nossa). Denuncia ainda sobre a debilidade das instituições públicas em várias democracias da América Latina, encarregadas do controle das condutas e funções das autoridades.

> [...]
> Em ditos países, a imprensa transformou-se no principal instrumento de controle e difusão das ações do Estado. Em muitos casos a imprensa expôs diante da opinião pública atos ilegais, abusivos ou de corrupção de agentes do Estado e como consequência das denúncias,os medios de comunicação e comunicadores sociais terminam sendo alvos de ataque e desprestígio.

A Venezuela e o Equador são os países mais criticados pelos Relatórios da RELE à luz da interpretação acima, do princípio nove da Declaração. Existem citações nominativas aos presidentes Hugo Chávez e Rafael Correa, respectivamente. O caso da não renovação da outorga de concessão do canal de TV aberta RCTV é o mais emblemático da Venezuela. O enfrentamento entre os presidentes e os grupos de mídia é outro exemplo analisado pelos Relatórios.

O posicionamento da CIDH/RELE desconsidera completamente a realidade da América Latina com o advento dos governos de esquerda. Estes coexistem ao lado das oligarquias midiáticas. Nos países onde foi possível a ascensão dos grupos de mídia, estas se tornaram deliberadamente oposição. O discurso da Declaração e posteriormente dos Relatórios isenta os profissionais e os veículos de defenderem seus próprios interesses, de atuarem parcialmente contra os governos. Também é silenciado a censura interna dos veículos aos seus profissionais e à sociedade, quando edita o que deve ou não ser informado e como deve ser informado. Como explica Dênis de Moraes:

> As elites, inconformadas, seguem dispostas a barrar as guinadas para modelos inclusivos de desenvolvimento. As manobras de desestabilização verificadas na Venezuela (2002), Bolívia (2008) e Equador (2010) tinham alvo comum: enfraquecer politicamente os governos de Chávez, Morales e Correa e introduzir tensões capazes de estancar as regulamentações de pontos decisivos das novas Constituições de Bolívia e Equador, notadamente os dispositivos antimonopólicos e nacionalizantes (aí incluídos os que modificam os sistemas de comunicação). Nos três casos, as marchas populares em defesa dos mandatos presidenciais evidenciaram que a correlação de forças favorecia o lado progressista. (MORAES, 2011, p. 33).

O décimo princípio critica o uso das leis de privacidade com o fim de inibir e restringir a investigação e a difusão de informações de interesse público (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 22). Na interpretação da CIDH/RELE a crítica de boa fé corre o risco de ser sancionada, gerando uma interdição dentro do sistema democrático. "49. [...]el debate debe ser fluido y amplio. La publicidad de la información proveída por terceros no debe verse restringida por la amenaza de responsabilidad al informador simplemente por reproducir lo manifestado por otro. Esto implica una restricción innecesaria que limita el derecho de las personas a estar informadas"(OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 42 - 45, tradução nossa).

O princípio 12 é o que mais diretamente afeta os serviços de radiodifusão:

> [...]
> 12. Os monopólios ou oligopólios da propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos às leis antimonopólicas por quanto conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a 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 licenças de rádio e televisão deven considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 23, tradução nossa)

O reconhecimento da CIDH/RELE, em uma Declaração específica sobre a liberdade de expressão, da existência de monopólios e oligopólios midiáticos, inclusive de radiodifusão, em território americano, é, sem dúvida, um fortalecimento substancial à luta pela democratização das mídias nesse continente. Ademais cabe registrar que a concentração da propriedade dos meios de comunicação em poucas mãos gera distorções à democracia e limita a pluralidade e a diversidade da informação. Há, do mesmo modo, a indicação legislativa como caminho legítimo.

A Declaração constata ser os monopólios ou oligopólios dos meios de comunicação massiva um sério obstáculo "ao direito de todas as pessoas a poder se expressar e receber informação"(OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 47 - 49, tradução nossa). O cenário de fontes

reduzidas (oligopólios) ou uma única fonte (monopólios) de informação reduz a possibilidade do debate plural, da presença no espaço público do contraditório.

> 55. Na sociedade atual, os meios de comunicação massivos, como a televisão, rádio e imprensa, tem um inegável poder na formação cultural, política, religiosa, etc. de todos os habitantes. Se estes meios são controlados por un reduzido número de indivíduos, ou bem por somente um, se está, de fato, criando uma sociedade onde um reduzido número de pessoas exercem o controle sobre a informação, e direta ou indiretamente, a opinião que recebe o resto das pessoas. Esta carência de pluralidade da informação é um sério obstáculo para o funcionamento da democracia. A democracia necessita do enfrentamento de ideias, do debate, da discussão. Quando este debate não existe ou está debilitado devido a que as fontes de informação são limitadas, se ataca diretamente o pilar principal de funcionamento democrático. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 47 – 49, tradução nossa).

O discurso da Declaração sobre a comunicação é focado unicamente no envio e recepção de conteúdos via mídias, o direito a se expressar livremente e receber livremente, com especial atenção à mensagem informativa, ainda que considere titulares do direito os sujeitos coletivos. No entanto, quando faz a crítica à concentração, abre uma brecha ao tema da participação das diversidades existentes na sociedade. A vocalização da imperiosa desconstrução dos sistemas monopolistas e oligopolistas de mídias; a exigência de leis anticoncentração e com regras objetivas, criteriosas e equânime de distribuição de frequências de rádio e televisão; posiciona a CIDH/RELE na defesa, mesmo indireta, de uma visão da liberdade de expressão ao encontro do direito humano à comunicação.

Outra violação à liberdade apontada pela Declaração é a distribuição discriminada de recursos do Estado, de verbas publicitárias oficiais e o outorgamento de frenquências de rádio e tv com objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar aos comunicadores sociais e aos meios de comunicação. Segundo a Comissão e a Relatoria Especial esse procedimento é uma forma do Estado direcionar os conteúdos informativos a seu favor, cenário extremamanete perigoso para a democracia. “13. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión” OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 23, tradução nossa).

Após a apresentação da Declaração, o Relatório inicia a explanação da avaliação sobre a situação da liberdade de expressão no hemisfério, fazendo as denúncias e as recomendações. Este relatório reitera os anteriores no que diz respeito às relações entre a liberdade de expressão e as legislações internas dos Estados membros da OEA. Destaca as legislações de acesso à informação em poder do Estado e as leis de desacato (delitos de difamação, injúria e

calúnia). Todas as críticas estão voltadas às violações supostamente cometidas pelo Estado contra profissionais da imprensa e meios de comunicação de massa. Não são apresentados progressos no tocante a nenhum dos países analisados por este estudo. Igualmente, nenhum país analisado aqui figura na categoria de ausência total de liberdade de expressão.

A avaliação sobre a situação no hemisfério durante o ano de 2000 registra que a liberdade de expressão continua seriamente ameaçada e as principais causas são os assassinatos de jornalistas; a impunidade dos crimes; as ameaças, as agressões e intimidações também aos meios de comunicação; leis contrárias a Convenção Americana e outros instrumentos internacionais; e a utilização do Poder Judiciário como espaço de intimidação e penalização (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 23 - 24). Dos países analisados, a Argentina aparece na situação de avanço, tendo em vista a elaboração de um projeto de lei contra os dispositivos de desacato. A Relatoria chama atenção para a situação preocupante do Chile e da Venezuela, expressamente citando o presidente Hugo Chávez.

> 15. A Relatoría considera de suma seriedade a situação da liberdade de expressão no Chile. A prática da censura prévia e a utilização das leis de desacato por parte das autoridades chilenas limita seriamente a liberdade de expressão. [...] 21. Por sua parte, o Relator Especial quer expressar sua preocupação por algumas declarações emitidas durante o ano 2000 pelo presidente da República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez sobre a imprensa. Os funcionários públicos, como é o caso do presidente Chávez, devem defender, promover e garantir uma liberdade de expressão plena. Em certas circunstâncias, as declarações dos funcionários públicos, em particular do Presidente, podem criar um ambiente hostil para o exercício libre do direito à liberdade de expressão. A Relatoría considera que algumas declarações do Presidente Chávez durante o ano 2000 poderiam estar criando um ambiente de hostilidade que constituiriam mecanismos de pressão direta e indireta sobre os meios de comunicação e comunicadores sociais. Devido a força exemplar que tem a figura do Presidente da República, é indubitável que suas declarações podem servir como modelo para outros funcionários públicos de nível inferior, considerarem legítimo referir-se de forma similar aos meios de comunicação. (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 91- 93, tradução nossa).

Nas conclusões e recomendações do Relatório de 2000, o Relator classifica a situação da liberdade de expressão nos Estados em dois níveis: “países com liberdade de expressão seriamente limitada” e “países que mereceram especial atenção”. Afirma que apesar das preocupações com alguns Estados membros, em relação ao exercício do direito à liberdade de expressão, a Relatoria não classifica nenhum país do continente em situação de seriamente limitar a liberdade de expressão através de políticas de controle a livre expressão das ideias e opiniões.(OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 107).

Todas as denúncias são de violações (assassinatos, censura, sequestros, detenções, destruição de equipamentos e estruturas físicas etc) contra profissionais de imprensa e meios de comunicação por parte de representantes governamentais. Este mesmo perfil de denúncias figura nos casos da Bolívia, (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 137); e Brasil (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 138).

A partir disso, o Relator recomenda aos Estados membros a eliminação de legislações utilizadas para silenciar as críticas dos jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação. Nessa mesma vertente, indica a supressão de qualquer dispositivo legal de censura prévia e, por último, orienta aos países adequarem suas legislações nacionais conforme os parâmetros estabelecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA; CIDH; RELE, 2000, p. 179 – 180).

1.2 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2001)

O Relatório Anual da Relatoría para a Libertad de Expresión de 2001 reitera como principais violações à liberdade de expressão os assassinatos e as agressões contra profissionais da imprensa; censura prévia, ameaças e intimidações também aos meios de comunicação; legislações que prevêem o desacato contra funcionários do Estado; ausência de legislações de acesso à informação, esta sobretudo em mãos do Estado, como também a questão da obrigatoriedade da licença para exercício profissional de comunicador social[86]. A novidade deste informe está na sessão "Ética nos Meios de Comunicação", que trata da responsabilização posterior das mídias em relação aos conteúdos difundidos.

No levantamento introdutório, o Relatório registra a morte de 39 jornalistas na região, desde 1998, "convertendo as Américas em uma das zonas mais perigosas do mundo para exercício do jornalismo. Em 2001, houve mais jornalistas assassinados devido a seu trabalho que em cada um dos dos anos anteriores"(OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 6, tradução nossa).

> [...]
> **AVALIAÇÃO [87] SOBRE O ESTADO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO HEMISFÉRIO**

[86]A obrigatoriedade ou não da licença para o exercício profissional de comunicador social, especificamente de jornalista, não se encontra como um dos critérios de análise dos documentos, quanto a garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação.

[87] 5. [...]Para a realização de dita evaliação, a Relatoría utilizou informação enviada por organizações independentes de direitos humanos e de defesa e proteção da liberdade de expressão, jornalistas independientes diretamente afetados, e informação solicitada pela Relatoría aos representantes dos Estados membros da OEA, entre outros. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 19, tradução nossa)

> [...]
> ***B. Evaliação***
> 2. A situação da liberdade de expressão no hemisfério não tem refletido importantes avanços durante o ano 2001. Os jornalistas, meios de comunicação e as sociedades das Américas, em seu conjunto, continuam enfrentando-se com obstáculos que impedem o livre exercício do direito à a liberdade de expressão. O assassinato de jornalistas segue representando o problema mais grave em materia de liberdade de expressão e informação nas Américas. Durante o ano 2001 foram assassinados 9 jornalistas no hemisfério. Em Bolivia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México e Paraguai, ao menos um jornalista perdeu a vida como consequência do exercício de sua profissão. Esta cifra é consideravelmente mais alta em relación com os últimos dois anos.[11] O aumento de assassinatos a jornalistas durante o ano 2001 reflete não somente a violação do direito fundamental à vida dos mesmos no exercício de sua profissão, mas também expõem os demais comunicadores sociais a uma situação de extrema vulnerabilidade e risco. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 17, tradução nossa).

Esta realidade reflete, segundo a Relatoria, o alto grau de impunidade nos países em relação à investigação, denúncia, e responsabilização dos envolvidos, com as devidas sanções. A Comissão denuncia a falta de uma investigação séria, imparcial e efetiva, com sanção dos autores materiais e intelectuais. "3. [...]estes crimes constituem não somente uma violação às garantias do devido processo legal, mas também uma violação ao direito a informar e expressar-se pública e livremente, gerando portanto responsabilidade internacional do Estado" (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 18, tradução nossa).

Além dos assassinatos, considerados a violação mais grave cometida contra a liberdade de expressão no hemisfério, outros métodos são utilizados com objetivos de silenciar o trabalho dos profissionais e dos meios de comunicação. Vários países da região continuam a utilizar o Poder Judiciário para molestar e intimidar esses profissionais e os veículos de mídia, muitos são os casos de agressões físicas e psicológicas. Segundo o Relatório "7. A utilização arbitrária das figuras de calúnia e injúria, com o fim de silenciar a crítica contra funcionários públicos, continuam a ser utilizadas contra jornalistas investigativos durante o ano 2001 em vários países"(OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 19, tradução nossa).

O discurso pontua o desafio a ser enfrentado pelas recentes democracias no campo da garantia formal e efetivação prática do direito à liberdade de expressão. A demanda por um novo marco legal é premente, com risco das sistemáticas violações fragilizarem o ambiente democrático em desenvolvimento. "10. A Relatoria reitera a necessidade de que os Estados assuman um compromisso mais sólido com respeito a este direito para desta maneira lograrem a consolidação das democracias do hemisfério"(OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 20, tradução nossa).

Em relação à situação da liberdade de expressão em cada Estado, a Relatoria elencou algumas categorias específicas sobre os distintos métodos de coarctar esse direito humano: assassinatos; ameaças e agressões, ações judiciais, intimidações, censura prévia e legislação contraria à liberdade de expressão. Na categoria de ações positivas está homologação de leis favoráveis ao pleno exercício da liberdade de expressão (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 20, tradução nossa, grifo nosso).

Dentre os países analisados por esta pesquisa, a Relatoria aponta violações à liberdade de expressão de profissionais da imprensa e aos veículos de comunicação: Argentina (casos de ameaças e agressões, ações judiciais, intimidações); Bolívia (um assassinato, ameaças e agressões, intimidações c suspensão de transmissão); Brasil (um assassinato, ações judiciais, censura prévia); Chile (ações judiciais, censura prévia e ações positivas contra a censura prévia); Equador (ameaças e agressões, ações judiciais)(OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 22-87). A República Bolivariana da Venezuela é apontada como um dos casos mais preocupantes de obliteração da liberdade de expressão de jornalistas e veículos de imprensa pelo Estado (ações judiciais, intimidações através de interrupção de transmissão, destruição de equipamentos; legislações contra o direito de resposta de jornalistas e demais comunicadores).

Sobre o caso da Venezuela o Relatório pontua que durante a visita da RELE a esse país pôde ser atestado a existência de uma ambiente de intolerância e polarização politica, com fortes possibilidades de ameaçar o pleno e responsável exercício da liberdade de expressão como "assim também a subsistência de um Estado de direito dirigido a salvaguardar as instituições democráticas"(OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 89, tradução nossa). Em contrapartida a Relatoria informa:

> [...] 201. Cabe também mencionar que tanto funcionários do governo como alguns setores da sociedade civil expressaram sua preocupação devido a que certos meios de comunicação estariam sendo utilizados como mera ferramenta da oposição política destinada a promover uma forte voz de dissenso ao governo do Presidente Hugo Chávez Frias em detrimento de que

> a sociedade seja informada "veraz, imparcial e oportunamente." (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 90, tradução nossa, grifo nosso).

Em relação ao cenário descrito acima o discurso da Relatoria defende que os "[...] meios de comunicação privados não podem estar sujeitos à exigência da informação veraz, imparcial e oportuna tendo em vista que constituiria censura prévia, a qual está proibida na Convenção Americana" (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 89, tradução nossa).

> [...]
> 219. A Relatoria observa com preocupação a existência de um uso desproporcionado e indiscriminado de cadeias nacionais oficiais nos meios de comunicação. Vários setores da sociedade civil manifestaram a esta Relatoria que as mesmas são utilizadas com uma duração e frequência "abusiva", já que as quais nem sempre servem ao interesse público. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 95, grifo nosso).
> [...]

O tema do acesso à informação dentro do marco da liberdade de expressão é destacado como condição essencial ao sistema democrático representativo e participativo. Do acesso livre à expressão e informação depende a participação dos cidadãos na vida política, como votar, estudar e se associar (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 108, tradução nossa). O Relatório reflete sobre o conceito de ordem pública e o vincula diretamente à garantia ampla da circulação de notícias, ideias, opiniões, principalmente de informações em poder do Estado.

> [...]
> 15. Dada a importância que outorgada ao direito de informação como princípio de participação e fiscalização da sociedade, a Relatoria promoveu a necessidade de que os Estados membros incorporem dentro de sua normativa jurídica leis de acesso à informação e mecanismos efetivos para seu exercício eficiente, habilitando à sociedade, em seu conjunto, a efetuar opiniões reflexivas ou razoáveis sobre as políticas e ações tanto estatais como privadas que os afetam. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 109, tradução nossa).

O direito à informação configura-se como um dos principais eixos temáticos dos Relatórios; ao lado dos assassinatos e agressões físicas e psicológicas aos jornalistas; ameaças, intimidações e perseguições contra jornalistas e meios de comunicação; censura prévia e leis de desacato. Tema até então ausente nos Relatórios é o da ética nos meios de comunicação, embora desde 1993, a Declaração e Programa de Ação de Viena ter conclamado aos Estados membros encorajarem os meios de comunicação a serem espaço de promoção e proteção dos direitos humanos.

É a primeira vez que os profissionais de imprensa, comunicadores sociais e veículos de comunicação situam-se como possíveis violadores da liberdade de expressão. A própria Relatoria reconhece a limitada inserção do tema da liberdade de expressão relacionada à

responsabilidade das mídias. Até aqui esses atores carregavam a titularidade absoluta sobre esse direito. Embora a Relatoria ratifique que a jurisprudência do Sistema Interamericano dispõe de escassas previsões quanto à limitação governamental à liberdade de expressão, este direito reclama a abstenção dos Estados em tomar esse tipo de medida contra os meios de comunicação. Contudo pondera:

> **ÉTICA NOS MEIOS DE DIFUSÃO**
> A. Introdução: Liberdade de expressão e responsabilidade dos meios de comunicação
> Sem dúvida, foi dito pouco sobre as correspondentes responsabilidades dos meios de comunicação no exercício do direito à liberdade de expressão. Muitos Estados e membros da sociedade na região expressaram preocupação diante da possibilidade dos meios de comunicação não sempre atuarem responsavelmente na busca e difusão da informação, de modo a afetarem os direitos de terceiros. Entre outros temas, preocupam os casos de invasão da privacidade na captação de notícias, omissão de verificar adequadamente a exatidão das notícias, revelação delicada sobre assuntos de segurança nacional e publicação de informação que possa causar dano à reputação das pessoas. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 157, grifo nosso, tradução nossa).

Apesar disso a posição da Relatoria é contrária a qualquer tipo de restrição imposta pelos governos no intuito de cobrar responsabilidades ulteriores aos meios de comunicação. O argumento principal do Relatório é justamente a relação de animosidade, normalmente construída entre as mídias e os poderes públicos, sendo aquelas o ator responsável por informar ao público as ações e omissões do Estado no tocante ao interesse público.

> 2. [...]A função principal dos meios de comunicação e, em geral, da liberdade de expressão, consiste em informar ao público as medidas adotadas pelo Governo. Portanto, a função deste último não pode consistir em fazer cumprir a "responsabilidade" pelos meios de comunicação, especialmente devido ao caráter altamente subjetivo da expressão "responsabilidade dos meios de comunicação". [...] En consequência, os intentos de regular a "responsabilidade dos meios de comunicação" expõem a manipulação e o abuso por parte de autoridades públicas que talvez não sejam imparciais em relação aos meios de comunicação. A amenaça de imposição de sanções legais pela adoção de posicionamentos jornalísticos baseados essencialmente em questões subjetivas ou juízos profissionais suscitaria também um efeito inibitório nos meios, impedindo a divulgação de informação de legítimo interesse público. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 157 - 158, grifo nosso, tradução nossa).

Mais uma vez a Relatoria protege incondicionalmente os meios de comunicação, sem considerar a realidade do hemisfério, principalmente na América Latina, onde há uma concentração midiática privada/comercial, inclusive dos serviços públicos de radiodifusão. A visão da Relatoria é absolutamente maniqueísta, em que o Estado é sempre o algoz e os meios de comunicação as vítimas. O discurso da RELE não adentra sobre o papel do Estado de

zelar, por exemplo, pelos direitos das crianças e adolescentes, em defesa da cultura local, do idioma, de conteúdos que respeitem outros direitos humanos.

A Unesco aprovou, ainda na década de 1978, a "Declaração sobre os Princípios Fundamentais relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massas ao Fortalecimento da Paz e à Compreensão Internacional, à Promoção dos Direitos Humanos e à Luta contra o Racismo, o Apartheid e a Incitação à Guerra[88]". Essa pode ser a referência utilizada pelos Estados em busca de cobrar, sim, uma mídia responsável e ética.

O lado mais frágil dessa relação mídia e Estado é, sem dúvida, o cidadão que utiliza os meios massivos com o fim de ter acesso à informação, conhecimento, entretenimento, e necessita de condições materiais e simbólicas justas e dignas. Os direitos humanos de indivíduos e coletivos não podem ser violados através dos conteúdos midiáticos, ou por conta da estruturação de um sistema excludente e privatista de informação e comunicação.

Nos argumentos em defesa da não judicialização da responsabilidade dos meios de comunicação, o Relatório utiliza o princípio 6 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão quando afirma que "a atividade jornalística deve reger-se por condutas éticas as quais em nenhum caso podem ser impostas pelo Estado" (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 158 - 159, tradução nossa).

> [...]
> 3. Isto não significa que os meios de comunicação operem completamente à margem da regulamentação legal, mas simplesmente que a lei referente a eles deve limitar-se tão somente a proteger e salvaguardar outros direitos básicos que possam estar em perigo ou tenham sido desrespeitados pelo uso indevido da liberdade de expressão, deixando sua avaliação unicamente nas mãos de juízes e tribunais. (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 158, tradução nossa, grifo nosso)

À vista disso, elenca alguns mecanismos passíveis de aplicação pelo público e pelos meios de comunicação objetivando promover maior profissionalismo e responsabilidade. Apresenta também o alcance das medidas governamentais legítimas de responsabilidade dos meios de comunicação, no marco da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a fim de

[88]Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra. Paris: UNESCO, 1978. Disponível em: http://portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
Acesso em: 22 de set. de 2013.

pontuar os “limites entre o campo do direito e da ética” (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 158 - 159, tradução nossa).

O Relatório descreve as únicas possibilidades de uma regulamentação governamental sobre o conteúdo jornalístico compatível com o marco legal do Sistema Regional Interamericano. O artigo 13.2 da Convenção permite a aplicação de sanções posteriores em casos de serem lesados “os direitos ou a reputação dos demais”; e “a segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas” (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 161, tradução nossa). É citado também o artigo 13.5 da Convenção que expressa a proibição de “toda propaganda a favor da guerra e toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constituam incitação a violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, idioma ou origem nacional" (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 161, tradução nossa). Na defesa da autorregulamentação entram os Códigos de Ética dos próprios veículos, capacitação, conselhos de imprensa internos, crítica aos meios de comunicação (externa e interna). (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 167 - 169).

Nas considerações finais e recomendações a Relatória encarrega os Estados de adequarem suas legislações internas aos parâmetros da Declaração Americana de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (OEA; CIDH; RELE, 2001, p. 183- 184). Os temas da revogação das leis de desacato, da aprovação de legislações que garantam o direito à informação e legislações contra qualquer tipo de censura prévia voltam a figurar nas recomendações em 2001. Até aqui nenhum Relatório traz diretamente recomendações sobre o combate aos monopólios e oligopólios midiáticos. Também não constam as temáticas sobre diversidade e pluralidade nos meios de comunicação, fortalecimento das mídias públicas e comunitárias, ou mesmo recomendação sobre a distribuição de frequências dos serviços públicos de radiodifusão.

1.3 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2002)

O Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão de 2002 amplia a abrangência de relações pertinentes ao exercício pleno ou não desse direito, trazendo à baila a relação entre liberdade de expressão e pobreza. É quando o discurso da CIDH/RELE se aproxima mais da concepção do direito humano à comunicação, forjada na possibilidade de uma “nova ordem econômica mundial” vinculada a uma “nova ordem mundial da informação e comunicação”. Logo em sua introdução o Relatório traz uma reflexão sobre o conceito de

democracia entendido como "governo do povo" e a pobreza como fator de exclusão, de grande parte das populações Americanas, do processo democrático.

> 10. Mas o conceito de democracia pode ser entendido desde outro ponto de vista: um conceito "Associativo" (partnership) segundo o qual, o "governo do povo" significa o governo de todo o povo, atuando em conjunto como sócios de uma empresa coletiva de autogoverno. Esta é uma concepção mais abstrata que a "majoritária", mas sua vantagem é que permite fundar porque todos os individuos devem ocupar um papel igualitário na construção da empresa coletiva. Nesta versão, a igualdade cidadã requer que não existam grupos que tenham desvantagens nos esforços para ganhar a atenção e expressar seus pontos de vista. . (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 5, tradução nossa).

Os altos índices de pobreza em grande parte da região interdita a chance de parcela significativa de indivíduos participarem do "governo do povo". O Relatório desvela a condição de pobreza como uma violação à liberdade de expressão: "Diz-se muito plausivelmente que se um homem é tão pobre que não pode permitir-se algo, em relação ao qual não existe nenhum impedimento legal – uma bisnaga de pão, uma viagem ao redor do mundo ou o recurso dos tribunais – ele tem tão pouca liberdade para obtê-lo como se a lei o impedisse.[1]". (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 5, tradução nossa). A relação é direta entre os direitos humanos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. É a prova da sua indivisibilidade e interdependência.

> 12. Sem dúvida, equivocadamente poderia se entender que as imperiosas necessidades econômicas geradoras de pobreza pelas quais atravessam muitas regiões do hemisfério merecem ser atendidas em primeiro lugar, postergando a urgência de trabalhar pela expansão de liberdades políticas, no nosso caso, por fortalecer e proteger a liberdade de expressão. Amartya Zen, dá pelo menos três razões que explicam o equivocado desta análise[2]. O Premio Nobel de economía explica que a preeminência das liberdades básicas tem a ver com: a) sua direta importância para a vida humana associada com as capacidades básicas, incluída a participação social e política; b) seu papel instrumental para permitir que os indivíduos possam expressar suas demandas e colocá-las a frente da atenção política, incluindo suas reclamações de necessidades econômicas; e c) seu papel construtivo na conceituação do que sejam as "necessidades", incluindo-se o que se deve entender por necessidades econômicas em um determinado contexto social. . (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 5, tradução nossa).

O certo é que a pobreza é um ambiente extremamente hostil às liberdade civis e políticas, da mesma forma a não expansão dessas liberdades como forma de também combater a pobreza, a fortalece e a naturaliza. A condição primeira dos direitos civis e políticos é não serem negados, impedidos pelo Estado. Os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais necessitam ser efetivados, necessariamente, pelo Estado. De todos os

efeitos causados pelo sistema metabólico do capital, a violação da liberdade de expressão dos pobres é um dos mais legitimados, invisibilizados, naturalizados. Daí a importância do tema ser vocalizado pela CIDH e pela RELE. Nesse capítulo do Relatório são expostos os aspectos relacionados com a necessidade de garantia do exercício desse direito sem nenhum tipo de discriminação, como também se aborda sobre os mecanismos que podem possibilitar aos pobres o acesso à informação pública como parte de sua liberdade de expressão (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 6).

> 13.Esta é uma primeira aproximação da análise sobre o direito à liberdade de expressão dos setores da população da América Latina que tem as necessidades básicas insatisfeitas. É também uma exortação para que se arbitrem os mecanismos para que se fortaleçam e se permitam os canais de expressão dos setores alijados como um instrumento para o desenvolvimento. A liberdade de expressão pode também ser um instrumento para isso. No Relatório "Construindo Instituições para os Mercados" publicado em 2002 pelo Banco Mundial, se explica que os meios de comunicação - como canais ótimos para o exercício deste direito - podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento econômico influindo tanto nos incentivos dos participantes do mercado, como na demanda de mudanças[3]. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 5-6, tradução nossa).

A proposta da Relatoria é garantir às populações, à margem dos direitos econômicos, o direito de se expressar no espaço público e ter acesso à informação pública, ainda na sua condição de pobres. A liberdade de expressão, inclusive, seria um direito fundamental na luta contra a pobreza. O que é ocultado pelo discurso da Relatoria é o fato de ser este caminho apenas uma política de redução de danos. Uma iniciativa que isolada não transformará a situação de pobreza. O alinhamento da liberdade de expressão e da pobreza deve ser com uma luta radical, ou seja, uma luta não contra os pobres, mas contra as causas da pobreza.

Na apresentação da avaliação sobre o estado da liberdade de expressão no hemisfério, o Relatório discrimina as mesmas categorias trabalhadas no relatório de 2000 e 2001. Todas elas representam atos incompatíveis com os princípios sobre liberdade de expressão. A classificação inclui "tanto assassinatos, como outros tipos de agressões entre as quais se incluem ameaças, detenções, ações judiciais, intimidações, censura e legislação contrária à liberdade expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 15, tradução nossa). Foram incluídos também casos de ações positivas , como "[...] a sanção de leis de acesso à informação, a revogação de leis de desacato em um país do hemisfério e a existência de projetos legislativos ou decisões judiciais favoráveis ao pleno exercício da liberdade de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 15, tradução nossa).

> [...]
> 6. A liberdade de expressão e o acesso à informação são também decisivos para o desenvolvimento econômico de um país. A corrupção no governo é o maior obstáculo para um desenvolvimento econômico equitativo, e a melhor maneira de lutar contra a corrupção é expor as práticas corruptas à luz do julgamento público e garantir a participação de todos os setores da sociedade em decisões de caráter público que afetam diariamente suas vidas. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 15 – 16, tradução nossa).

Embora no Relatório anterior a questão da corrupção tenha aparecido, neste sua vinculação com distorções políticas e econômicas aparece de forma mais contundente. A principal causa de violência sofrida pelos comunicadores sociais é justamente o fato de serem os "fiscalizadores públicos". Durante o ano de 2002 foram assassinados 10 trabalhadores dos meios de comunicação no hemisfério por conta do exercício profissional (OEA; CIDH; RELE, 2002, p.16).

> 11. Tendo em conta o dito anteriormente, a Relatoria manifesta que os avanços em matéria de liberdade de expressão no hemisfério durante 2002 foram pouco significativos. Continuam existindo obstáculos legais para o pleno exercício da liberdade de expressão, tanto de jornalistas, comunicadores sociais e trabalhadores dos meios em geral, como de defensores de direitos humanos e outras perssoas em que se verifica cerceada, de maneira direta ou indireta, sua liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p.16, tradução nossa).

Novamente o tema do acesso à informação nas mãos do Estado aparece como prioritário e tem um vínculo direto com a situação da corrupção. O Relatório denuncia que na Terceira Cúpula das Américas celebrada em 2001, na cidade de Quebec, os Chefes de Estado e de Governo reconheceram a necessidade de reforçar a luta anticorrupção, pois continua sendo um dos principais problemas do continente. Sendo assim "A transparência dos atos do governo pode ser incrementada através da criação de um regime legal que permita que a sociedade tenha acesso à informação" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p.17, tradução nossa).

O tema da responsabilidade ética entra no Relatório pela segunda vez consecutiva, através de denúncias de alguns Estados e de membros da sociedade. A defesa da autorregulamentação dos meios de comunicação é tácita, com exceção para os casos limitados de regulamentação governamental previstos na Convenção.

> 18. Os jornalistas e os proprietários dos meios de comunicação devem ter presente tanto a necessidade de manter sua credibilidade com o público, fator essencial para sua durabilidade, como o importante papel que a imprensa cumpre em uma sociedade democrática. No Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas celebrada em abril de 2001, na cidade de Québec, Canadá, os Chefes de Estado e de Governo expressaram que os

> Governos devem incentivar a autorregulamentação dos meios de comunicação. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p.17 – 18, tradução nossa).

O Relatório então aponta os códigos deontológicos, livros de estilo, estatutos de redação, defensores do público, conselhos de informação, entre outros, como mecanismos estratégicos ao funcionamento da autorregulamentação e "[...]compreende que os meios de comunicação devem enfrentar o desafio da autorregulamentação que tenha um comportamento ético e responsável "(OEA; CIDH; RELE, 2002, p.18, tradução nossa). Outra denúncia recebida pela Relatoria através de representantes da sociedade civil, "inclusive meios de comunicação", tem a ver com a consolidação de práticas contra a expressão plural e diversa: a concentração da propriedade dos meios de comunicação (impressos, rádio e TV). É importante observar a solidariedade entre as informações obtidas no cenário descrito pela pesquisa de Becerra e Mastrini (2000 a 2004) citada anteriormente, e as recebidas e agora visibilizadas pelo Relatório da CIDH/RELE.

> [...]
> Neste sentido, a Relatoria recorda que a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, elaborada pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e adotada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos[26] é muito clara nesse sentido: os monopólios ou oligopólios dos meios de comunicação afetam a liberdade de expressão. O Princípio 12, expressamente destaca que os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólicas porque conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Sem dúvida, também esclarece este principio que em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. A Relatoria seguirá esta problemática com atenção a fim de elaborar as recomendações que podem corresponder de acordo a cada uma das particularidades do fenômeno nos distintos Estados membros. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 18, grifo nosso, tradução nossa).

Com base nas categorias incompatíveis ao exercício da liberdade de expressão o Relatório apresenta a seguinte situação nos Estados: Argentina (ameaças e agressões a jornalistas, uso de recursos publicitários oficiais como forma de castigar veículos de imprensa); Brasil (assassinatos de 2 jornalistas, ameaças e agressões, ações judiciais contra censura prévia); Chile (ações judiciais contra jornalistas, censura prévia, e entre as ações positivas estão a revogação de leis de desacato, uso da linguagem de sinais, em todas os canais de televisão, no jornal de maior audiência) (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 18-27).

No caso do Equador é citado como avanço ao exercício da liberdade de expressão, por primeira vez nos Relatórios, uma lei referente à radiodifusão promulgada pelo Congresso em novembro de 2002: "[...] o Congresso do Equador aprovou uma série de reformas na Lei de

Rádio e Televisão. Nessas reformas se reconhecem o direito das radiodifusoras comunitárias a operar nas mesmas condições das radiodifusoras comerciais" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 40, tradução nossa). A República Bolivariana de Venezuela atravessa o processo de tentativa de golpe contra o presidente Hugo Chavéz (assassinato de profissional de imprensa e feridos à bala, atentados contra meios de comunicação e residência de jornalistas)(OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 62 - 63). A Venezuela é considerada pelo Relatório um país com "[...] atmosfera de intimidação e intolerância para o exercício da profissão de jornalista" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 61, tradução nossa). Outra categoria relacionada a Venezuela é a ausência de uma investigação aprofundada e imparcial sobre os autores materiais e intelectuais dos atos de violência contra os profissionais e as mídias.

> [...]
> 225. Durante e depois da visita in loco da CIDH a Venezuela, a Relatoria tomou conhecimento da falta de acesso à informação da sociedade venezuelana durante os eventos de abril de 2002, como também da utilização de alguns meios de comunicação como ferramenta política dentro da crise venezuelana. A CIDH destacou no seu comunicado de imprensa de maio de 2002 que "embora possam existir múltiplas justificativas para explicar esta falta de informação, na medida em que a supressão de informação tenha sido resultado de decisões editoriais motivadas por razões políticas, isto deve ser objeto de um indispensável processo de reflexão por parte dos meios de comunicação venezuelanos acerca de seu papel em tal momento". Embora os meios de comunicação na Venezuela tenham o direito de adotar a postura editorial que decidam, a Relatoria reitera o chamado para que iniciem um processo de reflexão sobre seu papel nestes momentos de crise política quando a sociedade espera a mais ampla informação. Sem dúvida, embora de acordo com informação fornecida por diversas fontes[213] a atual cobertura midiática da crise venezuelana estaria orientada por decisões editoriais motivadas por razões políticas, a Relatoria energicamente expressa que de nenhum modo dita atitude, repetidamente denunciada pelo Governo, justifica as agressões aos jornalistas e demais trabalhadores da comunicação e instalações dos meios. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 61, grifo nosso, tradução nossa).

A crise política a que se refere o Relatório foi o Golpe contra o presidente Hugo Chávez com apoio irrestrito dos principais grupos privados de mídia, inclusive aqueles que exploram serviços públicos de radiodifusão como rádio e TV abertas. Repete-se aqui o discurso pró-meios de comunicação e contra o Estado. É contraditório, pois um organismo que defende a democracia representativa e participativa não oferecer nenhuma linha sobre um atentado brutal ao Estado Democrático de Direito, com apoio incondicional de meios de comunicação. A liberdade de expressão violada foi, sem dúvida a do povo venezuelano. Outra crítica ao governo da Venezuela diz respeito ao uso gratuito de horários na radiodifusão, vale dizer, um serviço público de comunicação, embora outorgado pelo Estado à exploração de

grupos privados/comerciais. Durante as visitas ao país, em 2002, a Relatoria registra que recebeu denúncias e comprovou sobre o abuso do governo no uso desses espaços.

> [...]
> As emissões nacionais em cadeia obrigam aos meios de comunicação a cancelar sua programação habitual para transmitir informação imposta pelo governo. A Relatoria pode comprovar a utilização das transmissões nacionais com uma duração e frequência que podem ser consideradas abusivas à luz da informação alí veiculada que nem sempre poderia estar servindo ao interesse público. Oportunamente a CIDH emitiu um comunicado de imprensa condenando o uso abusivo e desnecessário deste mecanismo, que utilizado de forma opcional e com fins alheios ao interesse público pode constituir uma forma de censura. Em visitas posteriores a Relatoria recebeu com aprovação información que indica uma sensível diminuição desse mecanismo. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 69, grifo nosso).

Neste Relatório, a RELE levanta um histórico de posicionamentos e jurisprudências, respectivamente da CIDH e da Corte Interamericana, em matéria de liberdade de expressão - casos dentro do marco da Declaração Americana e da Convenção: violência ou assassinato de comunicadores sociais; intimidação, ameaças e assédio em retaliação à manifestação; censura prévia; responsabilidades posteriores por declarações; licenciamento obrigatório para o exercício profissional do jornalismo; restrições indiretas à liberdade de expressão; direito à verdade; direito de resposta; relatórios de admissibilidade (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 75 - 88).

> **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y POBREZA**
> **[...]**
> Segundo o relatório da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), América Latina conta com 200 milhões de pobres (44% da população). Encabeçando os países mais pobres estão Honduras (79.1%), Nicaragua (67.4%), Paraguai (61.8%), Bolívia (61.2%), Equador (60.2%), Guatemala (60.4%), Colômbia (54.9%) e El Salvador (49.9%). Também com índices altos se encontram Perú (49%), Venezuela (48.5%), México (42.3%). Seguem a estes países o Brasil (36.9%), Panamá (30.8%), Argentina (30.3%), República Dominicana (29.2%), Costa Rica (21.7%) Chile (20%) e Uruguai (11.4%).[323] Até 1998 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estimava que 150 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe viviam na pobreza, o que equivale dizer que um de cada três habitantes está vivendo uma situação de pobreza. Lustig, Nora y Deutsch, Ruthanne, *The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*, pág. 2 BID Washington, marzo de 1998. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 102, tradução nossa).
> [...]
> **A. Introdução**
>
> 1. A pobreza e a marginalização social em que vivem amplos setores da sociedade na América, afetam a liberdade de expressão dos

> cidadãos do hemisfério, toda vez que suas vozes se encontram cerceadas e por isso fora de qualquer debate.[322] (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 102, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso aqui argumenta que a pobreza afeta a liberdade de expressão, ou seja a pobreza é um fenômeno causal, cujo um dos efeitos é o impedimento do exercício dessa liberdade pelos pobres, através de suas vozes postergadas e fora de qualquer debate. Portanto, a luta contra a pobreza é também uma luta a favor da liberdade de expressão. O Relatório cita um trabalho realizado pelo Banco Mundial, "A voz dos pobres . Existe Alguém que nos Escute?", que revela o deficiente grau de participação dos pobres do mundo, em especial da América Latina. No campo dos direitos civis e políticos, "[...] aos pobres foram negados historicamente acesso à informação e a influenciar nas decisões que afetam profundamente suas vidas cotidianas, e portanto se encontram despossuidos de seu direito à participação ativa no fazer nacional " (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 102, tradução nossa).

> 7. Neste sentido, o efetivo respeito à liberdade de expressão é uma ferramenta fundamental para incorporar aqueles que, por razões de pobreza, são excluídos tanto da informação, como de qualquer diálogo. Dentro deste marco de referência, é dever do Estado garantir a igualdade de oportunidades a todas as pessoas para receber, buscar e difundir informação por qualquer meio de comunicação sem discriminação, eliminando todo tipo de medidas que discriminem a um indivíduo ou grupo de pessoas sua participação igualitária e plena da vida política, econômica e social de seu país. [330] Este direito garante uma voz informada para todas as pessoas, condição indispensável para a subsistência da democracia. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 103, grifo nosso).

O exercício da liberdade de expressão minimiza os efeitos devastadores da pobreza. Não se pode esperar o fim da pobreza para o exercício da liberdade de expressão dessa parcela de indivíduos. Ainda pobres, devem ter garantido o Direito Humano à Liberdade de Expressão. Mais uma vez, entra-se na reflexão sobre causas e efeitos e novamente pode-se afirmar o tratamento dos efeitos. Um dos efeitos da pobreza é justamente o silenciamento dos pobres, é a exclusão deles do espaço público de debate, de decisão, e a negação do diálogo, da comunicação. Por sua vez é correto afirmar que a própria pobreza é um efeito do sistema do Capital, da sua "*base causal* – o sistema dado de controle metabólico" (MÉSZAROS, 2001, p. 39, grifo do autor). Portanto, pobreza e violação da liberdade de expressão são efeitos indivisíveis causados pela lógica do Capital.

Na lista dos caminhos a serem trilhados em busca do exercício da liberdade de expressão pelos pobres estão: 1. "O exercício da liberdade de expressão sem discriminação por razão de origem social ou posição econômica"; 2. "O acesso à informação pública como

exercício da liberdade de expressão dos pobres"; 3. "O exercício da liberdade de expressão e o direito de reunião"; 4. "O exercício da liberdade de expressão por meios de comunicação comunitários" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 105, tradução nossa).

> **[...]**
> **O exercício da liberdade de expressão e o direito de reunião.**
> [...]
> 29. Sem dúvida, isto não é uma realidade em nossos tempos. Os setores mais empobrecidos de nosso hemisfério enfrentam políticas e ações discriminatórias, seu acesso à informação sobre o planejamento e execução de medidas que afetam suas vidas diárias é incipiente e em geral os canais tradicionais de participação para tornar públicas suas denúncias são frequentemente cerceados. Diante deste cenário, em muitos países do hemisfério, o protesto e a mobilização social são constituidos como ferramentas de petição a autoridade pública e também como canal de denúncias públicas sobre abusos ou violações aos direitos humanos. (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 108, grifo nosso).

Nesse momento o Relatório contesta a criminalização das mobilizações sociais: "[...]resulta em princípio inadmissível a criminalização também *per se* das demostrações na via pública quando se realizam no marco do direito à liberdade de expressão e do direito de reunião.[...]" (OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 109, tradução nossa).

As recomendações em 2002 são voltadas à segurança dos jornalistas e a promoção de politicas e práticas efetivas, por parte dos Estados, que permitam a participação igualitária no exercício do direito à liberdade de expressão e do direito à informação de todos os sujeitos sociais para que "[...]suas necessidades, opiniões e interesses sejam contemplados no desenho e na tomada de decisões sobre políticas públicas"(OEA; CIDH; RELE, 2002, p. 122, tradução nossa).

1.4 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2003)

O Relatório de 2003 marca meia década de existência da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. O atual discurso fortalece a relação apresentada, no Relatório de 2002, entre liberdade de expressão e pobreza. As considerações de 2003 analisam as implicações e condicionamentos existentes entre a liberdade de expressão, a liberdade política e os direitos humanos econômicos. Os dois órgãos principais da OEA em matéria de direitos humanos, a Corte e a Comissão, reconhecem a premência histórica da ampliação do raio de ação da liberdade de expressão. Tendo como eixo a indivisibilidade e interdependência entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, o Relatório evidencia como a proteção das liberdades civis e políticas é um elemento indispensável ao desenvolvimento econômico, tanto quanto os direitos econômicos são imperativos à participação democrática.

RELATÓRIO ANUAL DA RELATORIA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO 2003

INTRODUÇÃO

> 3.[...]
> A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos argumentaram durante muito tempo que a liberdade de expressão é um requisito indispensável para a existência mesma de uma sociedade democrática. Historicamente, a liberdade de expressão foi considerada uma ferramenta necessária para proteger a liberdade política, mas a Oficina considera que estamos no alvorecer de uma compreensão mais complexa acerca da importância da liberdade de expressão: este direito fundamental também pode ser considerado como uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento econômico. E o desenvolvimento econômico é um instrumento importante para fortalecer a democracia. (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 4, grifo nosso, tradução nossa).

Além de conectar o exercício das liberdades, o desenvolvimento econômico e a pobreza, o Relatório da CIDH/RELE estabelece, à luz do conjunto normativo e interpretativo do Sistema Interamericano, um patamar de exigências às legislações internas dos Estados membros. E, por primeira vez, é orientada a criação de dispositivos legais contemplando critérios democráticos para a concessão de frequências de radio e televisão abertas. O texto recorda que "a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão estabelece que os monopólios ou oligopólios de propriedade e controle dos meios de comunicação afetam à liberdade de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p.5, tradução nossa).

Ademais, após explicitar a importância profunda da liberdade de expressão para o "desenvolvimento social, político e econômico", o Relatório lista os principais desafios enfrentados por esse direito no continente Americano. Em cinco anos de existência, a Relatoria identifica como gravíssima " a agressão contra jornalistas, os assassinato de jornalistas; a falta de leis que garantam o acesso à informação e a constante existência de leis de desacato em muitos Estados da região" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 4, tradução nossa). No entanto, assume a existência de outras ações adversas à liberdade de expressão como a ausência de diversidade de meios de comunicação em alguns países, a pressão financeira sobre as mídias e a falta de profissionalismo ou de conduta ética.

> 5. Após cinco anos de intenso trabalho, a Oficina considera que é importante, não somente ressaltar esses problemas, mas também chamar a atenção sobre algumas outras ameaças à liberdade de expressão nas Américas. Trata-se de problemas tais como a falta de diversidade de meios de comunicação em algumas regiões do Hemisfério e a pressão financeira sobre estes meios. As vezes, a falta de profissionalismo ou de uma conduta ética por parte dos meios de comunicação é mencionada como ameaça à

> liberdade de expressão, porque isto dá lugar ao risco dos Estados tentarem controlar o comportamento dos meios através de mecanismos legais. (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 4-5, grifo nosso, tradução nossa).

A questão do antiprofissionalíssimo e da exiguidade ética não são classificados como ameaças diretas à liberdade de expressão. O comportamento irresponsável dos meios de comunicação pode fomentar o controle estatal via legislação e, isto sim, é incompatível com o exercício da liberdade de expressão. O discurso da Relatoria novamente relega ao lugar do "não dito" o comportamento da mídia enquanto violadora de direitos humanos, especialmente a liberdade de expressão. A questão da eticidade e do compromisso profissional não aparece, diretamente, enquanto condição necessária básica ao exercício de dizer a palavra livremente.

Sobre a pressão econômica sofrida por alguns meios de comunicação, o Relatório destaca o tema da alocação da publicidade oficial. O Estado tem sido um dos maiores anunciantes dos meios privados, inclusive da radiodifusão explorada por empresas privadas com fins lucrativos. O problema identificado situa o recurso público comprando o silêncio da mídia (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 5). O Relator Especial "[...]considera que este tema merece especial atenção nas Américas, onde a concentração dos meios de comunicação promoveu, historicamente, o abuso de poder por parte dos governantes na canalização do dinheiro destinado à publicidade. (OEA; CIDH; RELE, 2003, p.187, grifo nosso, tradução nossa).

É importante contextualizar a situação da mídia privada, principalmente, na América Latina. A própria Relatoria enquadra o problema dos monopólios e oligopólios midiáticos na categoria de ameaça indireta à liberdade de expressão, mas deixa na invisibilidade o caso de muitos governos continuarem a financiar esses grupos com dinheiro público. Não há observações sobre o fato dos Estados violarem o direito a liberdade de expressão à medida que empregam recursos públicos em formações monopólicas e oligopólicas. Igualmente, não há nenhuma interpretação sobre o pagamento por publicidade oficial aos serviços públicos de radiodifusão explorados pelo setor privado/comercial. Em contrapartida, o discurso da "pressão econômica" faz referência a situação das mídias públicas (não estatal e não comercial) e comunitárias, excluídas dos grandes grupos, do mercado das audiências.

O argumento é que sendo a publicidade, tradicionalmente, a base de sustentação dos meios de comunicação, pelos seus elevados custos de produção, a publicidade oficial passa a ser a única oportunidade de sobrevivência de mídias alijadas da alocação de recursos publicitários dos grandes anunciantes privados, ou pelo seu desenho editorial mais crítico ou pelos índices de audiência. Os anunciantes direcionam seus investimentos de propaganda em

estruturas midiáticas com resultados de audiência significativos, e com linhas editoriais mais favoráveis "a seus interesses comerciais, evitando aqueles que denunciam os escândalos financeiros, os danos ambientais e as disputas trabalhistas,[...]"(OEA; CIDH; RELE, 2003, p.188, tradução nossa).

> [...]
> 4. Sem dúvida, existem relatórios de numerosos meios de comunicação que indicam que recebem do Estado entre 40% e 50% de seus recursos. A publicidade estatal com frequência oferece meios a vozes que, sem a ajuda financeira do Estado, não poderia sobreviver. A crescente consolidação da propriedade e da propriedade cruzada de meios de comunicação significa que os pequenos jornais e pequenas estações de rádio e televisão enfrentam uma concorrência cada vez mais forte pelos recursos da publicidade disponíveis. [...]A publicidade estatal pode compensar os vastos recursos da comunicação controlados pelos interesses empresariais ou pelos círculos financeiros, pois podem ampliar a voz de jornalistas e meios de comunicação locais, dos meios menores e dos que criticam as empresas.[480] (OEA; CIDH; RELE, 2003, p.188, grifo nosso, tradução nossa).

O relatório considera a alocação discriminatória da publicidade oficial uma violação indireta à liberdade de expressão. Define como uma forma sutil, obscura e silenciosa de restrição estatal aos veículos de mídia. Segundo o Relatório "[...]um Estado poderia negar a publicidade a todos os meios de comunicação, mas não pode negar esse ingresso somente a alguns meios, com base em critérios discriminatórios."(OEA; CIDH; RELE, 2003, p.190, tradução nossa). Sobre a relação da publicidade oficial e a concentração midiática, a Relatoria interpreta que os Estados aproveitam a concentração das mídias para barganhar com as mesmas, ou seja, o problema não é financiar mídias concentradas, mas financiar discriminadamente, pois isso gera uma autocensura para conseguir o dinheiro estatal.

> 6. Historicamente, uma porção considerável do capital produtivo dos meios de comunicação nas Américas originou-se da alocação de publicidade oficial pelos Estados. Este feito, somado à seletividade opcional na colocação da publicidade, cria o perigo de autocensura para evitar penúrias financeiras que podem enfrentar os meios aos quais são negadas a publicidade do Estado. Um estudo recente das estruturas de propriedade dos meios de comunicação em 97 países, chegou a conclusão de que:
> (...) os monopólios ou a propriedade concentrada dos meios de comunicação que exercem controle sobre a informação aos cidadãos e as organizações, públicas ou privadas, reduzem a efetividade da cobertura dos meios e atualmente intervem regularmente nas decisões sobre os conteúdos.[482](OEA; CIDH; RELE, 2003, p.188- 189, grifo nosso).

Na avaliação sobre o estado da liberdade de expressão no continente, o Relatório de 2003, repete o discurso dos anteriores, quando aponta a incidência de casos e denúncias sobre

assassinatos de jornalistas no exercício profissional, agressões físicas e ameaças, ações judiciais intimidatórias fundamentadas em leis de desacato e ausência de legislações que garantam o acesso às informações públicas. As novas inserções contemplam a possibilidade de atuação dos meios de comunicação sem a devida ética e responsabilidade, a agressão de jornalistas por civis em manifestações sociais, além da concentração da propriedade (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 17-19).

A partir de 2003 o tema da concentração midiática passa a ocupar mais espaço nas preocupações da CIDH/RELE. O contexto mundial é de realização da primeira Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, organizada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), em Genebra. Por conta da Cúpula surge a Campanha *Cris* (*Communication Rights in the Information Society* - Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação), integrada por organizações não governamentais e militantes em mídia e comunicação, que vocaliza o tema do direito humano à comunicação e da democratização da mídia com o fim dos monopólios e oligopólios. Representando a América Latina na Campanha estava a Associação Mundial para a Comunicação Cristã (WACC) da América Latina.[89] Paralelo à Cúpula aconteceu o Fórum Mundial pelo Direito de Comunicar[90].

A base doutrinária para tratar o tema da concentração midiática nesse Relatório é o Princípio 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. A concentração da propriedade e do controle dos meios de comunicação em monopólios e oligopólios "conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 19, tradução nossa). Em vista disso, há imposição de submeter essa estrutura às leis

[89]No Brasil, inicialmente a Campanha foi formada pela Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (INDECS), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Disponível em: ; acesso em: 12/03/2014.

[90]Participaram do Fórum: "Palagummi Sainath (jornalista vencedor do Prêmio Global Human Rights Journalism da Anistia Internacional), Danny Schechter (Diretor Executivo do Mediachannel), Sharon Hom (Diretor Executivo do Human Rights in China), Amiata Traoré (ex-Ministro de Cultura de Mali)". Disponível em: ; acesso em: 12/03/2014.

antimonopólicas. E denuncia a atual situação do continente: "[...] Esta prática, dada as denúncias que recebe a Relatoria a respeito, parece estar crescendo no hemisfério. A Relatoria, portanto, insiste no cumprimento do mencionado princípio" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 19, tradução nossa). Não obstante, na apresentação da situação da liberdade de expressão nos Estados, o tema da concentração não aparece.

A situação nos Estados membros em 2003 é a seguinte: Argentina (ameaças e agressões a jornalistas, ações judiciais contra profissionais de imprensa e veículos de mídia, não sanção e promulgação de legislação de acesso à informação pública, distribuição discriminatória de publicidade oficial); Bolívia (ameaças e agressões a jornalistas e meios de comunicação); Brasil (assassinato de dois profissionais de imprensa, ações judiciais contra jornalistas e a favor do acesso à informações em poder do Estado); Chile (agressões a jornalistas, ações judiciais contra profissionais de imprensa e meios de comunicação, legislações contra e a favor à tese do desacato em andamento); Equador (agressões, ameaças e ações judiciais contra os profissionais de imprensa, ações estatais inibidoras do acesso à informação pública) (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 20-39). A avaliação do Uruguai é positiva e diz respeito à ações judiciais a favor dos jornalistas em casos de difamação).

O país com o maior número de denúncias, a maioria realizada à Comissão e à Relatoria pelos meios de comunicação e pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), é a Venezuela. As denúncias são de ameaças e agressões aos trabalhadores dos meios de comunicação realizadas, sobretudo, por participantes de manifestações sociais, sem a devida investigação; ações judiciais contra jornalistas e meios de comunicação; lei sobre responsabilização dos conteúdos veiculados em rádio e televisão; processos administrativos impulsionados pelo ministério da infraestrutura-MINFRA; e fechamento de televisão comunitária pelo poder estatal. No caso da Venezuela, o informe atribui os atos aos seguintes acontecimentos:

> [...]
> 301. A Relatoría lamenta profundamente que as declarações expressas pelo Presidente Hugo Chávez Frías em abril de 2003, quando conclamou "a respeitar os jornalistas e dar-les o tratamento que eles dignamente merecem",[311] não se mantiveram, e que ao contrário, no final do ano ano o Presidente novamente tenha dirigido mensagens públicas que podem ser mal interpretadas por seus seguidores no sentido de justificar as agressões.
> 302. Em declarações públicas, o Presidente Hugo Chávez e vários altos funcionários de seu governo reclamaram da falta de imparcialidade e motivações políticas na cobertura de alguns meios de comunicação. Esta percepção do governo sobre o trabalho da imprensa venezuelana não justifica, de nenhuma maneira, restrições nem ataques à liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 91, grifo nosso, tradução nossa).

A Relatoria não faz nenhuma observação sobre a denúncia de parcialidade política na cobertura jornalística da Venezuela. Ao contrário, não considera o comportamento dos meios de comunicação como uma ameaça à liberdade de expressão no momento em que não informam adequadamente a população, optando por um discurso unívoco. A análise do Relatório sobre a realidade Venezuelana contradiz o princípio da diversidade de conteúdos, da presença das opiniões de forma plural no espaço midiático, e o direito de acesso à informação em poder dos veículos, mas que são de interesse público. O enfrentamento entre os grandes grupos de mídia e os governos de esquerda na região da América do Sul tem na Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina os casos mais emblemáticos. Até aqui o posicionamento da Comissão e da Relatoria, nos casos da Venezuela e Equador , é a favor dos meios de comunicação e dos jornalistas.

Na indicação de pontos importantes a serem incorporados pelas legislações nacionais estão alguns princípios da Declaração sobre Liberdade de Expressão. O foco principal do atual Relatório ainda é o direito de acesso a informação pública; a distinção entre figuras públicas e privadas em casos de difamação e a revogação da censura prévia. A orientação contempla também a inserção de "critérios democráticos à concessão de frequências de rádio e televisão, com objetivo de "brindar" igualmente a oportunidade de acesso à participação de todas as pessoas" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 130). Sem dúvida, a distribuição isonômica da exploração do serviço público de radiodifusão, nas condições atuais dos Estados, além de garantir o exercício pleno da liberdade de expressão é parte fundamental da dimensão econômica do direito humano à comunicação.

Não obstante, "[...]A Oficina do Relator Especial para a Liberdade de Expressão compromete-se a uma tarefa permanente por garantir e ampliar o acesso à informação nas Américas, entendendo que sua implementação efetiva constitui a pedra angular para a consolidação do direito à liberdade de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 140, tradução nossa). Com esse objetivo o Relatório oferece "um marco para o estabelecimento de políticas de transparência, necessárias para fortalecer as democracias" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 140, tradução nossa).

> [...]
> 7. Na verdade, un estudo recente chegou à conclusão de que 84% dos jornalistas entrevistados, provenientes de 18 Estados membros da OEA, entendiam que era difícil ou muito difícil obter informação ou documentos de funcionários públicos em seus países.[385] A fim de corrigir esta situação e garantir devidamente o direito das pessoas à informação em poder do Estado, os Estados devem efetuar avanços concentrados e simultâneos, pelo menos, em três níveis diferentes. (OEA; CIDH; RELE, 2003, p. 142-143, grifo nosso, tradução nossa).

[...]

Além da relação do direito à informação entre Estado e os meios de comunicação, por meio dos jornalistas, e da importância desse direito no combate à corrupção e na busca por uma governança transparente, o Relatório sublinha a relevância do acesso à informação como ferramenta "vital no alívio da injustiça socioeconômica". As pessoas em situação de pobreza sofrem com a falta de acesso às informações sobre os serviços que lhes são oferecidos pelos governos e os grupos marginalizados "necessitam do acesso à informação sobre estes serviços e sobre muitas outras decisões do governo e dos organismos privados que afetam profundamente suas vidas" (OEA; CIDH; RELE, 2003, p.145, tradução nossa, grifo nosso).

Nas recomendações finais do Relatório 2003, a RELE solicita aos Estados membros a adaptação de suas legislações internas aos parâmetros do marco legal do Sistema Interamericano; a realização de investigações imparciais e efetivas sobre os crimes contra jornalistas e demais trabalhadores dos meios de comunicação; julgamentos em tribunais independentes e imparciais; condenação pública da violência contra esses profissionais e veículos de mídia; revogação das leis de desacato; modificação das leis criminais sobre difamação e calúnia; promulgação de leis sobre o acesso à informação; e a promoção de políticas e práticas efetivas de acesso à informação e participação igualitária dos interesses de todos os setores da sociedade no desenho e decisão das políticas públicas. Contudo, não há recomendação sobre a homologação de leis antimonopólicas e oligopólicas.

A entrada explícita e direta de duas abordagens fora da ordem discursiva das duas últimas décadas, liberdade de expressão e pobreza; leis antimonopólicas e antioligopólicas, identifica dois caminhos contraditórios no bojo do aparato discursivo da Comissão e da Relatória. O primeiro, liberdade de expressão e pobreza, com ênfase maior em 2002, mas ocupando espaço no atual Relatório, reconhece a amplitude desse direito, além das mídias e dos profissionais. Demonstra a relação indivisível entre o direito civil, a liberdade de expressão, o direito político, a liberdade de participação na democracia, e o direito econômico, condições de vida digna. Assegura a indispensável presença dos pobres no espaço público, exercendo seu direito de conhecer e participar das decisões em busca de melhoria nas suas vidas. O segundo caminho atesta o efeito danoso de um sistema de mídia nas mãos de um só grupo ou de poucos grupos, limitando a diversidade no fluxo da informação e a participação de outras representações sociais como produtoras e difusoras de conteúdo.

Apesar dos dois discursos saírem da rota tradicional de defesa dos profissionais e das mídias, contra qualquer regulamentação do Estado que não seja garantir à liberdade desses autores, ambos não ultrapassam as fronteiras do sistema que causa a pobreza e fomenta a

concentração também dos bens simbólicos. E esta é a distância possível a ser percorrida pelos direitos humanos, especificamente a liberdade de expressão: ser uma ferramenta de luta contra os efeitos do capitalismo no campo material e cognitivo. Porque o acesso ao fluxo livre de informação vai "aliviar" a situação dos pobres e marginalizados. O exercício do direito diminui as mazelas, as injustiças, atenua as consequências de um modelo econômico fundado na exploração. É possível uma margem de manobra considerável para se alcançar na América do Sul o pleno exercício da liberdade de expressão, no Estado democrático, sem a necessidade de romper com as estruturas do capitalismo contemporâneo.

Não obstante, criar leis antimonopólicas e antioligopólicas é uma garantia mais radical, envolve transformações mais profundas, exige fendas maiores na estrutura do sistema. Essa contradição no discurso da CIDH/RELE abre caminho ao direito humano à comunicação.

1.5 Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão (2004)

No Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão 2004, comparece de forma direta e explícita, embora como violação indireta à liberdade de expressão, o impacto da concentração da propriedade dos meios de comunicação social. Pela primeira vez há toda uma seção dedicada ao tema, apresentando um corpo interpretativo do princípio 12 da Declaração e conclamando a responsabilidade dos Estados em criarem condições jurídicas à interpelação dessa realidade.

> **INTRODUÇÃO**
> [...]
> 7. [...] Nos últimos años, a Relatoria, particularmente durante suas visitas aos países, recebeu denúncias recorrentes sobre práticas que poderiam chegar a ser consideradas monopólicas ou oligopólicas. O capítulo V deste relatório explora as consequências desse tipo de concentração. Para isto, analisa suas implicações, estuda decisões do sistema europeo de direitos humanos e esboça algumas orientações guia para o sistema interamericano. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.7, grifo nosso, tradução nossa)

Ainda no conjunto das ameaças indiretas estão o comportamento antiético e a ausência de profissionalismo dos comunicadores sociais e veículos de mídia, que podem levar o poder público à regulamentação dos conteúdos. Por sua vez, o discurso hegemônico da autorregulamentação enfrenta o tema das expressões de ódio e racismo proferidas pelas mídias, principalmente com o advento da internet.

O direito de acesso à informação é vinculado ao desenvolvimento econômico, repetindo o entendimento da Relatoria sobre a "[...]liberdade de expressão e o acesso à informação, constituirem direitos que demonstram, de maneira palpável, a interdependência

de todo o conjunto dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, são mecanismos que favorecem essa interrelação" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.6 - 7, tradução nossa).

Continuam as observações e denúncias sobre a violência sofrida por jornalistas e meios de comunicação, citando alguns países. Dentre os países analisados nessa pesquisa, o Brasil é o único citado no Relatório 2004 com casos de assassinato (dois homicídios) de comunicadores sociais, comprovadamente relacionados com a atividade profissional. Na categoria de agressões físicas e ameaças estão Argentina, Equador, Uruguai, Venezuela e Brasil novamente OEA; CIDH; RELE, 2004, p.19). Segundo a RELE foi constatado nos Estados do Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela a existência de "[...]processos penais contra quem critica assuntos de interesse público, sendo utilizado os tipos penais do desacato, da calúnia, injúria ou difamação" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.19, tradução nossa).

> [...]
>
> 9. Durante o ano 2004, a Relatoria recebeu relatórios sobre os problemas da concentração excessiva da propriedade dos meios de rádio e televisão na Guatemala. A Relatoria insiste no cumprimento do mencionado princípio. [...] 10. No México, Colômbia e Bolívia registraram avanços importantes tendendo a uma maior democratização na outorga de frequências radioelétricas. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.21, grifo nosso, tradução nossa).

A ausência de denúncias não significa inexistência da concentração da propriedade dos meios nos outros países do hemisfério, tampouco nos sete Estados da presente investigação. A pesquisa de Becerra e Mastrini (2009, p. 323), entre 2000 e 2004, comprova o alto índice de concentração dos quatro pricipais grupos no mercado de televisão aberta. Segundo o informe [...] "segue sendo Venezuela um país de especial preocupação para a Relatoria" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.65, tradução nossa).

A Relatoria registra em 2004 novos casos de ameaças e agressões aos comunicadores sociais que cobriam manifestações políticas e processos eleitorais. Igualmente se repetem as mensagens públicas de autoridades governamentais, especialmente do Presidente Hugo Chávez, contra os meios de comunicação. A preocupação da Relatoria é com a interpretação dessas mensagens pelos seguidores do Presidente e ratifica seu posicionamento do Relatório de 2003, observando que "[...]as percepções do governo sobre a falta de imparcialidade e motivações políticas na cobertura de alguns meios de comunicação, particularmente sobre acontecimentos políticos, não justificam, de nenhuma maneira, restrições nem ataques à libertade de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.65, tradução nossa).

A seguir o discurso da CIDH, através da Relatoria da Liberdade de Expressão, destaca os prejuízos, sobretudo sociais e econômicos, da interdição da informação. São argumentos interessantes para se pensar o não dito dos próprios discursos desses órgãos de direitos humanos. O taxativo reconhecimento da vital importância do fluxo e conteúdo informacional segue uma ordem discursiva totalmente integrada aos ditames da globalização neoliberal. A liberdade de expressão tal e qual necessitam os mercados e devem garantir os Estados.

> **RELATÓRIO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO NO HEMISFÉRIO: O acesso à informação e o desenvolvimento econômico**[360]
>
> **[...]**
> **B. O acesso à informação e o desenvolvimento econômico**
> [...]
> **1. Informação e mercados**
> 7. Para que um mercado funcione bem de forma eficaz, é crucial que existam correntes de informação. Uma informação insuficiente aumenta os custos de transação que limitam as oportunidades do mercado[365] e, como observa Roumeen Islam: uma maior informação permite uma melhor análise e um melhor controle e avaliação dos eventos que são importantes para o bem-estar econômico e social dos povos. Permite a quem toma as decisões econômicas e políticas avaliar as oportunidades e administrar melhor os riscos. Permite a possibilidade de que as decisões dos mercados econômicos e políticos fomentem o bem-estar social.[366] (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.100, grifo nosso, tradução nossa)

Não obstante o argumento voltado ao fomento do "bem-estar social", a explanação sobre a interdependência entre direito à informação e economia de mercado vai ao encontro de atender aos interesses dos mercados de valores, no referente à créditos bancários, taxas de juros e, principalmente, na prevenção e previsão de crises. Porque "[...] existe uma correlação entre a disponibilidade de dados econômicos e o bom funcionamento dos mercados, considerando que aqueles permitem melhores decisões da parte de investidores, consumidores e produtores, pois os capacita para avaliar melhor as condições do mercado para seus produtos" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p.100-101, tradução nossa). O Relatório faz ainda uma referência aos benefícios de uma normatividade de acesso à informação no combate à corrupção e na melhoria dos índices do risco país dos Estados.

> [...]
> 65. Estas leis podem atuar na percepção que tem as empresas da governabilidade e incidir em suas avaliações, o que por sua vez tem implicações econômicas fundamentais. Estas avaliações afetam o nível de inversões que atraia e retenha uma economia assim como o custo de solicitar créditos, tanto para o Estado como para os agentes privados. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 115, tradução nossa).

Em 2004, entre os Estados membros da OEA, analisados por este estudo, somente o Equador aprovou uma lei específica sobre o direito de acesso à informação. Argentina, Bolívia e Uruguai examinam a possibilidade de aprovarem leis similares (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 116-117).

No Capítulo sobre as violações indiretas à liberdade de expressão, o Relatório avalia o impacto da concentração da propriedade dos meios de comunicação. Os temas abordados são a pluralidade da informação, as dimensões econômicas e políticas dos monopólios e oligopólios midiáticos. O Relatório também aprofunda as precisões conceituais sobre o tema, examina o marco interamericano, focando nos instrumentos de proteção; e analisa a experiência e a jurisprudência do Sistema Interamericano, bem como faz um estudo interpretativo da concentração da propriedade à luz da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Pontua que o abuso de controles públicos ou privados de frequências radioelétricas ou de qualquer material ou equipamento impedindo a divulgação de informação, à comunicação e a circulação das ideias e opiniões, em si, não são desenhados especificamente para restringir a liberdade de expressão.

> [...]
> 9. Não obstante, seus efeitos geram um impacto adverso na livre circulação de ideais que com frequência é pouco investigado e, por isto, mais difícil de descobrir. A concentração da propriedade dos meios de comunicação responde a esta caracterização de formas ou ameaças indiretas contra a liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 119, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

O principal efeito da concentração, segundo as análises da Relatoria, sobre a liberdade de expressão é o comprometimento da pluralidade e da diversidade informacional. Por sua vez, o comprometimento da heterogeneidade da informação é uma ameaça ao regime democrático. O ponto principal não é a quantidade de mídias disponíveis, mas quantos são os proprietários e produtores dos conteúdos a trafegarem por essas mídias. O cidadão embora possa receber informações por diversos veículos, com a concentração da propriedade em monopólios e oligopólios públicos ou privados, as fontes são reduzidas, afetando a diversidade da informação e compromentendo o seu posicionamento frente às "[...] alternativas, a responsabilidade e a participação racional [ ] nos sistemas políticos. As liberdades de expressão e informação garantem a existência de uma opinião pública livre e plural, sendo condição indiscutível à existência de uma sociedade plural e democrática [...]" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 120-121, tradução nossa)

O problema principal da concentração apontado pelo discurso da CIDH/RELE, em 2004, está na diversidade das fontes de informação. A propriedade de meios estando nas mãos

do maior número possível de indivíduos ou setores sociais, representa mais diversificação de ideias, opiniões, pensamentos, conhecimento, informações a circular no espaço público. A desconstrução dos sistemas de mídia estruturados em monopólios e oligopólios é um movimento radical dentro do sistema capitalista, com implicações econômicas e políticas.

> **b. Dimensões Econômicas**
>
> 26. A concentração é um fenômeno de natureza fundamentalmente econômica. Quando a concentração não é adequadamente regulada em um determinado setor, esta transforma-se em oligopólios, ou em casos extremos, em monopólios. A concentração encerra um fenômeno paradoxal para a eficiência dos mercados. Por um lado, ela reduz o número de participantes nos mesmos, mas por outro, ela permite a existência de unidades econômicas maiores, as quais em muitos casos se encontram financeira e estruturalmente melhor equipadas para afrontar as demandas e riscos de uma economia globalizada. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 123, tradução nossa).
> [...]
> **c. Dimensões Políticas**
> 29. A concentração encerra também uma dimensão política. Sob certas circunstâncias, o domínio de uma empresa no mercado pode ser de grande interesse para certos grupos na sociedade. Por exemplo, o Estado pode colocar diferentes travas administrativas para impedir o acesso de novos competidores ao mercado da comunicación social. Este é de especial importância para os competidores já presentes no mercado. Estes mecanismos, frequentemente denominados como formas de "censura estrutural", representam uma grave ameaça para a liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 124, tradução nossa).
> [...]

Há interesses políticos e econômicos na existência de monopólios e oligopólios midiáticos, mas não de ordem estritamente financeira, como qualquer outro negócio sob as regras e tendência dos mercados. Não é apenas uma relação comercial a ser regulamentada pelo Estado com o objetivo de impedir fusões empresariais que ameaçam a livre concorrência, em condições de igualdade entre empresas privadas com fins lucrativos. Estão envolvidos diretamente os direitos humanos civis, a liberdade de expressão e o direito à informação; direitos políticos, participação bem informada e consciente dos cidadãos nas decisões de uma sociedade democrática e os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, como o direito humano à comunicação. Portanto, as leis do livre mercado não servem para a propriedade dos meios de comunicação. A comunicação não é um negócio e os bens simbólicos não são produtos à venda. O *status* de direitos humanos obriga ao Estado viabilizar a sua garantia formal, promoção, proteção e efetivação.

> [...]
> 40. Não se pode ignorar certas considerações necessárias em virtude da natureza mesma de cada meio de comunicação. Nos casos dos meios electrônicos, a administração do espectro radioelétrico por parte do Estado supõe uma atividade positiva do Estado - a concessão das frequências

> radioelétricas -, que pode incidir diretamente na maior ou menor concentração dos meios de comunicação. Isto não acontece nos casos da imprensa escrita, por exemplo, onde o que priva é uma atividade negativa do Estado. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 126-127, grifo nosso, tradução nossa).

O Relatório faz uma defesa explícita do papel do Estado no impedimento da concentração dos serviços públicos de radiodifusão. O Estado, sendo o titular da administração desses serviços, pode e deve estabelecer critérios legais de distribuição das frequências radioelétricas com o fim de democratizá-las. Desta maneira, existe legitimidade política e legislativa do Estado em desmontar e impedir a formação de monopólios e oligopólios. Os instrumentos de proteção regionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão asseguram esse papel.

> **3. A Experiência Interamericana**
> **a. A Jurisprudência do Sistema Interamericano**
>
> [...]
> Mais ainda, nos termos amplos da Convenção, a liberdade de expressão se pode-se ver também afetada sem a intervenção direta da ação estatal. Tal suposto pode chegar a configurar-se, por exemplo, quando por efeito da existência de monopólios ou oligopólios da propriedade dos meios de comunicação, se estabelecem na prática "meios encaminhados a impedir a comunicação e a circulação de ideias ou opiniões".[500](OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 136, grifo nosso, tradução nossa).

O Estado, portanto, é duplamente responsável pela formação e manutenção de monopólios e de oligopólios na radiodifusão: Quando não fixa critérios na distribuição de frequências, contribuindo diretamente com a formação e quando se omite na adoção de providências legais, como a aprovação de leis antimonopólicas e antioligopólicas, concorrendo à manutenção.

À luz dos instrumentos de proteção do Sistema Interamericano (Convenção Americana de Direitos Humanos e Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão), e da sua interpretação doutrinal, nos dois movimentos há violação indireta à liberdade de expressão. O Estado, em uma concepção para além dos direitos civis e políticos, também viola direitos humanos econômicos, sociais e culturais, como o direito humano à comunicação. Este entendimento não encontra salvaguarda no discurso da CIDH/RELE.

Nas conclusões sobre o tema específico da concentração, a Relatoria informa:

> [...]
> As contínuas denúncias recebidas pela Relatoria em relação a práticas monopólicas e oligopólicas da propriedade dos meios de comunicação social na região indicam que existe uma grave preocupação em distintos setores da

> sociedad civil em relação ao impacto que o fenômeno da concentração da propriedade dos meios de comunicação pode representar para garantir o pluralismo como um dos elementos essenciais à liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 138- 139, grifo nosso, tradução nossa).

A Relatoria recomenda aos Estados membros da OEA desenvolverem medidas direcionadas a impedir as práticas de concentração da mídia, e mecanismos para sua efetivação. Tais medidas devem ser compatíveis com o artigo 13 da Convenção Americana e com o princípio 12 da Declaração de Princípios. Nessa direção, o Relatório considera a emergência de uma marco jurídico antimonopólico e antioligopólico com diretrizes que visem critérios equilibrados entre a eficiência dos mercados de radiodifusão e a pluralidade da informação.

> 0. A Relatoria para a Liberdade de Expressão considera que é importante desenvolver um marco jurídico que estabeleça claras diretrizes que coloquem critérios de equilíbrio entre a eficiência dos mercados de radiodifusão e a pluralidade da informação. O estabelecimento de mecanismos de supervisão dessas diretrizes será fundamental para garantir a pluralidade da informação que se brinda à sociedade. [...]0. A Relatoria para a Liberdade de Expressão seguirá revisando a evolução dessas práticas. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 138- 139, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

A partir desse Relatório a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão (RELE) iniciam a discussão sobre conteúdo midiático e violação dos direitos humanos. O foco são as expressões de ódio, destinadas incitar a guerra, a discriminação racial, étnica, de origem social, discursos voltados a intimidar e oprimir grupos marginalizados. O interesse e próposito do Relatório é assentar, com base no artigo 13 da Convenção e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as limitações possíveis à liberdade de expressão.

O Relatório contextualiza algumas situações históricas em que a liberdade de expressão foi utilizada para disseminar o ódio racial, religioso, de gênero, por orientação sexual, por conta da nacionalidade. Desde a experiência do nazismo, na Alemanha, da Ku Klux Klan, nos Estados Unidos, passando pela guerra civil na Bósnia dos anos 1990 e o genocídio em Ruanda em1994, os discursos racistas, homofóbicos, xenófobos acossam parcelas da humanidade sob justificativas que vão da proteção dos direitos humanos à racionalização de assassinatos.

> [...]
> Após o Holocausto alemão, e com o crecimento da Internet e de outros meios modernos que facilitam a divulgação de expressões de ódio, muitos governos e organismos intergovernamentais tem tratado de limitar os efeitos

> perniciosos desse tipo de discurso. Sem dúvida, estes esforços chocam naturalmente com o direito à liberdade de expressão garantido por numerosos tratados, constituições nacionais e legislações internas. (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 153, grifo nosso, tradução nossa).

O artigo 13 da Convenção protege a liberdade de expressão contra a censura prévia e as restrições indiretas, não admite a regulamentação de conteúdo pelo Estado e proclama a autorregulamentação. A responsabilização posterior é permitida somente nos casos de proteção da segurança nacional, a ordem pública, os direitos e a reputação dos demais. Contudo, o Relatório justifica estarem a Comissão e a Corte, através de sua jurisprudência, atualizando e "melhorando a definição dessa liberdade" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 153, tradução nossa). O consenso do Sistema Interamericano e do Sistema Global de proteção dos direitos humanos é que,

> 3. Este amplo manto da liberdade de expressão, sem dúvida, não é absoluto. A Convenção Americana – igualmente a numerosos pactos internacionais e regionais - declara que as expressões de ódio estão à margem da proteção do artigo 13 e exige que os Estados Partes proibam esta forma de expressão. No parágrafo 5 do artigo 13 se estabelece:
> Estará proibida por lei toda propaganda em favor da guerra e toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constituam incitações à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, idioma ou origem nacional.[557](OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 153, grifo nosso, tradução nossa).

O documento informa ainda que o Relator Especial para a Liberdade de Expressão da OEA, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Opinião e Expressão e o Representante sobre a Liberdade dos Meios da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) aprovam uma Declaração conjunta reconhecendo "as expressões que incitam ou fomentam 'o racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância' são perniciosas e que os delitos de lesa humanidade com frequência vão acompanhados ou precedidos dessa forma de expressão" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 153-154, tradução nossa).

A Declaração conjunta prescreve a importância de, criteriosamente, se prever as expressões de ódio em leis, com o fim legítimo consensuado pelo direito internacional e regional. De acordo com os parâmetros da jurisprudência dos Tribunais do Sistema Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos ninguém pode ser penalizado por "dizer a verdade" ou "divulgar expressões de ódio sem a intenção de incitar a discriminação, a hostilidade ou a violência". Deve-se respeitar a autonomia dos profissionais da imprensa quando da divulgação de informações sobre racismo e intolerância, sendo proibida qualquer

tipo de censura prévia e "a imposição de sanção pela a justiça deve estar em estrita conformidade com o principio da proporcionalidade" (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 153-154, tradução nossa).

> [...]
> **CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS**
>
> 6. Dessa maneira, o hemisfério segue apresentando os problemas e violações que foram causa de preocupação para a Relatoria: a segurança dos comunicadores sociais e defensores de direitos humanos, a existência e invocação de leis restritivas, a carência de mecanismos eficazes para obter o acesso à informação pública, assim como a falta de diversidade na propriedade dos meios de comunicação e a carência de canais efetivos para a participação de setores socialmente excluidos ou vulneráveis. Portanto, com o objetivo de salvaguardar e fortalecer a liberdade de expressão nas Américas, a Relatoria reitera as recomendações formuladas em informes anteriores: (OEA; CIDH; RELE, 2004, p. 173, tradução nossa, grifo nosso).

Os Relatórios de 2003 e 2004 imprimem algumas inflexões à ordem do discurso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. Novos sujeitos de direitos disputam a tutela da liberdade de expressão com jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação: os pobres, os discriminados pela origem ou nacionalidade, religião, gênero, orientação sexual, etnia, raça, enfim os indivíduos e grupos mormente excluídos, separados, interditados pela "vontade de verdade"; e de forma geral os não detentores da propriedade dos meios de comunicação concentrada em monopólios e oligopólios econômicos e políticos.

1.6 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2005 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2005, volume III, Relatório da Relatoria para a Liberdade de Expressão destaca a manifestação pública como instrumento essencial ao exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião. As ruas são as vias alternativas de comunicação para os excluídos das antigas e novas vias midiáticas. Na introdução, o Relatório assinala que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a CIDH consideram a liberdade de expressão um direito fundamental e um meio importante "pelo qual os cidadãos podem assegurar a proteção de todos seus outros direitos" (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 1 - 3, tradução nossa).

> **Introdução**
> [...]
> 8. Sem dúvida, o acesso aos meios de comunicação não está disponível a todos de igual maneira. Isto se nota particularmente nos meios massivos, incluindo a televisão, a rádio e os jornais, que geralmente tem seus espaços abertos somente para os setores mais prósperos ou poderosos da sociedade. Esses cidadãos e grupos que não tem acesso aos meios massivos necessitam de outras formas para expressar suas opiniões se querem incidir no debate público. Uma maneira importante de expressão para eles é a manifestação em via pública. A Relatoria considera que a manifestação pública constitui uma ferramenta essencial para o exercício da liberdade de expressão. Igualmente considera que sob algumas circunstâncias, limitações podem ser necessárias para assegurar a natureza pacífica das manifestações e para assegurar que não tenha problemas indevidos de segurança ou ordem pública. (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 1 - 3, tradução nossa, grifo nosso).

Na avaliação da situação da liberdade de expressão no hemisfério, a Argentina é citada por não desenvolver medidas que viabilizem o acesso à informação em poder do Estado; por caso de homicídio, sequestro, intimidação e/ou ameaças a comunicadores sociais e destruição de material dos meios de comunicação e de violações indiretas à liberdade de expressão (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 19 - 21). Sobre a Bolívia recai as mesmas notificações, contudo traz progressos: "o Decreto 28168 reconhece que o direito de acesso à informação é um elemento fundamental para o pleno exercício da cidadania e do fortalecimento da democracia, e estabelece que todas as pessoas naturais e legais tem direito a solicitar e a receber informação plena e adequada do Executivo". (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 22- 23, tradução nossa).

Ao Brasil, além das mesmas denúncias dos países acima, acrescenta-se situações de censura prévia, interferência, pressões diretas ou indiretas contra jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação; uso de leis sobre difamação por funcionários públicos e leis sobre desacato (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 23-29). Entre os progressos estão os julgamentos de três homicídios de jornalistas, com a condenação dos acusados à prisão.

Na lista do Chile também estão homicídio, sequestro, intimidação, ameaças aos profissionais e veículos de mídia, além da utilização das leis sobre difamação e leis de desacato por funcionários públicos (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 33). Na lista de progressos foram apontadas mudanças legislativas no concernente à liberdade de informação, certificando o caráter público das ações e decisões das entidades governamentais; a eliminação na Constituição chilena do delito de difamação; bem como a retirada dos Códigos Penal e Militar do delito de desacato ou insulto (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 33 -34, tradução nossa). O Equador repete as mesmas violações anteriores. Em relação aos progressos

“o Executivo equatoriano aprovou o regulamento para a implementação da Lei sobre Transparência e Acesso à Informação Pública”.(OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 45-48, tradução nossa).

A situação de violação da liberdade de expressão no Uruguai é semelhante aos outros países. A garantia de todo comunicador social a manter a confidencialidade de suas fontes, notas e arquivos pessoais e profissionais; mais as revogações de sentenças contra jornalistas por difamação de agentes públicos são os progressos registrados (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 84 - 86).

Segundo o Relatório o caso mais preocupante do hemisfério continua sendo a Venezuela. São mencionados casos semelhantes aos outros países com o agravante da relação entre o governo e a mídia venezuelana. Não foram percebidos progressos no sentido do Estado criar um ambiente favorável à liberdade de expressão dos jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação. O Relatório apresenta denúncias referentes ao “uso das leis sobre difamação por parte de funcionários públicos, e leis sobre desacato” (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 86 - 93, tradução nossa). Como instrumento de interferência governamental nos conteúdos midiáticos é citada a Lei de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão (Lei Resorte).

Em audiência pública realizada, neste ano de 2005, com representante da CIDH, as instituições autoras da petição, *Instituto Prensa y Sociedad*, *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*, *Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA)*, e *Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello*, denunciaram que estações privadas de televisão, no ano anterior, haviam suprimido das suas grades de programação varios programas de opinião política críticos ou independentes do ponto de vista do governo (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 87).

> [...]
> 218. No contexto da mesma audiência, diante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, representantes das organizações não guvernamentais venezuelanas antes enumeradas alegaram que o governo venezuelano começou a usar a Lei de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão promulgada em dezembro passado, apesar das fortes críticas internacionais, para aumentar sua já forte presença nos meios de comunicação nacionais e sancionar os meios privados que não seguem a línea do governo. Os peticionários denunciaram que a lei permitiu que o governo aumente o tempo dedicado às cadeias nacionais ou às mensagens obrigatórias do Governo Nacional a 70 minutos semanais. Essas transmissões foram veiculadas por vezes apesar da necessidade dos meios de comunicação de transmitirem informação vital à população. Um caso desse tipo ocorreu em fevereiro de 2005, quando se transmitia uma cadeia nacional precisamente durante uma das piores inundações de Caracas ocorridas desde 1999. De acordo com um estudo do Instituto Imprensa e Sociedade, o governo

> venezuelano transmitiu 1.159 cadeias nacionais com uma duração total de 709 horas entre 2002 e 2005. (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 87-88, tradução nossa).

A não contextualização da situação política da Venezuela maximiza a atuação governamental e minimiza o lugar de fala dos grupos de mídias e os interesses que representam. Segundo Moraes (2011, p. 40) "a maioria dos grupos regionais de mídia pertence, há décadas, a dinastias familiares". Na Argentina, as famílias Noble, Saguier, Mitre, Fontevechia e Vigil; na Bolívia, Rivero, Monastérios, Daher, Carrasco, Dueri e Tapia; no Brasil, Marinho, Civita, Frias, Mesquita, Sirostsky, Saad, Abravanel, Sarney, Magalhães e Collor; no Chile, Edwarsds, Claro e Mosciatti; na Venezuela, Cisneros e Zuloaga. No Equador "19 famílias controlam 298 das 348 frequências de televisão aberta, e 45 famílias dominam 60% das 1.196 concessões de rádio AM e FM" (MORAES, 2011, p. 40).

Em contrapartida, é importante ressaltar o papel dos peticionários, quando das quatro organizações a realizarem as denúncias, uma apenas representa diretamente aos profissionais e os meios de comunicação. As outras organizações não governamentais atuam na proteção dos direitos humanos dos cidadãos de uma forma geral. Sem dúvida, é uma situação extremamente complicada e a CIDH/RELE defendem os interesses dos cidadãos frente aos Estados membros da OEA. No caso específico, os cidadãos são representados de forma hegemônica pelos jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação.

Após apresentar a situação do hemisfério, o Relatório entra no tema principal: as manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião. O reconhecimento da legitimidade das mobilizações sociais como caminho ao exercício da liberdade de expressão, amplia o conceito desse direito e reitera a importância da não criminalização desses atos pelo Estado e pela sociedade, sobretudo pela própria mídia massiva, a qual estas pessoas não têm acesso.

> [...]
> **AS MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS COMO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DA LIBERDADE DE REUNIÃO**
> [...]
> **A. Introdução: Propósito e conteúdo do relatório**
> 1. Os setores mais empobrecidos de nosso hemisfrio confrontam políticas e ações discriminatórias, seu acesso à informação sobre o planejamento e execução de medidas que afetam suas vidas diárias é incipiente e em geral os canais tradicionais de participação para tornar públicas suas denúncias são muitas vezes cerceados. Diante desse cenário, em muitos países do hemisfério, o protesto e a mobilização social são constituidos como ferramenta de reivindicação à autoridade pública e também como canal de denúncias públicas sobre abusos ou violações aos direitos humanos. (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 129, tradução nossa).

Não obstante, o Relatório ressalta que esses direitos não são absolutos e os instrumentos de proteção dos direitos humanos firmam limites a ambos. Estas limitações devem ser expressas em legislações nacionais, protegendo os direitos humanos dos demais cidadãos e a "segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral pública" (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 129-130, tradução nossa). Registra o fato da Corte Interamericana de Direitos Humanos não ter proferido nenhuma sentença, de um caso individual, sobre a questão das limitações às manifestações públicas respeitarem os parâmetros de proteção da liberdade de expressão e de reunião construídos pelo Sistema Interamericano. A Comissão e a Relatoria buscaram decisões jurídicas de outros sistemas internacionais diante da inexistência de uma jurisprudência regional (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 130).

> [...]
> **B. As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião**
>
> 5. O intercâmbio de ideias e reivindicações sociais como forma de expressão, supõe o exercício de direitos conexos, tais como o direito dos cidadãos a se reunir e manifestar, e o direito ao livre fluxo de opinião e informação. Ambos direitos, contemplados nos artigos 19 e 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ("PIDCP"), nos artigos 10 e 11 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais ("Convención Europea"), nos artigos 9 e 11 da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos ("Carta Africana") e nos artigos 13 e 15 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("Convención Americana"), constituem-se como elementos vitais para o bom funcionamento do sistema democrático inclusive de todos os setores da sociedade. (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 130, tradução nossa).
> [...]

Apesar da ampliação conceitual do direito humano à liberdade de expressão, e do protagonismo de outros sujeitos de direitos frente ao Estado, o discurso da CIDH/RELE não transcende, mais uma vez, o papel do Estado como o violador ou protetor único desse direito. O discurso da Comissão e Relatoria, silencia sobre a criminalização midiática das manifestações de rua, consequentemente dos movimentos sociais e dos pobres. Ou seja, os meios de comunicação de massa constroem um discurso deslegitimador ao direito de manifestação, fomentando na população antipatia e intolerância por este tipo de exercício da liberdade de expressão. Artigo[91] sobre a situação brasileira, publicado no jornal Le Monde

[91] Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1022; acesso em: 14/05/2014

Diplomatique, revela um cenário midiático comum aos outros países da América Latina, objetos dessa pesquisa.

> A criminalização da pobreza ganha complexidade quando analisamos sua transposição para a criminalização da luta em si. Primeiro, ao generalizar o conceito de terrorismo − principalmente a partir dos ataques de 11 de setembro − a qualquer ação organizada da periferia, os principais meios de comunicação colocam numa escala desigual o debate com a sociedade. Ao dar voz somente ao lado opressor, sejam os agentes das grandes empresas do campo e da cidade, da especulação imobiliária ou do próprio governo, esses meios deturpam por completo o que resta de democracia no país. (FILIPPO, 2011)

É considerável reconhecer que as contradições da ordem discursiva, em alguns Relatórios, fazem emergir outros possíveis violadores da liberdade de expressão e de outros direitos humanos: os jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação (conduta anti-ética e e anti-profissional; uso dos meios de comunicação para disseminação de expressões de ódio). Contudo, nem os Relatórios fazem uma menção direta a esse segmento como violador dos direitos humanos, tampouco há registros, até a presente data, de denúncia contra meios de comunicação ou profissionais da mídia. Ao contrário, a Comissão e a Relatoria, seja pela jurisprudência da Corte, seja pelos instrumentos de proteção regionais, defendem a autorregulamentação para os casos de falta de profissionalismo e ética, e explicitam toda uma lista de proteção desses atores frente aos limites legais à liberdade de expressão.

Nas considerações e recomendações finais, a Relatoria reafirma as recomendações anteriores quanto à proteção da liberdade de expressão de jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação, à promoção de políticas e práticas efetivas voltadas ao exercício pleno da livre expressão e do acesso à informação, com participação equânime de todos os setores da sociedade, e convoca os Estados membros a adequarem suas legislações internas aos fundamentos do corpo de proteção legal do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OEA; CIDH; RELE, 2005, p. 184, tradução nossa).

1.7 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2006 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

O Relatório Anual da CIDH 2006 (volumen III – Relatório da Relatoria para a Liberdade de Expressão) destaca sobretudo a violência sofrida, no ano de 2006, por profissionais da imprensa, com 19 homicídios (entre os países estão Brasil, Equador e Venezuela) e 200 episódios de agressões e ameaças (entre os países estão Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguay, Venezuela), somada a realidade de impunidade. Além do recrudescimento

da violência física, registra ainda o aumento de ações judiciais penais por delitos de desacato, difamação, calúnia e injúria, por parte de funcionários públicos, contra jornalistas; alocação discriminatória de publicidade oficial e a utilização de outros meios indiretos de restrição à liberdade de expressão em vários países (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 16 – 17).

No entanto, a Relatoria também recebeu informações sobre mudanças legislativas positivas com a revogação de leis de desacato, despenalização da calúnia e injúria, aprovação de leis garantindo o acesso à informação em poder do Estado e o direito ao sigilo da fonte jornalística. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 01). " Em resumo, no ano de 2006 foram registrados poucos avanços em matéria de liberdade de expressão na região, ao mesmo tempo que continuam sendo sérios e preocupantes os problemas e obstáculos que enfrentam o exercício deste direito" (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 23, tradução nossa).

SITUAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA REGIÃO

> **B. Evaliação**
> [...]
> 18. Ao ciclo vicioso de assassinatos, impunidade e novos assassinatos agrega-se a autocensura que esta situação gera. Quando os Estados não garantem o direito à vida, os jornalistas tem que eleger entre continuar colocando em risco suas vidas e muitas vezes de seus familiares, ou bem abandonar suas investigações e deixar de informar sobre determinados temas. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 18, tradução nossa).

O quadro de aprofundamento da violência, segundo o Relatório, gera um processo de autocensura quando profissionais e meios de comunicação impõem a si restrições à liberdade de expressão e aos outros negam o direito de acesso à informação, sobretudo aquelas em poder do Estado, dos governos. É um tipo de violência invisível e silenciosa sofrida por quem trabalha investigando e fiscalizando os atos governamentais, as ações políticas de interesse da sociedade e por quem depende dos meios de comunicação para estar informado. "Sem dúvida, a sociedade paga um alto preço quando se depara com uma situação dessa natureza, sendo que em um sistema democrático é indispensável que os cidadãos possam exercer seu direito a informar-se sobre qualquer tema" (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 18, tradução nossa). Outra questão registrada como bastante preocupante é a falta de investigações sérias, imparciais e efetivas, com sanções aplicadas aos autores materiais e intelectuais dos crimes. Esta inoperância de muitos Estados é considerada uma violação às garantias do processo legal e também à liberdade de expressão e informação, devendo responder internacionalmente.

As informações que chegam à Relatoria atestam que agentes do Estado, como policiais, militares, governadores, prefeitos, legisladores, assessores e seguranças de altos funcionários dos governos, são os autores das ameaças e agressões físicas contra jornalistas na

Bolívia, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Peru, República Dominicana, e Venezuela (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 18 - 19, tradução nossa, grifo nosso). Em 2006 também foram denunciadas ações penais contra jornalistas e outras pessoas, impetradas por funcionários públicos, com sentenças condenatórias no Brasil, México, Peru, Uruguai e Venezuela. "No caso do Uruguai registrou-se ademais um retrocesso preocupante com uma sentença da Corte Suprema de Justiça que ratificou uma condenação à prisão de um jornalista e reverteu assim avanços jurisprudenciais realizados pelo mesmo tribunal em 1997" (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 19, tradução nossa, grifo nosso).

Outra questão citada e que preocupa a Relatoria é a censura prévia. O Relatório publica denúncias recebidas contra a Argentina, o Brasil, Canadá, Cuba, El Salvador, Peru e Venezuela. De acordo com a avaliação do Relatório, o problema da censura prévia contra jornalistas e meios de comunicação voltou a ser, especialmente, premente no Brasil, "[...]onde as leis permitem que a justiça proíba a divulgação de informação. Durante o ano de 2006, a Relatoria Especial recebeu informação sobre sete sentenças judiciais mediante as quais se proibiu a publicação e difusão de determinada informação no país" (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 20, tradução nossa, grifo nosso). Outras acusações contra os Estados são relacionadas à violação do direito ao sigilo da fonte jornalística, quando tribunais de justiça no Brasil, Canadá e Estados Unidos, obrigaram jornalistas a revelar a identidade de suas fontes confidenciais de informação e a entregar arquivos e notas (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 20, grifo nosso).

O Relatório de 2006 registra também preocupação com os casos de violação indireta à liberdade de expressão. São listadas a aplicação de políticas discriminatórias na alocação de publicidade oficial, diferenciação no acesso à fontes oficiais, demissões em mídias estatais e privadas por conta de pressões governamentais e inspeções administrativas aos meios de comunicação por órgãos governamentais. É interessante assinalar que, embora o outorgamento de frequências de rádio e televisão com o objetivo de "pressionar e castigar" ou "premiar e privilegiar" os comunicadores sociais e os meios de comunicação, em função de suas linhas informativas, constitua para a CIDH e RELE violação indireta à liberdade de expressão, não há registro de denúncias a esse respeito (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 21).

> 51. Em todos os problemas acima citados existe um denominador comum, que é la maior vulnerabilidade dos jornalistas que trabalham no interior dos países em comparação com os que trabalham nas capitais. A situação dos comunicadores sociais no interior costuma ser mais precária, e se registra uma proporção mais alta de ataques físicos e de ameaças e uma maior vulnerabilidade frente às pressões diretas e indiretas por parte do Estado e das autoridades locais, assim como maiores dificuldades para acessar a

> informação. A Relatoria Especial, que já constatou esta situação em anos anteriores, reitera sua preocupação por este feito e insiste com os Estados a tomarem as medidas que sejam pertinentes. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 22, grifo nosso, tradução nossa).

No campo da concentração da propriedade midiática, o Relatório registra preocupação sobre informações recebidas acerca da consolidação dessa prática no continente americano, envolvendo meios impressos, rádio e televisão. A observação dessa realidade em vários países pela RELE "reitera sua preocupação pela ausência de avanços"(OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 22, tradução nossa, grifo nosso). Novamente o Relatório defende a necessidade da homologação de legislações nacionais contra a formação de monopólios e oligopólios, com o estabelecimento de critérios democráticos para a concessão de frequências de rádio e televisão. Essa situação, conforme o discurso da CIDH e da RELE, atenta contra a participação de todos os setores da sociedade na vida democrática, anula o potencial plural e diverso dos bens simbólicos, viola a liberdade de expressão e o direito à informação.

> [...]
> 55. Por outra parte, a Relatoria Especial expressou que "é dever do Estado garantir a igualdade de oportunidades a todas as pessoas para receber, buscar e impartir informação por qualquer meio de comunicação sem discriminação, eliminando todo tipo de medidas que discriminem a um indivíduo ou grupo de pessoas e sua participação igualitária e plena da vida política, econômica e social de seu país"[12], e destacou que "a utilização dos meios tradicionais de comunicação massiva nem sempre se apresenta como meio acessível para a difusão das necessidades e reivindicações dos setores mais empobrecidos ou vulneráveis da sociedade. Neste sentido, os meios comunitários de comunicação e difusão vem insistindo desde muito tempo para incluir nas agendas nacionais, estratégias e conteúdos que atendam às necessidades dessas comunidades"[13]. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 22 - 23, grifo nosso, tradução nossa).

Nesse sentido, o relatório denuncia a arbitrariedade estatal, em alguns países da região, contra rádios comunitárias. Ordens judiciais fecharam veículos e algumas operações policiais foram realizadas com prescindível violência, além dos registros de prisões injustificadas. O Relatório atenta sobre o fechamento das rádios comunitárias ter acontecido em países onde a legislação ainda não foi modificada para permitir o funcionamento legal desses meios de comunicação (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 23).

Em relação à situação nos Estados membros, com exceção da Venezuela que traz um caso de denúncia relativo à sustação de concessão de radiodifusão pelo Estado, todas as outras denúncias têm como vítimas jornalistas e comunicadores sociais, e hegemonicamente de veículos impressos. As restrições na sua totalidade são impostas pelo Estado, funcionários

públicos, políticos, Poder Judiciário e instituições de repressão estatal. Dos países analisados por este estudo apenas dois, Equador e Uruguai, tiveram progressos apontados pelo Relatório.

Na avaliação da situação da liberdade de expressão nos países parte dessa investigação, todas as notificações dizem respeito ao direito dos jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação. A Argentina responde por censura prévia, interferência e pressões diretas ou indiretas; violação ao sigilo da fonte, notas e arquivos pessoais e profissionais; homicídio, sequestro, intimidação e ou ameaças; destruição de material dos meios de comunicação. A Bolívia entra na lista de homicidio, sequestro, intimidação e ou ameaças (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 24-26).

O Brasil recebe as mesmas acusações da Argentina acrescida do uso de leis sobre difamação por funcionários públicos e leis sobre desacato. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 24-27). Todos os casos apresentados pela Relatoria envolvem mídia impressa. O Equador entra na lista de homicídio, sequestro, intimidação e/ou ameaças, além de destruição de material dos meios de comunicação (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 34). Como progresso a Relatoria destaca a assinatura presidencial da Declaração de Chapultepec.

O Uruguai é citado por homicídio, sequestro, intimidação e/ou ameaças a comunicadores sociais, além de destruição de material dos meios de comunicação. Na lista de acusações está a utilização, por funcionários públicos, de leis que tipificam o desacato e a difamação. Como progresso, a Relatoria aponta dois projetos de lei em tramitação no Parlamento: A Lei de Acesso à Informação Pública e Amparo Informativo, autoria de organizações não governamentais; e a Lei de Utilização do Espectro Radioelétrico e Meios Comunitários de Radiodifusão (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 53-54). A Venezuela é citada nos mesmos casos anteriores, além do caso da não renovação da concessão do canal de televisão "Radio Caracas Televisión" (RCTV).

> [...]
> 215. Em diversas datas ao longo do ano 2006, o Presidente e outras altas autoridades da Venezuela indicaram que se revisariam as concessões outorgadas a canais de televisão[165]. Em 28 de dezembro de 2006 o Presidente anunciou que "Não haverá nova concessão para esse canal golpista que se chamou Rádio Caracas Televisão. Já está redatada a medida, então vão [...] desligando os equipamentos, pois não se vai tolerar aqui nenhum meio de comunicação que esteja a serviço do golpismo, contra o povo, contra a nação, contra a dignidade da República. Venezuela é respeitada"[166]. Por sua parte, um deputado oficialista, em resposta à pergunta: "alguns dizem que Venevisión também atuou como golpista no ano de 2002, então por que somente castiga-se à RCTV?", observou que: "[E]sta revolução, e isto o digo com a maior profundidade e seriedade, é uma revolução de amor, para alguns uma revolução muito casada com os ensinamentos de Cristo. Acredita-se no perdão na medida que exista

> contrição"[167]. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 54-58, grifo nosso, tradução nossa).

Nas conclusões, o Relatório dá visibilidade às violações de natureza mais indireta, demarcando a crescente tendência à utilização frequente pelos Estados de métodos sutis de coação contra a imprensa. Cita o uso discriminatório da veiculação da publicidade oficial, a seletividade do poder público no fornecimento de informações oficiais, as pressões administrativas e a fiscalização abusiva contra os meios de comunicação. Nesse escopo, registra ainda o ato discricionário do Estado de outorgar e renovar concessões de rádio e tv aberta.

> 4. As situações anteriores acontecem ademais em um contexto geral caracterizado por fatores de natureza mais estrutural. Um deles é a concentração da propriedade dos meios em vários países da região, que implica frequentemente que as pessoas recebam na prática uma só perspectiva dos assuntos que lhes dizem respeito, e isso não contribui para a efetiva vigência da liberdade de expressão e da democracia, que implica pluralismo e diversidade. A Relatoria Especial ressalta a respeito que a concentração e os monopólios da propriedade e controle dos meios, seja por parte do Estado, de indivíduos ou de empresas, afetam o pluralismo, componente fundamental da liberdade de expressão. (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 91, tradução nossa).
> [...]

O Relatório classifica como estrutural os fatores que caracterizam o contexto dessas violações indiretas. Insere, nesse contexto, a concentração da propriedade e do controle das mídias. Pela primeira vez, o discurso da CIDH e da RELE faz recomendações aos Estados, majoritariamente, voltadas a combater as formas indiretas de violação dos direitos à liberdade de expressão, reunião e informação. Os Estados devem garantir formalmente, com legislações e através de outras medidas políticas a pluralidade e a diversidade informacional, em detrimento de usar o poder público para castigar ou premiar meios de comunicação e profissionais. Devem legislar em matéria de radiodifusão comunitária, destinando parte do espectro radioelétrico às rádios comunitárias, e estabelecer critérios democráticos para distribuição de frequências de rádio e tv, conforme o Princípio 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (OEA; CIDH; RELE, 2006, p. 92).

1.8 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2007 – Volume II - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

A partir de 2007, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão iniciam, conjuntamente a outros organismos do Sistema Golbal e Regional de proteção dos direitos humanos, um processo de eleboração interpretativa, jurisprudencial e doutrinal sobre a relação da liberdade de expressão com a

radiodifusão. A Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão, aprovada neste ano, consolida, no discurso da CIDH e RELE, a importância da radiodifusão no processo de garantia e efetivação da liberdade de expressão no continente americano.

É a primeira iniciativa, desde a criação da Relatoria em 1997, de tratar, especificamente, sobre a realidade da radiodifusão nos países, relacionando-a com a situação da liberdade de expressão. A Declaração Conjunta, citada no Relatório de 2007, objetiva apresentar uma base conceitual e interpretativa, diretrizes e pontos de consenso.

> **D. DECLARAÇÃO CONJUNTA SOBRE DIVERSIDADE NA RADIODIFUSÃO[92]**
> *[...]*
> *Enfatizando* a natureza complexa da diversidade, que inclui a diversidade de meios de comunicação (tipos de meios) e de fontes (propriedade dos meios), assim como a diversidade de conteúdo (produto dos meios);
> *Reconhecendo* os variados aportes que efetuam a diversidade dos diferentes tipos de meios de comunicação – comerciais, de serviço público e comunitários – assim como os que tem diferente alcance – local, nacional, regional e internacional –;
> *Notando* que a concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação, direta ou indireta, assim como o controle governamental sobre os mesmos constituem uma ameaça à diversidade dos meios, ao gerar outros riscos, tais como a concentração do poder político em mãos dos proprietários ou de elites governantes;
> *Enfatizando* que os meios de comunicação estatais ou de serviço público independentes continuarão exercendo um papel importante na promoção da diversidade no novo cenário de emissão digital, inclusive através de seu papel único como provedores de programação confiável, de alta qualidade e informativa;
> *Atentos* ao potencial para o abuso que tem os sistemas de regulamentação dos meios de comunicação em prejuízo, entre outros, da diversidade, particularmente quando os órgãos de controle não contam com suficiente proteção contra a interferência política ou de outra índole;
> *Preocupados* pelo aumento de uma série de ameaças à viabilidade da radiodifusão de serviço público em diferentes países, o que diminue sua capacidade para alcançar seu potencial de contribuir à diversidade dos meios de comunicação, assim como pela insuficiência de muitos países em reconhecer a radiodifusão comunitária como um tipo diferente de comunicação social;

---

92 "O Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Opinião e de Expressão, o Representante da OSCE sobre Liberdade dos Meios de Comunicação, o Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão e a Relatora Especial da CADHP (Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos) sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação,
Tendo se reunido com representantes das ONGs, membros da academia e outros expertos en Ámsterdam nos dias 7 e 8 de dezembro de 2007, sob os auspícios do *ARTIGO 19*, a organização Campanha Global para a Livre Expressão *(Global Campaign for Free Expression)*, assistidos pelo Instituto para o Direito à Informação (*Institute for Information Law - IViR), Universidad de Ámsterdam*; [...] (OEA; CIDH; RELE, 2007, 46, tradução nossa).

> *Adotamos*, em 12 de dezembro de 2007, a seguinte Declaração para a Promoção da Diversidade nos Meios de Comunicação: [...](OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 46-47, grifo nosso, tradução nossa).

O Preâmbulo do documento em análise marca de forma precisa o lugar de fala da CIDH e RELE sobre as questões inerentes à estrutura (tipos de meios e conformação da propriedade) e ao funcionamento (lógica produtiva, conteúdo) dos serviços públicos de radiodifusão explorados pelo próprio Estado, por empresas privadas com fins lucrativos, e por indivíduos ou grupos não estatais, não comerciais, especialmente a radiodifusão comunitária. O reflexo da Declaração Conjunta no Relatório de 2007, sedimenta o reconhecimento da importância estratégica da radiodifusão na promoção e proteção da liberdade de expressão e, consequentemente, dos outros direitos humanos (políticos, econômicos, sociais e culturais).

Os Sistemas Global e Regionais (Europeu, Interamericano e Africano) de Proteção dos Direitos Humanos, as organizações não governamentais de âmbito internacional e as universidades enfatizam a relevância de enfrentar a natureza complexa do tema da diversidade nos meios de comunicação, com cerne na radiodifusão; e o papel crucial a ser desenvolvido, neste sentido, pelos meios estatais ou de serviço público independente. Observam a diversidade sendo ameaçada pela concentração da propriedade, direta ou indiretamente, sob a ordem de elites políticas e econômicas. Preocupam-se com o potencial abusivo inerente aos sistemas de regulamentação das mídias; com as constantes ameaças, em vários países da região e com a viabilidade dos sistemas públicos de radiodifusão, não estatal e não comercial, a exemplo das rádios comunitárias.

A partir das considerações acima descritas a Declaração, portanto, estabelece pontos gerais a serem tratados. O propósito da regulamentação dos meios de comunicação deve ser, unicamente, promover à diversidade e viabilizar os meios públicos, legitimada por um órgão protegido das interferências políticas e econômicas. O critério da transparência deve ser predominante na elaboração e execução das políticas públicas de radiodifusão (marco regulatório, distribuição de frequências, alocação de recursos públicos, soluções tecnológicas aos problemas de acesso) (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 47).

Desta forma, a Declaração Conjunta aponta alguns caminhos a serem percorridos pelos Estados. A diversidade midiática na radiodifusão (comercial, de serviço público e comunitários) demanda a alocação suficiente de espaço para a transmissão das diferentes plataformas de comunicação, voltadas ao acesso geral pelo público de diferentes serviços. A concessão criteriosa de frequências é condicionante, em termos de difusão terrestre, analógica

ou digital (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 47). Entre as medidas específicas de promoção da diversidade de tipos de meios de comunicação, estão a complementaridade e interoperabilidade entre as tecnologias de distribuição e de recepção, inclusive entre as fronteiras nacionais, promovendo acesso não discriminatório a serviços de ajuda (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 47-48). Outra demanda direcionada à diversidade midiática é o planejamento da transição da radiodifusão analógica à digital. O impacto econômico sobre as mídias públicas e comunitárias, bem quanto ao acesso, deve ser considerado objetivando a expansão e não a limitação desse tipo de serviço.

> [...]
> Devem-se adotar medidas para assegurar que o custo da transição digital não limite a capacidade de operação dos meios comunitários. Quando seja apropriado, deve-se considerar reservar, a médio prazo, parte do espectro para a transmissão análoga de rádio. Ao menos parte do espectro liberado através da transição digital deve-se reservar para uso da radiodifusão. (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 48, grifo nosso, tradução nossa).

A Declaração Conjunta defende a adoção, pelos Estados, de medidas de regulamentação menos invasivas possíveis, no sentido de garantir a diversidade frente ao problema da escassez de frequências na Radiodifusão. Assim, o argumento de ser o espectro rádioelétrico um recurso público limitado, não legitima o poder público a exigir licença para transmissão na internet. A garantia formal (legislações), a proteção e preservação (políticas públicas) dos serviços de radiodifusão públicos, devem contribuir com a diversidade para além da programação, vocalizando as necessidades de informação e interesses de todos os setores da sociedade. O compromisso e a responsabilidade do serviço público de radiodifusão com a diversidade, não podem ser comprometidos) por carência de financiamento. A realidade atual exige "explorar mecanismos inovadores" (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 48, tradução nossa).

> A radiodifusão comunitária deve estar expressamente reconhecida em lei como uma forma diferenciada de meios de comunicação, deve beneficiar-se de procedimentos equitativos e simples para a obtenção de licenças, não deve ter que cumprir com requisitos tecnológicos ou de outra índole severos para a obtenção de licenças, deve beneficiar-se de tarifas de concessionária de licença e deve ter acesso à publicidade. (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 48, grifo nosso, tradução nossa).

A defesa do acesso à publicidade pela radiodifusão comunitária inrrompe num tema não consensuado entre governos e organizações não governamentais ligadas a esse tipo de serviço. Tradicionalmente, as legislações dos serviços de radiodifusão comunitária proíbem a publicidade de produtos, permitindo apenas a inserção de apoios culturais. A ausência de

políticas públicas voltadas às rádios comunitárias obstaculiza a sobrevivência e obriga muitas delas a cometer desobediência civil e vender espaço publicitário a anunciantes de produtos. O posicionamento da CIDH e da RELE contribui a abertura desse debate nos Estados e a possível revisão das legislações.

A diversidade de fontes interpela diretamente a concentração indevida dos meios de comunicação ou da propriedade cruzada destes. Ou seja, não é possível garantir a diversidade das fontes de informação em um cenário de monopólios e oligopólios midiáticos. A Declaração Conjunta conclama aos países a aprovação de medidas especiais e homologação de legislações anticoncentração.

> **Sobre a Diversidade das Fontes**
> Tais medidas devem implicar o cumprimento de estritos requisitos de transparência sobre a propriedade dos meios de comunicação a todos os níveis. Ademais devem envolver um monitoramento ativo, ao tomar em conta a concentração da propriedade, em caso de ser aplicável, no processo de concessão de licenças, um relatório com antecedência sobre as principais combinações propostas, e a concessão de autoridade para evitar que tais combinações entrem em vigor. (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 48, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

A diversidade de conteúdo na radiodifusão engloba diretamente o debate da liberdade de expressão e seus limites legais. A Declaração Conjunta reafirma o papel do Estado enquanto promotor e protetor da diversidade, através de políticas públicas, observando os parâmetros das garantias internacionais sobre liberdade de expressão. No âmbito da promoção de conteúdos, novos atores devem ser contemplados, como os produtores independentes. Medidas de discriminação positiva podem ser adotadas, como solicitação de cotas mínimas para esses conteúdos na programação dos meios públicos (OEA,CIDH,RELE, 2009, p. 49, tradução nossa, grifo nosso).

É perceptível ser o discurso sobre a liberdade de expressão relacionada aos serviços públicos de radiodifusão (explorados pelo Estado, por empresas comerciais, ou organizações não estatais e não comerciais) aquele possível de garantir uma concepção mais ampla dessa liberdade, ao mesmo tempo reforçar o seu papel no construto do direito humano à comunicação. É nesse discurso que se encontram as fissuras narrativas de interpelação dentro do modelo de comunicação capitalista: regulamentação do setor pelo Estado com aprovação de legislações promotoras da diversidade nos tipos de meios, na propriedade de meios e no conteúdo dos meios; o Estado é responsável pela promoção e proteção da radiodifusão pública independente, comunitária e agregadora dos interesses plurais da sociedade. O discurso, no entanto, não aponta alternativas para além do sistema de comunicação capitalista

como, por exemplo, o Estado não mais outorgar a exploração dos serviços públicos de radiodifusão a indivíduos ou grupos privados com fins lucrativos, quebrando a lógica comercial de um bem público, um recurso natural limitado. Porque a OEA, a CIDH e a RELE são instituições limitadas à ordem do discurso do capital, embora lutem contra seus efeitos na garantia formal, na promoção e efetivação dos direitos humanos, vivenciando contradições internas e externas a essa ordem.

No Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2007 (volume II – Relatoria para a Liberdade de Expressão) o pluralismo e a diversidade na radiodifusão entram na lista de aspectos a serem observados na avaliação da situação da liberdade de expressão no hemisfério. Outros aspectos continuam presentes, como violência contra comunicadores sociais (assassinatos e agressões), censura, procesos penais, uso abusivo do poder público, acesso à informação e direito ao sigilo da fonte.

Em 2007, o Relatório notifica o assassinato de 16 pessoas e 200 episódios de agressões e ameaças por motivos relacionados ao exercício da profissão de jornalista e da liberdade de expressão em vários países do continente. No caso dos assassinatos estão implicados Brasil, Colômbia, Estados Unidos, Guatemala, Haiti Honduras, México, Paraguai e Peru (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 22). As agressões e ameaças aconteceram na Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicaraguá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 24). No conjunto das agressões aos jornalistas encontram-se autores no contexto de manifestações públicas, "una situación que también requiere la adopción de medidas de parte del Estado para prevenir estas agresiones o proteger a los reporteros" (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 4, tradução nossa).

Foram registrados também em 2007 ameaças contra o pluralismo e a diversidade nos meios de comunicação. O Relatório cita diretamente a aprovação da Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão e destaca a preocupação com a realidade de alguns países que, sob o argumento de fomentar o pluralismo, estão contraditoriamente usando o poder público para silenciar as vozes críticas às gestões governamentais.

> 9.[…] através, por exemplo de ameaças e de decisões arbitrárias e discriminatórias em matéria de administração de frequências de televisão e de rádio. Além disso, estão utilizando fundos públicos para criar e financiar meios de comunicação aos quais são qualificados como de serviço público ou comunitários, que carecem de plena independência financeira e de gestão em relação aos governos que os criaram e terminam frequentemente servindo na realidade como aparatos de propaganda de governos e não como

> veículos de incentivo ao pluralismo. (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 5, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

O Relatório registra que as ameaças e agressões continuam a serem executadas por agentes do poder público como policiais, militares, governadores, prefeitos e legisladores. Informações a esse respeito foram recebidas da Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Peru, República Dominicana e Venezuela (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 24, grifo nosso). As denúncias sobre agressões provenientes de participantes em manifestações de rua foram feitas na Bolívia, Peru e Venezuela (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 24, grifo nosso). Somam-se a estas agressões ataques contra prédios dos meios de comunicação. A Relatoria alerta "que feitos dessa natureza, pelo potencial risco que implicam, particularmente à vida e à integridade das pessoas que se encontram no interior dos meios de comunicação, pode levar à autocensura ou à variação involuntária de linhas informativas. (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 25, tradução nossa).

Os casos de censura, a partir de decisões judiciais contra meios de comunicação, no sentido de proibir a divulgação de informações sobre funcionários públicos, foram registrados na Argentina, no Brasil e na Colômbia (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 27, grifo nosso). Sob o pretexto de proteger a honra ou a reputação, funcionários públicos e também particulares continuam a usar o direito penal, arbitrariamente, contra jornalistas e outros cidadãos. A Relatoria recebeu informações de sentenças condenatórias, contra trabalhadores da comunicação social e jornalistas, na Argentina, Brasil, Equador, Honduras, Peru, Urugua e Venezuela (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 27, grifo nosso).

No caso específico do Equador, o Relatório registra frases proferidas pelo Presidente da República Rafael Correa, defendendo reformas "severas e profundas" no marco legal da imprensa equatoriana, com o objetivo de evitar uma relação "incestuosa" entre os meios de comunicação e o capital financeiro. O Presidente também advertiu que "certos jornais e meios estão contra o governo" e, portanto, não mais participaria de coletivas de imprensa (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 39).

O Relatório destaca ainda o Decreto Presidencial, reformando o Regulamento da Lei de Radiodifusão e Televisão, com dispositivos que consideram infração a reprodução de vídeos ou gravações clandestinas não autorizadas que violem o direito à intimidade e a honra das pessoas. O Decreto estabelece como exceção as gravações realizadas por equipes dos meios de comunicação ou de instituições do setor público, na denúncia de crimes. Segundo o Relatório, o Congresso Nacional do Equador apresentou uma ação de inconstitucionalidade,

caso este preocupante, pois "é importante recordar que as limitações à liberdade de expressão, entre outras, devem estar estabelecidas em lei, formal e materialmente, de forma tal que não se viole o princípio da legalidade"(OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 39, tradução nossa, grifo nosso). O Relatório abre um tópico especial, "abuso do poder público", para o caso da Venezuela.

> d) Uso abusivo do poder público;
> […]
>
> 142. Ao uso ilegítimo e desviado do poder público para coagir a imprensa através de políticas discriminatórias na destinação da publicidade oficial, discriminação no acesso às fontes oficiais, demissões nos meios de comunicação por pressão governamental, entre outras ações, somou-se esse ano o impacto que as declarações de altos funcionários públicos tiveram sobre o exercício da libertade de expressão em alguns países. […] 143. […]Na Venezuela, as ameaças de não renovação da concessão em canal proferidas pelo presidente Hugo Chávez, finalmente tiveram efeito no encerramento da transmissão por sinal aberto do canal *RCTV*. (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 29, grifo nosso, tradução nossa).
>
> [...]

O Relatório faz um apanhado das informações sobre o caso RCTV, desde a não renovação do Canal pelo governo Hugo Chávez; a outorga dos equipamentos a um novo canal televisivo público, sem indenização, pelo Tribunal Supremo de Justiça; a renovação na mesma época dos canais *Venezolana de Televisión* e *Venevisión*, sem explicação sobre o tratamento diferenciado aplicado pelo governo; e o anúncio do governo de modificar as legislações sobre transmissão de TV a cabo, espaço ocupado agora por RCTV, obrigando esse sistema a retransmitir as mensagens presidenciais em rede e o hino venezuelano. Segundo o Relatório "o Tribunal Supremo de Justiça aceitou recurso de amparo apresentado pela Câmara Venezuelana de Televisão por subscrição, através do qual, RCTV e outros canais a cabo puderam negar a retransmissão" (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 45-46, tradução nossa).

O discurso da Comissão e da Relatoria, sob o argumento da proteção à liberdade de expressão, permanece a favor dos meios de comunicação na Venezuela e contra o governo Hugo Chávez. O Estado venezuelano segue enquadrado entre aqueles que desviam de forma ilegítima o poder público para coagir a imprensa, através de políticas discricionárias na alocação de recursos públicos, acesso a fontes de informação oficiais e sobretudo na administração das frequências dos serviços públicos de radiodifusão, quando da concessão e renovação. É um exemplo negativo também de pluralidade e diversidade na radiodifusão (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 31).

Ainda no campo do pluralismo e diversidade na radiodifusão, o Relatório registra informação recebida sobre a consolidação no hemisfério de práticas voltadas à concentração

da propriedade dos meios de comunicação (impressos, de rádio e televisão). Contudo, são registrados avanços nessa área no Uruguai, com aprovação de legislação específica sobre rádio e tv comunitárias, que "inclui procedimentos não discricionários para o outorgamento de frequências e possibilita a realização de audiências públicas para concessão e renovação das permissões" (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 29-30, tradução nossa, grifo nosso). O Estado boliviano também é citado como exemplo de avanço na região em relação à pluralidade e diversidade na radiodifusão. É sublinhado um Decreto do Presidente da República regulamentando os serviços de telecomunicações nas áreas rurais, proibindo qualquer membro dos três poderes da República, representantes de partidos políticos, grêmios, sacerdotes, ministros ou representantes de culto, de operar rádios comunitárias. Estas, por sua vez, ficam impedidas de transmitir mensagens partidárias ou qualquer tipo de proselitismo (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 31). Ainda em relação à rádios comunitárias, a Relatoria aponta o projeto de lei chileno:

> ***B.*** **Evaliação da situação da liberdade de expressão por país**
> […]
> [...]
> **6. Chile**
>
> 182. Em outubro de 2007 a presidenta do Chile, Michelle Bachellet, enviou ao Congresso um projeto de lei que contempla reconhecer legalmente as rádios comunitárias. A iniciativa reconhece de forma limitada a possibilidade de que essas rádios possam obter recursos econômicos com a publicidade, a reserva de certos espaços do espectro radioelétrico e a extensão do prazo de concessão de 3 a 15 anos. Sem dúvida, segundo informação recebida pela Relatoria Especial, o projeto mantem limites para as potências dessas rádios, e não habilita o acesso a meios televisivos ou rádios AM. (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 36, grifo nosso, tradução nossa).

Nas conclusões e recomendações, o Relatório de 2007 elenca as principais ações, desenvolvidas pelos Estados do hemisfério, danosas à diversidade nos meios de comunicação e assim atentatórias à liberdade de expressão: fechamento de canais; processos de revisão de concessões ou não renovação de licenças de meios de comunicação críticos aos governo, sem o devido processo legal, por órgãos "carentes de independência"; transformação de meios públicos de informação em canais oficiais do governo; perseguição às linhas editoriais críticas através de medidas administrativas; políticas discriminatórias na alocação da publicidade oficial e no acesso a fontes oficiais (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 166, grifo nosso). O Relatório, mais uma vez, reitera a natureza estrutural dos fatores relacionados às situações citadas, bem como o caso da concentração da propriedade de meios. Inserida nesse conjunto

está a ausência, em vários países, de uma legislação apropriada sobre radiodifusão comunitária (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 166 -167).

> **A. Recomendações aos Estados membros da OEA**
> […]
> 5. Abster-se de adotar ações que afetam o pluralismo e adotar além disso medidas legislativas e de outra índole para garanti-lo, inclusive leis antimonopólicas. Adotar legislação que assegure critérios transparentes, públicos e equitativos para a distribuição de frequências radioelétricas, que considere a situação atual da concentração da propriedade dos meios de comunicação e que assegure a administração do espectro radioelétrico a um órgão independente.
> 6. Legislar em matéria de radiodifusão comunitária, de maneira que se destine parte do espectro à rádios comunitárias, e que na distribuição dessas frequências sejam considerados critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso as mesmas, conforme o Princípio 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão e a Declaração Conjunta de Expertos sobre Diversidade na Radiodifusão de dezembro de 2007. (OEA; CIDH; RELE, 2007, p. 168, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso da CIDH e RELE fortalece e legitima, em parte, a luta pela democratização das mídias, pela liberdade de expressão com participação popular e pelo direito humano à comunicação na América Latina. Fortalece e legitima quando vocaliza as denúncias contra os monopólios e oligopólios midiáticos e recomenda aos países reformulação nos seus marcos regulatórios; defende a diversidade na radiodifusão (de tipos de mídias, de propriedade e de conteúdo); recomenda novas legislações para as rádios comunitárias, tendo em vista as especificidades desse serviço; defende o sistema público de radiodifusão, não estatal e não comercial; a produção independente; o jornalismo comprometido com a crítica voltada aos intereses de toda a sociedade, e não de governos ou da elite econômica; recomenda a liberdade de expressão com respeito aos demais direitos humanos, enfim quando não admite à liberdade de expressão absoluta, mas não aceita a limitação arbitrária e discriminatória.

Em parte porque silenciam a respeito da falta de ética e profissionalismo dos meios de comunicação, enquanto ameaça à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informações diversas, destacando apenas a possibilidade de uma regulamentação de conteúdo por parte dos Estados que ferirem à liberdade de expressão desses veículos; porque emudecem sobre as mídias acusadas, pelos Estados, de funcionarem como oposição política aos governos de esquerda na América Latina, omitindo informações de interesse público quando estas os favorecem; enfim, porque não se posicionam críticamente frente às empresas que exploram recurso público, o espectro radioelétrico, para fins comerciais e interesses privados, burlando a lógica social e cultural dos serviços públicos de radiodifusão.

1.9 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2008 – Volume III - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2008 (volume III – Relatória Especial para a Liberdade de Expressão) fecha uma década de funcionamento da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. De igual maneira, apresenta a tradicional avaliação da situação da liberdade de expressão na região e por país, destacando as categorias de censura; censura prévia; homicídios; agressões e ameaças; restrições ao acesso à informação em poder do Estado; ações judiciais de desacato, difamação, calúnia e injúria contra jornalistas e comunicadores sociais; violações indiretas que afetam a pluralidade dos meios de comunicação e a diversidade de fontes.

Além disso, há um cuidado em novamente reiterar a compreensão da CIDH e da Relatoria Especial sobre a importância e função do direito à liberdade de expressão, bem como suas características principais no que concerne à titularidade, sua dupla dimensão (individual e coletiva), os deveres e responsabilidades que integram o seu discurso. Neste aspecto, o Relatório apresenta especificações detalhadas sobre os tipos de discursos protegidos pela liberdade de expressão (segundo sua forma, segundo seu conteúdo, e os especialmente protegidos), e os não protegidos, ou seja, sujeitos às limitações à liberdade de expressão conforme a jurisprudência e doutrina do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Outro ponto de acréscimo trazido por este Relatório é sobre os jornalistas e os meios de comunicação (importância do jornalismo; responsabilidades inerentes ao exercício profissional; direitos dos jornalistas e deveres estatais de proteção à integridade e independência desses profissionais; condições imanentes ao funcionamento dos meios de comunicação)[93], mais o exercício da liberdade de expressão por parte dos funcionários públicos. Por último, o relatório traz uma proposta de agenda hemisférica em defesa da liberdade de expressão, contemplando os problemas persistentes e desafios emergentes. Até o momento é o discurso mais duro e direto sobre os monopólios e oligopólios dos meios de comunicação em um relatório da CIDH/RELE.

---

[93] Como já foi observado, o tema "jornalismo e liberdade de expressão" não faz parte do objeto da presente pesquisa. É uma parte do Relatório de 2008 que não será analisada, apenas citada.

Na avaliação sobre a situação da liberdade de expressão no hemisfério, o Relatório registra que recebeu informações sobre projeto de lei para um novo marco regulatório da radiodifusão na Argentina e destaca a necessidade da nova lei respeitar os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a exemplo do Artigo 13 da Convenção Americana. A Relatoria enxerga como contraponto positivo o projeto de lei argentino, mas não atenta para o princípio 12, que expressa a necessidade de leis sobre radiodifusão serem antimonopólicas e antioligopólicas (OEA;CIDH;RELE. 2008, p. 24-25).

A nova Constituição da Bolívia é analisada positivamente, pois segundo a Relatoria "consagra o direito à liberdade de expressão em seus artigos 106 e 107". No entanto, apresenta problemas na redação do texto do artigo 107, quando este requer "principios de veracidade e responsabilidade" a serem exercidos por normas "éticas, autorregulamentação das organizações de jornalistas e meios de comunicação e a presente lei". O Relatório sublinha que tais condicionamentos impostos pela nova legislação podem ser interpretados como restrições ilegítimas à liberdade de expressão. Assim, relembra o princípio 7, da Declaração de Princípios, o qual não vislumbra "condicionamentos prévios, como veracidade, oportunidade ou imparcialidade, são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 26-27, tradução nossa).

No Relatório de 2008, justamente no tocante à Constituição da Bolívia, encontra-se o silenciamento explícito da CIDH/RELE sobre o Direito à Comunicação, que está garantido expressamente na legislação boliviana, como um direito somado à liberdade de expressão. Quando a Relatoria faz a valorização dessa lei por consagrar "o direito à liberdade de expressão nos seus artigos 106 e 107", exclui totalmente o direito à comunicação, tratando-o como sinônimo da liberdade de expressão, ou parte deste. No entanto, esse direito é que congrega a liberdade de expressão e não o contrário. A Constituição da Bolívia afirma expressamente:

> **CAPÍTULO SÉTIMO**
> **COMUNICAÇÃO SOCIAL**
> **Artículo 106.**
> I. O Estado garante o direito à comunicação e o direito à informação.
> II. O Estado garante as bolivianas e aos bolivianos o direito à liberdade de expresão, de opinião e de informação, à retificação e resposta, e o direito a emitir livremente as ideias por qualquer meio de difusão, sem censura prévia.
> III. O Estado garante às trabalhadoras e aos trabalhadores da imprensa, a liberdade de expressão, o direito à comunicação e à informação.

> IV. Se reconhece a cláusula de consciência dos trabalhadores da informação. (ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE BOLÍVIA, 2008, p. 24, grifo nosso, tradução nossa).

A Constituição da Bolívia, no Artigo 106, garante o direito à comunicação no inciso I e III e a liberdade de expressão no II e III incisos. São dois direitos garantidos, mas apenas um considerado pelo discurso da CIDH e da RELE. Não há momento mais revelador sobre o lugar de fala e a ordem do discurso da Comissão e da Relatoria. Contudo, não é apenas silenciar, é não reconhecer, não legitimar, não promover esse novo direito humano. Dessa forma, a Comissão e a Relatória interditam o discurso sobre o direito humano à comunicação, excluindo-o da ordem, separando-o do discurso legítimo e impondo-o uma "vontade de verdade".

Ainda sobre a Bolívia, o Relatório registra denúncias sobre ataques a meios de comunicação e agressões à jornalistas em contexto de alta tensão política e social no país. Segundo a Relatoria, a informação recebida relata "que na maioria dos casos, as agressões foram perpetradas por possíveis opositores ao Presidente da Bolívia, Evo Morales, ou por possíveis partidários de sua administração" (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 28, tradução nossa). Em contrapartida, um Relatório, este de 2008, registra, pela primeira vez, denúncia contra meios de comunicação por difusão de conteúdo racista e discriminatório.

> 33. A Relatoria Especial compartilha as considerações expressas pela CIDH no *Relatório de Acompanhamento – Acesso à Justiça e Inclusão Social: O caminho para o fortalecimento da democracia na Bolívia,* publicado no seu Relatório Anual 2008. O informe recorda que no final de 2007, o Relator das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas destacou que as expressões de conteúdo racista "são frequentes em alguns meios de comunicação de massa". Também destacou os parágrafos relacionados com os denominados "linchamentos" ou "fazer justiça pelas próprias mãos" e adverte que esses feitos "seguem sendo confundidos por alguns setores da sociedade como formas de aplicação da justiça indígena. Particularmente, os meios de comunicação difundiram estes feitos delitivos como expressões da justiça comunitária". A CIDH e a Relatoria Especial valorizam as medidas de difusão e capacitação adotadas pelo Ministério da Justiça e pela Defensoria do Povo para informar sobre a natureza, práticas e alcance da justiça indígena, e sua diferença conceitual com a "justiça da rua" ou "linchamentos". Além disso, condenam as mensagens de conteúdo racista que possam incitar a discriminação ou à violência, em particular quando provem de comunicadores sociais ou jornalistas, já que são formadores da opinião pública. A Relatoria Especial recorda que o artigo 9 da Carta Democrática Interamericana destaca que, a "eliminação de toda forma de discriminação, especialmente a discriminação de gênero, étnica e racial, e das diversas formas de intolerância, assim como a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas e dos imigrantes e o respeito à diversidade étnica, cultural e religiosa nas Américas, contribuem ao fortalecimento da democracia e da participação cidadã". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 34, grifo nosso, tradução nossa).

A condenação pela Comissão e Relatoria aos acontecimentos perpetrados por meios de comunicação na Bolívia, posiciona o discurso dessas instituições a serviço totalmente dos excluídos, marginalizados, separados, interditados, violados da sociedade. Embora não seja o discurso hegemônico proferido pela CIDH e RELE, essa fissura narrativa imprime uma real possibilidade de desconstrução da "vontade de verdade" da absolutização do direito à liberdade de expressão de jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação.

A situação da liberdade de expressão no Brasil é avaliada positivamente a partir da supressão de vinte artigos da Lei de Imprensa de 1967, pelo Supremo Tribunal Federal, por uma petição arguindo inconstitucionalidade. A Relatoria, no entanto, adverte sobre a permanência no ordenamento jurídico brasileiro dos tipos penais de difamação, calúnia e injúria, os quais não foram ainda objeto de suspensão judicial (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 38). O Relatório também aponta como fator negativo à liberdade de expressão brasileira, a proibição judicial de mobilizações por mudanças legislativas em nove cidades do país. O Judiciário argumentou serem as manifestações "apologia e instigação ao delito"[94]. O Relatório contra-argumenta citando como possibilidades de limitação à liberdade de expressão e de reunião apenas o contido no artigo 13.5 da Convenção. E defende as marchas "pacíficas no espaço público" como manifestações protegidas pelo direito à liberdade de expressão (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 40).

Em relação ao Chile o Relatório cita denúncias recebidas sobre atos de agressão e ameaças contra jornalistas causados por particulares. Registra também a promulgação de duas novas legislações: A Lei de Transparência da Função Pública e de Acesso à Informação da Administração do Estado, e as modificações introduzidas pela Lei 20.292[95] no marco legal das telecomunicações, especificamente a Lei Geral de Telecomunicações (nº 18.168)[96].

> [...]
> 65. Por outro lado, em 12 de outubre de 2008 foi promulgada a Lei No. 20.292, que introduz modificações à Lei No. 18.168, Lei Geral de Telecomunicações. De acordo com a informação recebida pela Relatoria Especial, essas reformas no mecanismo de concessão de radiodifusão sonora criaram um sistema que outorgaria de maneira quase automática a renovação

[94] As mobilizações citadas pelo Relatório são marchas pela legalização e descriminalização da maconha.
[95] Essa lei será analisada no tópico 2, sobre as legislações nacionais de radiodifusão.
[96] Essa lei foi analisada no capítulo II e III, no tópico 2, sobre as legislações de radiodifusão.

> das concessões vigentes. A Relatoria Especial recorda ao Estado que de acordo com o princípio 12 da Declaraçãode Princípios, "[l]as outorgas de rádio e televisão deven considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso as mesmas". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 46, grifo nosso, tradução nossa).

O Equador tem sua nova Constituição citada de forma positiva, pelo Relatório, por conta das disposições que "garantem diversos aspectos do direito à liberdade de expressão" (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 57-59). Em relação à Constituição do Equador fica mais evidente ainda a compreensão da CIDH/RELE em relação ao direito à comunicação como um "aspecto" do direito à liberdade de expressão. A Constituição do Equador, por sua vez, avança e reconhece o direito à comunicação, como mais um direito, além da liberdade de expressão.

> TITULO II[97]
> DIREITOS
> Capítulo primeiro
> Princípios de aplicação dos direitos
> [...]
> Sessão terceira
> Comunicação e Informação
> **Art. 16**.- Todas as pessoas, de forma individual ou coletiva, tem direito a:
> 1. Uma comunicação livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa, em todos os âmbitos da interação social, por qualquer meio e forma, em sua própria lingua e com seus próprios símbolos.
> 2. O acesso universal às tecnologias de informação e comunicação.
> [...]
> TITULO VII
> REGIME DE BEM VIVER
> [...]
> Sessão sétima
> Comunicação social
> **Art. 384**.- O sistema de comunicação social assegurará o exercício dos direitos à comunicação, à informação e à liberdade de expressão, e fortalecerá a participação cidadã.
> O sistema será formado pelas instituições e atores de caráter público, as políticas e a normativa; e os atores privados, cidadãos e comunitários que se integrem voluntariamente ao mesmo. O Estado formulará a política pública de comunicação, com respeito irrestrito à liberdade de expressão e aos direitos à comunicación consagrados nessa Constituição e nos instrumentos

[97] Constituição da República do Equador 2008. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf; acesso em: 15/01/2014.

> internacionais de direitos humanos. A lei definirá sua organização, funcionamento e as formas de participação cidadã. (LEXIS, 2008, p. 116-117, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

O artigo acima, completamente ignorado pelo Relatório, ou seja pelo discurso da CIDH e da RELE, radicaliza ainda mais quando situa a comunicação social no "regime da boa vida", garantindo o exercício dos "direitos de comunicação, informação e liberdade de expressão" pelo sistema de comunicação social.

No caso do Uruguai, o Relatório aponta progressos na aprovação parlamentar da Lei do Direito de Acesso à Informação Pública, que somada a Lei Nacional de Arquivos e a Lei do Serviço de Radiodifusão Comunitária, ambas aprovadas em 2007, complementam os avanços do marco regulatório desse país na garantia da liberdade de expressão (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 107,). A liberdade de expressão na Venezuela, por sua vez, é citada pelo Relatório ainda como um tema de especial atenção à CIDH.

> [...]
> A respeito, o Estado indica que a CIDH utiliza um mecanismo parcializado de monitoramento que a leva a condenar o Estado sem prova alguma. Observa que "Não existe nenhum país no mundo onde se respeite mais a liberdade de expressão, e os fatos provaram, apesar dos meios de comunicação atuarem como partidos políticos, terem participado do golpe de Estado, não existe nenhum meio fechado, e nenhum jornalista detido por exercer seu direito". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 112, tradução nossa).
> [...]

A despeito da denúncia realizada contra a Comissão, esta segue preocupada com algumas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Social no Rádio e na Televisão (Lei Resorte)[98]. As sanções de maior gravidade, por exemplo, são relacionadas a situações com definições vagas e genéricas. A Comissão alerta quanto ao perigo dos meios de comunicação serem responsabilizados pela atuação de terceiros (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 116). O Relatório registra que a Comissão recebeu informações sobre discriminação na distribuição de publicidade oficial, quando o governo estaria privilegiando veículos de linha editoria favorável. Sobre isso, segundo o Relatório, o governo da Venezuela contestou alegando ser o Estado soberano para distribuir sua publicidade de acordo com o interesse nacional (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 117). A Venezuela padece, como a maioria dos países, de concentração privada no campo da radiodifusão, com formação de monopólios e oligopólios. A CIDH/RELE silencia em relação a este tema.

[98] Essa lei será analisada no capítulo, no tópico 2, sobre as legislações nacionais de radiodifusão.

Até agora, os Relatórios não tinham desenvolvido argumentos mais detalhados sobre os deveres e responsabilidades dos conteúdos da liberdade de expressão, ou seja, dos titulares do direito à liberdade de expressão: indivíduos e coletivos (insere-se aqui os meios de comunicação social). São apresentados os tipos de discursos protegidos segundo seu conteúdo e os discursos não protegidos pela liberdade de expressão.

> **[...]**
> **3. Deveres e responsabilidades que formam parte do conteúdo da liberdade de expressão**
> 17. O exercício da liberdade de expressão implica deveres e responsabilidades para quem se expressa. O dever básico que dele se deriva é o de não violar os direitos dos demais a exercer esta liberdade fundamental. Adicionalmente, o alcance dos deveres e responsabilidades dependerá da situação concreta em que se exerça o direito, e do procedimento técnico utilizado para manifestar e difundir a expressão. (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 124, grifo nosso, tradução nossa).

Os discursos protegidos são todos, inclusive aqueles ofensivos, chocantes ou perturbadores. A proteção aos discursos cobra obrigação de neutralidade por parte do Estado e a necessidade de garantir, em princípio, a não exclusão de pessoas ou grupos do exercício pleno de se expressar.

> 31. De particular importância é a regra segundo a qual a liberdade de expressão deve garantir-se não somente enquanto a difusão de ideias e informações recebidas favoravelmente ou consideradas inofensivas ou indiferentes, mas também enquanto as que ofendem, chocam, inquietam, resultam ingratas ou perturbam o Estado ou a qualquer setor da população. Assim exigem o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura sem os quais não existe uma sociedade democrática. Neste sentido, registrou-se a especial importância que tem proteger a liberdade de expressão "no que se refere às opiniões minoritárias, incluindo aquelas que ofendem, resultam chocantes ou perturbam a maioria"; e enfatizou-se que as restrições à liberdade de expressão "não devem 'perpetuar os prejuízos nem fomentar a intolerância". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 127-128, grifo nosso, tradução nossa).

Não obstante, o Relatório atenta aos discursos não protegidos pela liberdade de expressão, vale dizer, pela jurisprudência e doutrina dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. São aqueles discursos proibidos expressamente por normativas regionais e globais, pois atentam contra os demais direitos humanos. Nesse grupo estão os discursos de ódio já analisados por Relatório anterior e devidamente explícitos no artigo 13 da Convenção Americana (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 134-135).

Portanto, a regulamentação dos meios de comunicação, - sua forma (leis antimonopólicas e antioligopólicas) e conteúdo ("discursos não protegidos"), - é possível e permitida pela CIDH/RELE, sem prejuízos dos critérios estabelecidos na jurisprudência até

aqui apresentada, conforme limitações acordadas. E conclui: "[...]a lei deve estabelecer em forma diáfana as causas de responsabilidade posterior que podem estar sujeito o exercício da liberdade de expressão" (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 138, tradução nossa). Em relação às condições inerentes ao funcionamento dos meios de comunicação, o Relatório afirma:

> **5. Condições inerentes ao funcionamento dos meios de comunicação**
>
> 199. Em relação aos meios de comunicação, a liberdade de expressão exige certas condições em relação ao seu funcionamento, "de maneira que, na prática, sejam verdadeiros instrumentos dessa liberdade e não veículos para restringi-la", já que são os meios os que servem para materializar o exercício desse direito, "de tal modo que suas condições de funcionamento devem adequar-se aos requerimentos dessa liberdade". Tais condições são, entre outras: (a) a pluralidade de meios; (b) a aplicação das normas antimonopólio nesse campo, para prevenir a concentração dos meios, qualquer seja a forma que pretenda adotar –[...] e (c) a garantia de proteção à liberdade e independência dos jornalistas que trabalham neles. De igual modo, tem sido reconhecido que a liberdade de expressão "requer que os meios de comunicação social estejam virtualmente abertos a todos sem discriminação, ou, mais exatamente, que não haja indivíduos ou grupos que, a priori, estejam excluidos do acesso a tais meios". (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 179, grifo do autor, grifo nosso, tradução nossa).

Embora a responsabilidade internacional seja do Estado, a CIDH e a RELE, em dois momentos desse Relatório, atentam de forma explícita para os deveres dos titulares do direito à liberdade de expressão, descondicionando o lugar desses atores, e o próprio discurso dos Relatórios Anuais. E cobra do Estado não se omitir diante das possíveis violações de outros direitos humanos cometidas pelos detentores do direito à liberdade de expressão. Nessa perspectiva, encontra-se a exigência de não omissão do Estado em relação aos monopólios e oligopólios de mídia.

> **J. Pluralismo, diversidade e liberdade de expressão**
> 216. Os Estados tem a obrigação de garantir, proteger e promover o direito à liberdade de expressão em condições de igualdade e sem discriminação, assim como o direito da sociedade a conhecer todo tipo de informações e ideais. No marco dessa obrigação, os Estados deven evitar o monopólio da propriedade e do controle dos meios de comunicação, e promover o acesso de distintos grupos às frequências e licenças de rádio e televisão, qualquer seja sua modalidade tecnológica. Dito acesso também deve ser garantido em condições de igualdade e sem discriminação. [...]
> 224. Nessas seções citadas da jurisprudência interamericana fica clara a necessidade de exigir dos Estados o cumprimento da obrigação de evitar monopólios ou oligopólios, de fato ou de direito, da propriedade e do controle dos meios de comunicação. (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 184-185, grifo nosso, tradução nossa).

Diante de tudo que foi exposto, o Relatório de 2008 apresenta uma agenda hemisférica para a defesa da liberdade de expressão. E define os cinco temas que serão trabalhados pela Relatoria nos próximos três anos: proteção de jornalistas e luta contra a impunidade; eliminação das normas que criminalizam a expressão e impulsionar a proporcionalidade das sanções posteriores; a censura direta e indireta; o direito de acesso à informação em poder do Estado; o pluralismo, a diversidade e a liberdade de expressão (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 225).

> **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**
> 1. [...] Nestes anos foram registrados notáveis avanços em matéria de liberdade de expressão na região. A maior parte dos Estados membros consagram em suas constituições - ou em normas jurídicas com hierarquia especial- a liberdade de expressão como um direito fundamental e a dotam de uma série de garantias reforçadas destinadas a assegurar sua plena vigência. Avançam, ademais, embora de maneira mais incipiente, algumas iniciativas destinadas a revisar as leis de radiodifusão[...] (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 230, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

No bojo das violações e portanto das recomendações estão a revisão das legislações de radiodifusão; a insegurança no exercício profissional dos comunicadores sociais; a existência de leis restritivas; a deficiência de mecanismos mais eficazes para assegurar o acesso à informação; e a carência de regulamentações objetivas, não censoras, mas promotoras do pluralismo e da diversidade; aprovação de legislações claras que garantam o exercício dos protestos sociais. (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 231).

Embora o Relatório de 2008 tenha vocalizado temas inéditos até então, como os deveres e responsabilidades dos titulares do direito à liberdade de expressão, dos meios de comunicação; aprofundado os debates dos discursos protegidos e não protegidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos; desvela a total ignorância da CIDH e da RELE sobre o direito humano à comunicação, absolutamente garantido nas citadas Constituições aqui valoradas. É notório igualmente o campo de disputa construído ao longo dos discursos, com aproximações reconhecidas ao direito humano à comunicação, mas contradições e, inclusive, antagonismos.

1.10 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2009 - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2009 (Relatoria para a Liberdade de Expressão), traz pela primeira vez, desde a criação da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão em 1997, um capítulo inteiro tratando da relação entre liberdade de expressão e radiodifusão no continente americano. O tema é objeto de uma

publicação especial intitulada "Normas sobre Liberdade de Expressão para uma Radiodifusão Livre e Inclusiva", também aprovada em 2009.

Ambos, Relatório e dita publicação, apresentam normas referentes aos aspectos gerais sobre objetivos e limites da regulamentação estatal em matéria de radiodifusão, como a função, os critérios de compatibilidade dos possíveis limites à liberdade de expressão, conforme o Artigo 13 da Convenção Americana e a premência de legislações transparentes. Além disso, são tratados os assuntos sobre a titularidade do direito de implementar e executar a fiscalização das atividades de radiodifusão; concessão e renovação de frequências; as mudanças trazidas pela digitalização de rádios e TV's; radiodifusão pública, comunitária e privada comercial; o dever estatal de evitar monopólios ou oligopólios na radiodifusão; financiamento da radiodifusão com destaque à publicidade oficial e o regime de sanções.

Na apresentação da situação nos países, o Relatório faz observações sobre a Lei dos Serviços de Comunicação Audiovisual (Lei nº 26.522[99]) da Argentina. A Relatoria Especial considera a lei um avanço em relação à situação preexistente no Estado argentino. Um dos pontos mais polêmicos da legislação argentina, a limitação da concentração das frequências, é reconhecida como evolução pela Relatoria.

> 15. Da mesma maneira, a Lei No. 26.522 dispõe de um mecanismo de limitação à concentração de licenças, "a fim de garantir os princípios de diversidade, pluralidade e respeito"11. Com o mesmo objetivo, a Lei 26.522 reconhece a existência dos três setores da comunicação, ao indicar que, a "exploração dos serviços de comunicação audiovisual pode ser efetuada por prestadores de gestão estatal, de gestão privada com fins lucrativos e de gestão privada sem fins lucrativos, os que devem ter capacidade de operar e ter acesso equitativo a todas as plataformas de transmissão disponíveis"12. Além disso, a norma estabelece critérios equitativos de distribuição e administração de frequências. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 27, grifo nosso, tradução nossa).

Contudo, a Relatória atenta para alguns dispositivos da lei incompatíveis com a Convenção Americana e com a Declaração de Princípios, a exemplo da concessão de frequência privilegiada, no caso à Igreja Católica; dos dispositivos sobre conteúdo pouco objetivos; e da ausência de salvaguarda para os meios públicos atuarem com autonomia e independência do governo (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 28).

---

[99] Esta Lei, parte do *corpus* da pesquisa em voga (legislações nacionais em matéria de Radiodifusão), será analisada mais a frente.

No caso brasileiro, são citadas como positivas as iniciativas de revogação da Lei de Imprensa de 1967 pelo Supremo Tribunal Federa, arguindo inconstitucionalidade; e o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei sobre o acesso à informação (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 43). A esse conjunto de avanços, soma-se o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional de despenalização das rádios comunitárias que operam sem licença. O Relatório reitera as preocupações em relação à permanência no ordenamento jurídico brasileiro dos tipos penais de difamação, calúnia e injúria (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 48). Sobre concessão de radiodifusão a Relatoria destaca:

> 91. Neste sentido, se informou que o governo de Luiz Inácio Lula Da Silva outorgou duas concessões de rádio e duas de televisão à Fundação Sociedade, Comunicação, Cultura e Trabalho, cujo principal pilar seria o Sindicato dos metalúrgicos, que completou 50 anos. De acordo com a informação recebida, esta é a única concessão dessa natureza95. A Relatoria Especial recorda que o princípio 12 da Declaração de Princípios destaca que, "[A]s concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso as mesmas". (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 49, grifo nosso, tradução nossa).

O Relatório aponta a tramitação, no Chile, do projeto de lei de regulamentação da radiodifusão comunitária, ainda sem estatuto jurídico no País (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 52-54). Sobre o Equador, a Relatoria observa com satisfação o anteprojeto do Código Orgânico de Garantias Penais, que elimina os delitos e ofensas contra funcionários públicos, o desacato e certas modalidades de injúria (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 77). Continuam as preocupações em relação as declarações do Presidente da República sobre os meios de comunicação, consolidando uma realidade de polarização entre o Estado e as mídias (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 83).

A Relatoria Especial enxerga positivamente as iniciativas legislativas do Uruguai no sentido de incorporar os parâmetros do Sistema Interamericano em matéria de liberdade de expressão, especialmente a eliminação de sanções por divulgação de informação ou opinião sobre funcionários do Estado. No mesmo sentido, sublinha o fato dessa reforma legal incorporar os tratados de direitos humanos como "os princípios retores para interpretação, aplicação e integração das normas civis, processuais e penais sobre liberdade de expressão, reconhecendo ademais a relevância das decisões e recomendações da Corte Interamericana e da CIDH na matéria" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 160, tradução nossa). E finaliza registrando atenção ao projeto de lei sobre "diversidade cultural como um direito humano

essencial", destacando a obrigação do Estado em não restringir a liberdade de expressão na regulamentação do rádio e da televisão (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 163).

O discurso mais duro da CIDH/RELE prossegue sendo em relação à Venezuela, com um relatório especial preparado pela Comissão, intitulado "Democracia e Direitos Humanos". À Relatoria coube elaborar o capítulo sobre liberdade de expressão. A polarização entre governo, funcionários públicos e grupos pró Chávez de um lado e meios de comunicação privados comerciais e oposição ao governo de outro marcam o tom das denúncias a seguir.

De início, o Relatório reconhece os avanços da Constituição Política ao reconhecer e garantir a liberdade de expressão e o direito à informação, além da obrigação do Estado de honrar com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 164). No entanto, a Relatoria afirma que "vem observando uma paulatina vulneração do exercício do direito à liberdade de expressão na Venezuela e uma crescente intolerância à expressão crítica" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 166, tradução nossa). Assim, a Relatoria lista as principais áreas de interesse do presente relatório: a simetria entre o marco legal vigente sobre liberdade de expressão e as diretrizes da Convenção Americana de Direitos Humanos; o uso dos canais presidenciais voltados à fala pública; o discurso de autoridades governamentais do alto escalão contra meios de comunicação e jornalistas com base na linha editorial; ações judiciais penais e administrativas contra veículos e profissionais da imprensa; regulamentação sobre radiodifusão; e as violações ao direito à vida e a integridade pessoal (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 166). O Relatório também abre espaço às críticas do Estado venezuelano:

> 514. Sobre este capítulo, em suas observações ao presente Relatório o Estado indica que "**[A] Comissão com sua Relatoria Especial, tem uma obsessão contra Venezuela e deseja que o Estado venezuelano não adote nenhuma medida legal contra os donos de meios e alguns jornalistas que não respeitam seu Código de Ética.** Segundo a Comissão aos meios de comunicação não se pode contrapor, nem tocá-los com uma pétala de uma rosa, porque imediatamente considera que se está violando o sagrado direito à liberdade de expressão […]". (Destaque do original). Conclui finalmente, afirmando que "[p]elos motivos antes expostos, e por considerá-los suficientemente aclarados e debatidos durante os últimos sete anos pelo Estado venezuelano, os acontecimentos registrados pela Comissão, não responderemos o alegado pela Comissão nos parágrafos trezentos trinta e dois ao quinhentos quarenta e dois" (correspondentes no Projeto do Relatório ao capítulo sobre Liberdade de Pensamento e Expressão). (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 166-167, tradução nossa).

O Relatório destaca a redação "vaga e imprecisa" da Lei de Responsabilidade Social em Rádio e Televisão[100], em particular, os dispositivos sobre "condutas não permitidas e as correspondentes sanções" e os "casos de incitação", além da aplicação da penalidades ser de responsabilidade da Comissão Nacional de Telecomunicações (Conatel), um órgão diretamente vinculado à Presidência da República (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 167). O Relatório publica observações da CIDH sobre o comportamento dos meios de comunicação nos acontecimentos de 2002:

> 523. [...]Como registra em seu relatório 'a Comissão tomou conhecimento durante essa época da atuação de alguns meios privados de comunicação que obstaculizam o acesso à informação vital da sociedade venezuelana durante esses trágicos acontecimentos'. Tal e como o declarou o jornalista Andrés Izarra, a ordem dos diretores de RCTV era clara: 'Zero chavismo na televisão'. Sobre tais acontecimentos, é importante recordar que a CIDH condenou a ruptura da ordem institucional e a atitude tendenciosa dos meios de comunicação nos termos seguintes:
> Embora possa existir múltiplas justificativas para explicar esta falta de informação, na medida em que a supressão de informação resultou de decisões editoriais motivadas por razões políticas, isso deve ser objeto de um indispensável processo de reflexão por parte dos meios de comunicação venezuelanos acerca de seu papel no momento'. Em relação, a CIDH defende o direito de optar por qualquer línea editorial, sem que isso implique que se comparta tal postura ou que não se lamente a perda de objetividade informativa. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 169-170, grifo do autor, tradução nossa).

O discurso trafega aqui entre a independência dos veículos midiáticos na decisão sobre sua linha editorial e a violação do direito à informação. Em contrapartida, o Relatório aponta as informações recebidas, pela Comissão Interamericana, de organizações da sociedade civil e do setor acadêmico, sobre as inserções presidenciais em rede nacional de radiodifusão: "entre fevereiro de 1999 e julho de 2009, os meios de comunicação venezuelanos haviam transmitido um total de 1.923 transmissões presidenciais, equivalentes a 1252 horas e 41 minutos, o que é igual, a 52 dias não interrompidos de emissão de mensagens do mandatário" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 182, tradução nossa). Registra ainda que em 2009 foi transmitido um pronunciamento equivalente a sete horas e trinta e quatro minutos (7h 34min),

[100] Quando da análise, a seguir, sobre a garantia da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação no discurso das legislações nacionais em matéria de radiodifusão, o presente estudo dialoga, mais detalhadamente, com as críticas da CIDH/RELE a respeito da Lei Resorte.

sem inclusão dos dez minutos diários do programa "Aló Presidente"(OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 182, tradução nossa). Sobre o anúncio do Estado de cancelar 240 concessões de radiodifusão (emissoras de rádio) e suspender 32 transmissões, o Relatório atenta:

> [...]
> 666. [...] os Estados tem o poder de regular as ondas radioelétricas e de avançar procedimentos para assegurar o cumprimento das disposições legais. Em todo caso, este poder estatal, deve desenvolver-se com estrito apego à leis e ao devido processo, de boa fé e respeitando os estándares interamericanos que garantem o direito à liberdade de expressão de todas as pessoas. Em um tema de tanta sensibilidade para a liberdade de expressão como a regulamentação, concessão ou fiscalização do uso das frequências radioelétricas, o Estado deve assegurar que nenhuma de suas atuações está motivada ou dirigida a premiar aos meios que compartem sua política de governo ou castigar aqueles que são críticos ou independentes. 667.[...] Não obstante, como foi explicado, as decisões são adotadas sem atender a nenhuma dessas condições, sem permitir uma controvérsia prévia a decisão e alegando razões que tenham estreita relação com a independência e a línea editorial dos meios privados de comunicação. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.206-207, grifo nosso, tradução nossa).

À vista disso, o Relatório recomenda ao Estado venezuelano submeter suas decisões em matéria de radiodifusão à Constituição e aos Tratados Internacionais, bem como respeitar os parâmetros do Sistema Global e do Sistema Regional Interamericano sobre liberdade de expressão, assegurando que "nenhuma de suas atuações está motivada ou dirigida a premiar aos meios que compartem sua política de governo ou castigar aqueles que são críticos ou independentes" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.222).

A inserção, no Relatório de 2009, do tema "liberdade de expressão e radiodifusão" marca definitivamente o lugar e a importância desse setor midiático no discurso da CIDH e da RELE. O Relatório reconhece a função essencial dos meios de comunicação audiovisuais[101], no processo de garantia do direito à liberdade de expressão (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.393-394) e apresenta jurisprudências, interpretações e doutrinas à luz do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. Apresenta um levantamento de aspectos gerais (finalidade e os limites da regulamentação estatal em matéria de radiodifusão); faz observação sobre a

[101] Em nota de rodapé consta a seguinte explicação do relatório: "Por "radiodifusão", seguindo a União Internacional de Telecomunicações, compreende-se por rádio e televisão aberta. Em tanto que, por "serviços de comunicação audiovisual", podem incluir-se todos os meios de comunicação visuais e de audio, independentemente do suporte técnico utilizado para sua transmissão. Embora muitos dos estándares sistematizados neste documento possam ser aplicados a todos os meios de comunicação audiovisual, para efeitos desse capítulo será utilizado o termo "radiodifusão" no sentido amplo, por ser um termo usualmente aceito." (OEA;CIDH;RELE, 2008, p. 393)

natureza da regulamentação relativa à radiodifusão; sobre a autoridade de aplicação e fiscalização da atividade de radiodifusão; concessão e renovação das frequências; meios públicos, comunitários e privados de radiodifusão.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece a legitimidade dos Estados na regulamentação da atividade de radiodifusão, ou seja, decidir sobre o modelo de exploração, os procedimentos de concessão, renovação e revogação das licenças, o tempo de uso pelo titular da autorização, assim como planejar e implementar as políticas públicas do setor. A responsabilidade internacional de garantia, promoção, proteção e reparação, em matéria de direitos humanos, é do Estado.

> **1. Natureza da regulamentação sobre radiodifusão**
> 11. A jurisprudência interamericana destacou que, em relação com a proteção, garantia e promoção dos direitos humanos, os Estados não somente deven abster-se de "realizar ações ou favorecer práticas que de qualquer maneira encontre-se dirigidas, direta ou indiretamente, a criar situações que, *de iure* o *de facto*, discriminem ou excluam arbitrariamente a certos grupos ou pessoas em [seu] gozo ou exercício", senão que, os Estados estão obrigados a "adotar medidas positivas (legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza) para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes que comprometam o gozo e exercício efetivo do direito à liberdade de expressão de certos grupos, em condições de igualdade e não discriminação". (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.395, grifo nosso, tradução nossa).

Os Estados podem e devem ser denunciados por omissão. No entanto, a maioria das denúncias são em relação às medidas negativas, ou seja, às restrições ilegais impostas à liberdade de expressão. Contudo, não há registro nos relatórios de denúncias por omissão e ausência de medidas positivas, apenas observações, recomendações. O discurso mais forte ainda encontra-se fincado nas liberdade negativas, nos direitos civis e políticos, a exemplo da liberdade de expressão, necessitando avançar mais profundamente na direção das liberdades positivas, sobretudo vinculadas aos direitos econômicos, sociais e culturais, como é o caso do direito humano à comunicação.

Como em relatórios anteriores, este apresenta os requisitos fundamentais à compatibilidade de regulamentações da radiodifusão com a Convenção Americana de Direitos Humanos: leis transparentes e objetivas, com finalidade amparada pela jurisprudência regional; garantir maior segurança à livre expressão; igualdade de condições no acesso às frequências e maior diversidade; além de contemplar apenas as restrições necessárias, legítimas e proporcionais aos fins almejados (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 397- 405).

> 26. A igualdade no exercício da liberdade de expressão, para efeitos de analisar a legitimidade da finalidade perseguida pela regulamentação sobre

> radiodifusão, requer três componentes: pluralidade de vozes (medidas antimonopólicas), diversidade das vozes (medidas de inclusão social)31 e não discriminação (acesso em condições de igualdade aos processos de concessão de frequências). (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.400, grifo nosso, tradução nossa).

A autoridade responsável pela aplicação e fiscalização das atividades de radiodifusão deve ser independente da influência governamental e dos grupos privados vinculados à radiodifusão pública não estatal e não comercial, privada/comercial e comunitária. A sua formação deve ser colegiada, assegurando composição plural, e estar submetida a procedimentos transparentes, integralmente públicos e subordinados estritamente "aos imperativos do devido processo e ao estrito controle judicial. Suas decisões devem ser públicas, estar ajustadas às normas legais existentes e encontrar-se adequadamente motivadas. Finalmente, deve tratar-se de um corpo responsável que informe publicamente de sua gestão" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.406, tradução nossa).

> [...]
> **1. A autoridade de aplicação e fiscalização deve ser um órgão independente e autônomo do poder político e econômico**
> **[...]**
> 52. É fundamental, em consequência, que a autoridade de aplicação e fiscalização em matéria de radiodifusão não esteja submetida à interferências políticas do governo nem do setor privado vinculado à radiodifusão. Para isto, é necessário que as regras que governam a criação e funcionamento deste órgão assegurem que o mesmo terá suficientes garantias funcionais, orgânicas e administrativas para não obedecer nem aos imperativos das maiorias políticas eventuais nem aos interesses dos grupos econômicos. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p.407, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso da CIDH e da RELE sobre a autoridade responsável pela aplicação e fiscalização dos serviços de radiodifusão desvela um dos principais problemas das legislações nacionais nesta matéria, pois esses espaços de regulação e controle são hegemonicamente vinculados ao Poder Executivo e/ou Legislativo. O desmantelamento da arquitetura dos monopólios e oligopólios exige uma relação de independência política e econômica do órgão encarregado pela aplicação e fiscalização do marco regulatório da radiodifusão. Nesse sentido a outorga de concessão e renovação da exploração de rádio e tv abertas depende dessa independência e de normativa procedimental criteriosamente democrática, com regras de distribuição equânimes para todas as pessoas e setores interessados (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 409).

> **2. Reconhecimento dos distintos setores**
>
> 69. Neste sentido, os diferentes tipos de meios de comunicação (públicos independentes do Poder Executivo, privados com fins lucrativos, e comunitários ou privados sem fins lucrativos) deven ser reconhecidos e

> deven poder ter acesso, em condições de equidade, a todas as plataformas de transmissão disponíveis, incluindo o novo dividendo digital. [...] trata-se de alcançar uma maior diversidade no processo comunicativo, no qual devem dar-se as condições para que possa existir uma verdadeira radiodifusão pública independente do poder político ou do órgão executivo, uma rádio privada comercial ou comunitária livre, vigorosa e independente. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 411, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso da CIDH e da Relatoria Especial legitimam a exploração privada/comercial de um bem público, o espectro eletromagnético, realidade histórica do sistema de exploração da radiodifusão no continente americano, com o agravante da formação de monopólios e oligopólios na região da América Latina. Esta é a compreensão hegemônica de todas as legislações nacionais de radiodifusão analisadas até aqui e sedimenta a ideia de complementaridade entre o serviço público de radiodifusão estatal, privado/comercial e privado não estatal e não comercial (a exemplo das rádios comunitárias).

No caso do sistema público de radiodifusão não estatal e não comercial, o Relatório defende o seu desempenho como essencial para assegurar a pluralidade e diversidade de vozes. Essa responsabilidade é direcionada sobretudo à programação voltada a conteúdos "não necessariamente comerciais, de alta qualidade, articulados com as as necessidades informativas, educativas e culturais da população" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 414, tradução nossa). A gestão deve ser independente dos governos, com participação da comunidade na produção, circulação e recepção dos conteúdos, bem como um financiamento adequado e previsto na lei. Sobre os meios comunitários de radiodifusão, o Relatório reitera a especificidade regional desse meio de comunicação, o papel estratégico que desempenham na garantia da liberdade de expressão de setores da sociedade alijados dos meios privados/comerciais de radiodifusão. Portanto, a CIDH e a RELE insistem com os Estados no reconhecimento legal desse serviço. Outra questão importante do campo público, ressaltada pelo Relatório, é a possibilidade de organizações sem fins lucrativos conseguirem concessões de rádio e TV abertas, ou seja, do espectro eletromagnético disputado pelo setor privado com fins lucrativo e pelo Estado.

> **3. Reservas do espectro e condições equitativas de acesso e de uso das licenças**
> 109. Dada a situação de exclusão existente, os Estados deven adotar medidas positivas para incluir os setores sem fins comerciais nos meios de comunicação100. Entre estas medidas aparece a de assegurar frequências do espectro de radiodifusão para os distintos tipos de meios, e dispor especificamente que certas frequências sejam reservadas para o uso dos meios comunitários, em especial quando estes não estejam representados equitativamente no espectro. Em relação, a Relatoria Especial tem insistido na necessidade de que a regulamentação sobre radiodifusão estabeleça o

> dever de destinar parte do espectro a meios de comunicação comunitários. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 421, grifo nosso, tradução nossa).

A radiodifusão privada/comercial, à luz da jurisprudência e doutrina do Sistema Interamericano, baseia-se no direito de todas as pessoas exercerem a liberdade de expressão através de quaisquer meios. Contudo, o Relatório reafirma ser a autorização e utilização de frequências um processo estabelecido previamente, transparente e regulamentado por marcos nacionais. As licenças do serviço público de radiodifusão outorgadas à exploração privada/comercial "devem estar submetidas à condições razoáveis e proporcionais de uso, que devem permitir o uso da frequência durante tempo suficiente para que a pessoa possa recuperar seu investimento e rentabilidade" (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 422, tradução nossa).

Neste ponto reside, como anteriormente observado, a pedra angular que, conceitual e empiricamente, diferencia o caminho do exercício da liberdade de expressão ao encontro do direito humano à comunicação ou, simplesmente, a liberdade de expressão circunscrita às fronteiras estabelecidas pelo capitalismo contemporâneo, politicamente amparado pelo Estado democrático de direito. Porque há um paradoxo em fazer uso privado de um bem público limitado, o espectro eletromagnético, cujo o objeto (a informação, o conhecimento, os bens culturais) é inconciliável com fins de rentabilidade financeira.

Não obstante, é relevante reconhecer a coerência do discurso da CIDH/RELE, no respeito à ordem em voga: a garantia da propriedade privada para fins comerciais também no campo dos bens culturais. Há uma contradição inerente a esta ordem que é a impossibilidade de simetria entre os ganhos empresariais e o interesse público, forjado na tão defendida diversidade. Por mais que haja proposta de divisão equilibrada na distribuição de outorgas, conforme estabelece o Relatório, a realidade histórica vem demostrando a desigualdade técnica, de audiência, de alcance, de poder econômico, social, cultural e político entre os radiodifusores privados com fins lucrativos, os públicos não estatais, não comerciais e comunitários.

Os radiodifusores privados na busca de audiência sem limites (disso depende as entradas publicitárias) obliteram o interesse público como, por exemplo, a promoção e o respeito aos direitos humanos. É importante estabelecer limites à exploração capitalista do serviço público de radiodifusão. Não é possível e justo em um sistema fundado na desigualdade tratar todos com os mesmos critérios. Em um mundo de desiguais, soluções e tratamentos diferenciados.

A existência de sistema público de radiodifusão com concessões distribuídas às mais diversas representações da sociedade, sem fins lucrativos, em si, não confere o status de monopólio ou oligopólio público. Esta arquitetura é estabelecida caso não haja diversidade entre os setores sem fins lucrativos contemplados com a exploração do espectro e caso não exista pluralidade nas plataformas tecnológicas.

> **I. Sobre o dever estatal de evitar monopólios ou oligopólios na radiodifusão**
> 116. [...]Entre as medidas efetivas que os Estados deven adotar se encontram as leis antimonopólicas que limitam a concentração da propriedade e o controle dos meios de radiodifusão. [...]117. É claro que a concentração da propriedade dos meios de comunicação conduz à uniformidade de conteúdos que estes produzem ou difundem. Por isso, há mais de vinte anos, a Corte Interamericana registrou que se encontra proibida a existência de todo monopólio na propriedade ou na administração dos meios de comunicação, qualquer seja a forma que pretenda adotar[102]. Também reconheceu que os Estados deven intervir ativamente para evitar a concentração de propriedade no setor dos meios de comunicação. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 423, grifo nosso, tradução nossa).

Pode-se concluir que há mais de vinte anos os Estados com realidade de concentração da propriedade de meios, todos os países analisados nessa investigação, são responsáveis internacionalmente, por omissão, de estarem violando a liberdade de expressão. O discurso da CIDH/RELE sobre a liberdade de expressão e radiodifusão legitima os novos marcos regulatórios contra o sistema de monopólios e oligopólios, reforça as propostas de novas legislações nacionais, principalmente projetos de lei de iniciativa popular (caso do Brasil).

Em relação ao regime de sanções e sua legitimidade, o Relatório explicita a obrigação dos Estados em seguir a jurisprudência interamericana. As revogações de licenças somente são legítimas quando comprovadas, no devido processo, com direito a ampla defesa, a gravidade da infração regulamentar e os prejuízos causados ao interesse público e aos direitos das pessoas (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 429).

Entre as recomendações aos Estados figura o incentivo ao debate democrático através de declarações, práticas e políticas públicas voltadas à tolerância e ao respeito da liberdade de expressão; e à recusa de declarações públicas, pelas autoridades estatais, com o fim de incentivar a violência contra segmentos da sociedade por conta de suas opiniões (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 433). O Relatório também recomenda a adoção de novas legislações e políticas públicas que assegurem uma distribuição de frequências democrática,

[102] "Opinião Consultiva OC-5/85 del 13 de novembro de 1985. Série A No. 5, párrs 33-34." (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 423, tradução nossa).

inclusiva e potencialmente voltada à garantia da diversidade na radiodifusão (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 434-435).

1.11 Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2010 - Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão)

Em 2010, 12 anos após o primeiro Relatório sobre liberdade de expressão e finalizando a primeira década do século XXI, o tema central do discurso da CIDH/RELE é o direito de acesso à informação, sobretudo aquelas em mãos dos Estados. O recorte principal está no acesso à informação sobre violações de direitos humanos nos arquivos estatais. O ponto de destaque fica por conta da Declaração Conjunta do Décimo Aniversário: Dez desafios centrais à Liberdade de Expresión na próxima década[103]**.**

O Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2010 (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão) inicia avaliando a situação do hemisfério. Destaca a retomada, pelo Congresso Argentino, da discussão sobre a Lei de Acesso à Informação e a situação de polarização entre o governo e o grupo de mídia Clarín. Conforme disposto no Relatório, existe um contexto de confrontação extrema, com declarações de desqualificação e estigmatizadoras (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 27-33).

> **1.Argentina**
>
> [...] Neste sentido, as autoridades deven responder as críticas que encontre injustificadas ou as informações que considerem equivocadas generando as condições para que exista mais e melhor debate e informação e não através de medidas que possam inibir e afetar o vigor na deliberação. Por sua vez, como estabelece o Princípio 6 da Declaração de Princípios aprovada pela CIDH, a atividade jornalística deve regir-se por condutas éticas, as quais em nenhum caso podem ser impostas pelos Estados. (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 33, tradução nossa).

O Estado da Bolívia é citado a partir da aprovação no Congresso, em 2010, da Lei contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação. O Relatório identifica na lei implicações aos meios de comunicação e reconhece a relevância dos veículos de mídia "[...]enquanto

---

[103] "O Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e de Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informção da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). *Reunidos* em Washington, D.C. em 2 de fevereiro de 2010, com a colaboração de *ARTIGO 19, Campanha Mundial para a Liberdade de Expressão (ARTIGO 19, Global Campaign for Free Expression)* e o *Centro para o Direito e a Democracia (Center for Law and Democracy.* (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 399, tradução nossa).

canalizadores de informação, ideias e opiniões, ser fundamental para desenvolver narrativas que valorizem a diversidade e rechacem as discriminações arbitrárias e o racismo" (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 38, tradução nossa). Contudo, a jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos, com foco na liberdade de expressão, estabelece restrição apenas a expressões que façam apologia ao ódio, destinados à violência, e não "simplesmente incômodas ou ofensivas", tendo a Convenção Americana revogado o "crime de opinião". E argumenta:

> 50. Em virtude desta disposição, o caráter ofensivo do discurso, por se só, não é razão suficiente para restringi-lo. Ao discurso que ofende pela intrínseca falsidade dos conteúdos racistas e discriminatórios é necessário refutá-lo, não silenciá-lo: quem promova essas visões necessitam ser persuadidos de seu erro no debate público. Diante da inequidade das opiniões não há melhor resposta que a justiça dos argumentos, e isso requer mais e melhor discurso, não menos. ". (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 39, grifo nosso, tradução nossa).

No caso do Brasil, o Relatório destaca a iniciativa do então Presidente da República de modificar disposições sobre os meios de comunicação do Programa Nacional de Direitos Humanos. As mudanças eliminaram as sanções por multa, suspensão de programação e fechamento de emissoras de rádio e televisão que violassem direitos humanos; e suspendeu a condição de renovação das licenças ao cumprimento desses direitos (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 44).

O discurso da CIDH/RELE vocaliza apenas o posicionamento dos meios de comunicação que acusam o Programa de estar cerceando sua liberdade de expressão. No entanto, organizações como o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Fórum pela Democratização da Comunicação, e o Intervozes – Coletivo Brasileiro de Comunicação, defensores da democratização dos meios de comunicação e da responsabilização midiática por violações aos direitos humanos, criticam o recuo do Governo. O Relatório sublinha ainda o Decreto Presidencial criando uma Comissão Interministerial encarregada de propor revisões no marco regulatório das telecomunicações e radiodifusão e reafirma a importância de legislações contra os monopólios e oligopólios midiáticos (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 50-51).

Sobre o Chile são notificados casos de fechamento de rádios comunitárias, apreensão de equipamentos e prisões de civis pela polícia. O ponto positivo é a aprovação da lei que regulamenta os Serviços de Radiodifusão Comunitária Cidadã. O Equador é citado positivamente pela proposta do Poder Legislativo de colocar em discussão o projeto de Lei

Orgânica de Comunicação; e pela elaboração do novo projeto Código de Garantias Penais, que elimina os delitos de ofensa contra funcionários públicos, o desacato e certas modalidades de injúria. O Relatório, contudo, faz observações críticas à Lei de Rádio e Televisão pelo conteúdo vago e ambíguo (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 82) e à Lei de Participação Cidadã.

> 222. A Lei de Participação Cidadã[104], aprovada pela Assembleia Nacional em 2 de fevereiro de 2010 foi objeto de uma objeção parcial por parte do Poder Executivo em 3 de março de 2010 que incorporou os meios de comunicação como sujeitos passivos da obrigação de "responsábilidade", suposto que não estava previsto no texto original aprovado pela Assembleia Nacional299. O sistema de prestação de contas está estruturado na lei como um mecanismo de controle que se ativa com a petição de qualquer membro da cidadania. Segundo o artigo 91 da Lei, tem por objeto garantir o acesso à informação "com relação à gestão pública"; facilitar o controle "dos governantes, funcionárias, funcionários, ou de quem administre fundos públicos"; vigiar o cumprimento "das políticas públicas" e "prevenir e evitar a corrupção e o mal governo". A inclusão dos meios de comunicação em um sistema que apresenta estes objetivos parece desproporcionada, pois o direito de acesso à informação vincula as autoridades públicas e a quem executa recursos públicos, mas não a sujeitos privados que não executam recursos públicos nem cumpram funções públicas. (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 90-91, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso da CIDH/RELE não considera que uma empresa privada, com fins lucrativos, explorando o limitado espectro eletromagnético, ou seja, a radiodifusão aberta – rádio e TV – um serviço público, embora outorgada a licença de exploração ao setor mercadológico, esteja "prestando um serviço público" ou mesmo "desenvolvendo uma atividade de interesse público", ou nas palavras do relatório "cumprindo funções públicas". O Relatório alerta para o uso excessivo do Poder Executivo das transmissões oficiais em rede nacional e sobre o critério de distribuição de frequências de radiodifusão. De acordo com informações enviadas à Relatoria, atualmente o Estado do Equador é detentor de 19 meios de

[104] Em nota de radapé a Relatoria apresenta o artigo 88 da Lei, conforme aprovação da Assembleia Nacional com a incorporação da objeção parcial do Poder Executivo: " 'Artigo 88. Direito cidadão à prestação de contas.- As cidadãs e os cidadaãos, de forma individual u coletiva, comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, povos afroequatoriano e montubio, e demais formas lícitas de organizção, podem solicitar uma vez ao ano a prestação contas das instituições públicas ou privadas que prestem serviços públicos, administrem recursos públicos ou desenvolvam atividades de interesse público, assim como aos meios de comunicación social, sempre que tal prestação de contas não esteja contemplada mediante outro procedimento da Constituição e das leis' " . (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 90-91, tradução nossa)

comunicação, entre eles concessões de emissoras de rádio e canais de televisão (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 92).

A Relatoria Especial cita positivamente a iniciativa de elaboração de nova legislação de rádio e televisão no Uruguai, bem como o compromisso do Poder Executivo uruguaio de não estabelecer no marco regulatório nenhum dispositivo de restrição de conteúdo (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 145). A Venezuela continua contando com um relatório mais detalhado, inclusive encomendado especialmente à RELE para constar em um capítulo do Relatório Anual da CIDH de 2010. São destacados, entre outros temas, os atos de agressão possivelmente vinculados ao exercício da atividade jornalística; ações judiciais administrativas e penais contra meios de comunicação e periodistas; proibição de certos conteúdos em meios impressos; a extensão da Lei Resorte aos canais a Cabo e a saída do ar do canal RCTV; o caso Globovisión; ações legais contra organizações defensoras de direitos humanos e da liberdade de expressão e o uso da entrada em rede para a fala pública presidencial.

As recomendações de 2010 são voltadas ao enfrentamento, pelos Estados, da violência contra jornalistas e meios de comunicação; da criminalização da expressão e desproporção de sanções posteriores; da censura prévia e da discriminação da alocação da publicidade oficial. Os Estados também devem evitar a expressão de manifestações de altas autoridades com base em linhas editoriais divergentes dos meios de comunicação; e avançar em matéria de acesso à informação (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 389-393).

DECLARAÇÃO CONJUNTA DO DÉCIMO ANIVERSÁRIO: DEZ DESAFIOS XAVES PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA PRÓXIMA DÉCADA[105]

1.Mecanismos ilegítimos de controle governamental sobre os meios de comunicação
2. Difamação penal
3. Violência contra jornalistas
4. Limites ao direito de acesso à informação

[105] "O Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e de Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informção da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). *Reunidos* em Washington, D.C. em 2 de fevereiro de 2010, com a colaboração de *ARTIGO 19, Campanha Mundial para a Liberdade de Expressão (ARTIGO 19, Global Campaign for Free Expression)* e o *Centro para o Direito e a Democracia (Center for Law and Democracy.* (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 399, grifo do autor, tradução nossa).

> 5. Discriminação no exercício do direito à liberdade de expressão
> 6. Pressões econômicas
> [...]
> a) A crescente concentração da propriedade dos meios de comunicação, com possíveis e preocupantes graves consequências para a diversidade dos conteúdos.
> b) A fratura do mercado publicitário, e outras pressões comerciais que se traduzem na adoção de medidas de redução de custos, como menor proporção de conteúdo local, entretenimento de baixo nível intelectual e redução do jornalismo investigativo.
> c) O risco de que os benefícios da transição das frequências digitais sejam absorvidos em grande parte pelos meios existentes, e de que outros usos, como as telecomunicações, operem em detrimento de uma maior diversidade e acesso, e dos meios de interesse público.
> 7. Apoio a emissoras públicas e comunitárias
> 8. Segurança e liberdade de expressão
> 9. Liberdade de expressão na Internet
> 10. Acesso à tecnologias de informação e comunicação. (OEA;CIDH;RELE, 2010, p. 400- 404, grifo do autor, tradução nossa).

As recomendações da CIDH e da Relatoria da Liberdade de Expressão tratam dos efeitos e não das causas, no sentido do impedimento ao exercício pleno da liberdade de expressão. O discurso da OEA, CIDH e RELE encerra-se no direito humano à liberdade de expressão, tratando de enfrentar os efeitos da interdição desse direito e não as causas. Pode-se elencar entre as causas: a ordem comunicacional midiática estruturada e naturalizada pelo capital; a comunicação de massa como atividade econômica; a extensão e não o diálogo; estruturas verticais, exploração, desigualdade e concentração.

Os efeitos são, entre outros, a censura prévia; os monopólios e oligopólios midiáticos; o fluxo informacional unilateral independente da tecnologia; centralização da produção, difusão e distribuição; marginalização dos discursos periféricos; violação dos direitos humanos pela mídia, assassinatos de jornalistas, legislações inibidoras da liberdade de expressão, intimidações, critérios desiguais de concessão de radiodifusão, não democratização das mídias, radiodifusão como atividade econômica.

Uma leitura menos aprofundada não consegue identificar as marcas ideológicas do discurso sobre a liberdade de expressão materializado nos Relatórios, como também corre o risco de aceitar como "verdade", a "vontade de verdade" que defende a não necessidade de explicitação da expressão "direito à comunicação". A palavra proibida não é meramente uma questão concreta da língua, pois carrega os interesses históricos e ideológicos da "vontade de verdade" da ordem do discurso institucional da CIDH e da RELE. Até aqui, a ordem do discurso exclui o conceito do direito à comunicação, resguardando apenas o interesse das empresas de comunicação de massa, sobretudo as de conteúdo jornalístico.

A repetição sistemática da proteção aos profissionais e meios de comunicação constrói uma ordem discursiva de quase absolutização da liberdade de expressão desses segmentos. A proteção dos cidadãos frente às violações de direitos humanos cometidas pela mídia encontra-se na invisibilidade, ou em algumas fissuras narrativas. A principal marca ideológica do discurso da CIDH e da RELE é justamente a repetição da afirmação do principal sujeito de direito da liberdade de expressão: os profissionais da comunicação social, sobretudo os jornalistas e os próprios veículos de mídia.

Portanto, não se pode afirmar que a comunicação, entendida como um processo mais amplo que o de informar e ser informado, tenha sido fundamentada no discurso da CIDH e da RELE. Em nenhuma parte do material analisado se encontrou a expressão direito à comunicação, ou mesmo liberdade de comunicação. É patente também, não se pode ignorar, o caráter em construção do conceito do direito humano à comunicação, assim como outros conceitos no discurso dos direitos humanos são condicionados e determinados por realidades diferenciadas.

Seguindo proposta de Bordewijk e Vann Kaam, de 1982, Hamelink coloca que os documentos internacionais positivaram três direitos humanos: liberdade de expressão, acesso à informação e proteção da privacidade. Respectivamente a eles, correspondem três padrões pertinentes aos desenvolvimentos informacionais: a disseminação, a consulta e o registro. A ausência do quarto padrão, a conversação, deixa excluído o direito à comunicação. "Embora os três primeiros padrões estejam cobertos, há grande omissão nos direitos humanos internacionais com relação à disposição sobre o quarto padrão – a conversação, ou a comunicação no sentido específico do termo" (HAMELINK, 2005, p.143).

Outra observação importante feita por ele é sobre as possíveis consequências aos dispositivos já existentes no caso de uma expansão do regime de direitos humanos para a inserção de um novo direito. Pondera que a lei internacional não é um processo morto e que, ao longo dos anos, vem inserindo novos direitos humanos em seu catálogo. Portanto, a adição do direito de comunicar não seria um problema. Alerta para o caso de alguém enveredar para o caminho de mudar o que já foi escrito, correndo-se sérios riscos de um retrocesso ao invés de avanço. E reconhece que a palavra escrita não é garantia de direito efetivado, pois, no mínimo os países que são Partes de tais documentos necessitam desenvolver políticas para a sua concretização. E termina:

> Permitir que as pessoas falem livremente nas esquinas ameaça menos um governo do que permitir que as pessoas se comuniquem livremente umas com as outras. O direito à liberdade de comunicação vai ao âmago do processo democrático, e é muito mais radical do que o direito à liberdade de

> expressão! A tentativa de ter um direito de comunicar adotado pela comunidade internacional deverá, desta forma, ter uma grande resistência. (HAMELINK, 2005, p. 148)

2. Legislações Nacionais dos Serviços de Radiodifusão :

QUADRO DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS DE RADIODIFUSÃO

Países/ UnaSul	2000
Argentina	• Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (Lei nº 26.522, de 2009)
Bolívia	• Lei nº 2342 de 2000 (Modificações na Lei de Telecomunicações)
Brasil	• Código Brasileiro de Telecomunicações – Radiodifusão (Lei nº 4.117 de 1962) • Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795 de 1963)
Chile	• Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168, de 1982)
Equador	• Lei de Radiodifusão e Televisão (Decreto Supremo nº 256 – A de 1975) • Regulamentação de Radiodifusão e Televisão (Decreto nº 3398 de 1996)
Uruguai	• Lei nº 17.296[106] de 2001 (Criação da Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicações – URSEC) • Decreto nº 374 de 2008. (Atualiza os aspectos relativos ao outorgamento de frequência para radiodifusão comercial)
Venezuela	• Lei Orgânica de Telecomunicação de 2000 • Regulamentação da Lei Orgânica de 2000 • Lei de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão de 2004 (Lei Resorte)

A garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação, na América do Sul, na década de 2000, sofre impactos com a ascendência dos governos de esquerda. No campo do marco regulatório[107] dos serviços públicos de radiodifusão, as mudanças mais significativas são a Lei de Meios argentina e a Lei Resorte venezuelana, com repercussão negativa junto aos grupos privados/comerciais do continente, positiva aos olhos dos movimentos sociais de democratização das mídias, e bem analisadas em alguns aspectos e criticadas em outros pela CIDH e RELE. Na Bolívia, Brasil, Chile e Equador as antigas

[106] Disponível em: =; Acesso em: 14/03/2014 (criação da Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações/URSEC).

[107] Outras legislações importantes à garantia formal da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação são aprovadas, nesta década, a exemplo das Constituições da Bolívia e Equador (citadas no tópico anterior); legislações sobre radiodifusão comunitária no Uruguai e Chile; legislações específicas sobre a criação de televisões públicas no Brasil (TV Brasil) e Equador (Televisão Nacional do Equador), no entanto não integram o *corpus* de análise da presente investigação, conforme justificado na introdução.

legislações sofrem alterações através de decretos específicos. No Uruguai uma nova legislação cria a Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicações.

2.1 ARGENTINA

A principal legislação da Argentina na década de 2000 é a Lei nº 26.522/2009 (Serviços de Comunicação Audiovisual e Regulamentação). Conhecida vulgarmente como Lei dos Meios de Comunicação, o novo marco Legal argentino regula a radiodifusão sonora e de sons e imagens por quaisquer suportes tecnológicos, inclusive as novas tecnologias da informação e comunicação. É uma lei geral dirigida a todas as emissões midiáticas realizadas no País e aquelas geradas no exterior, mas retransmitidas e distribuídas em território nacional.

A comunicação audiovisual, para efeitos dessa lei "compreende a radiodifusão televisiva, para receptores fixos, receptores móveis, assim como também serviços de radiodifusão sonora, independentemente do suporte utilizado, ou por serviço de satélite; com ou sem assinatura em qualquer dos casos" (AFSCA, 2009, p. 6, tradução nossa). A Lei da Argentina garante os direitos humanos à liberdade de expressão (explicitamente) e à comunicação (indiretamente), estabelecendo mecanismos dirigidos à desconcentração do espectro radioelétrico e à descentralização da produção de conteúdo e da fiscalização, esta com participação de atores não estatais.

Os dispositivos legais versam, entre outros, sobre o objeto e sua abrangência, o caráter e alcance da definição, a legitimação, as definições dos tipos de serviços (administrativas, técnicas e de conteúdo), as condições de admissibilidade; multiplicidade de licenças, práticas de concentração indevida e direito de acesso. Cria-se a Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA) em substituição à Autoridade Reguladora do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer). No âmbito da AFSCA instala-se o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, o Conselho Consultivo de Comunicação Audiovisual e Infância e a Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual.

> **Título I - Disposições gerais**
> Capítulo I - Objeto
> **Artículo 1 - Alcance.** O objeto da presente lei é a regulamentação dos serviços de comunicação audiovisual em todo o âmbito territorial da República Argentina e o desenvolvimento de mecanismos destinados à promoção, desconcentração e fomento da concorrência com fins de barateamento, democratização e universalização do aproveitamento das novas tecnologias da informação e da comunicação. (AFSCA, 2009, p. 3, grifo nosso, tradução nossa).

O Artigo I explicita a ampla cobertura do marco regulatório, principalmente a abrangência do seu propósito não ser apenas a regulamentação, mas um conjunto de medidas

visando também o desenvolvimento do setor. Este, por sua vez, funda-se na desconcentração, democratização e universalização. O discurso de abertura já vocaliza quais interesses são atendidos pela normatização, não somente de atualização tecnológica, mas especialmente de reorganização política, econômica, social e cultural. Os mecanismos além de antimonopólicos e antioligopólicos, são democratizadores, ou seja imprimem uma nova formatação de distribuição de frequências e de acesso, novos atores participando da produção, difusão e recepção de conteúdo sonoro e de sons e imagens.

> **Artigo 2 - Caráter e alcances da definição.** A atividade realizada pelos serviços de comunicação audiovisual é considerada uma atividade de interesse público, de caráter fundamental para o desenvolvimento sociocultural da população pela qual se exterioriza o direito humano inalienável de expressar, receber, difundir e investigar informações, ideias e opiniões. A exploração dos serviços de comunicação audiovisual poderá ser efetuada por prestadores de gestão estatal, de gestão privada com fins lucrativos e de gestão privada sem fins lucrativos, os quais devem ter capacidade de operar e ter acesso equitativo a todas as plataformas de transmissão disponíveis. (AFSCA, 2009, p. 3-4, grifo nosso, tradução nossa).

O Artigo 2 sobre o objeto da lei, garante o direito humano à liberdade de expressão, consagra o interesse público dos serviços de comunicação audiovisual e determina os atores titulares do direito de exploração. O sistema argentino de serviços de comunicação audiovisual divide-se, com foco na desconcentração, democratização e universalização, entre estatal, privado/comercial e privado não comercial (este com proteção especial a sua capacidade de operação, acesso equânime a todas as tecnologias de transmissão).

A condição de atividade de interesse público está prevista na Constituição Nacional (Artigo 75, inciso 19) e para atender esta finalidade a comunicação audiovisual, em quaisquer de seus suportes, "resulta uma atividade social de interesse público, onde o Estado deve salvaguardar o direito à informação, à participação, preservação e desenvolvimento do Estado de Direito, assim como os valores da liberdade de expressão" (AFSCA, 2009, p. 3-4, tradução nossa).

> [...]
> O objeto primordial da atividade brindada pelos serviços regulados na presente é a promoção da diversidade e a universalidade no acesso e na participação, implicando assim na igualdade de oportunidades de todos os habitantes da Nação para acessar aos benefícios de sua prestação.
> Em particular, importa a satisfação das necessidades de informação e comunicação social das comunidades onde os meios estão instalados e alcançam em sua área de cobertura ou prestação.
> **Legitimação.** Toda pessoa que ateste interesse pode exigir a autoridade de aplicação competente o cumprimento por parte dos serviços de comunicação audiovisual das obrigações previstas nesta lei. Este direito inclui o de participar das audiências públicas estabelecidas como requisito de renovação

> de concessões, entre outras. (AFSCA, 2009, p. 3-4, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso afirma ser possível a exploração da atividade de comunicação audiovisual por "prestadores de gestão privada com fins lucrativos". Contudo determina, em consonância com a Constituição, ser esta uma atividade "social de interesse público". Vale dizer, não é uma atividade econômica de interesse privado. Embora a contradição inerente à permissão da exploração de uma atividade social de interesse público por empresa privada com fins de lucro, a legislação argentina explicita o caráter público da comunicação audiovisual independente do prestador do serviço. O discurso é dirigido a todos os exploradores, inclusive ao próprio Estado. A este também não é permitido desviar para fins governamentais uma atividade voltada aos interesses de toda a sociedade.

Além dos propósitos de desconstruir a concentração existente e impedir novas concentrações, promovendo divisão democrática e acesso universal, o discurso do novo marco regulatório considera ser o "objeto primordial" da atividade de comunicação audiovisual a promoção da diversidade no acesso e participação. Diferentes prestadores de serviço, produtores e difusores de conteúdo, diversidade na recepção. Nessa perspectiva, todas as pessoas estão legitimadas a exercer o controle social sobre o cumprimento da lei frente à Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual.

Os objetivos para alcançar o caráter primordial de ser um serviço democrático fundado na diversidade e na universalidade integram sobretudo questões de conteúdo, além de estrutura, tecnológicas e administrativas. A responsabilidade dos meios de comunicação como instrumentos de promoção e proteção dos direitos humanos - liberdade de expressão, acesso à informação e ao conhecimento, nenhum tipo de discriminação de acesso e participação, proteção dos direitos culturais das populações indígenas, direito à educação - é a principal marca do discurso presente no Artigo 3.

> **Artigo 3 - Objetivos.** São estabelecidos para os serviços de comunicação audiovisual e os conteúdos de suas emissões, os seguintes objetivos:
> **a)** A promoção e garantia do livre exercício do direito de toda pessoa a investigar, buscar, receber e difundir informações, opiniões e ideias, sem censura, no marco do respeito ao Estado de Direito democrático e aos direitos humanos, conforme as obrigações emergentes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e demais tratados incorporados ou que sejam incorporados no futuro pela Constituição Nacional.
> **[...]**
> **d)** A defesa da pessoa humana e o respeito aos direitos personalíssimos.
> **[...]**
> **f)** A promoção da expressão da cultura popular e o desenvolvimento cultural, educativo e social da população.
> **g)** O exercício do direito dos habitantes ao acesso à informação pública.

> **h)** A atuação dos meios de comunicação baseada em princípios éticos.
> **i)** A participação dos meios de comunicação como formadores de sujeitos, de atores sociais e de diferentes modos de compreensão da vida e do mundo, com pluralidade de pontos de vista e debate pleno das ideias.
> **[...]**
> **k)** O desenvolvimento equilibrado de uma indústria nacional de conteúdos que preserve e difunda o patrimônio cultural e a diversidade de todas as regiões e culturas que integram a Nação.
> **[...]**
> **m)** Promover a proteção e salvaguarda da igualdade entre homens e mulheres, e o tratamento plural, igualitário e não estereotipado, evitando toda discriminação por gênero ou orientação sexual.
> **[...]**
> **ñ)** A preservação e promoção da identidade e dos valores culturais dos Povos Originários. (AFSCA, 2009, p. 4-5, grifo nosso, tradução nossa).

O dispositivo supracitado incorpora ao ordenamento jurídico interno da radiodifusão/comunicação audiovisual o principal instrumento formal de proteção dos direitos humanos do Sistema Interamericano - a Convenção Americana de Direitos Humanos. Com isso, vincula às atividades de comunicação audiovisual o compromisso de promover e proteger os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ademais de ser um espaço de "difusão das garantias e direitos fundamentais consagrados na Constitución Nacional" (AFSCA, 2009, p. 4-5, tradução nossa).

No concernente à estrutura, administração do espectro e as tecnologias de difusão, a lei objetiva, através do serviço de comunicação audiovisual, promover o federalismo e a integração regional latino-americana; construir uma sociedade da informação e do conhecimento sem brechas de acesso às novas tecnologias e alfabetizada na gramática midiática; fortalecer o processo de desenvolvimento cultural, artístico e educacional (massiva e à distância) dos territórios contemplados com o acesso a esses meios de comunicação; administrar o espectro radioelétrico com base em critérios democráticos, republicanos, e de igualdade de oportunidades; garantir às pessoas com deficiência o direito de acesso à informação e aos conteúdos.

À luz do presente marco Legal, os serviços de comunicação audiovisual são prestados mediante autorização (pessoa jurídica de direito público estatal e não estatal, e as universidades) e licença de rádio e televisão (pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos)(AFSCA, 2009, p. 22-23). Quanto ao tipo, os serviços podem ser através de emissora comunitária, radiocomunicação (toda telecomunicação transmitidas por ondas radioelétricas), radiodifusão aberta e por assinatura. A produção de conteúdo divide-se entre independente, local, nacional, própria e vinculada (AFSCA, 2009, p. 6-8).

> Capítulo II – Definições
> [...]
> **Artigo 4. Definições.** A los efectos de la presente ley se considera:
> **[...]**
> **Comunicação audiovisual:** a atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de um serviço de comunicação audiovisual, ou produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade é proporcionar programas ou conteúdos, sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entretener ou educar ao público em geral através de redes de comunicação eletrônicas. (AFSCA, 2009, p. 6).
> [...]

Além da classificação de atividade social, de interesse público, a comunicação audiovisual é definida também como "atividade cultural", cuja responsabilidade editorial de programação e conteúdo é do prestador do serviço, ou seja do titular da autorização ou licença. Novamente a normatização impõe às empresas privadas com fins lucrativos, prestadoras de algum tipo de comunicação audiovisual, a dimensão social, cultural e pública do serviço.

Conforme a compreensão da lei, o que diferencia as emissões comunitárias dos outros serviços de radiodifusão/comunicação audiovisual privados, sem fins lucrativos, é o modelo de participação da comunidade na propriedade do veículo, na programação, administração, operação, financiamento e avaliação. O fato de serem meios não governamentais e independentes, não os condiciona, em nenhum caso, "[...] como um serviço de cobertura geográfica restrita" (AFSCA, 2009, p. 6, tradução nossa).

A previsão das produções independente, local, nacional, própria e vinculada garante a democratização da programação e a diversidade de conteúdo, além da descentralização geográfica da emissão. O titular da licença de radiodifusão pode produzir o conteúdo (local ou nacional) ou transmitir material realizado por atores sem nenhum vínculo com a emissora de rádio ou televisão (conteúdo independente). Em todos os casos, no mínimo, 60% dos profissionais envolvidos deve ser argentino ou residente no país, embora haja previsão de coprodução com capital estrangeiro. No caso específico da produção local, o mínimo de 60% deve ser de profissionais da área primária da emissão da programação ou conteúdo. A produção vinculada é "realizada por produtoras com vinculação jurídica societária ou comercial, não ocasional com os licenciados ou autorizados" (AFSCA, 2009, p. 7-8, tradução nossa).

Outro tipo de produção é a do sinal[108] regional[109], a partir da associação de titulares de licenças com prestação de serviço em áreas com menos de seis mil habitantes, interligadas por motivos históricos, geográficos e/ou econômicos. O material transmitido pelo sinal regional deve atender às exigências legais da produção local, ou seja "incluindo uma adequada representação de trabalhadores, conteúdos e produções locais das áreas de prestação onde o sinal é distribuído" (AFSCA, 2009, p. 10, tradução nossa).

O Artigo 7 fixa as regras da administração do espectro radioelétrico, conforme seu caráter de "bem público". Designa como condições legais as firmadas pela presente lei, normas e recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT). O Poder Executivo, através da Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), responsável pela aplicação da nova lei, realiza a administração, a concessão e a gestão do espectro destinado ao serviço de radiodifusão (AFSCA, 2009, p. 10). De acordo com o Artigo 9, dois idiomas são considerados como regra às emissões realizadas pela radiodifusão: a língua espanhola e os idiomas dos Povos Originários, salvo as exceções determinadas pela lei (programas dirigidos a públicos fora das fronteiras, de idioma estrangeiros, simultaneamente traduzidos ou legendados, direcionados à comunidades estrangeiras, letras de composições musicais, poéticas ou literárias etc) (AFSCA, 2009, p. 11).

O Poder Executivo continua a concentrar autoridade de nomear os integrantes dos espaços de administração e fiscalização dos serviços de radiodifusão, bem como de aplicação do marco Legal nacional e internacional do setor. Não obstante, a nova legislação descentraliza o poder do órgão responsável, quando cria além da Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, o Conselho Consultivo sobre Comunicação Audiovisual e Infância, e a Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual.

A AFSCA atua juridicamente no contexto do direito público e privado, tem patrimônio próprio, sede em Buenos Aires e um escritório, no mínimo, em cidades com mais de 500 mil

---

[108] "**Sinal:** conteúdo condicionado de programas produzido para sua distribuição por meio de serviço de comunicação audiovisual." (AFSCA, 2009, p. 9, tradução nossa).

[109] "Reduzir os desequilíbrios dentro do país que afetam os meios de comunicação, em particular em relação a infra-estrutura, os recursos técnicos e o desenvolvimento das capacidades humanas, aproveitando todas as vantagens que oferecem as TIC em relaçã a isto. Foro Misiones, Sol Producciones." (AFSCA, 2009, p. 10, tradução nossa).

habitantes (Art. 10 e 11) (AFSCA, 2009, p. 11). Presta obrigação permanente de publicidade e transparência quanto a sua administração, recursos financeiros e humanos. O seu controle é realizado pela Auditoria Geral da Nação.

> **Artigo 12 - Missão e funções.** A Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual terá os seguintes deveres e funções:
> **1)** Aplicar, interpretar e fazer cumprir la presente ley y normas reglamentarias.
> **[...]**
> **5)** Promover a participação dos serviços de comunicação audiovisual no desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento.
> **[...]**
> **10)** Velar pelo desenvolvimento de uma concorrência saudável e a promoção da existência dos mais diversos meios de comunicação que seja possível, para favorecer o exercício do direito humano à liberdade de expressão e à comunicação.
> **11)** Outorgar e prorrogar, nos casos que corresponda, e declarar o vencimento das licenças, permissões e autorizações, sujeito ao controle judicial pleno e oportuno, ainda que provisório.
> **12)** Fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente e os compromissos assumidos pelos prestadores dos serviços de comunicação audiovisual e radiodifusão nos aspectos técnicos, Legais, administrativos e de conteúdos.
> **13)** Promover e estimular a concorrência e o investimento no setor. Prevenir e desencorajar as práticas monopólicas, as condutas anticompetitivas, predatórias e/ou de abuso de posição dominante no marco das funções destinadas a este organismo ou outros com competência na matéria.
> **14)** Aplicar as sanções correspondentes por incumprimento da presente lei, seus regulamentos e seus atos administrativos, sob controle judicial pleno e oportuno, ainda que provisório.
> **15)** Declarar a ilegalidade das estações e/ou emissões e promover a consequente atuação judicial, ainda que provisória, adotando as medidas necessárias para lograr o encerramento das emissões declaradas ilegais.
> [...]
> **19)** Garantir o respeito à Constituição Nacional, às leis e Tratados Internacionais nos conteúdos emitidos pelos serviços de comunicação audiovisual. (AFSCA, 2009, p. 12-14, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

O discurso do Artigo 12 não somente demarca a posição da Autoridade Federal como um organismo de controle administrativo e de fiscalização do marco Legal, através das suas funções, como também amplia e qualifica, a partir das missões estabelecidas nos itens grifados (5,10 e 13), o alcance do seu poder político, sobretudo na direção explícita do reconhecimento dos direitos humanos, à liberdade de expressão e à comunicação, contra as práticas de concentração. O exercício desses dois direitos humanos por meio da comunicação audiovisual, demanda pluralidade de meios de comunicação atuando de forma não monopólica no desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento. O discurso reconhece o direito humano à comunicação de forma direta e contempla a sua garantia formal

indiretamente, com os dispositivos em prol da participação, desconcentração, diversidade e pluralidade.

Tão importante quanto as missões e funções do organismo de administração, regulação e fiscalização dos serviços de radiodifusão/comunicação audiovisual é a sua arquitetura de composição. O Poder Executivo Nacional faz a nomeação dos sete integrantes responsáveis pela condução e administração da AFSCA. O presidente e um diretor são designados pelo Executivo Nacional; três diretores pelo Poder Legislativo, através da Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual; e dois diretores indicados pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, sendo um deles acadêmico representante das faculdades ou cursos de Ciências da Informação, Ciências da Comunicação ou Jornalismo das Universidades Nacionais. O mandato é de quatro anos, podendo renovar por um período (Art. 14) (AFSCA, 2009, p. 14-15).

O Conselho Federal de Comunicação, criado sob a égide da AFSCA, é um órgão marcadamente político, um espaço ocupado por representantes não governamentais, com a principal missão de contribuir com o modelo da política pública de radiodifusão. Entre as suas funções estão receber requerimentos do público e enviá-los ao Defensor do Público , apresentar relatórios anuais à Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual, sobre a efetivação da lei e do desenvolvimento da radiodifusão na Argentina; criar comissões permanentes ou *ad hoc* para discussão sobre temas específicos no âmbito das suas competências e remover diretores da AFSCA (Art.15)(AFSCA, 2009, p. 15-17).

Embora a nomeação continue sendo do Poder Executivo Nacional, com duração de dois anos, a maior parte das indicações vem dos diversos setores da sociedade envolvidos direta ou indiretamente com o serviço de radiodifusão, excetuando as representações por cada província e do governo da cidade de Buenos Aires. Os prestadores privados/comerciais e os sem fins lucrativos podem ter três representações, cada conjunto de instituições. As emissoras das Universidades Nacionais, com e sem cursos de comunicação e os meios públicos, de todos os âmbitos e jurisdições, podem ter uma representação também cada conjunto de entidades. Por último, os sindicatos dos trabalhadores dos meios de comunicação podem ter três indicados; e as sociedades de gestão de direitos e os Povos Originários reconhecidos pelo Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI) designam um representante cada (Art. 16) (AFSCA, 2009, p. 17-18).

Duas instâncias criadas pelo novo marco Legal atingem mais diretamente a questão do conteúdo: o Conselho Consultivo sobre Comunicação Audiovisual e Infância e a Defensoria

Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual. O Conselho Consultivo deve ser multidisciplinar, plural e federal, composto por pessoas e organizações sociais de trajetória reconhecida sobre o tema e por crianças e adolescentes. Tem como funções colaborar com a discussão sobre a qualidade da programação dirigida ao público infanto juvenil (incluindo a publicidade infantil e geral), apresentando propostas; elencar critérios e diagnósticos sobre conteúdos prioritários e contra-indicados, com base teórica e empírica; promover pesquisas, estudos e formação sobre a temática do "audiovisual e infância"; apoiar atividades culturais nacionais e internacionais (intercâmbios e convênios de cooperação cultural) que abordem essa temática; construir um planejamento voltado ao fortalecimento das relações do campo audiovisual (qualquer meio e suporte) com a cultura e a educação; fomentar a produção de conteúdos para crianças e adolescentes com deficiência; monitorar o cumprimento da normativa sobre o trabalho de crianças e adolescentes na televisão; e elaborar um programa de análise crítica da mídia direcionado aos docentes e a crianças e adolescentes (Art. 17)(AFSCA, 2009, p. 18-19).

> **Artigo 17 - Conselho Assessor da Comunicação Audiovisuae e da Infância.**
> [...]
> **j)** Elaborar um Programa de Formação em Recepção Crítica de Meios e Tecnologias da Informação e das Comunicações, a fim de:
> **1)** Contribuir para a capacitação e atualização dos docentes para uma apropriação crítica e criativa do audiovisual e das tecnologias da informação e das comunicações, em seu caráter de campos de conhecimento e linguagens crecentemente articulados entre si.
> **2)** Formar as capacidades de análise crítica, apreciação e comunicação audiovisual de crianças e adolescentes para que possam exercer seus direitos à liberdade de escolha, de informação e expressão, em sua qualidade de cidadãos e de públicos competentes das obras audiovisuais nacionais e internacionais.
> **3)** Apoiar a creiação e o funcionamento de redes de crianças e adolescentes nas quais seus participantes possam geações autônomas de análises e criação de seus próprios discursos audiovisuais e instâncias de circulação dos mesmos, como parte inseparável de sua formação integral e de sua condição de cidadãos.
> **4)** Contribuir para a criação de condições de igualdade de oportunidades para o acesso à informação, conhecimentos, habilidades e tecnologias da informação e das comunicações que possibilitem a superação da lacuna digital e promovam a inserção de crianças, adolescentes e jovens na sociedade do conhecimento e o diálogo intercultural que ella reclama.
> (AFSCA, 2009, p. 18-19, tradução nossa).
> **[...]**

O discurso sobre as funções do Conselho Consultivo, a exemplo das finalidades do "Programa de Formação em Recepção Crítica dos Meios e Tecnologias da Informação e Comunicações", eleva o status das crianças e adolescentes a sujeitos na comunicação,

invertendo a lógica descrita por Foucault (1987, p. 177): "É visto, mas não vê; objeto de uma informação, nunca sujeito em uma comunicação". A reflexão crítica do autor sobre o Panóptico de Bentham é uma metáfora adequada à análise da relação entre os meios de comunicação e o público infanto juvenil. A participação ativa no processo de produção, difusão e acesso crítico à comunicação audiovisual impõe o olhar, os desejos e interesses desses atores, comumente restritos ao lugar de observados e não observadores. O discurso reitera a compreensão da "sociedade do conhecimento" enquanto espaço de "diálogo intercultural".

A Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual é a instância de recebimento e canalização das "consultas, reclamações e denúncias do público de rádio, televisão e demais serviços regulados pela presente lei, tendo legitimação judicial e extrajudicial para atuar de ofício, por si e/ou em representações de terceiros, diante de toda classe de autoridade administrativa ou judicial" (AFSCA, 2009, p. 20-21, tradução nossa).

O titular da Defensoria Pública tem designação por Resolução de ambas as Câmaras, sendo indicado pela Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual, para um mandato de 4 anos, podendo renovar um período. O nome e antecedentes curriculares do designado deve ser publicizado pelo Congresso da Nação, e condições de manifestação devem ser garantidas aos "cidadãos em geral, às organizações não governamentais, aos colegiados e associações profissionais, às entidades acadêmicas e de direitos humanos" (Art. 20) (AFSCA, 2009, p. 21-22, tradução nossa).

A lei garante à Defensoria legitimação subjetiva e objetiva, para defender direitos individuais e coletivos expressos ou implícitos na Constituição Nacional, bem como qualquer outro a assegurar "[...] o desenvolvimento do Estado democrático e social de direito e a forma republicana de governo" (AFSCA, 2009, p. 20-21,). É papel da Defensoria também:

> **Artigo 19 - Defensoria do Público dos Serviciços de Comunicação Audiovisual.**
> **[...]**
> **c)** Convocar às organizações intermediárias públicas ou privadas, centros de estudo e investigação ou outras entidades de bem público em geral, para criar um âmbito participativo de debate permanente sobre o desenvolvimento e funcionamento dos meios de comunicação.
> **d)** Realizar um seguimento dos queixas e denúncias apresentadas e informar as autoridades competentes, aos interessados, à imprensa e ao público em geral sobre seus resultados e publicar seus resultados.
> [...]
> **f)** Convocar audiências públicas em diferentes regiões do país para efeito de avaliar o adequado funcionamento dos meios de radiodifusão e participar naquelas previstas pela presente ou convocadas pelas autoridades na matéria.
> [...]

> **h)** Formular recomendações públicas às autoridades com competência em matéria de radiodifusão, as quais sejam de tratamento obrigatório.
> **i)** Representar os interesses do público e da coletividade, de forma individual ou em seu conjunto, em sede administrativa ou judicial, com legitimação processual em virtude da qual pode solicitar a anulação de atos gerais ou particulares, a emissão, modificação ou substituição de atos, e outras petições cautelares ou de fundo necessárias para o melhor desempenho de sua função.
> A Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual se expressará através de recomendações públicas aos titulares, autoridades ou profissionais dos meios de comunicação social contemplados nesta lei, ou de apresentações administrativas ou judiciais destinadas a ordem de ajustar seus comportamentos ao ordenamento jurídico quando se separem dele, nos casos que ocorram. (AFSCA, 2009, p. 20-21, grifo nosso, tradução nossa).

Duas perspectivas do direito à liberdade de expressão entram em conflito a partir da fiscalização dos bens simbólicos a trafegarem no espaço público midiático. A primeira diz respeito à possíveis violações da liberdade de expressão dos meios de comunicação audiovisuais e dos profissionais cometidas pelos órgãos de regulamentação; a segunda perspectiva diz respeito à garantia da liberdade de expressão dos cidadãos não profissionais e não proprietários, representados pela diversidade de vozes no tratamento dos conteúdos e pelo respeito aos demais direitos humanos. Aqui o novo marco regulatório defende os cidadãos contra abusos a serem cometidos pelos serviços de comunicação audiovisual e nega a absolutização da liberdade de expressão. À luz do direito humano à comunicação, o controle social dos serviços de radiodifusão é condição premente ao pleno exercício da liberdade de expressão coletiva, da promoção e proteção dos outros direitos humanos.

No campo das condições de admissibilidade impostas aos candidatos às licenças, o novo marco Legal continua a proteger o serviço de comunicação audiovisual nacional, contra a entrada de empresas e capital estrangeiro; impede vínculos administrativos e financeiros entre prestadoras de serviço público nacional, provincial e municipal, por licença, concessão, autorização ou permissão e interdita qualquer relação econômica entre licenciados do setor privado/comercial com pessoas jurídicas não governamentais e não comerciais.

Os prestadores do Serviço de Comunicação Audiovisual, pessoas físicas como titulares ou sócias de empresa comercial titular da licença, segundo a lei devem: ser argentinos de nascimento, por opção, ou naturalizado, com residência mínima de cinco anos no país; maior de idade; não ter ocupado cargos públicos; demonstrar a origem dos recursos que serão investidos; comprovar a origem dos recursos enquanto comprometam investimentos pessoais (também pessoas físicas integrantes de administração e fiscalização de titulares de licença sem fins lucrativos); ter idoneidade civil e penal para contratar e exercer o comércio,

não ter sido condenado por delito doloso, de ação pública ou instância privada; não ter dívidas fiscais, sindicais, de pensão, previdenciárias ou de entidades gestoras de direitos, nem de taxas e multas instituídas pela presente lei; não ser juiz, legislador, funcionário público, militar ou trabalhador da segurança em atividade (exceto para os integrantes de titulares pessoa jurídica sem fins de lucro); e não ocupar cargo de direção ou administração, nem possuir 10% ou mais de ações com poder de decisão de pessoa jurídica prestadora, por licença, concessão ou permissão de um serviço público nacional, provincial ou municipal (Art. 24) (AFSCA, 2009, p. 23).

No caso de pessoas jurídicas, as condições de admissibilidade como titulares de licenças de serviços de comunicação audiovisual e como sócias de titulares também pessoas jurídicas, devem obedecer as seguintes exigências: serem empresas argentinas, sem vinculação jurídica societária ou sujeição direta ou indireta com empresas de serviços de comunicação audiovisual estrangeiras; não serem filiais ou subsidiárias de sociedades estrangeiras, nem utilizarem capital estrangeiro com poder decisório (exceto em casos do Estado ser parte de Tratados Internacionais com o estabelecimento de reciprocidade efetiva na atividade dos serviços de comunicação audiovisual), não ser titular ou acionista, com mais de 10%, de pessoa jurídica titular ou acionista de prestadora de serviço público nacional, provincial ou municipal, por licença, concessão ou permissão. Tratando-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos, é proibido por lei, a seus diretores e conselheiros terem alguma vinculação, direta ou indireta, com prestadores de serviços de comunicação audiovisual e de telecomunicações, nacionais ou estrangeiras do setor privado comercial (Art. 25)(AFSCA, 2009, p. 23-24). Outra imposição Legal, tanto às pessoas físicas ou jurídicas (com ou sem fins lucrativos), é a impossibilidade de receberem licenças para exploração de serviços de comunicação audiovisual, quando signifique de modo direito ou indireto o não cumprimento das limitações anticoncentração (Art. 26)(AFSCA, 2009, p. 25).

O processo de licenciamento é realizado através de licitação pública aberta e permanente, com duração de dez anos, podendo prorrogar uma única vez pelo mesmo período. O encaminhamento de renovação da licença acontece a partir da realização, na localidade de prestação do serviço, de uma audiência pública. No vencimento da prorrogação, os licenciados podem participar novamente do procedimento de licitação (Arts. 39 e 40)(AFSCA, 2009, p. 29).

O outorgamento de autorizações às pessoas jurídicas de direito público estatal, universidades, institutos universitários nacionais, Povos Originários e Igreja Católica é realizado conforme a necessidade, disponibilidade do espectro, pertinência e de maneira

direta (Art. 37)(AFSCA, 2009, p. 27-29). O Relatório da CIDH e da RELE, de 2009, critica os critérios de distribuição do espectro radioelétrico do Artigo 37, por conta do lugar privilegiado da Igreja Católica, em relação as outras religiões. É importante observar a contradição do discurso nesse momento, divergindo completamente dos padrões de diversidade e pluralidade defendidos pelo novo marco Legal.

As licenças e autorizações não podem ser objeto de transferência, salvo os casos estabelecidos por lei, conforme prévia consonância da autoridade de aplicação. Contudo, as licenças outorgadas às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos são intransferíveis. O descumprimento dessas regras podem levar à sanção de extinção do pleno direito da licença (Art. 41)(AFSCA, 2009, p. 29-30). Igualmente são indelegáveis a exploração dos serviços de comunicação audiovisual, por licença ou autorização. Caracteriza delegação de exploração e configura falta grave a terceirização de espaços da programação da emissora; celebração de contratos de exclusividade com empresas de publicidade ou organizações produtoras de conteúdo; terceirização da titularidade total ou parcial na exploração das emissoras, quando da distribuição dos serviços de comunicação audiovisual (Art. 44) (AFSCA, 2009, p. 30-31).

A legislação argentina, em busca de garantir distribuição do espectro radioelétrico forjada em princípios democráticos, parte da divisão do sistema em privado/comercial e não comercial e de direito público estatal e não estatal; chega aos espaços de aplicação e fiscalização da legislação, de debate e acolhimento das demandas dos ouvintes e espectadores; entra nos procedimentos de admissibilidade, intransferência e indelegabilidade; até as regras contra a multiplicidade de licenças. Estas representam e reiteram os princípios de diversidade e pluralidade, mas principalmente de respeito às localidades distantes dos centros de produção de conteúdo.

> **Artigo 45 - Multiplicidade de licenças.** A fim de garantir os princípios de diversidade, pluralidade e respeito pelo qual se establecem limitações à concentração de licenças.
> Nesse sentido, uma pessoa física ou jurídica pode ser titular ou ter participação em sociedades titulares de licenças de serviços de radiodifusão, sujeito aos seguintes limites:
> **1. Em âmbito nacional:**
> **a)** Uma (1) licença de serviços de comunicação audiovisual sob suporte de satélite. A titularidade de uma licença de serviço de comunicação audiovisual de satélite por ssubscrição exclui a possibilidade de ser titular de qualquer outro tipo de licença de serviço de comunicação audiovisual.
> **b)** Até dez (10) licenças de serviços de comunicação audiovisual mais a titularidade do registro de um sinal de conteúdos, quando tratar-se de serviços de radiodifusão sonora, de radiodifusão televisiva aberta e de radiodifusão televisiva por subscrição com uso de espectro radioelétrico.

> **c)** Até vinte e quatro (24) licenças, sem prejuízo das obrigações necessárias de cada licença outorgada, quando tratar-se licenças para a exploração de serviços de radiodifusão por subscrição com vínculo físico em diferentes localizações. A autoridade de aplicação determinará os alcances territoriais e de população das licenças.
> A multiplicidade de licenças –em nível nacional e para todos os serviços– em nenhum caso pode implicar a possibilidade de prestar serviços a mai de trinta e cinco por cento (35%) do total nacional de habitantes ou de assinantes dos serviços referidos neste artigo, conforme apropriado. (AFSCA, 2009, p. 31, grifo nosso, tradução nossa)

As regras de contenção impedem a formação de monopólio e de oligopólios nacionais, principalmente quando restringem a prestação dos serviços, via multiplicidade de licenças a 35% do total da população do País. Nas localidades é permitida uma licença de radiodifusão sonora AM; uma ou até duas licenças de FM quando existam mais de oito licenças na área primária do serviço; e uma licença de radiodifusão por assinatura, caso não seja titular de tv aberta, reciprocamente. Em nenhum "caso, a soma do total de licencias outorgadas na mesma área primária de serviço ou conjunto delas que se superponham de modo majoritário, poderá exceder a quantidade de três (3) licenças" (AFSCA, 2009, p. 31-32, tradução nossa).

> **Artigo 48 - Práticas de concentração indevida.** Antes do licenciamento ou autorização para a transferência de ações ou partes de cotas, deve-se verificar a existência de vínculos societários que exibam processos de integração vertical ou horizontal de atividades ligadas, ou não, à comunicação social.
> O regime de multiplicidade de licenças previsto nesta lei não pode alergar-se como direito adquirido frente às normas gerais que, em matéria de desregulamentação, desmonopolização ou defesa da concorrência, se estabeleça pela presente no futuro.
> Considera-se incompatível a titularidade de licenças de distintas classes de serviços entre si quando não deem cumprimento aos limites establecidos nos artigos 45, 46 e relacionados. (AFSCA, 2009, p. 32, grifo nosso, tradução nossa).

Os Artigos 45 e 48 obrigam as empresas titulares de licenças ou autorizações à adequação ao novo marco regulatório, visando justamente não só evitar concentrações futuras, mas especialmente desmontar, no presente, a arquitetura indevida de multiplicidade de licenças do sistema de comunicação audiovisual. O formato estabelecido pela lei dos meios de comunicação impõe barreiras ao domínio nacional e local de alguns grupos privados/comerciais. Ainda que comprovem superioridade técnica e econômica em relação aos outros solicitantes, perdem a capacidade de adquirir licenças quando atingem o limite da multiplicidade. Ainda no fomento à diversidade e valorização do local, a lei permite um regime especial de outorga à radiodifusão comunitária, ou "emissoras de baixa potência".

> **Artigo 49 - Regime especial para emissões baixa potência.** A autoridade de aplicação estabelecerá mecanismos de licença direta para os serviços de comunicação audiovisual aberta de muito baixa potência, cujo alcance corresponde às definições previstas na norma técnica de serviço, com caráter de exceção, em circunstâncias de comprovada disponibilidade de espectro e em locais de alta vulnerabilidade social e/o escassamente povoados e sempre que seus compromissos de programação estejam destinados a satisfazer demandas comunicacionais de caráter social. (AFSCA, 2009, p. 32-33, tradução nossa).

O Artigo acima corrobora com a finalidade de descentralização da produção de conteúdo e diminuição das diferenças territoriais de acesso às tecnologias de informação e conhecimento. No entanto, a prorrogação da licença submete-se "as circunstâncias de disponibilidade de espectro que deram origem a outorga" (AFSCA, 2009, p. 32-33, tradução nossa), podendo ser objeto de outra licitação. A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual não autoriza, sob nenhum motivo, aumento de potência e alteração de área geográfica.

Os capítulos IV e V dão continuidade ao discurso dirigido aos conteúdos. O primeiro traz regras de proteção da diversidade e das produções regionais; e o segundo lista uma pauta de programação obrigatória, mínima, a ser acatada pelos radiodifusores. A transmissão simultânea de conteúdos em rede depende de prévia autorização da Autoridade Federal, estando proibidas redes de rádio e/ou televisão entre licenciados de uma mesma área de prestação, com exceção de transmissão de conteúdo local em localidades de até 50 mil habitantes ou de províncias com baixa densidade demográfica (Art. 62) (AFSCA, 2009, p. 36).

A proteção aos conteúdos regionais é fixada igualmente nas regras sobre vinculações por redes entre emissoras de rádio e televisão. Esta formação é autorizada, exclusivamente, entre radiodifusores de um mesmo tipo e classe de serviço e regrada por limites de tempo de programação em comum a ser veiculada. A programação a partir de redes não deve superar os 30% das emissões diárias da emissora participante e transmitir, em horário central, um serviço de notícias local e próprio. Maior porcentagem de tempo pode ser admitida quando se verifique a contribuição de várias cabeças de rede na realização dos conteúdos a serem difundidos.

Outras três exceções são permitidas: uma diz respeito à diversidade de prestadores e classe de serviços, em áreas de prestação distintas, quando podem acordar reciprocamente a retransmissão de programas específicos, desde que não haja superação em 10% das emissões mensais; a outra em relação à transmissão de acontecimentos de interesse relevante, quando

não há limites temporais (Art. 63) (AFSCA, 2009, p. 36-37). A terceira exceção, também sem limitações temporais, inclui os serviços de titularidade do Estado nacional, os Estados provinciais, as universidades nacionais, os institutos universitários nacionais e as emissoras dos Povos Originários (Art. 64)(AFSCA, 2009, p. 37).

A parte da legislação argentina analisada com cuidado pelos Relatórios da CIDH e da RELE é justamente a do conteúdo da programação. O novo marco Legal estipula cota de pautas obrigatórias a ser alcançada pela emissão de conteúdos dos radiodifusores, restrições à programação geral e aquela dirigida (incluindo a publicidade) às crianças e adolescentes, e proibições explicitas. No caso da cota de pautas, as rádios privadas com ou sem fins lucrativos e as emissoras de direito público não estatal precisam veicular um mínimo de 70% de produção nacional; a programação musical, a cada jornada de transmissão, deve emitir um mínimo de 30% de obras nacionais e assegurar a emissão de 50% de música produzida de forma independente; e devem veicular um mínimo de 50% de produção jornalística própria, com informações locais. As emissoras dos Estados provinciais, Cidade Autônoma de Buenos Aires, municípios e universidades nacionais devem transmitir, no mínimo, 60% de produção própria e local, incluindo conteúdo informativo; e 20% de audiovisual educativo, cultural e de interesse público, do total da programação (Art. 65)(AFSCA, 2009, p. 37-38).

Os serviços de radiodifusão televisivos abertos necessitam cumprir cota mínima de 60% de produção nacional, 30% de produção própria, incluindo informativos locais; 30% de produção independente local nas cidades com mais de um milhão e quinhentos mil habitantes, 15% nas localidades com mais de seiscentos mil pessoas e 10% nas demais localizações (Art. 65)(AFSCA, 2009, p. 37-38). Até aqui, o discurso é propositivo, objetiva garantir à diversidade regional no exercício da liberdade de expressão, principalmente no fomento à produção local, e à proteção do conteúdo nacional. As cotas vão ao encontro das finalidades social e cultural dos serviços de comunicação audiovisual propostos pela presente lei, quando da abordagem do seu caráter e alcance. Esta compreensão encontra-se nos dispositivos sobre acessibilidade e cotas para o cinema e artes audiovisuais nacionais.

As emissões de televisão aberta e por assinatura e os programas informativos, educativos, culturais e de interesse público devem incorporar tecnologias de acessibilidade (subtítulo oculto, linguagens de sinais e audiodescrição) à recepção de pessoas com deficiências sensoriais, idosos e outras dificuldades de acesso aos conteúdos (Art. 66) (AFSCA, 2009, p. 39). Os serviços de comunicação audiovisual, por radiodifusão televisiva aberta, devem exibir, por ano e nas respectivas áreas de cobertura, oito longa metragens nacionais, com opção de incluir três telefilmes, ambos realizados por produtoras

independentes nacionais. Nos locais onde a cobertura total do prestador de serviço (TV aberta ou por assinatura) compreender menos de 20%, da população do país, este tem a opção de cumprir a cota de tela adquirindo, antecipadamente à execução do filme, "direitos de antena de filmes nacionais e telefilmes produzidos por produtoras independentes nacionais, pelo valor de zero vírgula cinquenta por cento (0,50%) da faturação bruta anual anterior" (Art. 67) (AFSCA, 2009, p. 39-40, tradução nossa).

O discurso sobre o universo da programação avança da proposição e proteção da diversidade aos limites impostos à liberdade de expressão dos profissionais e meios de comunicação. O foco é proteger o público infanto juvenil de expressões não qualificadas para esta faixa etária e indicar conteúdos que devem ser evitados para o público em geral. A lei estipula uma classificação indicativa relacionando conteúdo, horário e idade (das 6h até às 22h, para todos os públicos; das 22h às 6h, para maiores de idade), sendo necessário indicar antes do conteúdo a ser exibido o tipo de classificação etária. As diferenças de fuso horário são consideradas, bem como a participação de crianças nas produções. Os conteúdos dirigidos a este público devem ser, no mínimo 50%, produzidos na Argentina e estabelecer "as condições para a inserção de uma advertência explícita prévia quando, por necessidade de brindar informação à audiência (notícias/flashes), possa vulnerar os princípios de proteção ao menor em horários não reservados para um público adulto" (Art. 68) (AFSCA, 2009, p. 40, tradução nossa)

> **Artigo 70 -** A programação dos serviços previstos nesta lei deverá evitar conteúdos que promovam ou incitem tratamentos discriminatórios baseados na raça, cor, sexo, orientação sexual, no idioma, na religião, nas opiniões políticas ou de qualquer outra índole, na origem nacional ou social, na posição econômica, no nascimento, no aspecto físico, na presença de deficiências ou que causem danos à dignidad humana ou induzam a comportamentos prejudiciais para o meio ambiente ou para a saúde das pessoas e para a integridade de crianças e adolescentes. [...](AFSCA, 2009, p. 41, grifo nossso, tradução nossa).

O Artigo acima é o principal eixo de preocupação da CIDH e da RELE, pois elenca uma série de conteúdos não protegidos pelo marco regulatório dos serviços de comunicação audiovisual, consequentemente impõe obstáculos ao exercício da liberdade de expressão. O discurso da Comissão e da Relatória vai de encontro a qualquer limitação fora das consideradas "expressões não protegidas" pelos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, principalmente quando a lei apresenta um texto vago, implícito, sem objetividade. No caso do Artigo supracitado, expressões como "opiniões políticas ou de qualquer índole", "origem social", "posição econômica", "aspecto físico", "induzam a

comportamentos prejudiciais ao ambiente ou a saúde das pessoas", podem guardar muitas interpretações a depender do interlocutor.

A Lei ainda expressa indivisibilidade em relação a outras legislações nacionais de proteção aos direitos humanos: direito à saúde: publicidade de cigarros/Lei nº 23.344; e luta contra o alcoolismo/Lei nº 25.280; proteção integral às mulheres/Lei nº 26.485, crianças e adolescentes/Lei nº 26.061, e normas contra condutas discriminatórias); além da ratificação da Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência (AFSCA, 2009, p. 41). Há assim algumas especificações objetivas e detalhadas, mas outras gerais e vagas, somando um conjunto de limites aos conteúdos das programações audiovisuais.

Outro ponto criticado nas legislações de radiodifusão, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão, é a ocupação do espaço de programação pelos poderes do Estado. Alguns presidentes foram citados nominalmente como Hugo Chávez e Rafael Correa. Os textos legislativos, quanto a esse tema são abrangentes e pouco objetivos. A lei da Argentina, no Capítulo VI, referente às obrigações dos titulares de outorgas, também determina aos licenciados e autorizados a formação de cadeia nacional e provincial de rádio e televisão. O discurso fala de situações "graves, excepcionais ou de transcendência institucional" (Art. 75)(AFSCA, 2009, p. 43, tradução nossa). No entanto, não elenca exemplos objetivos das possíveis situações, ficando a cargo, exclusivamente, da interpretação governamental.

No campo das obrigações dos radiodifusores está o direito de acesso aos conteúdos informativos de interesse público ou conteúdos de interesse relevantes e acontecimentos esportivos. Os contratos de exclusividade de emissão devem considerar o direito dos cidadãos em receber de forma direta, gratuita e universal os conteúdos da radiodifusão aberta. A lei prevê a elaboração de lista anual de acontecimentos de interesse geral para transmissão ou emissão televisiva, realizada pelo Conselho Consultivo e Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual, em audiência pública com as partes interessadas,"a respeito dos quais o exercício de direitos de exclusividade deverá ser justo, razoável e não discriminatório" (Art.77) (AFSCA, 2009, p. 43-44).

A publicidade também sofre limitações de conteúdo e de tempo de emissão. A normativa proíbe a propaganda subliminar; exige a proteção do menor, como a não incitação ao consumo, explorando sua inexperiência e credulidade; a não discriminação de raça, gênero, orientação sexual, ideológica, socioeconômica ou de nacionalidade, "entre outros"; proíbe conteúdo prejudicial à dignidade humana, às convicções morais ou religiosas; e expressões

que induzam a comportamentos danosos ao meio ambiente ou a saúde física e moral de crianças e adolescentes (Art. 81)(AFSCA, 2009, p. 45-46). A radiodifusão sonora pode exibir, no máximo, 14 minutos de publicidade a cada uma hora de programação, enquanto a televisão aberta, no máximo 12 minutos (Art.82)(AFSCA, 2009, p. 46).

O descumprimento das normas estabelecidas por este marco Legal pode levar à sanções e responsabilizações dos titulares de licenças e autorizações. Os prestadores dos serviços de comunicação audiovisual são responsáveis pela qualidade técnica e continuidade das transmissões e respondem (civil, penal, trabalhista ou comercialmente) pela programação, produção e/ou emissão de conteúdos, conforme a legislação geral e as disposições da presente lei (Art. 101)(AFSCA, 2009, p. 56). As pessoas físicas e jurídicas de direito privado com ou sem fins lucrativos, as autorizadas de direito público não estatal podem sofrer suspensão de publicidade e expiração da licença, enquanto os administradores de emissoras estatais podem ser inabilitados (Art. 103)(AFSCA, 2009, p. 56-57). É considerada falta grave a reincidência no descumprimento de normas técnicas, afetando a qualidade do serviço, e das regras sobre os percentuais de conteúdo nacional, próprio, local e/ou independente, além das emissões da publicidade (Art. 106) (AFSCA, 2009, p. 57-58).

> **Artigo 107 – Sanções em relação com o horário.** Dentro dos horários qualificados como aptos para todo o público são considerados como falta grave e sancionados con suspenão de publicidade:
> **a)** As mensagens que induzam ao consumo de substâncias psicoativas.
> **b)** As cenas que contenham violência verbal e/o física injustificada.
> **c)** Os materiais previamente editados que enfatizem o truculento, mórbido e o sórdido.
> **d)** As representações explícitas de atos sexuais que não sejam com fins educativos. A nudez, a linguagem adulta fora de contexto.
> **e)** A utilização de linguagem obscena de maneira sistemática, sem uma finalidade narrativa para apoiá-la.
> **f)** A emissão de obras cinematográficas cuja classificação realizada pelo organismo público competente não coincida com as faixas de horários previstas na presente lei. (AFSCA, 2009, p. 58, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso do Artigo 107 insere-se no conjunto de restrições de conteúdo voltadas à proteção das crianças e adolescentes. Não obstante, alguns trechos, pelo escopo da abordagem, abrem muitas frentes de interpretação, sobretudo o exposto nos itens “b”, “c” e “e”. Embora o objetivo da presente legislação seja proteger o público contra violações de direitos e não interditar à liberdade de expressão, o uso de limitações muito amplas, vagas e com potencial interpretativo pode levar à censura indireta, comprometendo paradoxalmente a diversidade da informação, do conhecimento e artística.

A sanção de expiração da licença ou autorização pode ser aplicada em caso dos prestadores dos serviços de comunicação audiovisual realizarem atos contra a ordem constitucional da Nação, ou mesmo utilizarem os espaços de radiodifusão para promovê-los e incentivá-los; descumprirem gravemente ou reiteradamente a presente lei; reincidirem na alteração de parâmetros técnicos com interferência nas frequências outorgadas com fins públicos; realizarem fraude na titularidade da licença; transferências não autorizadas; declaração de bens falsa; e delegação da exploração do serviço (108) (AFSCA, 2009, p. 58-59).

A partir do Título VII, a Lei dos Serviços de Comunicação Audiovisual apresenta as regras de criação, os objetivos, as obrigações e as normas da programação dos Serviços de Radiodifusão do Estado Nacional, Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA S.E)[110]. Embora o discurso da lei use o termo "meios públicos", é importante ressaltar o fato de ser um serviço de radiodifusão estatal, ou seja, através da autorização de uso do espectro radioelétrico outorgada ao Estado. Não obstante, à luz da presente legislação, como qualquer outro serviço de comunicação audiovisual, deve perseguir o interesse público e não o governamental. À vista disso, a própria lei instaura mecanismos de fiscalização. No âmbito desse serviço, mas fora da sua hierarquia, a normativa engendra o Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, um espaço de promoção e controle social do sistema público/estatal argentino de radiodifusão.

> **[...]**
> **Artigo 121 - Objetivos.** São objetivos da Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado:
> **a)** Promover e desenvolver o respeito pelos direitos humanos consagrados na Constituição Nacional e nas Declarações e Convenções incorporadas a mesma.
> **b)** Respeitar e promover o pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico e étnico.
> **c)** Garantir o direito à informação de todos os habitantes da Nação Argentina.

[110] "Capítulo V - Disposições complementares
Artículo 140 - Transição. Radio e Televisão Argentina Sociedade do Estado será a continuadora de todos os trâmites de adjudicação de frequência e serviços de radiodifusão iniciados pelo Sistema Nacional de Meios Públicos Sociedade do Estado criado pelo Decreto 94/2001, e suas modificações" (AFSCA, 2009, p.65-66, tradução nossa).

> **d)** Contribuir com a educação formal e não formal da população, com programas destinados aos seus diferentes setores sociais.
> **e)** Promover o desenvolvimento e a proteção da identidade nacional, no marco pluricultural de todas as regiões que integram a República Argentina.
> **f)** Destinar espaços a conteúdos de programação dedicados ao público infantil, assim como a setores da população não contemplados pelo setor comercial.
> **g)** Promover a produção de conteúdos audiovisuais próprios e contribuir com a difusão da produção audiovisual regional, nacional e latinoamericana.
> **h)** Promover a formação cultural dos habitantes da República Argentina no marco da integração regional latinoamericana.
> i) Garantir a cobertura dos serviços de comunicação audiovisual em todo o território nacional. (AFSCA, 2009, p.60-61, tradução nossa)

Está bem marcado, no discurso dos objetivos da radiodifusão pública/estatal, o respeito aos direitos humanos, o reconhecimento e valoração da pluralidade histórica, social, política, étnica e cultural da sociedade argentina, e o foco na integração do Estado nacional e na integração regional latino-americana. As obrigações forjadas para execução dos objetivos propostos depositam atenção especial na produção e distribuição da programação, no acesso universal e no intercâmbio regional e internacional dos conteúdos produzidos e na visibilidade das ações estatais em âmbito nacional, provincial e municipal.

Nessa direção, encontram-se o compromisso com uma programação educativa, cultural e científica; a diversificação dos suportes tecnológicos das produções a serem distribuídas dentro e fora do país; a compreensão em considerar sempre a dimensão social da comunicação, garantindo não apenas a informação, mas a comunicação na cobertura dos temas de interesse nacional, regional e internacional; a promoção e disseminação das produções regionais artísticas, culturais e educativas; o estabelecimento de relações recíprocas de cooperação, intercâmbio e apoio entre instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais, sobretudo de países do Mercosul; e por fim encontra-se a abertura do espaço da programação à participação "dos grupos sociais significativos, como fontes e portadores de informação e opinião" (Art. 122)(AFSCA, 2009, p.61-62, tradução nossa).

Todos os meios de comunicação a cargo da Rádio e Televisão Argentina do Estado (RTV S.E) devem disseminar, no mínimo, 60% de produção própria e 20% de conteúdo independente (Art. 123)(AFSCA, 2009, p.62). O problema de atender ao interesse público ou governamental reside, justamente, na obrigação de dar "visibilidade" às atividades do Estado. O tratamento dessas informações, se crítico ou propagandístico, condiciona o lugar de fala da radiodifusão explorada no âmbito estatal. Todavia, não aparece diretamente, nos objetivos e obrigações da RTA S.E, referências sobre a abordagem dos conteúdos sobre o Estado.

O Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, espaço normativo de controle social, é composto por 34 conselheiros, sendo 17 representantes designados pelo Poder Executivo Nacional, a partir de indicações das faculdades e cursos de comunicação audiovisual ou jornalismo das Universidades Nacionais (2); dos sindicatos do setor (3); de organizações não governamentais de direitos humanos ou representantes de públicos ou audiências (2); dos governos jurisdicionais das regiões geográficas[111] (6); do Conselho Federal de Educação (1); do Conselho Consultivo de Comunicação Audiovisual e Infância (2); e uma indicação dos Povos Originários (1). A permanência dos designados no Conselho é de dois anos, podendo ser reeleitos pelas respectivas instituições, sem nenhuma remuneração (Arts. 124/125)(AFSCA, 2009, p.62-63).

> **Artigo 130 - Competência do Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos.** Compete ao Conselho:
> **a)** Convocar audiências públicas para avaliar a programação, os conteúdos e o funcionamento da Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado.
> **b)** Contribuir com propostas destinadas a melhorar o funcionamento da Rádio e Televisião Argentina Sociedade do Estado.
> **c)** Habilitar canais de comunicação direto com os cidadãos qualquer que seja sua localização geográfica e o nível socioeconômico.
> **d)** Fiscalizar o cumprimento dos objetivos de criação da presente lei e denunciar seu incumprimento frente a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual.
> **e)** Convocar semestralmente os integrantes do diretório de Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado para efeitos de receber um relatório de gestão.
> **f)** Apresentar suas conclusões em relação ao relatório de gestão apresentado pelo diretório à Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual. (AFSCA, 2009, p.63, grifo nosso, tradução nossa).
> [...]

A composição e as competências atribuídas ao Conselho Consultivo Honorário explicitam diretamente as possibilidades de controle social e não estatal dos Serviços de Radiodifusão do Estado Nacional, Radio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA S.E). No entanto, o discurso do marco Legal silencia sobre a prerrogativa do Conselho de interditar qualquer tentativa de instrumentalização da RTA S.E pelos governos. Não obstante,

[111] NOA, NEA, Cuyo, Centro, Patagônia, Província de Buenos Aires e Cidade Autônoma de Buenos Aires. (AFSCA, 2009, p.62)

o regime de financiamento contribui ao fortalecimento da autonomia política dos serviços, tendo em vista a diversidade de fontes econômicas. Os recursos devem ser oriundos de dotação orçamentária prevista na Lei de Orçamento Nacional; 20% do imposto criado pela presente lei; comercialização de espaço publicitário e das produções de conteúdo audiovisual; patrocínios, doações ou qualquer outra fonte de financiamento celebrada a partir da realização dos objetivos de RTA S.E e de sua capacidade jurídica (Art. 136)(AFSCA, 2009, p.65-66).

No grupo das pessoas jurídicas autorizadas a explorar os serviços de comunicação audiovisual estão as de direito público não estatal: os meios de comunicação audiovisual universitários e educativos, os serviços de radiodifusão sonora por modulação de frequência pertencentes ao sistema educativo e os serviços de comunicação audiovisual dos Povos Originários (Arts. 145/150)(AFSCA, 2009, p.68-69).

Os direitos dos Povos Originários determinados pela lei dos meios de comunicação tem seu exercício nos termos e abrangência do Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (Lei 24.071/1992)[112]. O Estado pode outorgar autorizações para instalação e funcionamento de radiodifusão sonora AM/FM e radiodifusão televisiva aberta (Art. 151)(AFSCA, 2009, p.69). O financiamento é afirmado por dotações no orçamento nacional; venda de publicidade, doações e outras fontes conforme os objetivos do serviço de comunicação audiovisual e sua capacidade jurídica; comercialização das produções próprias, patrocínios e recursos específicos do Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (Art. 152)(AFSCA, 2009, p.69).

A regulamentação dos serviços realizados pelo sistema público não estatal, através também da diversidade de recursos, possibilita autonomia, independência e subsistência qualitativa. A garantia de voz, no sistema de radiodifusão aberta, às populações indígenas é um avanço considerável da presente legislação na positivação ampliada da liberdade de

[112] A Lei 24.071 de 1992, do Estado argentino, aprovou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais é um instrumento do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, sob a égide da OIT, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho, em 1989. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf; acesso em: 14/05/2014

expressão. Consequentemente assegura-se, embora não explicitamente um direito reconhecido no discurso, uma das principais vertentes do direito humano à comunicação.

O papel do Estado, de acordo com o novo marco Legal, não é apenas outorgar licenças e autorizações; fiscalizar a instalação, a aplicação dos serviços, o conteúdo da programação, o cumprimento da regulamentação; prever recursos para o sistema público estatal e não estatal; atender as demandas do público em relação a qualidade; garantir a participação da diversidade social no processo de exploração, produção, difusão e distribuição dos serviços de comunicação audiovisual. O Estado tem um papel hegemônico na implementação de políticas públicas estratégicas "à promoção e defesa da indústria audiovisual nacional" (Art. 153)(AFSCA, 2009, p.69-70, tradução nossa).

> **Título X - Determinação de políticas públicas**
> **Artigo 153 –** [...] Para esta finalidade, deverá adotar medidas destinadas a promover a conformação e o desenvolvimento de conglomerados de produção de conteúdos audiovisuais nacionais para todos os formatos e suportes, facilitando o diálogo, a cooperação e a organização empresarial entre os atores econômicos e as instituições públicas, privadas e académicas, em benefício da competitividade. Para isto, serão estabelecidos marcos que tenham por finalidade:
> **a)** Capacitar os sectores envolvidos sobre a importância da criação de valor na área não somente em seu aspecto industrial, mas também como mecanismo de promoção da diversidade cultural e de seuas expressões.
> **b)** Promover o desenvolvimento da atividade com uma orientação federal, que considere e estimule a produção local das províncias e regiões do país.
> **c)** Promover a atividade de produtores que se iniciem na atividade.
> **d)** Desenvolver líneas de ação destinadas a fortalecer o desenvolvimento sustentável do setor audiovisual.
> **e)** Implementar medidas destinadas à identificação de negócios e mercados para a inserção da produção audiovisual no exterior.
> **f)** Facilitar o acesso à informação, tecnologia e aos âmbitos institucionais existentes para tal fim.
> **g)** Desenvolver estratégias e coproduções internacionais que permitam produzir mais televisão e rádio de caráter educativo, cultural e infantil. Para tal fim deverá prever a criação de um Fundo de Fomento Competitivo para a Produção de Programas de Televisão de Qualidade para Crianças e Adolescentes. (AFSCA, 2009, p.69-70, grifo nosso, tradução nossa).

Este Artigo exemplifica os vários interesses em disputa no discurso da Lei dos Meios de Comunicação Audiovisuais. Os três atores respaldados pelo marco regulatório a explorar os serviços de radiodifusão - o próprio Estado e suas instituições públicas, as empresas privadas (com e sem fins lucrativos) e as entidades acadêmicas – devem estar em diálogo, cooperação e organização empresarial, com foco na competitividade, no desenvolvimento de uma indústria nacional do audiovisual. Contudo, a valoração do econômico não deve suplantar "a diversidade cultural e suas expressões", a importância das produções regionais e

locais, a voz dos produtores iniciantes, a potencialização das produções educativas, culturais e aquelas dirigidas ao público infantil. Não obstante, as políticas públicas igualmente têm objetivos mercadológicos e econômicos. Em conflito permanente subjazem as demandas do Estado (regulamentação, exploração, fiscalização e promoção), dos grupos empresariais (exploração, comercialização e lucro), das pessoas públicas não estatais (exploração e formação), das organizações privadas não comerciais (exploração e diversificação das vozes) e da audiência (participação, acesso à informação com respeito aos direitos humanos).

O foco da composição de todo esse conjunto de variáveis, no discurso do marco Legal argentino, é principalmente a democratização da exploração do espectro radioelétrico, a diversidade na produção e difusão dos conteúdos, o respeito aos direitos humanos, a participação da pluralidade social no controle social dos serviços de comunicação audiovisual, e a conformação Legal e legítima do Estado enquanto o ator hegemonicamente responsável pela regulamentação, promoção e efetivação dos direitos humanos. A garantia formal de uma interpretação ampliada da liberdade de expressão, diretamente, e do direito humano à comunicação, indiretamente, é ofertada na lei argentina. Não são propriamente iniciativas contra a ordem do capital, mas enfrentam radicalmente o capitalismo na sua versão neoliberal.

2.2 BOLÍVIA

Em 2000 continua em vigor a Lei de Telecomunicações, com as mudanças sofridas na década de 1990. A principal alteração da nova década, no marco Legal da radiodifusão na Bolívia, vem através da Lei de Modificações da Lei de Telecomunicações (Lei nº 2342 de 2000). A mudança tem a ver com o aprofundamento do discurso da liberdade de mercado e os serviços de telecomunicações. O objetivo agora é promover a leal concorrência, impedindo a concentração econômica. A Lei de Telecomunicações, com essa modificação, passa a proibir "as práticas anticompetitivas, as práticas desleais e as operações de concentração econômica, entendida esta como a tomada do controle de uma ou várias empresas, cujo objeto ou efeito seja limitar, restringir, suprimir ou distorcer o exercício da concorrência" (Art. 4º) (PORTAL JURÍDICO, 2000, p. 4, tradução nossa).

O discurso é totalmente mercadológico e voltado às empresas de telecomunicações, privatizadas pelas diretrizes neoliberais. A preocupação com a concentração não diz respeito aos monopólios e oligopólios de mídia, mas atribuir ao Estado a regulamentação da "liberdade econômica" e não liberdade de expressão através de práticas anticoncentração da propriedade de meios de comunicação, sobretudo de rádio e televisão abertas. À Superintendência de Telecomunicações faculta-se a realização de medidas voltadas à prevenção, contenção e sanção das condutas identificadas como concorrência desleal,

restringindo, impedindo e distorcendo o funcionamento exitoso do mercado de telecomunicações. Com esta finalidade é atribuição do Estado "controlar as operações de concentração econômica e impedir práticas desleais encaminhadas a obstruir ou restringir a liberdade econômica; e promover a eficiência econômica e a diversidade da oferta" (Art. 4º) (PORTAL JURÍDICO, 2000, p. 4, tradução nossa).

> Embora atores políticos de diversos setores reconheçam a necessidade de confeccionar uma lei antimonopólica, a atual legislação não exige dos meios de comunicação nenhum requisito mais que a outra empresa, e não existe uma lei que limite a aquisição de meios de comunicação por capitais estrangeiros, nem de regulamentação antimonopólica. (GIAVEDONI, 2010, p. 4, tradução nossa).

A Nova Constituição Política do Estado (NCPE), aprovada em 2008, traz no conjunto dos direitos fundamentais e garantias (Título II) a Comunicação Social (Capítulo Sétimo). Juntamente com a Constituição do Equador, são os únicos documentos normativos, dentre as legislações nacionais e internacionais estudadas, a fazer circular de forma direta o discurso do direito à comunicação, além do já consagrado direito à liberdade de expressão. Ademais, a NCPE proíbe direta e indiretamente a formação de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação. Antes disso, como afirma Giavedoni:

> Sem dúvida, o marco Legal boliviano sobre a liberdade de expressão se mantem na retaguarda da jurisprudência internacional, pois a maioria das mudanças apontam a limitar, ou restringir a livre expressão de ideias. E se levar em conta que a prática é muito distinta a teoria, e se considera a corrupção, o autoritarismo e o clientelismo político entre os setores que detem o controle da "opinião pública", se vê limitada ainda mais a possibilidade de que exista um real exercício da liberdade de expressão. (GIAVEDONI, 2010, p. 2-3, tradução nossa).

As garantias constitucionais sobre a comunicação social são regulamentadas em 2011. A mudança mais significativa na legislação da Bolívia surge apenas no início da década seguinte, com a Lei Geral de Telecomunicações, Tecnologias de Informação e Comunicação[113]. Esta nova legislação detalha e aprofunda as garantias da Nova Constituição

[113] O *corpus* de análise das legislações nacionais de radiodifusão está circunscrito as décadas de 1980, 1990 e 2000, portanto até 2010.

sobre o direito à liberdade de expressão e o direito à comunicação. Pela primeira vez uma legislação na Bolívia sobre radiodifusão proíbe a formação de monopólios e oligopólios midiáticos.

> Mas as promessas não foram fáceis cumprir, já que a oposição conservadora montou cenários conflitivos e obstaculizadores, utilizando aos meios de comunicação massivos como suas ferramentas políticas desde onde, inclusive, se emitiu discursos racistas e xenófobos. Rádios, revistas e canais de televisão concentrados em multimeios dispararam com notícias deslegitimadoras onde afirmam que os índios não podem governar porque são "sujos, brutos e indisciplinados". (GIAVEDONI, 2010, p. 2, tradução nossa).

2.3 BRASIL:

Na década de 2000, pela primeira vez, após a ditadura militar, um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), chega ao Poder Executivo Nacional, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva a Presidente da República, um candidato oriundo da classe operária e do movimento sindical. É também a década das primeiras edições do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre/RS, significando um encontro da diversidade planetária contra a globalização neoliberal, o sistema capitalista, a violência do consumo sobre o meio ambiente, a favor da diversidade cultural, da democracia participativa, da democratização dos meios de comunicação, da liberdade de expressão e do direito humano à comunicação.

A campanha internacional pelo direito à comunicação na sociedade da informação – Campanha CRIS – ganha sua versão no Brasil e inicia-se uma fase de luta por um novo marco regulatório das comunicações, direcionado à premência de regulamentar os Artigos do capítulo V da Constituição Federal, referentes sobretudo à proibição de formação direta ou indireta de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação (Art. 220); à produção regional e independente pelos serviços de radiodifusão (Art. 221); à complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de comunicação(Art. 223).

Uma Campanha Nacional pela Ética na TV – Quem Financia à Baixaria é Contra a Cidadania - é deflagrada em 2002, a partir de uma deliberação da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, e organizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, com adesão da Associação Brasileira de Emissoras de Televisão Públicas, Estatais e Educativas (ABEPEC), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do Conselho Federal de Psicologia (CFP), de professores universitários, estudantes, do Fórum pela Democratização da Comunicação (FNDC), Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), Movimento Nacional de

Direitos Humanos (MNDH), entre outras organizações não governamentais e movimentos sociais.

Em 2009 acontece a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) com o tema central sobre "Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital". A partir da realização de Conferências Estaduais, a Confecom aprovou mais de 600 propostas divididas entre três eixos temáticos: produção de conteúdo, meios de distribuição e cidadania (direitos e deveres). Entre as propostas aprovadas estão a regulamentação do Capítulo V da Constituição Federal; a criação de uma nova legislação geral das comunicações, incluindo a radiodifusão aberta, as rádios e tv's comunitárias, a televisão por assinatura e a internet; a criação e implementação de mecanismos de controle social dos meios de comunicação e de fomento à diversidade e respeito aos direitos humanos; critérios de transparência e participação popular no processo de concessões, permissões e renovações das outorgas de exploração dos serviços públicos de radiodifusão e a inserção do direito humano à comunicação na Constituição Federal no conjunto dos direitos fundamentais.

A década acaba e o marco Legal das comunicações, com foco nos serviços públicos de radiodifusão, continua sendo composto pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117 de 1962)[114] e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795 de 1963.)[115], com alterações de ordem administrativa e comercial implementadas, em 2002, pela Lei nº 10.610, que regulamenta a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4º do Art. 222 da Constituição Federal[116].

---

[114] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm; acesso em 17/11/2014.

[115] O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão sofre novas modificações apenas a partir de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm; acesso em 17/11/2014.

[116] "Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002). [...]§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002). [...]§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm; acesso em: 13/05/2012.

O Artigo 38 (Capítulo V) do Código Brasileiro de Telecomunicações passa a estabelecer que as concessões, permissões ou autorizações para exploração dos serviços de radiodifusão ficam a cargo de administradores e gerentes com poder de gestão e de representação civil e judicial, devendo estes serem brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Os técnicos dos equipamentos de transmissão podem ser brasileiros ou estrangeiros com residência exclusiva no País. Em caráter excepcional, é permitida a contratação de estrangeiros, mediante autorização do órgão competente do Poder Executivo. Fica proibido também, a uma mesma pessoa, a participação na administração ou gerência de mais de uma radiodifusora, que desempenhe o mesmo tipo de serviço, em âmbito nacional, regional ou local.

Qualquer alteração contratual e estatutária deve ser informada ao órgão do Poder Executivo expressamente definido pelo Presidente da República. As mudanças dos objetivos sociais, do quadro diretivo, das cessões de cotas ou ações, aumento de capital social com interferência no controle societário, transferência da concessão, da permissão ou da autorização não têm validade sem prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo.

Os titulares dos serviços de radiodifusão, concessionários e permissionários, tornam-se obrigados a entregar, anualmente, ao poder competente (no caso ao órgão expressamente definido pelo Presidente da República) e aos órgãos de registro comercial ou de registro civil de pessoas jurídicas, documento declaratório sobre a "composição de seu capital social, incluindo a nomeação dos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos titulares, direta ou indiretamente, de pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante"[117]. O parágrafo único do Artigo 38 veda, aos que gozam de imunidade parlamentar ou foro especial, o exercício da função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de rádio e televisão abertas. No campo das infrações e penalidades explicitadas no Capítulo VII, Artigo 64, passa a ser imposta a pena de cassação aos concessionários e

[117] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm; acesso em 17/11/2014.

permissionários que violem as disposições contidas no Art. 222, *caput* e seus §§ 1º e 2º, da Constituição[118].

As alterações do Código Brasileiro de Telecomunicações, na parte dos serviços de radiodifusão, provocadas pela Lei nº 10.610/2002 (regulamentação do Artigo 222 da Constituição), atendem prioritariamente aos interesses das empresas privadas com fins lucrativos, concessionárias e permissionárias, dos serviços de radiodifusão. Embora apresentem a restrição quanto a uma mesma pessoa poder desempenhar cargos de comando, em mais de uma radiodifusora, em uma mesma localidade e, igualmente, proíba a ascensão de políticos ou de pessoas com foro especial em funções administrativas e gerenciais, os dispositivos sobre acúmulo de concessões e permissões por um mesmo titular permanecem desatualizados.

O Estado brasileiro não regulamentando o § 5º , do Artigo 220 da Constituição, sobre a proibição aos meios de comunicação de formarem, direta ou indiretamente, monopólio ou oligopólio, torna-se omisso em relação à violação da liberdade de expressão, consagrada nos documentos internacionais de proteção desse direito humano. À luz do discurso da CIDH e da RELE, o Brasil permite um tipo de censura indireta à liberdade de expressão cometida, justamente, por este modelo de estruturação da propriedade dos meios de comunicação, incluindo especialmente a exploração concentrada dos serviços públicos de radiodifusão.

Da mesma forma, no conjunto dessas duas legislações de radiodifusão, a inexistência de mudanças no discurso sobre restrições de conteúdo; o silêncio sobre mecanismos de fomento à diversidade cultural nas produções de rádio e tv's abertas; a ausência de dispositivos que determinem a complementaridade entre a exploração da radiodifusão pública pelo Estado, pelas empresas privadas/comerciais e privadas sem fins lucrativos; bem como a criação de espaços independentes e autônomos de controle social e fiscalização do marco Legal e das políticas públicas do setor, interditam a garantia formal ampliada da liberdade de expressão e negam o direito humano à comunicação.

---

[118] "§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm; acesso em: 13/05/2012.

2.4 CHILE

Na década de 2000 a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 18.168, de 1982)[119] sofre algumas alterações voltadas ao processo de outorgas e renovação de concessões de radiodifusão sonora, dos subsídios do Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações e dos serviços de radiodifusão de cobertura mínima (radiodifusão comunitária). Duas legislações modificam o regime de concessões das frequências de radiodifusão[120], mudanças na legislação penal do país alteram as exigências aos concessionários[121] e os serviços comunitários de radiodifusão passam a ter uma legislação específica no final da década, em 2010[122].

No processo de licitação pública dos serviços de radiodifusão, Artigo 13 da Lei Geral de Telecomunicações, para renovação de frequência, caso haja algum procedimento tramitando, iniciado por alguma infração que possa ser sancionada com a expiração da concessão, é necessário postergar a licitação até o julgamento do mérito da ação (BCN, 2010, p.6). Os postulantes à concessão devem apresentar projeto técnico, assegurando transmissão e serviço de excelência, além de enquadrado nas bases da licitação. O projeto com as melhores condições será escolhido, embora o antigo concessionário tenha direito de preferência em caso de duas propostas com qualidade semelhante. Havendo dois ou mais postulantes com propostas de qualidade e superiores a do antigo concessionário, a resolução será através de sorteio público e não mais de outra licitação. A partir do novo texto Legal, uma mesma empresa e suas filiais, coligadas ou relacionadas de alguma forma, estão proibidas de apresentar mais de uma solicitação de concessão, para uma mesma localidade, em uma mesma licitação. A infração da proibição desqualifica todas as propostas apresentadas no certame (BCN, 2010, p.7).

O Artigo 13-A isenta o antigo concessionário, concorrendo à renovação da concessão, a ter de apresentar novo projeto técnico detalhado sobre instalações, operação, tipo de emissão, zona do serviço, prazos de execução das obras e iniciação dos serviços, antecedentes

---

[119] Disponível em: file:///C:/Users/HP/Downloads/LEY-18168_02-OCT-1982%20(2).pdf; Acesso em: 31/01/2015

[120] Lei nº 20.292 (Art. único Nº 1) A) D.O. 13.09.2008 (aperfeiçoa o regime legal de alocação e outorgamento das concessões de radiodifusão sonora. Lei nº 20.335 D.O. 06.02.2009 (a), ii y iii)(modifica o outorgamento de radiodifusão sonora).

[121] Lei nº 19.806 (Art. 33) D.O. 31.05.2002 (Reforma do Processo Penal).

[122] Lei nº 20.433 (Art. 5) D.O. 04.05.2010 (Cria os Serviços de Radiodifusão Comunitária Cidadã).

exigidos pelas disposições legais e regulamentárias pertinentes. Podem ser incorporadas à proposta de renovação, via licitação pública, a ratificação em declaração explícita das especificações do antigo projeto, que validou a concessão original, suas renovações e modificações anteriores. No entanto, este projeto do antigo concessionário estará disponível ao público após a licitação, como parâmetro aos demais interessados em futuras concorrências (BCN, 2010, p.7).

É subtraída a exigência de apresentar, no ato da solicitação, projeto financeiro, devidamente respaldado, destinado exclusivamente à instalação, exploração e operação da concessão a que se postula, vigente no discurso da década de 1990. As medidas atuais privilegiam o antigo concessionário, permanecem forjadas em exigências potencialmente técnicas, mas a retirada da obrigatoriedade de projeto financeiro possibilita a exploração dos serviços de radiodifusão por atores externos ao mundo empresarial, ou seja empresas privadas sem fins lucrativos. A legislação chilena dos serviços de radiodifusão, nesta década, como a dos demais países, com exceção da Argentina e Venezuela, impõem barreiras tecnológicas e administrativas, quando não financeiras à democratização da propriedade de meios, especificamente a exploração de rádios e tv's abertas.

Um avanço no período, reconhecido inclusive pela CIDH e RELE, é a regulamentação, em legislação específica, dos serviços de radiodifusão comunitária. O Artigo 13-B, da Lei Geral das Telecomunicações, sobre as concessões e finalidades dos serviços de radiodifusão de cobertura mínima, rádio e tv's comunitárias, é revogado. Este serviço passa a ser regulamentado a partir de 2010 pela Lei 20.433, que cria os Serviços de Radiodifusão Comunitária Cidadã (BCN, 2010, p.9).

As mudanças ocasionadas a partir da Lei de Reforma do Processo Penal, garante a presunção de inocência aos ocupantes dos cargos de presidente, diretor, gerente, administrador e representante Legal das empresas de radiodifusão de direito público ou privado. A impossibilidade de exercer tais funções está vinculada à condenação por crime sancionado com restrição de liberdade. Antes, caso estivessem sendo processados não poderiam assumir esses cargos ou sofreriam suspensão de imediato até o final do processo (Art. 21) (BCN, 2010, p.13-14)

As autorizações para a transferência, cessão, arrendamento ou outorgamento do direito de uso das concessões de radiodifusão sonora somente podem ser solicitadas à Subsecretaria de Telecomunicações, após dois anos da liberação das obras de instalação e do funcionamento do serviço (BCN, 2010, p.13-14). Em relação aos projetos subsidiados pelo Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações, o programa anual passa a considerar projetos dos

Serviços de Telecomunicações de livre recepção ou de radiodifusão locais, aqueles cujas transmissões estejam destinadas à recepção livre e direta pelo público em geral, ou seja radiodifusão sonora e de televisão, " especialmente os serviços de radiodifusão de mínima cobertura [...] (Art. 28 D)(BCN, 2010, p. 26).

No campo das infrações e sanções, a concessão pode expirar fora do prazo estipulado por lei, caso aconteçam transferência, cessão, arrendamento ou outorga do direito de uso sem a prévia autorização da Subsecretaria, ou quando não é implementada a execução do serviço após um ano da outorga (Art. 36) (BCN, 2010, p. 37-38). Embora tímidas, as medidas que impedem o mesmo solicitante concorrer com mais de um projeto de exploração do serviço de radiodifusão, na mesma localidade e a possibilidade da sanção de expiração da concessão para os casos de mudança da outorga sem autorização, podem inibir a formação concentradora da propriedade dos meios através dos serviços de radiodifusão.

2.5 EQUADOR

A Lei de Radiodifusão e Televisão (Decreto Supremo nº 256, de 1975[123]) continua a vigorar na década de 2000, juntamente com o seu Regulamento Geral (Decreto 3398 de 1996) [124] . As principais alterações acontecem na formação do Conselho Nacional de Radiodifusão e Televisão; nas regras de comercialização de espaço publicitário do serviço público de radiodifusão destinado às comunidades; nas proibições de conteúdos e na inserção da definição de publicidade não comercial permitida aos serviços públicos.

O Presidente da Associação Equatoriana de Rádio e Televisão (AER) e o Presidente da Associação de Canais de Televisão do Equador (ACTVE) perdem o direito de integrar o Conselho Nacional de Radiodifusão e Televisão. Este passa a ser formado apenas por membro delegado pelo Presidente da República, pelo Ministro de Educação e Cultura ou seu representante, um membro escolhido pelo Comando Conjunto das Forças Armadas e pelo Superintendente de Telecomunicações (Art. 5-B)(LEXIS, p.3).

---

[123] Disponível em: http://www.rtvecuador.ec/documentos/1404407881.LEY_DE_RADIODIFUSION_Y_TELEVISION.pdf; acesso em 17.11.2014.
[124] Disponível em: http://www.palermo.edu/cele/pdf/Regulaciones/EcuadorReglamentoGeneraldeLeydeRadiodifusionyTelevision(1996).pdf; Acesso em 17.11.2014.

As estações consideradas por lei como sendo de serviço público são aquelas "destinadas à comunidade, sem fins utilitários, as que não podem veicular publicidade comercial de nenhuma natureza. Estão incluídas [...] as estaciones privadas que se dediquem a fins sociais, educativos, culturais ou religiosos, devidamente autorizadas pelo Estado" (Art. 8º) (LEXIS, p.5). No entanto, o novo discurso avança no sentido de criar condições materiais ao pleno exercício das radiodifusoras comunitárias, reconhecendo a importância desses veículos na promoção e proteção dos direitos humanos das comunidades indígenas, afro-equatorianas e campesinas. Essa medida garante à liberdade de expressão dos veículos e das comunidades e caminha ao encontro do direito humano à comunicação, quando potencializa a amplificação das vozes historicamente subalternizadas, permitindo-lhes empreender um desenvolvimento autônomo em busca de recursos financeiros voltados à qualidade técnica e estética, sem perder a finalidade dos conteúdos.

> Art. 8º
> [...]
> Sem dúvida as estações comunitárias que nascem de uma comunidade ou organização indígena, afroequatoriana, camponesa ou qualquer outra organização social, que seu trabalho esteja orientado ao fortalecimento da comunidade, da consolidação intercultural e social, da defesa dos valores humanos, históricos, artísticos, que afiancem a identidade nacional e revigorem a vigência dos direitos humanos, podem realizar autogestão para o melhoramento, manutenção e operação de suas instalações, equipamentos e pagamento de pessoal através de doações, mensagens pagas e publicidade de produtos comerciais.
> Os requisitos, condições, atribuições, direitos, obrigações e oportunidades que devem cumprir os canais ou frequências de radiodifusão e televisão das estações comunitárias, são os mesmos que esta Lei determina para as estações privadas com finalidade comercial, em concordância com o prescrito pelo numeral 10 do artigo 23 da Constituição Política da República. Las utilidades que se perceberem da administração destas emissoras devem ser reinvertidas para ampliar os serviços, sistemas ou equipamentos das mesmas, ou em atividades próprias da comunidade que representam. (Nota: Artigo reformado pela Lei No. 89, publicada em Registro Oficial 699 de 7 de Novembro de 2002). (LEXIS, p.5, grifo nosso, tradução nossa).

O Artigo acima altera completamente o cenário proposto até então à radiodifusão comunitária, mas pode gerar também uma completa deformação desses serviços, na medida que os iguala, em termos de instrumentalização econômica, com as empresas privadas/comerciais que exploram o serviço de radiodifusão como um negócio a gerar dividendos. Dependendo de como se realize a publicidade paga, pode emergir uma contradição entre a lógica da existência desse tipo de serviço e a venda de espaço para a comercialização de produtos, ou seja estímulo ao consumo, preponderantemente ilimitado.

No campo das proibições dirigidas aos conteúdos, as estações de radiodifusão e televisão não podem "promover a violência física ou psicológica, utilizando crianças, mulheres, jovens ou idosos, incentivar, realizar ou motivar o racismo, o comércio sexual, a pornografia, o consumo de drogas, a intolerância religiosa ou política e outros atos análogos que afetem à dignidade do ser humano" (Art. 58)(LEXIS, p.14-15, tradução nossa). O descumprimento desse dispositivo pode levar a concessionária a perder o direito de exploração do canal ou frequência da estação de radiodifusão e televisão (Art.67) (LEXIS, p.17).

As proibições citadas acima apresentam corpo discursivo objetivo e em diálogo com os Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos. O limite da liberdade de expressão dos meios de comunicação, via radiodifusão sonora e televisiva, através de estações públicas ou privadas/ comerciais e não comerciais, é o respeito aos direitos de crianças e adolescentes, negros e negras, mulheres e homens de todas as faixas etárias, a todas as religiões, posições políticas, enfim à dignidade humana, fundamento de todos os documentos de promoção e proteção dos direitos humanos.

O Regulamento Geral da Lei de Radiodifusão e Televisão (Decreto nº 3398/1996) classifica as estações pelo destino das emissões entre públicas e comerciais privadas. As públicas são aquelas destinadas ao serviço coletivo, sem fins lucrativos e não podem veicular publicidade comercial de nenhuma natureza. A programação dessas estações deve ser voltada a princípios culturais, educativos e assuntos de interesse geral "tais como conferências de índole pedagógica, agrícola, industrial, econômica, de desenvolvimento social, de serviço à comunidade, de orientação doméstica"; contribuindo com "o desenvolvimento socioeconômico e cultural, o lazer saudável, e os valores essenciais da nacionalidade, dentro do âmbito da integração e solidariedade cidadã" (1996, p. 4, tradução nossa).

No cômputo da definição se encontram as estações de radiodifusão de serviço comunitário e, igualmente, "as de televisão codificada, de televisão por cabo, por satélite e de circuito fechado, de áudio, vídeo e dados. A proibição de publicidade comercial às estações públicas, com exceção estabelecida pela Lei de Radiodifusão e Televisão, não compreende as transmissões "contratadas por instituições públicas destinadas à informação de suas ações, nem as contratadas por fundações, corporações, organismos internacionais e organismos não

governamentais sem fins lucrativos, com o fim de promover suas ações, programas e/ou projetos" (1996, p. 4, tradução nossa)[125].

2.6 URUGUAI

Enquanto na década anterior o marco regulatório da radiodifusão do Uruguai não sofre alterações significativas, na década de 2000 duas legislações empreendem um novo discurso aos serviços de rádio e TV no país. A criação da Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicações (URSEC), através da Lei nº 17.296[126], de 2001, e o Decreto nº 374, de 2008[127], que atualiza as disposições normativas sobre o outorgamento do uso de frequências para radiodifusão comercial.

A Unidade Reguladora dos Serviços de Comunicações (URSEC) nasce como organismo descentralizado do Poder Executivo, embora seus integrantes sejam designados pelo Presidente da República (Art. 70). As atividades de telecomunicações, compreendidas como toda "transmissão ou recepção de signos, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, radioeletricidade, meios óticos ou outros sistemas eletromagnéticos" (Art. 71), tem como objetivos:

> [...]
> Artigo 72.- [...]
> a. A extensão e universalização do acesso aos serviços que as mesmas implicam;
> b. O fomento de um melhor nível de investimento, para a prestação dos serviços nas condições que fixa a regulamentação setorial;
> c. A adequada proteção dos direitos dos usuários e consumidores;
> d. A promoção da livre concorrência na prestação, sem prejuízos dos monopólios e exclusividades Legalmente dispostas;
> e. A prestação igualitária, com regularidade, continuidade e qualidade dos serviços; [...] (grifo nosso, tradução nossa)

[125] O Decreto Nº 1041 que modifica o Regulamento da Lei de Radiodifusão e Televisão, acrescenta a parte acima grifada, considerando o artigo 81 da Constituição Política da República (1998), antes da aprovação da Constituição da República do Equador de 2008.

[126] Disponível em: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17296&Anchor=; Acesso em: 14/03/2014 (criação da UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES).

[127] Atualiza-se os aspectos relativos ao outorgamento do uso de frequência para radiodifusão comercial. Disponível em: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2008/08/IE654_26%2006%202008_00001.PDF; Acesso em: 15/01/2014

Este Artigo apresenta uma profunda contradição na garantia da liberdade de expressão e, sobretudo, em relação ao direito humano à comunicação. Ao mesmo tempo que prega o acesso universal, a proteção dos direitos dos usuários e consumidores, a igualdade, regularidade, continuidade e qualidade dos serviços, admite a existência de monopólios e outras exclusividades. Cabe a URSEC a regulamentação e controle das atividades de telecomunicações (Art. 73), com funcionamento operacional no âmbito da Comissão de Planejamento e Orçamento e autonomia técnica.

> Artigo 75.- A URSEC estará dirigida por uma Comissão integrada por três membros designados pelo Presidente da República atuando no Conselho de Ministros, entre pessoas que, por seus antecedentes pessoaos, profissionais e conhecimento da matéria, assegurem independência de critério, eficiência, objetividad e imparcialidade no seu desempenho.
> Vão durar seis anos no exercício do cargo, podendo ser designados novamente, por igual período.
> O presidente da URSEC será responsável pela representação do órgão.

O Presidente da República pode destituir os integrantes da Unidade Reguladora em casos de inépcia, omissão ou crime no exercício do cargo, ou de atos conjuntos que venham afetar sua reputação ou o prestígio do órgão (Art. 76). Com exceção da atividade docente, "os integrantes da URSEC não podem desempenhar atividades profissionais ou de representação no âmbito público ou privado vinculadas à competência do órgão" (Art. 77). Estão proibidos também de ter alguma vinculação profissional, direta ou indireta, com gestores de operadoras (Art. 78), ou ser candidato a cargo eletivo até o transcurso de um período de governo desde sua saída do órgão em questão (Art. 79).

Em 2008, o discurso do Decreto nº 374 reconhece a imposição de executar uma atualização normativa nos dispositivos que regulamentam o outorgamento do uso de frequências para a radiodifusão comercial. Expressões como "patrimônio comum da humanidade", "critérios de outorgamento transparentes", "meios de comunicação social e de interesse público" e "diversidade de meios", marcam a compreensão dessa lei sobre os serviços de radiodifusão, inclusive os que são realizados a partir da exploração de empresas privadas/comerciais.

> [...]
> **VISTO:** a necessidade de proceder a atualização dos aspectos relativos ao outorgamento do uso de frequências para a radiodifusão comercial;
> [...]
> **CONSIDERANDO:** I) que o espectro radioelétrico é um patrimônio comum da humanidade sujeito à administração dos Estados, cujo o uso deve ser promovido como fator de desenvolvimento econômico e social;
> II) que a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da OEA estabelece que "as licenças de rádio e televisão devem considerar critérios

> democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso as mesmas";
> III) que é necessário estabelecer critérios de outorgamento transparentes, encontrando-se a atual administração voltada a dito propósito;
> IV) que por tratar-se de meios de comunicação social e de interesse público, o Estado deve fomentar a diversidade de meios, a identidade nacional, assim como a produção cultural, local, regional e nacional;(grifo nosso).
> [...]

É fundamental agregar ao entendimento sobre os serviços de radiodifusão, a compreensão da presente lei sobre o direito humano à liberdade de expressão, no momento em que cita a "Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da OEA", pontuando a necessidade de aportes democráticos e equânimes quando do outorgamento das licenças de rádio e televisão.

> **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
> **DECRETA:**
> **Artigo 1º.** No caso de existirem frequências disponíveis para atribuir ao serviço de radiodifusão analógico, a administração realizará um chamado aos interessados, aberto a todos os cidadãos da República, o qual deverá ser publicado pelo menos em dois jornais de circulação nacional e ao menos em um de circulação local, assim como na página web da Unidade Reguladora de Serviços de Comunicações (URSEC).(grifo nosso).
> **[**...]

Além da publicização sobre a disponibilidade de frequências, a USERC deve criar mecanismos de comunicação com os interessados, para que estes possam solicitar informações, sanar dúvidas sobre o certame, os critérios de avaliação, seleção e as condições de uso das frequências. Todas as respostas oferecidas pelo órgão governamental serão socializadas com os demais concorrentes (Art. 6º). Na existência de um maior número de postulante e menor de frequências, será a berta uma licitação pública (Art. 10).

> **[**...]
> **Artigo 13.** Na etapa do concurso público, as propostas recebidas serão analisadas de acordo com os seguintes critérios de avaliação:
> a. as provenientes de pessoas físicas e jurídicas que na atualidade não sejam titulares de emissoras de rádio ou de TV (aberta ou para assinantes);
> b. as que favoreçam a prestação de serviços à comunidade mediante a oferta de programas ou serviços não oferecidos por outros meios;
> c. as que tendam ao fortalecimento da produção cultural local através de espaços destinados a estimular e difundir programas de produção local, própria e independente, frente a propostas baseadas na automação da emissora;
> d. aquelas que ofereçam a maior quantidade de empregos diretos, com particular ênfase na quantidade de trabalhadores a ocupar e garantias trabalhistas a garantir;
> e. as que contemplem a concessão de espaços gratuitos para organizações sociais (grifo nosso).
> [...]

As exigências, além de permitirem novos concessionários, também formatam novo parâmetro para a radiodifusão comercial, voltado aos objetivos da emissão dos conteúdos, ao sentido da programação. Pelos critérios acima descritos, a radiodifusão comercial deve igualmente atentar para o fato de estar explorando um recurso natural limitado, considerado por lei, como patrimônio da humanidade. Ademais, a ênfase do serviço deve ser o desenvolvimento econômico e social da produção audiovisual local, própria e independente.

2.7 VENEZUELA:

Na década de 2000 o panorama do marco Legal dos serviços de radiodifusão venezuelanos é definido por três legislações nacionais: A Lei Orgânica de Telecomunicações, de 2000[128] e a Regulamentação da Lei Orgânica 2000[129], que substituem respectivamente a Lei de Telecomunicações de 1940 e o Regulamento de Radiocomunicações de 1941; e a Lei de Responsabilidade Social em Radio, Televisión e Meios Electrônicos, de 2004 (RESORT)[130]. As duas primeiras estabelecem novas regras de exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo o uso do espectro radioelétrico, definindo os direitos e deveres dos operadores e usuários. A Lei RESORT regulamenta as transmissões realizadas pelos serviços de radiodifusão e outros meios eletrônicos.

> TITULO I
> DISPOSIÇÕES GERAIS
> ARTIGO 1.-
> Esta Lei tem por objetivo establecer o marco Legal de regulamentação geral das telecomunicações, a fim de garantir o direito humano das personas à comunicação e a realização das atividades econômicas de telecomunicações necessárias para lograr-lo, sem mais limitações que as derivadas da Constituição e das leis.
> Exclui-se dos objetivos dessa Lei a regulamentação do conteúdo das transmissões e comunicações veiculadas através dos distintos meios de telecomunicações, a qual se regirá por disposições constitucionais, Legais e regulamentares correspondentes. (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 1, grifo nosso, tradução nossa).

[128] Disponível em: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/telecomunicaciones.pdf; Acesso em: 16/03/2014.

[129] Disponível em: http://www.telefonica.com.ve/venezuela/Reg_Habilitaciones.pdf ; Acesso em : 25/11/2014.

[130] Disponível em: http://www.conatel.gob.ve/ley-de-responsabilidad-social-en-radio-television-y-medios-electronicos/; Acesso em: 16/03/2014.

O Artigo acima traz explicitamente a vinculação da realização das telecomunicações, incluídos os serviços de radiodifusão, com o exercício do direito humano à comunicação. A legislação da Venezuela é a única a reconhecer e garantir formalmente esse direito. Entre os objetivos gerais estão o direito de acesso aos serviços com a salvaguarda do respeito à honra, à intimidade, ao segredo das comunicações e à proteção da infância e juventude; e a promoção e o apoio a realização do direito "das pessoas a estabelecer meios de radiodifusão sonora e televisão aberta comunitárias de serviço público sem fins lucrativos, para o exercício do direito à comunicação livre e plural" (Art. 1)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 2, tradução nossa). A Lei também elenca objetivos voltados à modernização e ao desenvolvimento dos serviços de telecomunicações, redes e tecnologias com foco no acesso em condições de igualdade para todos os usuários, na integração geográfica, econômica e social.

O Poder Público Nacional tem a competência de administrar o regime integral das telecomunicações e do espectro radioelétrico, através da Comissão Nacional de Telecomunicações (Art. 3)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 3). A definição sobre os serviços de telecomunicações é análoga a da legislação anterior, ou seja, "toda transmissão, emissão ou recepção de signos, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, radioelectricidade, meios óticos, ou outros meios electromagnéticos afins, inventados ou por inventar-se" (Art. 4) (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 3, tradução nossa).

A exploração dos serviços de telecomunicações exige a prévia habilitação administrativa e a concessão, tendo em vista ser uma atividade de "interesse geral" e, especificamente o espectro radioelétrico, de "domínio público" . Nessa perspectiva, "por sua condição de atividade de interesse geral o conteúdo das transmissões ou comunicações transmitidas através dos distintos meios de telecomunicações poderão submeter-se às limitações e restrições que por razões de interesse público estabeleça a Constituição e a Lei" (Art. 5)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 3-4, tradução nossa).

No capítulo I, sobre os direitos e deveres dos usuários e operadores, a normativa reitera aos usuários a garantia de "[...]exercer individual e coletivamente seu direito à comunicação livre e plural através do gozo de adequadas condições para fundar meios de radiodifusão sonora e televisão aberta comunitárias de serviço público sem fins lucrativos, de conformidade com a lei" (Art. 12). (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 7, tradução nossa). Os operadores, por sua vez, têm direito à participação, como licitantes e com igualdade de condições, nos processos de seleção para obtenção de habilitação administrativa

ou concessão, esta no caso de exploração do espectro radioelétrico (Art. 14)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 9-10).

À exploração do espectro radioelétrico requer licença de habilitação administrativa e concessão outorgadas pela Comissão Nacional de Telecomunicações, com duração máxima de vinte e cinco anos, podendo ser renovada por igual período. A Comissão é um instituto autônomo, com personalidade jurídica e patrimônio próprio e independente do Fisco Nacional, tem autonomia técnica, organizacional e administrativa. É o órgão responsável pelas normas e planos técnicos do setor, fiscalização das disposições legais, coordenação dos organismos nacionais e outorgas, renovação e suspensão das habilitações administrativas e concessões (Arts. 21, 35 e 37)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 14-21).

A Direção da Comissão Nacional de Telecomunicações está a cargo do Conselho Diretivo, que, por sua vez, é formado por cinco membros titulares, com respectivos suplentes, todos indicados pelo Presidente da República, com poder também de removê-los livremente. Não podem ocupar essas funções pessoas que tenham parentesco com o Presidente da República, Ministro da Infraestrutura e com algum membro da Comissão Nacional de Telecomunicações; que tenham, em benefício próprio ou de terceiros, direta ou indiretamente, firmado contratos de obras ou de fornecimento de bens com a Comissão Nacional de Telecomunicações, sem a devida finalização no ano imediatamente anterior às designações; acionistas de empresas do setor ou empresas contratadas pela Comissão Nacional; pessoas declaradas em estado de falência, negligente ou fraudulenta , e condenados por delitos contra o patrimônio público (Arts. 40 e 43) (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 25-26).

A administração, regulação, ordenamento e controle da exploração do espectro radioelétrico exige da Comissão Nacional de Telecomunicações o estabelecimento de Quadro Nacional de Atribuição de Bandas de Frequência (CUNABAF), aprovado e publicado na Gazeta Oficial da República Bolivariana de Venezuela, como também à disposição do público em geral (Art. 70 e 71)(COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 40). As outorgas de concessões podem ser realizadas por "oferta pública" ou "adjudicação direta". Em relação à radiodifusão sonora e de televisão aberta a adjudicação direta é tarefa do Ministro da Infraestrutura.

> ARTIGO 105-
> Será outorgada mediante licença direta as concessões de uso e exploração sobre determinadas porções do espetro radioelétrico disponível, nos casos siguintes:
> [...]

> 3. Quando o solicitante for um organismo público nacional, estatal ou municipal, para a satisfação de suas necessidades comunicacionais.
> 4. Quando trata-se do uso do espectro radioelétrico em matéria de radiodifusão e televisão aberta. [...]
> 6. Quando seja necessário para a satisfação de obrigações de serviço universal. (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 53, grifo nosso, tradução nossa).

A contradição no discurso da Lei Orgânica está na estrutura de poder responsável por regular, administrar e fiscalizar a exploração do espectro radioelétrico, especialmente no modelo de concessão direta, via Poder Executivo, de rádio e televisão aberta. Não há espaço nos órgãos reguladores, Comissão Nacional de Telecomunicações, através do Conselho Diretivo, para representações externas ao Estado, ao Poder Executivo. É uma forma de censura indireta à liberdade de expressão considerada pelo Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos. Somado a isso encontra-se a penalização com restrição de liberdade para o uso "clandestino" do espectro radioelétrico, medida igualmente criticada, com solicitação de abolição, pela CIDH e RELE. Não obstante, um avanço considerável é garantir, reconhecendo como direito humano à comunicação, as outorgas de concessão comunitária dentro do espectro de rádio e TV abertos.

> ARTIGO 200 -
> O Estado promoverá a existência de estações de radiodifusão sonora e televisão aberta comunitárias de serviço público, sem fins lucrativos, como meios para a comunicação e atuação, plural e transparente, das comunidades organizadas em seu âmbito respectivo. Seu regime, ordenamento, características, requisitos e limitações se determinam mediante regulamento, em concordância com o Plano Nacional de Telecomunicações e o Quadro Nacional de Atribuição de Faixas de Frequência (CUNABAF). (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 96-97, tradução nossa).

O regime sancionatório, para os casos de infrações e crimes, prevê advertência pública, multa, revogação da habilitação administrativa ou concessão, interdição de atividades clandestinas, inabilitação, confisco de materiais e equipamentos e prisão (Art. 59 e 189) (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 76 – 91 - 92). A revogação da habilitação administrativa ou concessão, sem prejuízo de possíveis multas, será determinada em casos de violação dos parâmetros de qualidade, cobertura e eficiência determinados pela Comissão Nacional de Telecomunicações; a não utilização efetiva do espectro outorgado; em casos de interferência dolosa aos serviços de telecomunicações; o não pagamento de tributos legais; e na reincidência de algumas dessas infrações. (Art. 171) (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 83-84).

> TITULO XIII

> DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS
> CAPÍTULO I
> DISPOSIÇÕES FINAIS
> ARTIGO 191.-
> Nenhuma pessoa natural ou jurídica ou grupo de pessoas pode, por si ou através de outra pessoa, obter em concessão ou chegar a controlar mais de uma estação de radiodifusão ou televisão aberta, na mesma faixa de frequência por localidade. Esta mesma restrição opera com relação aos acionistas de uma empresa concessionária.
> Pelo regulamento pode estabelecer-se outras restrições que garantem a pluralidade e democratização na distribuição e uso de tais recursos.
> Em todo caso, o Estado pode reservar-se para si frequências em cada uma das faixas de radiodifusão sonora e de televisão aberta, comprendidas no Quadro Nacional de Atribuição de Faixas de Frequências (CUNABAF). [...] (COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 91-92, grifo nosso, tradução nossa).

Neste Artigo o discurso reconhece a inconciliável relação entre concentração dos meios de radiodifusão (rádio e TV abertas) e pluralidade e democratização no uso do espectro radioelétrico. Além de explicitar a proibição do acúmulo de habilitação administrativa pelo mesmo concessionário, registra a necessidade de regulamentar outras restrições.

No campo das transmissões, a Lei faculta ao Presidente da República, diretamente ou através da Comissão Nacional de Telecomunicações, "ordenar [...] as empresas de radiodifusão sonora e televisão aberta a transmissão gratuita de mensagens ou pronunciamentos oficiais, da Presidência ou Vice-presidência da República ou dos Ministros" (Art. 192 - COMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL, 2000, p. 93, tradução nossa). Em boa parte dos Relatórios da CIDH e da RELE, nessa década, o Poder Executivo da Venezuela é criticado, por vezes nominalmente, por utilizar de forma abusiva a prerrogativa que lhe é garantida pela presente Lei. Pesquisas acadêmicas são apresentadas quantificando, em horas, a presença do Presidente Hugo Chávez nos canais e emissoras abertas de radiodifusão, a exemplo de um pronunciamento de sete horas ininterruptas. Por sua vez, em declarações escritas à Comissão e a Relatoria, o Poder Executivo fundamenta sua defesa no cenário de hostilidade e polarização partidária entre o governo e setores da elite venezuelana detentora da exploração de radiodifusão sonora e de televisão.

O Regulamentação da Lei Orgânica detalha as regras sobre as habilitações administrativas e as concessões do uso e exploração do espectro radioelétrico (radiodifusão sonora e televisão aberta; radiodifusão sonora e televisão aberta comunitárias de serviço público, sem fins lucrativos), de acordo com a Lei Orgânica. As habilitações administrativas podem ser usadas com ou sem fins lucrativos. Estas últimas devem ser exploradas por pessoas

jurídicas não comerciais, com objetivos voltados a satisfazer ao interesse público (Art. 6 e 7) (2000, p. 3).

A Lei de Responsabilidade Social em Rádio, Televisão e Meios Eletrônicos (2004), mais conhecida como Lei Resorte, divide opiniões. Aclamada por segmentos do campo da luta pelo reconhecimento, garantia e efetivação do direito humano à comunicação, especialmente as frentes pela democratização dos meios de comunicação; e criticada por Associações de Radiodifusores e pela Comissão Interamericana e Relatoria para a Liberdade de Expressão, a Lei de Responsabilidade Social recebe a defesa do governo:

> Em comunicação de 13 de agosto de 2009 o Estado manifestou que o objetivo de dita norma é:
> concede[r] à produção nacional, e especialmente à produção nacional independente, um papel protagônico na nova orden comunicacional, [que] antes […] se encontrava concentrada nos grandes meios de comunicação, os quais limitavam o desenvolvimento da democracia participativa e protagônica. […] A Lei Resorte democratiza o espetro radioelétrico […] [e] permite a participação da cidadania na produção dos conteúdos dos meios de comunicação, democratizando e rompendo as barreiras à liberdade de expressão que estabeleciam os próprios meios de comunicação ao concentrar a produção de conteúdos que transmitiam que em oportunidades obedeciam a interesses obscuros, econômicos e de poder que não respondiam aos interesses do coletivo. Agora existe no rádio e televisão uma pluralidade de conteúdo que garante e promove a liberdade de expressão na Venezuela. Distante de pretender ser uma lei excludente, é um instrumento jurídico necessário para garantir a inclusão social e promover o desenvolvimento de conteúdos de rádio e televisão feitos por venezuelanos para os venezuelanos. (OEA;CIDH;RELE, 2009, p. 167, tradução nossa).

A Lei Resorte regulamenta a responsabilidade social, na difusão e recepção dos conteúdos de rádio, televisão e outros meios eletrônicos, de provedores, anunciantes, produtores e produtoras nacionais independentes, usuários e usuárias. Trata da normatização das produções de rádio (AM e FM), televisão (UHF, VHF e comunitárias de serviço público) e das veiculadas também na televisão por assinatura. Apresenta classificação indicativa (tipos de programação e conteúdos por faixa etária) com a estrutura semelhante a existente no Regulamento Parcial sobre Transmissões de Televisão, contudo a definição dos tipos de mensagens, embora com subjetividade análoga, não envereda para a discriminação. Algumas das expressões consideradas proibidas (“incitação ao ódio”, “propaganda de guerra”, “indução ao homicídio) são semelhantes às não protegidas pelos Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos.

O diferencial e avanço da Lei Resorte é o discurso sobre democratização e participação direcionado à produção de conteúdo e à exploração da radiodifusão; à produção

nacional e nacional independente; e a criação da Comissão de Programação e Alocação da Produção Nacional Independente. Nas disposições gerais sobre o objeto e âmbito de aplicação da Lei, o discurso conclama o equilíbrio democrático entre os deveres, direitos e interesses dos usuários e prestadores dos serviços de radiodifusão "[...]a fim de promover a justiça social e de contribuir com a formação da cidadania, a democracia, a paz, os direitos humanos, a cultura, a educação, a saúde e o desenvolvimento social e econômico da Nação" (Art. 1)(CONATEL, 2010, p. 5, tradução nossa). Todos esses objetivos são fundamentados em conformidade com as normas e princípios constitucionais da legislação para a proteção integral de meninos, meninas e adolescentes, da livre concorrência e com a Lei Orgânica de Telecomunicações.

> **Artigo 2**
> **Interesses, Ordem Pública e Princípios de Aplicação e Interpretação**
> O espetro radioelétrico é um bem de domínio público; a matéria regulada nesta Lei é de interesse público e suas disposições são de ordem pública.
> A interpretação e aplicação desta Lei está sujeita, sem prejuízo dos demais princípios constitucionais, aos seguintes princípios: livre expressão de ideias, opiniões e pensamentos; comunicação livre e plural; proibição de censura prévia; responsabilidade ulterior; democratização; participação; solidaridade e responsabilidade social; soberanía; seguridade da Nação e livre competência.
> Na relação jurídica dos prestadores de serviços de rádio e televisão e de difusão por licença, com os usuários e usuárias:
> 1. Quando dos ou mais disposições ou leis regulem uma mesma situação relacionada com a matéria objeto desta Lei, se aplicará aquela que mais favoreça aos usuários e usuárias.
> 2. Quando sobre uma mesma norma, referida à materia objeto desta Lei, surjam dos ou mais interpretações, será acolhida a interpretação que mais favoreça aos usuários e usuárias dos serviços de rádio e televisão. Em todo caso na interpretação e aplicação da presente Lei, se atenderá preferentemente a seu caráter de ordem pública. (CONATEL, 2010, p. 5-6, grifo nosso, tradução nossa).

O discurso acima deixa em evidencia a proteção da liberdade de expressão dos provedores e usuários, mas defende a prioridade dos usuários por questões de domínio público, interesse e ordem pública. As limitações impostas, direta ou indiretamente, e os casos de proibições tácitas são fundados nos princípios constitucionais e na "livre expressão de ideias, opiniões e pensamentos; comunicação livre e plural", ou seja a Regulamentação se propõe a garantir e não violar os direitos humanos, especificamente à liberdade de expressão. Uma das vertentes da garantia seria justamente a proteção dos usuários, sobretudo crianças e adolescentes, contra abusos provenientes dos conteúdos transmitidos pelos meios de comunicação.

> **Artigo 3**
> **Objetivos Gerais**
> Os objetivos gerais desta Lei são:
> 1. Garantir que as famílias e as pessoas em geral contem com os mecanismos jurídicos que lhes permitam desenvolver de forma adequada o papel e a responsabilidade social que lhes corresponde como usuários e usuárias, em colaboração com os prestadores de serviços de divulgação e com o Estado.
> 2. Garantir o respeito à liberdade de expressão e informação, sem censura, dentro dos limites próprios de um Estado democrático e social de Direito e de Justiça e com as responsabilidades que acarreta o exercício de dita liberdade, em conformidade com a Constituição da República, os tratados internacionais ratificados pela República Bolivariana de Venezuela em matéria de direitos humanos e a lei.
> 3. Promover o efetivo exercício e respeito dos direitos humanos, em particular, os que se referem à proteção da honra, vida privada, intimidade, própria imagem, confidencialidade e reputação e ao acesso a uma informação oportuna, verídica e imparcial, sem censura.
> 4. Procurar a difusión de informação e materiais dirigidos às crianças e adolescentes que sejam de interesse social e cultural, encaminhados ao desenvolvimento progressivo e pleno de sua personalidade, atitudes e capacidade mental e física, o respeito aos direitos humanos, aos seus pais, a sua identidade cultural, a das civilizações distintas a sua, a assumir uma vida responsável em liberdade, e a formar de maneira adecuada consciência da compreensão humana e social, paz, tolerância, igualdade dos sexos e amiszade entre os povos, grupos étnicos, e pessoas de origem indígena e, em geral, que contribuam à formação da consciência social de crianças, adolescentes e suas famílias. (CONATEL, 2010, p. 6-7, grifo nossa, tradução nossa).

Os objetivos expostos detalham a relação dialética entre a garantia e os possíveis limites da liberdade de expressão e do acesso à informação no Estado democrático de direito. A todo momento o discurso trabalha com a relevância de garantir, sem censura prévia, os direitos à expressão livre de conteúdos, e com a responsabilidade social de respeitar outros direitos humanos. Uma das principais críticas realizadas pela CIDH e a RELE concentra-se no trecho grifado acima, por impor um paradigma informacional baseado em características subjetivas de oportunidade, verdade e imparcialidade. A tese da informação imparcial, por exemplo, há muito foi desconstruída pelos estudiosos da comunicação social e do jornalismo, passando a ser adotado o modelo da objetividade da notícia.

Entre os objetivos figuram ainda a promoção da difusão de produções nacionais e nacionais independentes; do equilíbrio entre os deveres, direitos e interesses de usuários e prestadores dos serviços; o fomento à difusão dos valores da cultura venezuelana, seus âmbitos e expressões; o desenvolvimento de facilidades para garantir o acesso aos conteúdos por pessoas com deficiência auditiva; e o incentivo à participação ativa e protagônica dos cidadãos (CONATEL, 2010, p. 6-7).

Capítulo IV
Da Democratização e Participação
Artigo 12
Organização e Participação Cidadã

Os usuários e usuárias dos serviços de rádio e televisão, com o objetivo de promover e defender seus interesses e direitos comunicacionais, pode organizar-se de qualquier forma lícita, entre outras, em organizações de usuários e usuárias. São direitos dos usuários e usuárias, entre outros, os seguintes:

1. Obter dos prestadores de serviços de rádio e televisão, prévia a sua difusão, informação acerca dos programas e infocomerciais, nos termos que estabeleça a lei.
2. Dirigir solicitações, queixas ou reclamações vinculadas com os objetivos gerais desta Lei, aos prestadores de serviços de rádio e televisão, e que os mesmos sejam recebidos e respondidos dentro de quinze dias úteis seguintes a sua apresentação.
3. Promover e defender os direitos e interesses comunicacionais, de forma individual, coletiva ou difusa frente as instâncias administrativas correspondentes.
4. Acessar os registros das mensagens difundidas através dos serviços de rádio e televisão, que leva a Comissão Nacional de Telecomunicações, de acordo com a lei.
5. Participar do processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas destinadas à educação para a percepção crítica das mensagens difundidas pelos servicios de rádio ye televisão.
6. Participar das consultas públicas para a elaboração dos instrumentos normativos sobre as matérias previstas nesta Lei.
7. Apresentar projetos sobre a educação para a percepção crítica das mensagens ou de investigação relacionada com a comunicação e difusão de mensajes através dos serviços de rádio e televisão, e obter financiamento de acordo com a lei.
8. Acessar espaços gratuitos nos serviços de rádio, televisão e difusão por subscrição, de conformidade com a lei.
9. Promover espaços de diálogo e intercâmbio entre os prestadores de serviços de rádio e televisão, o Estado e os usuários e usuárias.

[...]

O Capítulo IV garante um dos pilares fundamentais à garantia do direito humano à comunicação, o controle social, não estatal e não empresarial dos meios de comunicação, em especial os serviços de radiodifusão, fundamentado principalmente no "domínio público", "interesse público" e "democratização" e "respeito aos direitos humanos". A garantia do protagonismo cidadão, de usuários ou não dos serviços, possibilita a emergência das diversidades no processo de produção de conteúdo e exploração do espaço público midiático.

As organizações, por sua vez, não podem ter fins lucrativos; devem ser integradas por vinte pessoas, no mínimo, sem qualquer vínculo profissional ou empresarial com os prestadores de serviço de rádio e televisão e estão proibidas de serem financiadas ou subvencionadas por pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, que possam condicionar ou inibir suas atividades CONATEL, 2010, p.16-18).

Na perspectiva da democratização dos serviços de radiodifusão a Lei Resorte determina aos prestadores exibirem diariamente, no mínimo, três horas de programação cultural, educativa, informativa, de opinião, e recreativa dirigida especialmente à crianças e adolescentes, estes com protagonismo na exibição e produção dos conteúdos. São obrigados, igualmente, a difundirem sete horas diárias de produção nacional, com quatro horas de produção nacional independente; em horários supervisionados pela classificação da Lei, três horas diárias de produção nacional e uma hora de produção nacional independente. De forma nenhuma um mesmo produtor independente poderá ocupar mais de 20% do período de difusão semanal que corresponda à produção nacional independente (Art. 14)(CONATEL, 2010, p.20-21).

> **Artigo 15**
> **Comissão de programação e alocação de produção nacional independente**
> Cria-se uma Comissão de Programação de Televisão, a qual tem por função, estabelecer os mecanismos e as condições de alocação dos espaços aos produtores nacionais independentes, com o fim de garantir a democratização do espectro radioelétrico, a pluralidade, a liberdade de criação e a garantia de condições efetivas de concorrência. (CONATEL, 2010, p.21-22, grifo nosso, tradução nossa).

A Comissão é integrada por um representante do organismo regulador, do Executivo Nacional; um representante dos prestadores de serviços de televisão; dois produtores nacionais independentes e das organizações de usuários e usuárias. Com o mesmo objetivo e quadro de representações é criada a Comissão de Programação de Rádio. Os organismos governamentais com prerrogativa em matéria de responsabilidade social em rádio, televisão e meios eletrônicos são a Comissão Nacional de Telecomunicações e o Diretório de Responsabilidade Social (criado pela Lei Resorte) (Art. 19 e 20)(CONATEL, 2010, p.25-27).

> **Artigo 20**
> **Diretório de Responsabilidade Social**
> Cria-se uma Diretoria de Responsabilidade Social, a qual estará integrada pelo Diretor ou Diretora Geral da Comissão Nacional de Telecomunicações, quem o presidirá, e um representante por cada um dos organismos seguintes: o Ministério do Poder Popular ou organismo com competência em matéria para a comunicação e a informação, o Ministério do Poder Popular ou organismo com competência em matéria de cultura, o Ministério do Poder Popular ou organismo com competência em matéria de educação e esporte, o Ministério do Poder Popular ou organismo com competência em matéria de povos indígenas, o ente ou organismo com competência em matéria de proteção ao consumidor e ao usuário, o Instituto Nacional da Mulher, o Conselho Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, um representante das igrejas, dos representantes das organizações dos usuários e usuárias inscritas frente a Comissão Nacional de Telecomunicações, e um

> docente em representação das escolas de comunicação social das universidades nacionais. (CONATEL, 2010, p.26-27, tradução nossa).

O Diretório é mais um espaço com participação governamental e não governamental, sem representação dos prestadores de serviço, com a atribuição de acompanhar o cumprimento dos dispositivos da Lei Resorte. Entre suas competências estão a discussão e aprovação das normas técnicas derivadas da Lei; o estabelecimento e aplicação das sanções; e a discussão e aprovação das recomendações a serem propostas à Comissão Nacional de Telecomunicações em casos de revogação de habilitação ou não renovação de concessões (CONATEL, 2010, p.26-27).

> [...]
> **Artigo 27**
> **Proibições**
> Nos serviços de rádio, televisão e meios eletrônicos, não está permitida a difusão de mensagens que:
> 1. Incitem ou promovam o ódio e a intolerância por razões religiosas, políticas, por diferença de gênero, por racismo ou xenofobia.
> 2. Incitem ou promovam e/ou faça apologia ao crime.
> 3. Constituam propaganda de guerra.
> 4. Fomentem ansiedade nos cidadãos ou alterem a ordem pública.
> 5. Desconheçam as autoridades legitimamente constituidas.
> 6. Induzam ao homicídio.
> 7. Incitem ou promovam o incumprimento do ordenamento jurídico vigente. (CONATEL, 2010, p.30, tradução nossa).

No que se refere aos procedimentos de sanção, a não observância dos conteúdos proibidos, pode ser sancionada com multa, suspensão da habilitação administrativa e revogação da habilitação e da concessão. Neste regime sancionatório entram, de igual maneira, expressões que promovam e incitem a desordem pública, façam apologia ao crime, realizem discriminação, utilizem o anonimato e sejam contrárias a segurança da Nação. (Art. 29) (CONATEL, 2010, p.37-38).

Embora a grande maioria das expressões consideradas passíveis de sanção estejam fora do conjunto de expressões não protegidas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Lei Resorte cria mecanismos democráticos de controle social e governamental, com participação de diversos segmentos da sociedade, inclusive dos radiodifusores, além de apresentar dispositivos para as questões de aplicação e interpretação da Lei, baseados na garantia da liberdade de expressão e nos demais direitos humanos.

No conjunto das legislações da década de 2000, sob um contexto de governos progressistas, de esquerda e centro-esquerda, é flagrante a transformação nos discursos das legislações dos serviços de radiodifusão dos Estados nacionais, com maior ou menor impacto

na garantia do direito à liberdade de expressão e do direito humano à comunicação. É possível congregá-los em dois grupos com características discursivas bem marcadas.

No primeiro grupo está Argentina e Venezuela com legislações que revogam os antigos textos legais da então ditadura militar, ampliam a abrangência e os objetivos dos serviços de radiodifusão, promovem espaços de controle social, estimulam a diversidade nas produções nacionais e independentes, fomentam a produção regional e local descentralizando o foco das grandes cidades, relacionam a liberdade de expressão com a responsabilidade do seu exercício respeitar outros direitos humanos. Ambas garantem diretamente a liberdade de expressão com participação democrática na exploração do espectro radioelétrico, na produção e difusão dos conteúdos. Contudo ainda apresentam dispositivos com forte ingerência estatal na composição dos espaços de regulação e fiscalização e regras sobre restrições de conteúdo com forte apelo subjetivo, abrindo possibilidades de censura indireta aos profissionais e meios de comunicação.

O segundo grupo, reunindo Brasil, Chile, Bolívia[131], Equador e Uruguai, não apresenta mudanças significativas nas legislações de radiodifusão, pois ainda permanecem com as legislações dos regimes autoritários. Não obstante alterações e atualizações, estas limitam-se a mudanças administrativas e técnicas.

[131] Bolívia e Equador garantem a liberdade de expressão e o direito humano à comunicação em suas constituições.

XXVIII

AQUÍ TERMINO (1949)

Este libro termina aqui. Ha nacido
de la ira como uma brasa, como los territórios
de bosques incendiados, y deseo
que continue como un árbol rojo
propagando su clara quemadura.
Pero no sólo cólera en sus ramas
encontraste: no sólo sus raíces
buscaron el dolor sino la fuerza,
y fuerza soy de piedra pensativa,
alegria de manos congregadas.
Por fin, soy libre adentro de los seres.
Entre los seres, como el aire vivo,
y de la soledad acorralada
salgo a la multitud de los combates,
libre porque en mi mano va tu mano,
conquistando alegrias indomables.
Libro común de un hombre, pan abierto
es esta geografia de mi canto,
y uma comunidad de labradores
alguna vez recogerá su fuego
y sembrará sus llamas y sus hojas
outra vez em la nave de la tierra.
Y nacerá de nuevo esta palavra,
tal vez en outro tiempo sin dolores,
sin las impuras hebras que adhirieron
negras vegetaciones en mi canto,
y otra vez en la altura estará ardiendo
mi corazón quemante y estrellado.
Así termina este libro, aqui dejo
mi Canto general escrito
en la persecución, cantando bajo
las alas clandestinas de mi pátria.
Hoy 5 de febrero, en este año
de 1949, en Chile, en "Godomar
de Chena", algunos meses antes
de los cuarenta y cinco años de mi edad

(Pablo Neruda – CANTO GENERAL)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal dessa pesquisa fundou--se na investigação do processo de garantia formal do Direito Humano à Comunicação na América Latina e suas contradições, a partir da experiência de sete Países da UNASUL, com foco nas relações entre Estado, política, liberdade, comunicação, serviço público de radiodifusão e Direitos Humanos. O percurso de aproximação ao objeto realizou um aprofundamento sobre o conceito da comunicação como direito humano e suas relações com o conceito da liberdade de expressão; analisou os discursos plasmados e ocultados nos Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE), e no marco regulatório dos serviços públicos de radiodifusão da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela, durante as décadas de 1980, 1990 e 2000.

A observação teórico/conceitual identifica os matizes da relação entre o Direito Humano à Liberdade de Expressão e o Direito Humano à Comunicação. O estudo, partindo de uma pesquisa sobre a construção desses conceitos à luz das teorias da comunicação e dos Direitos Humanos, em âmbito global, demonstra na atual investigação a urgência de pensá-los, interpelá-los com fundamento nas epistemologias do sul e sobre o sul. A trajetória aporta em território latino-americano, identificando a premência histórica de ressignificar a apreensão desses direitos, enquanto condição material e simbólica à confrontação dentro e contra o sistema do Capital na sua variante neoliberal.

A discussão sobre a Liberdade de Expressão e o Direito Humano à Comunicação, suas possíveis garantias no discurso normativo dos países analisados requisitou a agregação do legado contextual da neocolonização e do imperialismo. A lupa necessária a esta análise não pôde ser, unicamente, a mesma utilizada pelo pensamento científico europeu ou estadunidense. Como em outras dimensões da vida social, aquela relacionada à comunicação e as liberdades na América Latina também impôs um descondicionamento do olhar ao norte.

O caminho explorado, *a priori*, manifesta não ser possível falar de Liberdade de Expressão e Direito Humano à Comunicação como sinônimos, como um só significante. Ambos são direitos humanos fundamentais, mas dois direitos, com características, demandas e abrangência diferenciadas. Direitos Humanos indivisíveis entre si, não há como separá-los, porque a Liberdade de Expressão constrói o principal caminho ao Direito Humano à

Comunicação, este é integrado obrigatoriamente por aquele, não há meio termo; são interdependentes, pois um não se realiza plenamente sem o outro.

Em hipótese alguma defronta-se com uma questão meramente semântica, ou abstrata. As variáveis são mais complexas, alicerçadas na vinculação dialética entre estrutura e superestrutura. O problema é discursivo, sendo assim forjado na história, nas condições materiais e simbólicas do traçado histórico, por conseguinte um problema político, socioeconômico, cultural e ideológico.

A Liberdade de Expressão é vindicada inicialmente como um direito individual, de emitir e receber informação livremente, por quaisquer meios, sem barreiras de nenhuma ordem, jurídica, política, técnica ou ideológica. Com o advento das mídias massivas esse direito passa a ser concebido também como coletivo. A compreensão de que o fluxo livre de bens simbólicos através dos meios de comunicação de massa e o acesso livre ao conteúdo desses meios é a condição primordial ao exercício pleno da Liberdade de Expressão foi dominante até o início da segunda metade do século XX.

As vozes periféricas do mundo pós-colonial, aprisionadas na ausência das tecnologias midiáticas, no subdesenvolvimento econômico, assoladas pela violência social e simbólica, são silenciadas e condenadas a serem as que não sabem. As vozes do Sul, abandonadas ao seu destino de solidão, embargam a certeza moderna da sociedade da informação, e confrontam a utopia da comunicação baseada na hierarquia, na verticalização.

Passa a ser interpelada a relação entre os que pronunciam e os que são pronunciados; a industrialização e comercialização dos bens culturais; a comunicação unicamente para o desenvolvimento econômico; a epistemologia fechada no saber científico; o determinismo histórico/técnico/instrumental; a dualidade mecanicista; o capital expansionista; a democracia somente representativa; o sistema privado de radiodifusão; a formação de monopólios e oligopólios midiáticos; em fim o marco legal da Liberdade de Expressão sob os limites da ordem capitalista.

As vozes do Sul dizem não ser mais a Liberdade de Expressão, da forma até então garantida e praticada, o suficiente diante da relação desigual instalada entre os povos do Norte e os povos do Sul, entre neocolonizadores e os neocolonizados. Apontam justamente a solidariedade entre as assimetrias socioeconômicas e as desigualdades de participação no espaço público midiatizado, como as condições materiais e cognitivas a serem rivalizadas. A

luta por uma nova ordem econômica mundial está interligada à batalha por uma nova ordem mundial da informação e da comunicação.

O fluxo unilateral, no sentido do centro à periferia, adultera o potencial emancipatório da comunicação. A Liberdade de Expressão transforma-se apenas no direito de alguns dizerem a palavra e uma grande parcela apenas escutá-la. O paradigma societal sob a ordem do Capital, no capitalismo industrial, financeiro e transnacional impõe limites à liberdade e à comunicação. Mais uma vez a realidade suplanta o discurso e outro Direito Humano é vindicado para além da Liberdade de Expressão: o Direito Humano à Comunicação.

A concepção eurocêntrica da Liberdade de Expressão, hegemônica, sobretudo a partir das vozes empresariais da radiodifusão, depara-se com o discurso incompatível do Direito Humano à Comunicação. O novo direito coloca sob rasura Declarações e Tratados Internacionais em matéria de Direitos Humanos, pois encontra-se não apenas no marco dos direitos civis e políticos, mas sobretudo é um direito económico, social e cultural. A fala do sul, contextualizada nas demandas da sua realidade de expropriação e violência, aponta o seu próprio caminho em busca de dignidade, de liberdade e de comunicação. Apresenta um novo paradigma emergente da utopia da comunicação: o Direito Humano à Comunicação.

A comunicação dialógica é o fundamento epistemológico do novo Direito Humano. Não apenas a visão limitada de diálogo interpessoal, mas avançando ao diálogo entre coletivos, entre segmentos da sociedade, entre os povos, igualmente base da interculturalidade. Na sua sustentação estão igualmente o modelo epistemológico aberto a outros saberes; o compromisso histórico emancipatório; a dialética como dinâmica histórica; a democracia radical/participativa; a diversidade cultural da "luta pela igualdade, mas também pelo reconhecimento da diferença" (SANTOS, 2009, p. 4.). Nessa perspectiva está a defesa da exploração do serviço público de radiodifusão para fins não comerciais, a necessária garantia formal nos marcos regulatórios de Direitos Humanos e nas legislações nacionais de radiodifusão e a luta contra o Capital (anticapitalista e antineoliberal) .

O Direito Humano à Comunicação é mais do que um estágio avançado de plena realização da Liberdade de Expressão, é um elemento fundamental à alternativa de um novo estágio social, de transformações radicais nas relações políticas, econômicas e culturais, é uma experiência de enfrentamento ao Capital, "a sua *base causal* – o sistema dado de controle metabólico" (MÉSZAROS, 2011, p.39). Contudo, a passagem pelo exercício de dizer e receber a palavra, sem barreiras, por quaisquer meios é condição primeira, mas não derradeira, não encerrada, suficiente.

O Direito Humano à Comunicação, tendo como um dos seus pilares a liberdade de expressão muito além da liberal/individualista, insere-se nesse contexto de desafios civilizatórios, preponderantemente. Simplesmente garantir a liberdade de expressão dos indivíduos, na prática da sociedade moderna capitalista foi e continua sendo, por exemplo, garanti-la aos monopólios e oligopólios da comunicação, ou seja, aos grupos privados com fins lucrativos que exploram concessões públicas de rádio e televisão abertas. Não opera nenhuma mudança na luta contra o sistema sociometabólico do capital. Ao contrário, amplia-se a legitimação do uso desses meios, bens públicos, unicamente para fins e interesses privados, sem uma cartela objetiva de limites. O caminho não é a interdição da liberdade de expressão conquistada, mas a ampliação do alcance dos sujeitos detentores em teoria e na prática. A luta pelo Direito Humano à Comunicação pode ser compreendida como radical.

A herança colonialista e posteriormente do imperialismo não foi apenas a desigualdade econômica e social; a imposição da política e da democracia eurocêntrica, mas a interdição sectária do saber local, ou seja a deslegitimação do pensamento da colônia, do subalterno, como possibilidade de compreender o mundo a partir de sua própria episteme. A raiz desse processo é muito bem analisada por QUIJANO (2000, p.121) quando aponta as origens da "colonialidade do poder". "Todo esse acidentado processo implicou no longo prazo uma colonização das perspectivas cognitivas, dos modos de produzir ou outorgar sentido aos resultados da experiência material ou intersubjetiva, do imaginário, do universo de relações intersubjetivas do mundo; em suma, da cultura"(QUIJANO (2000, p.121, tradução nossa). E a colonialidade do poder age direta e indiretamente no discurso.

A pesquisa documental, no âmbito do Sistema Regional Interamericano de Direitos Humanos e dos Estados nacionais, identificou uma ordem do discurso alicerçada em silêncios, contradições, separações, exclusões, diferenças e antagonismos no processo de garantia formal da liberdade de expressão e do Direito Humano à Comunicação. Deparou-se igualmente com fissuras narrativas à ordem discursiva, contra discursos, vozes interpelando a "vontade de verdade".

Verificou-se no espaço do direito (enquanto história de conflito e disputa a legitimar ou desnaturalizar paradigmas) e da lei (instrumento de poder a garantir privilégios e direitos) uma permanente dialética, com resultados históricos desiguais é fato, no entanto em constante processo de transformação. Há a presença do domínio e freios à dominação; o discurso do interesse privado como se público o fosse, mas a vocalização legítima do interesse público.

O direito e a lei operam ideologicamente, esta no sentido não de negar a realidade, mas de mascarar seus condicionamentos históricos, de construir uma representação da realidade marcada por interesses não pensados como tais, não reconhecidos como tais, portanto inquestionáveis (PAULO NETO, 2002)[132]. Todavia, como observa Thompson (1997, p. 353,) "muitíssimas vezes isso pode ser verdade, mas não é toda a verdade".

Os condicionamentos históricos põem o direito e a lei a serviço do desvelamento crítico da realidade, construindo um ambiente social na qualidade de práxis. A história do direito, instrumentalizado pelo discurso legal, é a da instauração da ordem, da organização, da positivação do contrato social, contudo não é somente o lugar hegemônico da ordem opressiva. Pode ser o território da ordem emancipatória.

Portanto, afirma Thompson que "[...] a lei (concordamos) pode ser vista instrumentalmente como mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora. Mas devemos avançar um pouco mais em nossas definições" (THOMPSON, 1997, p. 353, grifo do autor). A lei não é apenas uma expressão exclusiva da classe dominante, é algo mais intricado. "Falar em relações de classe mediadas pela lei é diferente de dizer que a lei não passa da tradução dessas relações" (THOMPSON, 1997, p. 353, grifo do autor).

Assim, um dos caminhos de luta emancipatória, ainda é o da lei, da norma, da garantia formal de direitos, igualmente como espaço de conquista. O reconhecimento, a promoção, a proteção e a efetivação do Direito Humano à Comunicação passa, impreterivelmente, pela sua garantia formal. Consequentemente, exige a garantia formal da Liberdade de Expressão para além da extensão do mundo, mas voltada à comunicação do mundo. Entre os desafios de encontrar alternativas na ordem do Capital, no enfrentamento dos seus efeitos políticos, sociais, econômicos, culturais, ideológicos e comunicacionais através da radiodifusão, situa-se a interpelação do direito e da lei enquanto discurso dessa ordem. Entre os desafios de encontrar alternativas à ordem do Capital, na luta contra suas causas estruturantes, encontra-se a transformação discursiva do direito e da lei para além dessa ordem. É a dialética do direito e da lei como espaço de conflito e disputa por hegemonia.

---

[132] Disponível em: https://www.google.com.br/#q=jos%C3%A9+paulo+neto+aula+na+ufpe; Acesso em: 09/05/2015.

Os documentos analisados expressam uma parte da história construída à luz do direito e da lei na América Latina, com foco na comunicação, na liberdade, no serviço público de radiodifusão e nos Direitos Humanos. De forma nenhuma é unicamente a história da Liberdade de Expressão e do Direito Humano à Comunicação nos anos 1980, 1990 e 2000, mas são muitas outras, pretéritas, contemporâneas, interligadas. Os Relatórios sobre Direitos Humanos da CIDM, os Relatórios específicos sobre Liberdade de Expressão da RELE; e as legislações nacionais de radiodifusão dos sete países integrantes da UNASUL, conjuntamente, exprimem um componente da história política, econômica, social, cultural e ideológica da região ao Sul do continente. As palavras ditas, o não dito, a opacidade do discurso, a "vontade de verdade", as repetições desvelam, especialmente a história de expropriação e violência, de desigualdade, injustiça, opressão e mordaça vivida pelos povos latino-americanos. Por outro lado, o discurso analisado igualmente revela as experiências de libertação, de insurreição, de interpelação e desmistificação da ordem.

Foram analisados ao todo 29 Relatórios Anuais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo 8 Relatórios da CIDH na década de 1980; 10 Relatórios na década de 1990, com 8 da CIDH e 2 da RELE; e 11 Relatórios da década de 2000, todos da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. Os documentos são um retrato da situação do continente em cada época estudada, mas transcendem o tempo cronológico. As preocupações da CIDH na década de 1980 fazem emergir o demorado e dificultoso processo de redemocratização dos países.

A assunção do Estado Democrático de Direito, em quase todos os Estados investigados, com exceção do Chile, em detrimento dos regimes ditatoriais, não impõe automaticamente a experiência democrática às relações sociais. O discurso da Comissão está totalmente voltado à promoção, proteção e consolidação da democracia representativa na região. Embora um dos principais crimes das ditaduras tenha sido a censura civil e política, aos indivíduos e aos veículos de comunicação, os Relatórios pouco discutem diretamente o tema da Liberdade de Expressão nesse período. Aparece pontualmente a partir de 1985, ganhando mais espaço nos Relatórios finais da década.

Quando o tema da Liberdade de Expressão surge está sempre vinculado aos meios de comunicação, sobretudo à imprensa e aos jornalistas. O fim das leis que imprimem restrições ao trabalho jornalístico, como as chamadas leis de desacato, e a aprovação de leis que garantam o acesso às informações em poder dos Estados são os principais temas relacionados com esse Direito Humano. Não há nenhuma alusão ao tema do Direito Humano à

Comunicação. Tampouco o discurso da Comissão, nesse período, enfrenta o tema da concentração midiática, da privatização do espaço público de radiodifusão, da censura imposta por essa conformação do sistema midiático na América Latina. Ao contrário, as mídias e os jornalistas são as principais vítimas da violação à Liberdade de Expressão no continente, seja por legislações arbitrárias, assassinatos, ameaças, intimidação, e agressão física.

Os relatórios da década de 1990 reiteram a importância da democracia representativa na região e vinculam seu êxito também ao exercício pleno da Liberdade de Expressão. Novamente as denúncias e recomendações giram em torno dos jornalistas e comunicadores sociais e dos veículos de imprensa. A Comissão expõe incansavelmente a violação da Liberdade de Expressão desse segmento da sociedade até os dois últimos Relatórios, quando entra em ação a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão. O que a RELE faz, além de continuar o discurso da Comissão, é trazer a tona e desenvolver o tema da formação de monopólios e oligopólios como entraves ao exercício pleno da Liberdade de Expressão. Igualmente nenhum dos Relatórios dessa época faz menção direta ao Direito Humano à Comunicação.

Sem dúvida, é na década de 2000 que a omissão e o silêncio da CIDH/RELE sobre o direito humano à comunicação são mais explícitos. O Relatório de 2008 faz inúmeros elogios às novas Constituições da Bolívia e do Equador, por garantirem a Liberdade de Expressão nos moldes da Declaração Americana e da Convenção Americana de Direitos Humanos. Contudo, as duas legislações nacionais explicitam dois direitos em separado: o Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão. O discurso da Comissão ignora não apenas as conquistas do povo boliviano e equatoriano, mas de toda uma história de luta global e regional em prol de um direito mais amplo que a Liberdade de Expressão.

Dessa forma, é possível observar:

1. A CIDH e a RELE ignoram a discussão acadêmica, social, econômica e política sobre os limites à Liberdade de Expressão, no capitalismo contemporâneo sob a ordem hegemônica do Capital;
2. O não dito sobre esta questão no discurso das acima citadas instâncias da OEA impede as mesmas de contribuírem atacando as causas dos problemas comunicacionais do continente, atuando apenas nos efeitos;
3. O discurso da CIDH/RELE potencializa a luta pela Liberdade de Expressão no Estado democrático de direito liberal, globalmente capitalista, negada sistematicamente, ainda, em muitos países da América Latina;

4. Contudo, esse mesmo discurso não avança ao Direito Humano à Comunicação, este fomentador de rupturas radicais com a democracia liberal e com a globalização capitalista dos atuais tempos.

Portanto, sugere-se:

1. O reconhecimento, nos documentos da CIDH/RELE, do Direito Humano à Comunicação, além da Liberdade de Expressão demandada pelo Estado democrático de direito liberal, sob a ordem do Capital, universalmente capitalista;
2. O fomento, por parte dessas instâncias da OEA, à inserção do Direito Humano à Comunicação no marco legal do Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos;
3. A observação sobre uma possível absolutização da Liberdade de Expressão de comunicadores sociais, dentre os quais estão os jornalistas, bem como de radiodifusores (rádio e televisão) privados com fins lucrativos. Tal poder absoluto e inquestionável, paradoxalmente, é uma ameaça à Liberdade de Expressão dos demais grupos sociais. Sendo assim, é prudente a esta Comissão e Relatoria separar objetivamente os veículos e profissionais que realmente cumprem com as normas regionais e globais em matéria de Direitos Humanos, daqueles contrariamente ao processo de promoção e proteção desses direitos. E exigir a posterior responsabilização dos violadores, por parte do Estado, de acordo com a jurisprudência nacional e internacional, mesmo sendo esta sanção a revogação de concessões de radiodifusão;
4. A denúncia dos Estados membros da OEA por omissão em relação à tomada de metidas necessárias ao combate sistemático de violações de Direitos Humanos pelos meios de comunicação, sobretudo os serviços públicos de radiodifusão (público/estatal, público/comercial, público não estatal/comercial), bem como em relação à ausência de legislações antimonopólicas ou antioligopólicas;
5. O fomento ao debate sobre a possibilidade de retirar do marco legal do Sistema Interamericano de Direitos Humanos a previsão de concessões de radiodifusão aberta a grupos privados com fins lucrativos. Estes continuariam a explorar os canais pagos de televisão e o nicho das rádios digitais, via internet, ambos ilimitados.

No universo das legislações nacionais sobre o serviço público de radiodifusão foram analisados 52 documentos, divididos entre os sete países estudados. Do total, 22 leis da

década de 2000, 16 de 1990, e 14 de 1980. No geral, as legislações de radiodifusão até a década de 2000, de todos os países sem exceção, tem um discurso marcadamente burocrático, técnico e com uma visão comercial da exploração das frequências eletromagnéticas. A análise foi realizada com base nos seguintes critérios:

1. Apresentar explicitamente a defesa da Liberdade de Expressão e do Direito Humano à Comunicação;

2. Incluir preceitos da democratização das mídias, como a diversidade cultural nos conteúdos e a pluralidade de meios na participação e acesso aos processos comunicacionais via radiodifusão ;

3. Ofertar dispositivos que garantam a participação da sociedade civil (organizações não governamentais e movimentos sociais e populares) na fiscalização do cumprimento da lei;

4. Dispor de critérios de outorgamento de concessões visando equilíbrio entre concessionários públicos/estatais, públicos/comerciais e públicos/não estatal/comercial; realizando uma divisão explícita;

5. Estabelecer condições objetivas de uso da frequência, de fiscalização, de sua revogação e renovação, com impeditivos à formação de monopólios e oligopólios;

6. Estipular quantitativamente e qualitativamente a veiculação da produção nacional (especialmente a produção independente), fomentando a descentralização dos conteúdos localmente e regionalmente;

7. Indicar limites à Liberdade de Expressão e ao Direito humano à Comunicação com base na promoção e proteção aos demais Direitos Humanos, conforme a normativa regional, as recomendações da CIDH/RELE.

Na década de 1980, as legislações apresentam a radiodifusão como um tipo de serviço das telecomunicações e todas, embora expressem o teor público do serviço, com fim ao interesse público, abrem a possibilidade da exploração privada/comercial. A administração e fiscalização do processo de outorga, implantação e execução dos serviços são hegemonicamente do Estado. Há uma forte tendência à restrição e explícita proibição dos conteúdos. O usuário não aparece como integrante do processo e nenhuma delas fala explicitamente em Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação. Todas apresentam algum dispositivo contra a concentração das frequências nas mãos de um mesmo titular privado, mas não explicam como e por quem será realizada essa fiscalização. Não existe sanção para a formação de monopólios e oligopólios. O discurso é totalmente voltado à proteção do Estado, tendo em vista que todas as legislações foram construídas e aprovadas em regimes ditatoriais.

Nos anos 1990, iniciam as primeiras mudanças do marco legal sob a égide do Estado Democrático de Direito. Brasil, Uruguai e Venezuela permanecem com as legislações antigas, com alterações apenas em alguns artigos. Os demais países, Argentina, Bolívia, Chile e Equador aprovam outro marco regulatório. Nem as alterações nos textos das legislações, nem as novas regulamentações avançam no sentido de garantir amplamente a Liberdade de Expressão ou garantem o Direito Humano à Comunicação. O discurso sobre a programação e os conteúdos continua ambíguo, vago e superficial, possibilitando restrições acima dos limites permitidos, ou seja o respeito aos Direitos Humanos. Estes, igualmente a palavra democracia, só aparecem explicitamente nos artigos da legislação da Argentina e do Chile, quando da apresentação dos princípios norteadores do serviço de radiodifusão, pós ditadura.

Na década de 2000, o único país a permanecer com o marco legal da época da ditadura militar é o Brasil. Os principais avanços acontecem na Argentina e na Venezuela. Estes Estados intensificam o discurso das suas legislações de radiodifusão contra a formação de monopólios e oligopólios midiáticos; a favor da produção nacional, regional e independente; da diversidade nos conteúdos; da democratização das frequências; da promoção e do respeito aos direitos humanos via conteúdos e programação, levando em consideração as especificidades dos povos indígenas/originários. Contudo, nenhuma das legislações impedem a distribuição de canais de TV e emissoras de rádio à pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos. As instâncias de participação de segmentos não empresariais e não governamentais no controle social dos serviços de radiodifusão são ampliadas. A legislação da Venezuela, no entanto, é a única, dos Países analisados a garantir expressamente o Direito Humano à Comunicação.

Entre os países analisados, com maior ou menor contribuição, via legislações dos serviços públicos de radiodifusão, à garantia formal da Liberdade de Expressão e do Direito Humano à Comunicação na América Latina, o Brasil situa-se em último lugar, pois não atende a nenhum dos criterios estabelecidos. A pior contribuição Legal é a brasileira. Os países com a melhor contribuição Legal são Argentina e Venezuela, pois atendem, praticamente, a todos os critérios com exceção do número um (Argentina) e do quatro (todos os dos Países).

A América Latina, tendo como parâmetro os sete países analisados, vive um permanente paradoxo histórico. Faz parte da sua gênese a luta por liberdade, nas mais variadas dimensões: civil, política, econômica, cultural, científica, ideológica. No entanto, e sobretudo, é no campo do livre fluxo de informação e conhecimento, dos processos

comunicacionais, através dos meios massivos como o rádio e a televisão, que menos se avança na garantia dos direitos à Liberdade de Expressão e Comunicação. Esta aparente contradição não resiste quando analisada à luz da lógica capitalista empreendida nesta parte do continente, mais precisamente, ao Sul.

É realidade ainda na América Latina o silêncio sobre o Direito Humano à Comunicação; a contradição de entregar um patrimônio público, o espectro eletromagnético, à exploração privada/comercial; a separação entre os que são objetos da informação e os sujeitos da comunicação; a exclusão da voz diversa; as diferenças de participação na produção e difusão da palavra; o antagonismo entre um direito fundado na emancipação e um sistema estruturado na exploração. Contudo, a América Latina igualmente tem experienciado a fissura narrativa do acesso às informações em poder do Estado, a garantia formal da democratização do serviço público de radiodifusão; o fortalecimento das mídias públicas/não estatal e não comercial, no sistema aberto de frequências; os discursos contra a violação dos Direitos Humanos no conteúdo e programação da radiodifusão, seja ela pública/estatal, pública/comercial, pública/não estatal e não comercial; e tem vivenciado o "paradigma da regulação/emancipação" contra a "vontade de verdade" do "paradigma da apropriação/violência" (SANTOS, 2009, p. 3).

Assim, em relação a garantia ou não da Liberdade de Expressão e do Direito Humano à Comunicação na América Latina, encaminha-se a uma conclusão análoga a de Thompson sobre a lei, quando afirma: "assim chegamos não a uma conclusão simples (lei = poder de classe), mas a uma conclusão complexa e contraditória" (THOMPSON, 1997, p. 356, grifo nosso). Da mesma forma, a conclusão dessa investigação é "complexa e contraditória". A conclusão simples poderia ser: ordem do Capital = não garantia formal do Direito Humano à Comunicação. Felizmente, simplismo é tudo que não cabe na radical história latino-americana, não a unívoca e simplória narração dos invasores, mas a dialética e heterogênea narrativa dos resistentes. Porque não há a história da América Latina, mas uma das histórias, aquela inundada por violações brutais do seu território, dos corpos, dos saberes, desejos, das vontades, das crenças, da maneira de enxergar o mundo, de estar com o outro. Existem outras histórias, como a das insurreições, do enfrentamento ao colonizador, da resistência, da negação da violência e da opressão, da ode à liberdade. E a história dos desafios:

> Você dizia qual será o destino da América Latina? Eu não sei, mas sei qual é o desafio. E o desafio é: vamos nos converter na triste caricatura do norte? Vamos ser como eles? Repetiremos os horrores

> da sociedade de consumo que está devorando o planeta? Vamos ser violentos? E crer que estamos condenados a guerra incessante? Ou vamos gerar outro mundo diferente? Vamos oferecer ao mundo um mundo diferente? Esse é o desafio que nos apresenta. Porque hoje somos, na verdade, caricaturas bastante tristes de modos de vida que nos impõem de fora. E somos governados por sistemas de poder que cada dia nos convencem de que não há virtude maior do que a virtude do papagaio, que não há habilidade comparável a do macaco. O papagaio, o macaco, os que imitam os ecos de vozes alheias. (GALEANO, 2004, 1:02:09 a 1:03:17)

Portanto, a premente criação de "reais condições de igualdade" é indivisível, interdependente e correlacionada ao descentramento do pensar sobre o Estado, a sociedade civil, os direitos humanos, a comunicação e a liberdade. Não é apenas incluir novos direitos sob a atual ordem do discurso normativo, mas "descentrar" esta ordem, quiçá criar condições materiais e imateriais à diversidade de discursos sob a ordem da emancipação.

O desafio ao continente, reitera-se, por encontrar caminhos emancipatórios contextualizados com sua história econômica, social, política, cultural e de Direitos Humanos passa, enfim, por uma práxis da comunicação, da liberdade, com foco nos sistemas de radiodifusão dos Estados nacionais. Nenhuma emancipação, política, social, humana, pode prescindir da luta por uma comunicação dialógica, libertadora na radicalidade e totalidade do sentido que esta palavra tem de anticapitalista e revolucionária.

O caminho contrário nos condena a ter, no máximo, o direito a reproduzir livremente "os ecos" das vozes verdadeiramente expressas, "os ecos alheios" dos que são autorizados à comunicação.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

AGAMBEN, Giorgio. **Uma cidadania reduzida a dados Biométricos:** Como a obsessão por segurança muda a democracia. In. Le Monde Diplomatique Brasil, ANO 7, número 78, janeiro. São Paulo: Associação Palavra Livre, Instituto Pólis, 2014.

ALAI (Agência Latino Americana de Informação). **Declaração da Assembleia pelo direito à comunicação.** Disponível em: http://alainet.org/active/44600&lang=es; acesso em: 28/07/2011.

AMARC ALC. **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe, 2009.

ALVIS, José Luís Aguirre; ULO, Bernardo Poma; VILLANUEVA, Erick Rolando Torrico.

AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA). **Ley 26.522: Servicios de Comunicación Audiovisual - Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina**. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2009. Disponível em: http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2014/04/Ley-26522-Servicios-de-Comunicacion-Audiovisual.pdf

Acesso em 24/11/2014

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA (ACB). **Nueva Constitución Política del Estado.** Caracas: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: file:///C:/Users/HP/Documents/doutorado2010/tese/BOL%C3%8DVIA/DOCUMENTOS%202000/constitucion2009.pdf; Acesso em: 15/01/2015

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL (ALP). **Ley Nº 164 de 8 de agosto de 2011: Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación.** Bolívia, 2011. Disponível em: 5 http://www.nci.tv/archivos/ley_164___ley_general_de_telecomunicaciones_tecnologias_de_informacin_y_comunicacion.pdf . Acesso em : 04/05/2015

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos.** 2004. Disponível em :

http://www.nci.tv/archivos/Ley-de-Responsabilidad-Social-en-Radio-Television-y-Medios-Electr%C3%B3nicos.pdf; Acesso em: 25/11/2014.

ANTÍA, Florencia. Políticas sociales y desarrollo. Los desafios para las izquierdas de Chile y Uruguay. In. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, Nº 40, CLACSO, 2011.

AYALA, Florencia. Cronologia. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

BOLÍVIA. In **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC), 2009.

BARBERO, J. M. **Dos Meios às Mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

_____. Pensar la Comunicación em Latinoamérica. In: **Investigar la Comunicación Hoy: Edición Especial x Aniversario de Redes.com.** Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación, Nº 10, 2014. Disponível em: http://revista-redes.hospedagemdesites.ws/index.php/revista-redes/article/view/340/371;

Acesso em: 07/02/2015.

BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge (Org). Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização –** As Consequências Humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem.** São Paulo: Hucitec, 2004.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. **Los Dueños de la Palavra:** Acesso, estructura y concentración de los médios em la América Latina del siglo XXI. 1ª ed. Buenos Aires: Preometeo Libros, 2009.

_____. Un escenario para pocos: estructura, efectos e indicadores de concentración infocomunicacional latino-americana. In **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC), 2009.

BECERRA, Martín; MARINO, Santiago; Mastrini Guilhermo. El proceso de regulación democrática de la comunicación en argentina. In **Derecho a Comunicar.** Revista Científica, Nº 1. México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información, 2011.

BIBLIOTECA DEL CONGRESSO NACIONAL DE CHILE/BCN. **Historia da la Ley Nº 18.168: Ley Geral de Telecomunicaciones.** Santido: D. Oficial, 1982.

_____. **Ley 18.838: Crea el Consejo Nacional de Televisión**. Santiago: Ministerio del Interior, 1989.

_____. **Modifica Ley n° 18.838, sobre Consejo Nacional de Television: Ley 19.131 de 1992.** Santiago: Ministério Secretaría General de Gobierno, 1992.

_____. **Lei Geral de Telecomunicações: Lei n° 18.168, de 1982.** Santiago: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2010.

BECK, Ulrick. **Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización**. Barcelona: Paidós, 1998.

BOBBIO, Noberto. **Igualdade e Liberdade.** Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BOLAÑO, C. Indústria cultural, informação e Capitalismo. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

BONETO, María Susana. El Estado em la región. La confictiva discusión de alternativas teóricas. In THWAITES REY, Mabel (Org.). **El Estado em América Latina:** continuidades y rupturas. Santiago de Chile: Universidad ARCIS; Editorial ARCIS, 2012.

BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÀLEZ Sabrina (org). **A teoria marxista hoje:** problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais – CLACSO, 2006.

BRAGANÇA, Maria Aline; Cundari, Paula Casari. Liberdade de Imprensa. In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

BRASIL. Constituição Federal. In: GOMES, Luiz Flávio (org). **Constituição Federal, Código penal, Código de processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRECHT, B. Teoria do rádio (1927 – 1932). In: MEDITSCH, Eduardo (org). **Teorias do Rádio: textos e contextos – Volume I.** Florianópolis: InSular, 2005.

BRUZZONE, Daiana. Dimensiones presentes en los debates acerca de las normativas y regulaciones de los medios y la comunicación en América Latina. In. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, Nº 8, Segunda época. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. Disponível em: ; Acesso em: 26/08/2014.

CHAVES, Juan. Cronologia. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

CHAUÍ, Marilena. Marilena Chauí: Liberdade de Expressão – parte 01. Vídeo. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=22051sC1RMY&noredirect=1; Acesso em: 28/04/2015;

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). **Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos.** Caracas: Conatel, 2010. Disponível em: http://www.conatel.gob.ve/ley-de-responsabilidad-social-en-radio-television-y-medios-electronicos/; Acesso em: 16/03/2014.

CONGRESSO DE LA REPÚBLICA. **Ley de Telecomunicaciones.** Caracas: Gaceta Oficial Nº 20.248, 1940. Disponível em:

http://www.procuraduriacarabobo.gob.ve/site/images/stories/pdf_descargas/leyes/derogadas/Ley%20de%20Telecomunicaciones%201940.pdf; Acesso em: 26/11/2014.

CORPORACIÓN DE DESARROLLO DE LA MUJER LA MORADA. CHILE. In **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC), 2009.

COTARELO, María Celia; AYALA, Florencia. Cronologia. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRISTOFOLETTI, Rogério. Liberdade de Informação. In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

DOWNING, D.H. John. **Mídia Radical – Rebeldia nas Comunicações e Movimentos Sociais**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. **Elementos para uma Teoria dos Meios de**

Comunicação. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.

ESCRITÓRIO JURÍDICO (JURISTEL). **Reglamento de Radiocomunicaciones de 1941.** Disponível em:

http://www.juristel.net/portal/images/stories/descargas/rg19840201_decreto_2427.pdf;

Acesso em: 16/03/2015.

FASSI, Mariana. Cronologia. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio Século XXI:** O Minidicionário da Lingua Portuguesa. Rio de Janeiro: 2000.

FILIPPO, Francisco Carneiro. **ESTADO DE EXCEÇÃO:** Aspectos da criminalização da luta social no Brasil. Le Monde Diplomatique Brasil, 2011. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1022; acesso em: 14/05/2014.

FISHER, Desmond. **O direito de comunicar:** Expressão, informação e liberdade. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 12ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Pedagogia do Oprimido.** 54ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. 13ª. ed. São Paulo, Edições Loyola, 2006.

_____. **Vigiar e Punir.** Petrópolis: Vozes, 1987.

GALEANO, Eduardo. Um Convite ao Delírio. Vídeo. 2011. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m-pgHlB8QdQ; Acesso em: 30/04/2015.

_____. In. TENDLER, Silvio. **Encontro com Milton Santos:** por uma outra blobalização. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, 2006.

GACETA OFICIAL, de la República de Venezuela. **Decreto 1.577 – 27 de MAYO de 1987.** Nº 33.726. Caracas: Gaceta Oficial, 1987. Disponível em: http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1987/33726.pdf; Acesso em: 16/03/2015.

GHAI, Yash. Globalização, multiculturalismo e Direito. In: **Reconhecer para Libertar:** os caminhos do cosmopolitismo multicultural. SANTOS, Boaventura de Sousa (ORG). Rio de Janeiro: 2003.

GIAVEDONI, Darío. **Los medios en Bolivia:** mapa y legislación de los medios de comunicación. n° 9/10. La revista del CCC: 2010. Disponível em: Internet: http://www.centrocultural.coop/modules/revista/exportarpdf.php?id=169. Acesso em 22/01/2015.

GOMES LUCENA, R. Aline. **A Comunicação como Direito Humano:** Um conceito em construção. Dissertação de Mestrado em Comunicação. PPGCOM. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

_____. Direito humano à comunicação. In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

GIFREU, Josep. **O Debate Internacional da Comunicação**. Barcelona: Ariel Comunicação, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História.** 8ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HALL, S. **Da Diáspora:** identidades e mediações culturais. Org. Liv Sovik. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HAMELINK, C.J.Direitos Humanos para a Sociedade da Informação. In: MARQUES DE MELO, José; SATHLER, Luciano (Orgs.). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernado do Campo: UMESP, 2005.

HOBSBAWM, E.J. Eric. **Como mudar o mundo:** Marx e o marxismo, 1840-2011. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

HOHLFELD, Antonio. **Comunicação.** In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

HOUTART, François. De la resistencia a la ofensiva en América Latina: cuales son los desafíos para el análisis social. In. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Nº 26. CLACSO, 2010.

INSTITUTO DE DERECHO DE LAS COMUNICACIONES; FACULTAD DE DERECHO I UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA). Ley 22.285: Normativa sobre Radiodifusiín. **In. Ley 22.235, Decreto 527/05:** Declaración de la Carrera de Ciencias de las Comunicaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: dossier, 2005. Disponível em:http://www.derecho.uba.ar/rev_comunicaciones/ed006/dossier.pdf
Acesso em: 17/11/2014

_____. **Ley General de Telecomunicaciones: Ley 18.168 de 1982**. Santiago: Ministério de Transportes y Telecomunicaciones, 1999.

_____. **Reglamento de Radiodifusion Sonora: Decreto 126 de 1997.** Santiago: Ministério de Transportes y Telecomunicaciones/Subsecretaria de Telecomunicaciones, 1997.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In. LANDER, Edgardo (ORG)**. A COLONIALIDADE DO SABER: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Caracas: UNESCO, 2000.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales.** Ed. 3ª. San José, C.R: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

LEXIS. **Ley de Radiodifusion y Television (Decreto Supremo 256 – A de 1975).** Disponível em:

http://www.rtvecuador.ec/documentos/1404407881.LEY_DE_RADIODIFUSION_Y_TELEVISION.pdf;

_____. **Constitucion de la Republica del Ecuador 2008.** Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf; Acesso em: 11/03/2014.

_____. **Ley de Radiodifusion y Television (Decreto Supremo 256 – A de 1975.** Disponível em:
http://www.rtvecuador.ec/documentos/1404407881.LEY_DE_RADIODIFUSION_Y_TELEVISION.pdf;
Acesso em 17.11.2014.

LIMA. V. A.D. **Mídia, Teoria e Política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

LÖWY, Michael. Emancipación, Universalismo, Internacionalismo**.** In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

MARTIN, Juan Ramos. Políticas públicas y radiodifusión comunitaria en Bolivia: proceso de cambio, control del proceso. In: **Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación, Nº 6**. Sevilha: Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, 2011.

Disponível em: http://revista-redes.hospedagemdesites.ws/index.php/revista-redes/article/view/204/197; Acesso em: 07/02/2015.

MARTINS, Carlos Eduardo. La Integración Regional em América Latina y sus Desafíos Contemporáneos. In. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, Nº 12, Segunda época. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. Disponível em: ; Acesso em: 26/08/2014.

_____. **Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MARINI, Ruy Mauro. La lucha por la democracia en América Latina. In. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 1.** Buenos Aires: Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO), 2007. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/marini/marini.pdf; Acesso em 26/08/2014.

MARINO, Santiago. ARGENTINA. In **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC), 2009.

MARX, Karl. **A Questão Judaica.** Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

MÉSZÁROS, István. **O Século XXI:** socialismo *ou* barbárie?. São Paulo: Boitempo, 2003.

MOREIRA, Sonia Virgínia. **Análise documental como método e como técnica.** In.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES, Dênis. **A Batalha da Mídia.** Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

MOYSES, Diogo; GINDRE, Gustavo. BRASIL. In **Las mordazas invisibles:** Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión. Buenos Aires: Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC), 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Panorama Social da América Latina 1991.** Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, 1991. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1209/S9100022_es.pdf?sequence=1; Acesso em: 04/03/2015.

_____. **Panorama Social da América Latina 2010.** Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, 2010. Disponível em:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1235/panoramasocial2010p.pdf?sequence=1; Acesso em: 04/03/2015.

_____. **Panorama Social da América Latina 2005.** Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, 2006. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1223/S2005869_es.pdf?sequence=1; Acesso em: 04/03/2015.

NERUDA, Pablo. **Canto general.** Santiago: Pehuén Editores, 2008.

OEA. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1979-1980**. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/cap.6.htm ; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1980-1981**. Disponível em:

http://www.cidh.oas.org/annualrep/80.81sp/cap.5a.htm#LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESION E INFORMACION; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1981-1982** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm#A. Consideraciones Generales; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1983-1984.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/83.84sp/cap.5.htm#I. CONSIDERACIONES GENERALES; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1984-1985.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85sp/Cap.5.htm; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1985-1986.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/85.86span/Cap5.htm; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1986-1987.**

Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/86.87sp/cap.5a.htm#III. RECOMENDACIONES; Acesso em: agosto de 2013.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1987-1988.**

Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/indice.htm; Acesso em: outubro de 2014.

_____. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1988-1989.**

Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/88.89span/capitulo6.htm#Recom; Acesso em: agosto de 2013.

OEA; CIDH. **Relatório Especial do Relator sobre a Liberdade de Expressão 1998**.

Disponível em http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp. acesso em: agosto de 2013.

OEA. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1989-1990.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/cap5.htm.

Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1990-1991.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Cap.5.htm. Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1991.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.VIc.htm#Recomendaciones. Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1992-1993.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/cap.5k.htm#VII. RECOMENDACIONES. Acesso em: 27/11/2014;

_____. Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1993**: A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e o Sistema Interamericano para a Proteção dos Direitos Humanos: Promoção e Proteção reafirmadas.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.Vd.htm#LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA INTERAMERICANO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS: PROMOCION Y PROTECCION REAFIRMADAS.

Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1994.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.VI.htm#CAPITULO VI:.

Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1996.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996CapVII.htm.

Acesso em: 27/11/2014;

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 1997.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.7.htm

Acesso em: 27/11/2014;

OEA; CIDH. Informe Especial do Relator sobre a Liberdade de Expressão 1998: **Relatoria para a Liberdade de Expressão.** Disponível em:

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%201998.pdf

Acesso em: 27/11/2014;

_____. Informe Anual do Relator Especial para a Liberdade de Expressão 1999. Disponível em:
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%201999.pdf.

Acesso em: 27/11/2014;

OEA. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948).** Disponível em http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf; acesso em 19/01/2015

_____. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).** Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.pdf; acesso em: 19/01/2015

OEA;CIDH;RELE. Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusion. In. **Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente.** 2009. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf; Acesso em: 14/01/2015

_____. **Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000.** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202000.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. **Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2001.** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202001.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. **Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002.** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202002.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. **Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003.** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202003.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. **Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004.** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202004.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005 (volumen III - Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006 (volumen III - Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em:

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202006%201%20ESP.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007 (volumen II - Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202007%201%20ESP.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 (volumen III - Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202008%201%20ESP.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009 (Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

_____. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010 (Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202010%20ESPl.pdf

Acesso em: 02/12/2014;

OEA. **Informe Anual de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009:** Informe de La Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. Ser.L/V/II. Doc. 51. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm; acesso em 28/07/2011.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010** - Informe de la Relatoría Especial para La Libertad de Expresión. Ser.L/V/II. Doc. 5. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm; acesso em 28/07/2011.

_____. **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. CIDH,** 2000. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm; acesso em: 28/07/2011.

OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (Orgs.). **A era da indeterminação**. Coleção Estado de Sitio. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2007.

OPPENHEIM, Felix E. **Liberdade.** In. BOBBIO; Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 5ª ed. Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: princípios & Procedimentos.** Campinas, SP: Pontes, 2005.

OUVIÑA, Hernán; THWAITES REY, Mabel. La estatalidad latinoamericana revisitada: Reflexiones e hipótesis alrededor del problema de3l poder político y las transiciones. In THWAITES REY, Mabel (Org.). **El Estado em América Latina:** continuidades y rupturas. Santiago de Chile: Universidad ARCIS; Editorial ARCIS, 2012.

PACHUKANIS, E.B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PANEBIANCO, Angelo. **Comunicação Política.** In. BOBBIO; Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 5ª ed. Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional:** um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Max Limonad, 1996.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In. LANDER, Edgardo (ORG)**. A COLONIALIDADE DO SABER: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Caracas: UNESCO, 2000.

RAMÍREZ, Salvador Vergés. **Derechos Humanos: Fundamentación**. Madrid: TECNOS, 1997.

REGISTRO OFICIAL. **LEY DE RADIODIFUSION Y TELEVISIÓN: Decreto Supremo No. 256-A**. Nº 785. Quito, 1975. Disponível em: http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/arch/ecu/ley_radiodifusion.pdf Acesso em 17.11.2014

RIBEIRO, Neusa Maria Bongiovanni. Liberdade de Pensar. In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA- Infojus. **Decreto Reglamentario de la Ley 22.285 de Radiodifusion:** Decreto nacional 286. Buenos Aires: Boletín Oficial, 1981.

PORTAL JÚRIDICO. **Bolivia: Ley nº 2342, 25 de abril de 2000: ley de modificaciones a la ley de telecomunicaciones.** Bolívia: Lexivox Libre, 2000. Disponível em: http://www.lexivox.org/norms/BO-L-2342.html; Acesso em 17.11.2014.

SADER, Emir. Cronologia. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

SAINTOUT, Florencia ; VARELA, Andrea. Comunicación y Gobiernos Populares en América Latina. In. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, Nº 8, Segunda época. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. Disponível em: ; Acesso em: 26/08/2014.

SANTOS, Milton. O lugar e o cotidiano. In. SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. **Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1997. (Série Documentos, n14).

SOUSA SANTOS , Boaventura de (Org) . **Reconhecer para Libertar – Os caminhos do Cosmopolitismo Multicultural**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Um ocidente não-ocidentalista? A filosofia à venda, a douta ignorância e a aposta de pascal. In. SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In. SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Los nuevos movimentos sociales.** In. OBSERVATORIO In. Observatorio Social de América Latina (OSAL), setembro de 2011.

_____. Reinventando la Emancipación Social. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, Nº 18. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales 2009. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100829035322/18_boa.pdf; Acesso em: 26/08/2014.

SARAMAGO, José. In. TENDLER, Silvio. **Encontro com Milton Santos:** por uma outra blobalização. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, 2006.

SEOANE, José A.; TADDEI, Emilio; ALGRANATI; Clara. **Mayo – agosto 2001; Neoliberalismo, crisis y resistencias sociales em América Latina: las configuraciones de la protesta.** In. OBSERVATORIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA (OSAL), setembro de 2011.

SEOANE, José A.; TADDEI, Emilio; ALGRANATI; Clara; BRIGHENTI, Ivana. Cronología internacional del movimiento antimundialización: protestas y convocatorias internacionales y regionales contra la mundialización neoliberal. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

SEOANE, José A. Septiembre / diciembre 2000: La protesta social en América Latina. In. **Resistencias y alternativas a la mundialización neoliberal.** Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nº 03, janeiro de 2001.

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES/SITTEL. **Ley Nº 1632: Ley de Telecomunicaciones.** Bolívia, 1995. Disponível em: http://www.itu.int/ITU-D/treg/Legislation/Bolivia/ley_tlc.pdf; Acesso em: 17/11/2014

_____. **Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones: Decreto Supremo No. 24132.** Bolívia, 1995. Disponível em:

http://www.oopp.gob.bo/uploads/documentos/cd1e6e_Decreto%20Supremo%2024132%20reglamento%20ley%20telecomunicaciones.pdf; Acesso em: 18/02/215 .

TRINDADE, A. A. Cançado. A Consolidação da Capacidade Processual dos Indivíduos na Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Quadro Atual e Perspectivas na Passagem do Século. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (ORG). **Direitos Humanos no Século XXI: parte I**. Brasília: Senado Federal, 1998.

THWAITES, Mabel. Globalización Neoliberal y Después: El Dilema del Estado en América Latina. In. **América Latina 10:** Revista del Doctorado em Procesos Sociales y Políticos en América Latina. Santiago: Editorial-Arcis, 2011.

THOMPSON, E.P. **Senhores e Caçadores.** Ed. 2ª. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

UNESCO. **Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.** Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: http://www.UNESCO.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decunivdiversidadecultural.doc; Acesso em: 10 out. 2005.

_____. **Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural**. Paris: UNESCO, 2001. Disponível em: http://portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; Acesso em: 22 set. 2006.

_____. **Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra.** Paris: UNESCO, 1978. Disponível em: http://portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; Acesso em: 22 de set. de 2006.

_____. **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. **Indicadores de Desenvolvimento da Mídia:** Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. In. Programa Nacional para o Desenvolvimento da Comunicação (PIDC). Brasília: UNESCO, 2010.

VARGAS, Romel Jurado. La elaboración de la nueva legislación en comunicación del Ecuador. In. **Diálogos de la Comunicación, Nº 82**. Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS). 2010. Disponível em:

http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/violenciasyderechoshumanos/jurado.pdf; Acesso em: 27/04/2015.

VELOSO, Maria do Socorro F. Liberdade de Expressão. In**. Enciclopedia INTERCOM de Comunicação:** Volume 1, Conceitos. Sao Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicacao, 2010.

VARGAS, Romeo Jurado. **La elaboración de la nueva legislación en comunicación del Ecuador.** Disponível em: http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/violenciasyderechoshumanos/jurado.pdf; Acesso em: 09/03/2015.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: UnB, 2004.

_____. **É preciso salvar a comunicação.** São Paulo: Paulus, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, Democracia e Globalização. In. BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÀLEZ Sabrina (org). **A teoria marxista hoje:** problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais – CLACSO, 2006.