



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

SÉRIE

**Debates CI**

Nº8 – Fevereiro de 2011

ISSN 2176-3224

# LIBERDADE DE EXPRESSÃO E REGULACÃO DA RADIODIFUSÃO

Toby Mendel e Eve Salomon

## Comunicação e Informação





Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

SÉRIE

**Debates CI**

Nº8 – Fevereiro de 2011

ISSN 2176-3224

# LIBERDADE DE EXPRESSÃO E REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO

Toby Mendel e Eve Salomon

## Comunicação e Informação

©UNESCO 2011

*Tradução:* Antonio Ribeiro

*Revisão Técnica:* David Moisés Felismino da Silva

*Revisão:* Maria do Socorro Dias Novaes de Senne

*Diagramação:* Paulo Selveira

*Capa e projeto gráfico:* Edson Fogaça

O número oito da Série Debates CI foi elaborado em cooperação com a Fundação Ford no âmbito do projeto Marco regulatório das comunicações no Brasil: análise do sistema à luz da experiência internacional.

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

BR/2011/PI/H/3



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,  
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar  
70070-912, Brasília, DF, Brasil  
Tel.: (55 61) 2106-3500  
Fax: (55 61) 2106-3697  
E-mail: [grupoeditorial@unesco.org.br](mailto:grupoeditorial@unesco.org.br)  
Site: [www.unesco.org.br/brasil](http://www.unesco.org.br/brasil)



**FORDFOUNDATION**

Escritório do Brasil

Praia do Flamengo, 154 - 8º andar  
22210-030 - Rio de Janeiro, RJ  
[ford-rio@fordfound.org](mailto:ford-rio@fordfound.org)  
[www.fordfound.org](http://www.fordfound.org)

# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
Introdução .....	9
Garantias internacionais .....	9
A importância da mídia .....	11
Restrições.....	12
Independência dos órgãos reguladores.....	14
Pluralidade e diversidade .....	16
Licenciamento.....	17
Conclusão.....	18
Sobre os autores.....	19



# APRESENTAÇÃO

O direito de se expressar livremente é um fator importante de desenvolvimento do indivíduo, como ser humano e como “animal político”, e de aperfeiçoamento e radicalização das democracias.

A invenção da imprensa constituiu um divisor de águas para os debates sobre a liberdade de expressão. Não bastava mais garantir o direito de cada indivíduo de procurar, difundir ou receber informações, livremente, na interação com os demais indivíduos. Era preciso ir além, garantindo esse direito na relação com um intermediário que potencializava radicalmente o alcance das opiniões, informações e ideias: os meios de comunicação de massa.

Nesse contexto, muitos dos marcos fundadores do debate contemporâneo sobre direitos humanos (as Revoluções Gloriosa, Americana e Francesa; os escritos de John Milton, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, dentre outros) dedicaram relevante atenção ao tema da liberdade de expressão e de sua relação com os meios de comunicação de massa.

A ideia de uma mídia livre, independente, plural e diversificada passa a se fixar como o ideal a ser alcançado para que o direito à liberdade de buscar, difundir e receber informações possa ser realizado em sua plenitude. Encontrar o formato adequado da participação do Estado Nacional na equação que busca fomentar sistemas midiáticos com essas características, rapidamente, configura-se em uma das peças mais relevantes desse quebra-cabeças.

Tal desafio se torna especialmente complexo quando, já no século XX, a radiodifusão assume papel de protagonista nesse sistema. A possibilidade hipotética de que cada interesse legítimo dos variados grupos sociais poderia se fazer ouvir pelo seu próprio

jornal não se verifica para os casos da televisão e do rádio. O espectro eletromagnético é um recurso público finito e precisa ser regulado, pelo menos no que se refere à distribuição das frequências.

A regulação da mídia caminha, portanto, *pari passu* com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão. Na verdade, regular a mídia deve sempre ter como objetivo último proteger e aprofundar aquele direito fundamental.

Não por outra razão, a matéria é tratada, a partir de diferentes perspectivas, pelos mais importantes instrumentos internacionais de direitos humanos: Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenções sobre os Direitos da Criança, sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O mesmo vale para instrumentos regionais de direitos humanos e para os ordenamentos jurídicos das mais consolidadas e longevas democracias do planeta.

Na divisão de trabalho interna ao Sistema das Nações Unidas, cabe à UNESCO agir, através da cooperação internacional, para que a liberdade de expressão seja eficazmente garantida também por meio de um sistema midiático livre, plural, independente e diverso. Para cumprir esse mandato, a Organização tem lançado mão de diferentes estratégias. Uma das mais recentes e abrangentes é a disponibilização de um conjunto de indicadores para avaliar o desenvolvimento dos sistemas midiáticos das diversas nações (cf. *Indicadores de Desenvolvimento da Mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*).

A UNESCO no Brasil, em parceria com a Fundação Ford, entendeu que, à luz dos elementos propostos pelos *Indicadores de Desenvolvimento da Mídia*, poderia ofertar uma contribuição técnica de alto nível ao debate que a sociedade brasileira, com maior ou menor intensidade, vem travando sobre o seu sistema midiático, principalmente desde a Assembleia Constituinte de 1988. Ao longo dos últimos anos, parecem ter sido momentos centrais as discussões sobre: a formatação final do Capítulo da Comunicação Social da Constituição Brasileira, a regulamentação dos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente que tratam da relação entre crianças e mídia, a instalação do Conselho de Comunicação Social, a abertura ao capital estrangeiro no setor, a revogação da Lei de Imprensa, a definição do modelo de televisão digital e serviços pagos audiovisuais e a elaboração de um novo marco regulatório para as comunicações.

Nesse sentido, oferecemos aos atores-chave envolvidos na construção desses diferentes aspectos da política regulatória para o setor de mídia um conjunto de textos que, ousamos avaliar, podem ser úteis para o processo de tomada de decisão que deverá ter lugar nos próximos anos.

A nosso convite, os consultores internacionais da UNESCO Toby Mendel e Eve Salomon, os quais, juntos, já trabalharam em mais de 60 países com questões semelhantes, assinam dois textos:

*O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros.* Material que apresenta como a regulação de mídia é tratada no cenário internacional e em 10 democracias (África do Sul, Alemanha,

Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) comparativamente ao *status quo* brasileiro. Os autores abordam o tema, tecendo recomendações para o Brasil, a partir dos seguintes eixos centrais: Autoridades Reguladoras Independentes, Concessões, Regulação e Autorregulação de Conteúdo, Emissoras Públicas, Emissoras Comunitárias, Regulação de Propriedade.

*Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão.* Texto que busca sublinhar que a lógica central da política regulatória deve ser exatamente fortalecer a liberdade de expressão. Este é o texto que o caro leitor ou leitora tem em mãos.

Adicionalmente, o também consultor internacional da UNESCO Andrew Puddephatt, teceu uma discussão sobre *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.*

Por fim, gostaríamos de salientar que uma discussão mais específica sobre a regulação da internet não foi objeto desses estudos. Esse é um debate em curso no âmbito das Nações Unidas, logo os padrões internacionais de regulação não estão claramente definidos. Contudo, entendemos que os princípios gerais de liberdade de expressão, de uma regulação independente e transparente e de amplo respeito aos direitos humanos também devem se aplicar ao debate acerca da internet.

Esperamos que essa série de textos seja uma ferramenta que, de fato, colabore com o debate que está posto na esfera pública brasileira sobre o tema.

Boa leitura!

# Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão

Toby Mendel e Eve Salomon

## Introdução

A liberdade de expressão é um direito fundamental do ser humano, importante pela sua própria essência e, também, por ser um sustentáculo para a proteção de todos os outros direitos. É um direito complexo. Primeiro, porque não é absoluto, podendo ser limitado para proteger interesses maiores, públicos (como a segurança nacional) ou particulares (como a privacidade de um cidadão). Segundo, porque protege tanto o direito de quem fala/escreve/atua quanto o de quem ouve/lê/vê – no caso deste, o direito de acesso à informação e às ideias. Por vezes, configura-se um choque de conflitos e o necessário estabelecimento de prioridades torna-se um complicado exercício de equilíbrio.

A regulação da radiodifusão envolve necessariamente o direito à liberdade de expressão, já que pode ser vista como uma restrição dessa liberdade, devido a sua própria natureza. Em verdade, pode-se afirmar que a liberdade de expressão é a pedra angular da regulação da radiodifusão nas sociedades democráticas, e que a legitimidade ou não legitimidade de determinada abordagem regulatória para o setor dependerá, no mais das vezes, de uma avaliação de seu impacto sobre a liberdade de expressão.

Tal avaliação deve considerar a complexa natureza desse direito. Conforme será demonstrado a seguir, algumas regras regulatórias – por exemplo, a proibição da difusão de conteúdo discriminatório ou a

restrição de horário para veicular material inadequado a crianças e adolescentes – podem ser consideradas restrições à liberdade de expressão, nesses casos com o propósito de proteger a igualdade de direitos e o público infante juvenil, respectivamente. Outras regras – por exemplo, o limite à concentração da propriedade dos meios de comunicação ou a exigência de que as questões de interesse público sejam tratadas de maneira equilibrada e imparcial – podem se justificar pelo direito do público de receber uma gama diversificada de informações e ideias.

## Garantias internacionais

O direito à liberdade de expressão é garantido pelo Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup>, transcrito abaixo:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Como resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é diretamente vinculante para os Estados nacionais. No entanto, alguns trechos, incluindo o Artigo 19, são amplamente reconhecidos como tendo adquirido força legal nos países, à luz do direito consuetudinário, desde a sua adoção em 1948.<sup>2</sup>

1. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948.

2. Consultar, por exemplo, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited Case (Belgium v. Spain) (Segunda Fase)*, ICJ Rep. 1970 3 (Corte Internacional de Justiça) e *Namibia Opinion*, ICJ Rep. 1971 16, Parecer em separado, Juiz Ammoun (Corte Internacional de Justiça).

Esse direito é também garantido pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>3</sup>, tratado ratificado por mais de 166 países, a partir de outubro de 2010, incluindo o Brasil.<sup>4</sup> O PIDCP declara, neste mesmo artigo:

(1) Toda pessoa tem o direito de expressar as suas opiniões;

(2) Toda pessoa tem o direito à liberdade de expressão; este compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística ou por qualquer outro meio de sua escolha.

A liberdade de expressão também está protegida em todos os três tratados regionais sobre direitos humanos, mais especificamente no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>5</sup>, no Artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>6</sup> e no Artigo 9º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos<sup>7</sup>. Embora não sejam vinculantes para o Brasil, as decisões e declarações adotadas na Convenção Europeia e na Carta Africana, assim como as declarações oficiais feitas por entidades de direitos humanos fora das Américas, evidenciam, de forma convincente, a abrangência e as implicações relativas ao direito da liberdade de expressão, cuja aplicação é universal.

A importância da liberdade de expressão dificilmente será superestimada. Sempre que o livre fluxo de informações e ideias não for permitido, outros direitos humanos, assim como a própria democracia, estarão em perigo. Os mecanismos participativos dependem do livre fluxo de informações e ideias, uma vez que o engajamento dos cidadãos somente ocorre quando a sociedade está informada e tem meios para se expressar. Outros valores sociais – entre os quais a boa governança, a responsabilização pública, a reali-

zação pessoal e o combate à corrupção – também dependem do respeito à liberdade de expressão.

Organismos e tribunais internacionais têm sido claros quanto ao caráter de direito humano fundamental conferido à liberdade de expressão. Na sua sessão inaugural, em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 59(I)<sup>8</sup>, referindo-se à liberdade de expressão, em seu sentido mais amplo:

A liberdade de informação é um direito humano fundamental e alicerce de todas as liberdades às quais estão consagradas as Nações Unidas.

Conforme observado por essa resolução, a liberdade de expressão é tão fundamental para o direito individual quanto é indispensável para o exercício de todas as outras formas de direito. Essa visão vem sendo corroborada pelos organismos internacionais de direitos humanos. Por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, organismo criado para monitorar a implantação do PIDCP, considera que:

O direito à liberdade de expressão é de extrema importância em qualquer sociedade democrática<sup>9</sup>

Declarações dessa natureza proliferam na jurisprudência de tribunais e comissões de direitos humanos, ao redor do mundo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou: “A liberdade de expressão é o fundamento sobre o qual repousa a verdadeira essência de uma sociedade democrática”<sup>10</sup>; e a Corte Europeia de Direitos Humanos observou: “A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade [democrática], uma das condições básicas para o seu progresso e para o desenvolvimento de todo ser humano”<sup>11</sup>.

A proteção oferecida pelas garantias internacionais à liberdade de expressão é ampla e cobre desde manifestações que possam ser do interesse do público até mensagens consideradas por muitos, ou

3. Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em 16 de dezembro de 1966, em vigor desde 23 de março de 1976.

4. Brasil ratificou o ICCPR em 24 de janeiro de 1992.

5. Adotada em São José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969, em vigor desde 18 de julho de 1978.

6. Adotada em 4 de novembro de 1950, em vigor desde 3 de setembro de 1953.

7. Adotada em Nairóbi, Quênia, em 26 de junho de 1981, em vigor desde 21 de outubro de 1986.

8. 14 de dezembro de 1946.

9. *Tae-Hoon Park v. Republic of Korea*, outubro de 1998, Comunicado n° 628/1995, parágrafo 10.3.

10. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 de novembro de 1985, Série A, n° 5, parágrafo 70.

11. *Handyside v. the United Kingdom*, 7 de dezembro de 1976, Petição n° 5493/72, parágrafo 49.

mesmo por quase todos, como ofensivas ou de difícil aceitação. De algum modo, decerto, tal noção repousa no cerne da importância da liberdade de expressão. Esclarece a Corte Europeia:

A liberdade de expressão (...) se aplica não somente à "informação" ou a "ideias" que são favoravelmente recebidas (...) mas também àquelas que são ofensivas, causam choque ou incomodam o Estado ou qualquer outro setor da população. Tais são as exigências do pluralismo, da tolerância e da riqueza de espírito, sem os quais não há "sociedade democrática".<sup>12</sup>

A legislação internacional sobre direitos humanos consagrou o discurso comercial, em particular a publicidade, como também protegido pelo direito à liberdade de expressão. Por exemplo, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Humanos pronunciou-se contra a província canadense de Quebec, que havia proibido uma propaganda veiculada em inglês, alegando que a medida se fazia necessária para proteger a população francófona daquela província<sup>13</sup>. Ao dar ganho de causa ao governo federal do Canadá, que moveu a ação contra as autoridades da província, o Comitê da ONU considerou exatamente que a publicidade em questão se tratava de discurso protegido pelo direito à liberdade de expressão. No entanto, o discurso comercial requer menos proteção do que o discurso sobre questões de interesse público, por exemplo. O princípio de que os Estados têm uma maior flexibilidade na aplicação de restrições sobre o discurso comercial foi acatado em vários casos pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos.<sup>14</sup>

A liberdade de expressão tem uma natureza dual, tendo em vista que não protege apenas o direito de divulgar informações e ideias, mas também o direito de buscá-las e ter acesso a elas (o direito de quem ouve/lê/vê). A Corte Interamericana de Direitos Humanos discorreu de forma clara e vigorosa sobre essa dualidade do direito à liberdade de expressão:

Quando a liberdade de expressão de uma pessoa é ilegalmente restringida, não é somente o direito dessa pessoa que está sendo violado, mas também o direito de todas as outras pessoas de "receber" informações e ideias. O direito protegido pelo Artigo 13 tem, por consequência, uma abrangência e um caráter especial que são evidenciados pelo aspecto dual da liberdade de expressão. Por um lado, isso requer que ninguém seja arbitrariamente limitado ou impedido de expressar os seus próprios pensamentos. Nesse sentido, é um direito que pertence a cada indivíduo. Por outro lado, o seu segundo aspecto implica um direito coletivo de receber toda sorte de informação e de ter acesso aos pensamentos expressados por outras pessoas (...). Na sua dimensão social, a liberdade de expressão é um meio para o intercâmbio de ideias entre os seres humanos e para a comunicação em massa.<sup>15</sup>

Dois importantes componentes dos direitos de quem recebe informações e ideias, detalhados mais adiante neste texto, são o acesso à pluralidade de fontes e à diversidade de conteúdo.

### A importância da mídia

Na maioria dos países, a mídia de massa é o principal canal para a discussão popular sobre toda e qualquer matéria, sendo o direito à liberdade de expressão, por conseguinte, de primordial importância para os meios de comunicação. A Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou: "É a mídia de massa que torna o exercício da liberdade de expressão uma realidade".<sup>16</sup> Em declaração análoga proferida em 2003, a Comissão Africana destaca que "o principal papel da mídia e de outros meios de comunicação é assegurar o completo respeito à liberdade de expressão, promovendo o livre fluxo de informações e ideias, ajudando a população a tomar decisões baseadas em informações estruturadas, facilitando e fortalecendo a democracia".<sup>17</sup>

12. *Handyside v. the United Kingdom*, 7 de dezembro de 1976, Petição n° 5493/72, parágrafo 49.

13. *Ballantyne and Others v. Canada*, 31 de março de 1993, Comunicado n° 359/1989 & 385/1989.

14. Veja, por exemplo, *Hertel v. Switzerland*, 25 de agosto de 1998, Petição n° 25181/94. Consultar também *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Procurador-Geral)*, [1989] 1 SCR 927 (Suprema Corte do Canadá).

15. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, nota 10, parágrafos 30-32.

16. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, nota 10, parágrafo 34.

17. *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, adotado pela Comissão Africana sobre Direitos Humanos e das Pessoas em sua 32ª Sessão, 17-23 de outubro de 2002.

A mídia exerce um importante papel como um dos pilares da democracia, em especial durante as eleições. O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas ressaltou a importância da mídia livre para o processo político:

A livre comunicação de informações e ideias no que diz respeito às questões públicas e políticas entre cidadãos, candidatos e parlamentares é essencial. Implica uma liberdade de imprensa, e de outros meios, que seja capaz de criticar as questões públicas sem censura ou restrições, e de informar a opinião pública.<sup>18</sup>

Na mesma linha, a Corte Europeia salientou:

A liberdade de imprensa propicia ao público um dos melhores meios para conhecer e formar opinião sobre as ideias e atitudes de seus líderes políticos. Em particular, proporciona aos políticos a oportunidade de refletir e de avaliar as preocupações da opinião pública, possibilitando, dessa forma, a participação de todos em um debate político livre – o cerne do conceito de uma sociedade democrática.<sup>19</sup>

No entanto, o direito internacional não prevê proteção especial para a liberdade de imprensa ou da mídia. A mesma proteção ao direito à liberdade de expressão para as pessoas em geral é aquela destinada aos meios de comunicação. Todavia, em virtude de seu papel fundamental na divulgação de informações e ideias – os meios de comunicação são o principal veículo por meio do qual a maioria dos cidadãos se informa sobre os acontecimentos, as diversas ideias e as opiniões em sua sociedade e no mundo –, o direito internacional reconhece uma certa proteção adicional para a mídia e para outros meios que divulgam informações de interesse público.

Enquanto o cidadão comum tem o dever de testemunhar abertamente perante os tribunais, os meios de comunicação têm a prerrogativa de não fornecer, nem mesmo à Justiça, a fonte das informações obtidas confidencialmente. Essa proteção deve ser concedida a qualquer pessoa envolvida na divulgação regular de informações destinadas ao público. Assim,

a Recomendação do Conselho da Europa sobre o Direito de Jornalistas de Não Revelar as Suas Fontes de Informação define aqueles que se beneficiam dessa prerrogativa como “qualquer pessoa física ou jurídica que esteja regular ou profissionalmente envolvida na coleta e divulgação de informação para o público, através de qualquer meio de comunicação”. Presume-se, assim, a inclusão não somente das novas formas de mídia – os *blogs*, por exemplo –, mas também as ONGs e, provavelmente, o meio acadêmico.<sup>20</sup>

A razão para tanto reside na lógica por trás da questão, que é o papel exercido pela mídia na informação do público. Seguindo esse raciocínio, se a mídia e outros atores sociais não puderem proteger a identidade de suas fontes confidenciais, essas fontes não se farão presentes, e ao público será negado o acesso às informações de que elas dispõem. Nesse sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos declarou:

Sem essa proteção [para as fontes], elas serão desencorajadas de prestar assistência à imprensa, no que diz respeito a questões de interesse público.<sup>21</sup>

O direito internacional também reconhece a profunda diferença entre os vários tipos de mídia, bem como a necessidade de abordagens regulatórias distintas para elas. No caso da radiodifusão (a televisão em particular), o fato de utilizar um recurso limitado – o espectro de frequências de transmissão – e de ser um poderoso veículo que chega diretamente ao interior das residências, o direito internacional admite uma legislação mais invasiva do que aquela considerada como legítima para a mídia impressa.

## Restrições

Todos os sistemas de direito, sejam internacionais ou nacionais, reconhecem que a liberdade de expressão não é absoluta. Algumas restrições, limitadas e cuidadosamente formuladas, impostas à liberdade de expressão podem ser necessárias, tendo em vista os valores da dignidade individual e da democracia. Contudo, à luz da legislação internacional dos direitos humanos, as leis nacionais que restringem a liberdade

18. Comissão de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral 25, publicado em 12 de julho de 1996.

19. *Castells v. Spain*, 24 de abril de 1992, Petição nº 11798/85, parágrafo 43.

20. Recomendação nº R(2000)7, adotada em 8 de março de 2000.

21. *Goodwin v. United Kingdom*, 1 de março de 1994, Petição nº 17488/91, parágrafo 39.

de expressão devem estar em conformidade com o previsto no Artigo 19 (3) do PIDCP, que declara:

O exercício dos direitos previstos no parágrafo 2 do presente artigo implica deveres e responsabilidades especiais. O exercício desse direito poderá sujeitar-se a certas restrições, que serão somente as previstas em lei e consideradas necessárias:

- (a) ao respeito dos direitos e da reputação de outrem;
- (b) à proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou da saúde e moral públicas.

Essas restrições devem atender a um rígido teste de três quesitos<sup>22</sup>. Primeiro, devem estar previstas em lei, e que essa lei obedeça a certos padrões de clareza e acessibilidade, frequentemente denominados de doutrina “void for vagueness” (conceito legal adotado pelo direito constitucional norte-americano que considera nula uma regra ou norma que não possa ser interpretada pelo cidadão comum). O Tribunal Europeu de Direitos Humanos discorreu acerca das exigências quanto ao termo “fixado em lei” :

Uma regra não pode ser considerada uma “lei” a menos que seja formulada com uma precisão suficiente que permita ao cidadão ordenar a sua conduta: ele deve ser capaz – se necessário, com aconselhamento – de antever, com a devida razoabilidade conforme as circunstâncias, as consequências que uma determinada ação pode acarretar.<sup>23</sup>

Disposições vagas admitem uma ampla gama de interpretações, tanto pelas autoridades quanto por aqueles que estão diretamente submetidos a essas disposições. São um convite ao abuso por parte de autoridades, que podem ser incitadas a aplicá-las em situações que não tenham relação com o objetivo original da lei ou com o objeto legítimo a ser protegido. São falhas, também, porque não fornecem informa-

ções suficientes e precisas sobre qual conduta é proibida. Consequentemente, exercem um incerto e perigoso cerceamento da liberdade de expressão, já que as emissoras e os jornais tendem a restringir ainda mais a sua ação, evitando temas e abordagens que, supostamente, podem resultar numa punição.

O segundo quesito para a aplicação de restrições é que estas devem estar em plena conformidade com os objetivos legitimados pelo Artigo 19 do PIDCP. Tanto o texto do Artigo 19 quanto as opiniões do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas deixam claro que são consideradas inválidas as restrições que não atendam a todos – sem exceção – os objetivos enumerados no parágrafo 19 (3).<sup>24</sup> Além disso, cada um dos objetivos de uma medida de restrição deve estar em total – e não apenas parcial – conformidade com cada um dos objetivos descritos no documento do PIDCP. Ou seja, qualquer medida de restrição à liberdade de expressão precisa ser completamente dedicada aos objetivos legitimados e deve ser estruturada segundo esses critérios exatos e rígidos.<sup>25</sup> Esses critérios se referem também ao efeito prático da restrição. Nos casos em que o efeito previsto não está mencionado no Artigo 19, a restrição não poderá ser acolhida.<sup>26</sup>

Pelo terceiro quesito do teste, a restrição deve ser inequivocamente necessária para alcançar a meta desejada. O Estado que propõe uma medida deve ser submetido a uma avaliação com padrões muito elevados, deve enfrentar um alto grau de dificuldade para justificar sua proposta de restringir a liberdade de expressão. Conforme citação frequente do Tribunal Europeu:

Pelo terceiro quesito do teste, a restrição deve ser inequivocamente necessária para alcançar a meta desejada. O Estado que propõe uma medida deve ser submetido a uma avaliação com padrões muito elevados, deve enfrentar um alto grau de dificuldade

22. Este teste foi ratificado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU. Veja *Mukong v. Cameroon*, 21 de julho de 1994, Comunicado n° 458/1991, parágrafo 9.7. O mesmo teste é aplicado pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Veja *The Sunday Times v. United Kingdom*, 26 de abril de 1979, Petição n° 6538/74, parágrafo 45.

23. *The Sunday Times*, nota 15, parágrafo 49.

24. Veja *Mukong*, nota 15, parágrafo 9.7.

25. Como foi observado pela Suprema Corte Indiana: “Propósito e efeito são relevantes para a determinação da constitucionalidade; tanto um propósito inconstitucional quanto um efeito inconstitucional podem invalidar a legislação.” *Thappan v. State of Madras*, [1950] SCR 594, parágrafo 603.

26. A Suprema Corte Canadense observou: “[T]anto o objeto quanto o efeito são relevantes para determinar a constitucionalidade; tanto o objeto inconstitucional quanto o efeito inconstitucional podem invalidar a legislação.” *R. v. Big M Drug Mart Ltd*, [1985] 1 SCR 295, parágrafo 331.

para justificar sua proposta de restringir a liberdade de expressão. Conforme citação frequente do Tribunal Europeu:

A liberdade de expressão, consagrada no Artigo 10, está sujeita a uma série de exceções que, contudo, devem ser minuciosamente interpretadas; devendo a necessidade para qualquer restrição ser convincentemente formulada.<sup>27</sup>

Os tribunais têm observado três aspectos fundamentais para analisar esse quesito da necessidade: primeiro, a restrição deve estar racionalmente conectada ao objetivo a ser buscado, sendo cuidadosamente concebida para atingir tal fim, sem ser arbitrária ou injusta; segundo, a restrição deve acarretar a menor limitação possível sobre o direito (a violação dessa condição é ocasionalmente chamada de “exacerbação da tolerância”); e terceiro, a restrição deve ser proporcional ao objetivo legítimo. Esse último aspecto envolve a comparação de duas considerações: o provável efeito prático da restrição sobre o exercício da liberdade de expressão e seu impacto efetivo sobre o objetivo que se pretende alcançar.

Conforme previsto no direito internacional, diferentes formas de restrição podem ser impostas ao conteúdo, de forma prévia ou posterior à publicação. Primeiro, no que diz respeito a material com maior potencial ofensivo (que incita ao crime, atenta contra a segurança nacional ou faz apologia ao ódio, por exemplo), são cabíveis restrições de caráter penal; segundo, para conteúdos que caracterizam ofensas pessoais (invasão de privacidade ou ataques injustificados contra a reputação), são permitidas certas medidas cíveis de ressarcimento, tais como direito de resposta e indenização por danos.

Em vista do potencial que os meios de comunicação têm de causar danos, muitos países criam regimes especiais que permitem representações individuais em virtude de comportamento não profissional por parte da mídia (por exemplo, divulgação de conteúdo inadequado), cabendo ainda algum tipo de ressarcimento. Em muitas democracias, a mídia impressa é totalmente autorregulada, o que significa que esse setor tem o seu próprio sistema de acolhimento de reclamações, sendo a reparação usual-

mente feita na forma de uma declaração do veículo reconhecendo o erro cometido.

No caso da radiodifusão, dado seu poder peculiar, o direito internacional permite a imposição de regras de conteúdo mais invasivas sobre as emissoras. Embora em alguns países esse setor seja também bastante autorregulado, em outros funciona um sistema de correção pelo qual as concessionárias se autorregulam, mas submetidas a algum controle legislativo. Nesses casos, o próprio setor pode estabelecer suas regras e padrões e/ou pode permitir que um organismo oficial de supervisão estabeleça e aplique essas regras e padrões, caso o sistema autorregulatório não esteja funcionando de acordo com os interesses e os valores da sociedade.

Na maioria dos países, entretanto, as emissoras estão sujeitas à regulação direta de sua programação por um órgão oficial e, desde que certas condições sejam atendidas – inclusive a de que esse regulador seja independente do governo –, as restrições de conteúdo são aceitas pelo direito internacional. Em geral, o órgão regulador tem a incumbência de desenvolver um código de conduta para as emissoras, cuja aplicação é aferida por meio de um sistema de reclamações do público e do monitoramento pelas autoridades – inclusive pelo próprio regulador.

### Independência dos órgãos reguladores

Como vimos, o respeito à livre radiodifusão – embora seja um elemento fundamental da garantia da liberdade de expressão – não implica que essa mídia possa ficar à parte de qualquer regulação. Um setor de radiodifusão sem regras específicas e exatas seria prejudicial à liberdade de expressão, a começar do aspecto técnico. Uma vez que o espectro de transmissão utilizado nessa modalidade é um recurso limitado, é fundamental estabelecer critérios e condições para que as frequências sejam distribuídas de forma racional e equitativa, que as emissoras contempladas representem a diversidade da sociedade e possam operar sem interferências. A questão é resumida pela Suprema Corte dos Estados Unidos nos seguintes termos:

Se 100 pessoas quiserem uma licença de radiodifusão, mas se houver somente dez frequências

27. Veja, por exemplo, *Thorgeirson v. Iceland*, 25 de junho de 1992, Petição n° 13778/88, parágrafo 63.

para serem alocadas, todas essas pessoas deverão ter o mesmo “direito” a uma licença; mas se o objetivo for a obtenção de uma comunicação eficaz pelo rádio, somente uns poucos poderão ser licenciados, e aos restantes será vedado o acesso às frequências disponíveis. Seria estranho se a garantia à liberdade de expressão, cujo intuito é proteger e fomentar o progresso das comunicações, impedisse o governo de promover a radio-comunicação através da concessão de licenças e de impor limites ao número dessas licenças, de maneira a não sobrecarregar o espectro.<sup>28</sup>

Além disso, a regulação é necessária para assegurar a pluralidade e a diversidade (veja abaixo). Contudo, devido à tendência universalmente observada de governos e empresas em querer minimizar o acesso de críticos e concorrentes aos meios de comunicação, é de vital importância que todos os organismos com poderes reguladores nessa área sejam protegidos, pelas vias legais e na prática, contra interferências externas, principalmente as de cunho político e econômico.

Esse princípio tem o apoio vigoroso de decisões e declarações internacionais. A Declaração Africana afirma em seu Princípio VII (1):

Qualquer autoridade pública com competência nas áreas de regulação de radiodifusão ou de telecomunicação deverá ser independente e adequadamente protegida contra interferências, particularmente aquelas de natureza política ou econômica.

A necessidade de proteção contra esse tipo de interferência foi também enfatizada na Declaração Conjunta de 2003, firmada pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Designadas relatoras especiais para a proteção da liberdade de expressão, a relatora especial da ONU sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a representante da OSCE para a Liberdade da Mídia e a relatora especial da OEA sobre a Liberdade de Expressão declararam:

Todas as autoridades públicas que exerçam poder formal e regulatório sobre a mídia deverão ser protegidas contra interferências, particularmente

aquelas de natureza política e econômica, inclusive no processo de indicação de seus membros, que deverá ser: transparente, participativo e livre do controle por parte de qualquer partido político.<sup>29</sup>

Uma recomendação do Conselho da Europa dedica-se integralmente a essa matéria, a chamada Recomendação (2000, 23), sobre a independência e as funções das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão. Na sua primeira cláusula, o Conselho declara:

Os Estados-membros devem assegurar a instituição e o livre exercício das autoridades reguladoras do setor de radiodifusão, através da elaboração de uma estrutura legislativa apropriada para esse fim. As regras e os procedimentos que regem ou afetam o exercício das autoridades reguladoras devem afirmar e defender claramente a sua independência.

Em 2008, o Conselho Intergovernamental do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da UNESCO lançou os “Indicadores de desenvolvimento de mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação”. Esses indicadores apresentam, com alguns detalhes, critérios para aferir em que medida um determinado setor de mídia funciona, respeitando e promovendo os valores democráticos e os direitos humanos, em especial a liberdade de expressão e o direito à informação. O indicador 1.6 enfoca a independência do sistema regulatório para a radiodifusão, explicitando sua importância e definindo um número de considerações que permitem avaliar a extensão dessa independência.

O mesmo raciocínio se aplica às emissoras públicas, cuja independência também precisa ser protegida. A Declaração Africana propõe uma proteção abrangente, ao declarar:

- As emissoras públicas devem ser regidas por um conselho que seja protegido contra interferências, particularmente aquelas de natureza política ou econômica;
- A independência editorial das emissoras públicas deve ser garantida;
- As emissoras públicas devem ser adequadamente financiadas, de modo que sejam protegidas contra a interferência arbitrária em seus orçamentos.<sup>30</sup>

28. *Red Lion Broadcasting Co. Inc.*, et al. v. Federal Communications Commission, et al. n° 2, 395 U.S. 367, 389 (1969).

29. Adotada em 18 de dezembro de 2003.

30. Princípio VI.

Mais uma vez, o Conselho da Europa dedica um documento inteiro a esse tema, a Declaração do Comitê de Ministros, de 2006, sobre a garantia da independência das emissoras públicas.<sup>31</sup> A declaração aprofunda-se minuciosamente em aspectos como a estrutura legal, as atribuições do serviço público de radiodifusão, independência editorial, financiamento e transparência.<sup>32</sup>

### Pluralidade e diversidade

Como já mencionado, a pluralidade e a diversidade da mídia são princípios fundamentais do direito internacional. O espectro de frequências de radiodifusão é um recurso público que deve ser utilizado para o benefício do público em geral, incluindo grupos com opiniões minoritárias ou com interesses muito particulares. Ademais, é a diversidade de pontos de vista que permite às pessoas exercerem plenamente a cidadania, participando do processo público de tomada de decisões por meio da escolha entre posições e propostas divergentes. A necessidade da pluralidade também advém do direito de buscar e receber informações e ideias. No cerne desse aspecto do direito, está o conceito de que os cidadãos devem ter acesso a uma ampla gama de perspectivas e análises por meio da mídia – em outras palavras, acesso a uma mídia diversificada.

Como princípios basilares da liberdade de expressão, a pluralidade e a diversidade encontram uma sólida fundamentação na jurisprudência dos tribunais internacionais de direitos humanos. O Tribunal Interamericano considerou que a liberdade de expressão exige que “os meios de comunicação sejam potencialmente abertos a todos, sem discriminação, ou, mais precisamente, que nenhum indivíduo ou grupo seja excluído do acesso a esses meios”.<sup>33</sup> A Declaração do Tribunal Europeu de Direitos Humanos define:

“[A divulgação] de informações e ideias de interesse geral (...) não poderá ser considerada exitosa se não estiver fundamentada no princípio do pluralismo”.<sup>34</sup>

O Artigo 2 do PIDCP atribui ao Estado a obrigação de “adotar as medidas legislativas, ou de outra natureza, que venham a ser necessárias para tornar efetivos os direitos reconhecidos pelo Convênio”. Isso significa que o Estado deve não apenas se abster de interferir contra esses direitos como, também, dar passos positivos que os assegurem, incluindo o respeito à liberdade de expressão. Um importante aspecto disso é que o Estado tem a obrigação de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma mídia independente e diversa. A necessidade de adotar medidas positivas que promovam o pluralismo foi percebida, em particular, pelos organismos internacionais. A Declaração Africana, por exemplo, enuncia: “A liberdade de expressão impõe às autoridades a obrigação de tomar medidas positivas que promovam a democracia”.<sup>35</sup>

A Recomendação 2007(2) do Conselho da Europa sobre o Pluralismo e Diversidade do Conteúdo da Mídia ressalta a importância do estímulo à criação de meios alternativos:

Os Estados-membros devem encorajar o desenvolvimento de outros meios de comunicação capazes de contribuir com o pluralismo e a diversidade, bem como propiciar um espaço para o diálogo. Esses meios poderiam, por exemplo, estar voltados para as comunidades, as minorias, a população local ou questões sociais.<sup>36</sup>

As relatoras especiais da ONU, OSCE e OEA, para a proteção da liberdade de expressão, e a Comissão Africana adotaram em 2007 uma Declaração Conjunta sobre a Diversidade na Radiodifusão<sup>37</sup>, referindo-se a três atributos-chave: diversidade de veículos, diversidade de fontes e diversidade de conteúdo.

O primeiro atributo da diversidade refere-se à necessidade de assegurar que o Estado promova a existência de todas as três modalidades de emissoras – públicas, comerciais e comunitárias. Todas devem ter assegurado o “acesso equitativo a todas as plataformas de distribuição disponíveis”. Isso requer, entre outras coisas, a “reserva de frequências adequadas” para as emissoras públicas e comunitárias. Nesse

31. Adotada em 27 de setembro de 2006.

32. Consultar também *MDI Key Indicator* 3.5.

33. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, nota 10, parágrafo 34.

34. *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 de novembro de 1993, Petições n° 13914/88 e 15041/89, parágrafo 38.

35. Princípio III.

36. Parágrafo 4.

ponto, a Declaração Africana defende em especial a promoção de emissoras comunitárias, “ devido ao seu potencial para ampliar o acesso de comunidades carentes e rurais ao espectro eletro-magnético ” .<sup>38</sup> Os Indicadores de Desenvolvimento de Mídia da UNESCO também destacam a necessidade de essas três modalidades serem devidamente contempladas no setor de radiodifusão.<sup>39</sup>

O segundo atributo da diversidade é a pluralidade que requer medidas concretas para impedir o monopólio sobre o espectro de frequências de radiodifusão. Observa a Declaração Conjunta de 2007: “ Medidas especiais, incluindo regras antimonopólio, devem ser adotadas para impedir uma indevida concentração de veículos de comunicação ou cartéis no setor, tanto horizontal quanto verticalmente.” O Tribunal Interamericano também ressalta a necessidade dessas medidas:

As condições para a utilização de um veículo de comunicação devem atender às exigências dessa liberdade, devendo haver, entre outras coisas, uma pluralidade de meios de comunicação, a proibição de qualquer monopólio no setor, sob quaisquer formas ou tipos, bem como garantias para a proteção da liberdade e independência dos profissionais de imprensa.<sup>40</sup>

Finalmente, várias medidas devem ser tomadas para promover a diversidade de conteúdo, inclusive “ apoio à produção de conteúdo que enriqueça a diversidade ” e “ medidas voltadas para a promoção dos produtores independentes ” .<sup>41</sup> Medidas específicas podem variar dependendo do contexto. A Declaração Africana, por exemplo, destaca a necessidade de se promover o uso das línguas locais.<sup>42</sup>

Tomadas em conjunto, essas noções de pluralidade e diversidade têm orientado políticas públicas modernas e democráticas para o setor de radiodifusão. Essas políticas incluem o apoio a um serviço pú-

blico sólido, à radiodifusão comunitária, à criação de conteúdos positivos (locais e regionais) e aos produtores independentes, além da proteção do setor contra a concentração de propriedade das empresas de comunicação.

## Licenciamento

Ter órgãos reguladores independentes é importante, mas não basta para garantir a liberdade de expressão no setor de radiodifusão. É também essencial que o processo de licenciamento de emissoras seja transparente e equitativo, conforme sublinham as relatorias especiais da ONU, OSCE e OEA para a proteção da liberdade de expressão, em sua Declaração Conjunta de 2003:

A distribuição das frequências de radiodifusão deve ser baseada em critérios democráticos que garantam uma oportunidade equitativa de acesso.<sup>43</sup>

No mesmo sentido, a Declaração Africana postula que o processo de licenciamento seja “ justo e transparente ” .<sup>44</sup>

A Recomendação (2000,23) do Conselho da Europa especifica que o processo de concessão das licenças para emissoras, por reguladores independentes, deve ser “ claramente definido em lei (...) claro, preciso e aplicado de forma aberta, transparente e imparcial ” . As licitações para as licenças de radiodifusão devem ser públicas, devendo “ definir uma série de especificações, tais como tipo do serviço, duração mínima dos programas, cobertura geográfica, tipo de financiamento, quaisquer encargos – e parâmetros técnicos a serem atendidos pelos concorrentes ” . Finalmente, as licenças concedidas devem ser tornadas de amplo conhecimento público.<sup>45</sup>

Da mesma forma, os Indicadores de Desenvolvimento de Mídia da UNESCO destacam a necessidade de que os processos de licenciamento sejam justos,

37. Adotada em 12 de dezembro de 2007.

38. Consultar princípio V.

39. Consultar Key Indicator 2.3.

40. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, nota 10, parágrafo 34. Consultar também Key Indicator 2.1 da publicação da UNESCO: *Media Development Indicators*.

41. 2008 Joint Declaration.

42. Princípio III.

43. Adotado em 18 de dezembro de 2003.

44. Princípio V.

45. Consultar parágrafos 13-18.

as propostas “ sejam avaliadas mediante critérios transparentes, objetivos e definidos em lei”, e que os encargos sejam arbitrados de forma transparente, tornados públicos com antecedência ao processo licitatório.<sup>46</sup>

### Conclusão

O direito à liberdade de expressão é o sustentáculo de todos os outros direitos, sendo enfaticamente acolhido em tratados mundiais e regionais sobre direitos humanos. É também um direito abrangente, ao reconhecer a importância especial da mídia na divulgação de informações e ideias no seio da sociedade, ao proteger tanto o discurso popular quanto aquele considerado ofensivo por muitos, e, além desses, o discurso comercial. É, contudo, um direito complexo, que está sujeito a restrições em virtude da dualidade de sua natureza, posto que protege tanto o orador quanto o ouvinte. A interação entre esses aspectos distintos traduz-se em uma série de implicações para a regulação da radiodifusão, no que tange ao interesse público.

Proteger telespectadores e ouvintes contra conteúdos nocivos é considerado pela legislação internacional motivo suficiente para respaldar restrições especiais de conteúdo. Na maioria das democracias, órgãos reguladores independentes detêm o poder de formular códigos de conduta para as emissoras. Esses códigos abrangem uma ampla gama de questões, como a proteção a crianças e adolescentes, a devida exatidão da informação e a proibição de conteúdo discriminatório, além de estabelecerem os sistemas de monitoramento e atendimento às reclamações do público. Em alguns países, entretanto, tais códigos são criados e aplicados pelas próprias emissoras, por meio de uma base puramente autorreguladora ou por meio de um sistema de autorregulação.

Embora o direito internacional reconheça a necessidade de certas formas de regulação para a radiodifusão, elas somente serão legítimas se aplicadas por um regulador independente. Caso contrário, o risco de interferência política no setor se sobreporia aos benefícios da regulação. Apesar de haver muitas formas práticas de proteger a independência desses organismos, é fundamental que cada sistema se

desenvolva levando em consideração o contexto local.

A proteção do direito à liberdade de expressão dos telespectadores e ouvintes se concretiza por meio da proteção à diversidade e ao pluralismo. Esse aspecto impõe certas obrigações positivas ao Estado, entre elas a de criar um ambiente onde todos os três setores da radiodifusão – público, comercial e comunitário – possam se desenvolver, evitando-se a concentração ilegal de propriedade no setor privado. Além disso, a veiculação de conteúdos positivos deve ser obrigatória para todas as emissoras, como no caso das produções nacionais, independentes e de conteúdo local.

Por fim, o licenciamento é o mecanismo-chave para regular o acesso à radiodifusão. Dessa forma, os processos de licenciamento devem ser justos, e a concorrência deve ser analisada sob critérios claros, estabelecidos com antecedência. Um desses critérios deve ser o da promoção da diversidade na utilização do espectro de frequências de radiodifusão.

Um sistema regulatório de radiodifusão que atenda a todas essas condições não será somente bem acolhido pelo direito internacional, mas também contribuirá com a democracia, com o estado de direito e, decerto, com o desenvolvimento nacional. Colocar em prática tal sistema deverá ser, por conseguinte, um objetivo primordial para qualquer governo democrático.

---

46. Consultar Key Indicator 2.8.

## S O B R E O S A U T O R E S

**Toby Mendel** é o Diretor Executivo do Centro de Direito e Democracia, uma nova ONG de direitos humanos que se centra na prestação de consultoria jurídica em matéria de direitos fundamentais para a democracia, incluindo o direito à informação, liberdade de expressão e direitos de reunião e de associação. Antes disso, ele foi, por 12 anos, Diretor Sênior da área jurídica da ARTIGO 19, uma ONG internacional de direitos humanos com foco na liberdade de expressão.

Ele tem prestado consultoria sobre liberdade de expressão e direito à informação para uma vasta gama de atores, incluindo o Banco Mundial, vários órgãos da ONU e de outros organismos intergovernamentais e diversos governos e ONGs em países de todo o mundo. Nestas várias atuações, ele desempenhou um papel fundamental na elaboração de legislação nas áreas do direito à informação e regulação da mídia. Antes de ingressar na ARTIGO 19, ele trabalhou como consultor sênior de direitos humanos para a Oxfam do Canadá e como analista de política de direitos humanos na Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA). Tem publicado extensivamente sobre uma variedade de temas, dentre os quais: liberdade de expressão, direito à informação, direitos de comunicação e questões relativas a refugiados, incluindo estudos comparativos jurídicos e analíticos sobre o serviço público de radiodifusão, o direito à informação e políticas de radiodifusão.

**Eve Salomon** tem uma rica experiência em regulação tanto de órgãos estatutários como não estatutários. Advogada por formação, ela é atualmente a presidente mundial do Conselho Regulador da RICS (organismo de autorregulação de topógrafos), é comissária da Comissão de Queixas da Imprensa (organismo autorregulador da imprensa do Reino Unido), a (estatutária) Comissão sobre Apostas do Grã-Bretanha, e presidente da Fundação para Vigilância da Internet do Reino Unido (uma associação para combate de conteúdo de abuso sexual infantil *online*). Durante quatro anos, até sua dissolução, ela foi membro da Força-tarefa Legislar Melhor, um organismo independente de aconselhamento do governo do Reino Unido sobre como melhorar a regulamentação em todos os setores. Ela continua a realizar trabalhos de consultoria para departamentos e agências de governo do Reino Unido na área de melhoria da regulamentação.

A área de especialização legal de Eve é a de regulamentação da radiodifusão. Ela é especialista jurídica da Divisão de Direitos Humanos do Conselho Europeu e autora da publicação *Diretrizes para Regulamentação da Radiodifusão* (UNESCO/ Associação de Radiodifusão da Comunidade Britânica). Ela foi consultora de inúmeras ONGs, órgãos governamentais e reguladores de radiodifusão em todo o mundo. Empregos anteriores incluíram o de Subsecretária da Comissão Independente sobre Televisão do Reino Unido, Diretora de Serviços Jurídicos da Autoridade de Rádio e Secretária Interina da Ofcom.

## SÉRIE Debates CI



Confira os números anteriores da Série Debates:

**Série Debates CI, n. 1, 2009** – A Blogosfera policial no Brasil: do tiro ao twitter – Silvia Ramos e Anabela Paiva (Coords.)  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185252por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 2, 2010** – Levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação – João Marcelo Borges  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001895/189599por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 3, 2010** – Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros – Rogério Christofolletti  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189915por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 4, 2010** – Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos indicadores de desenvolvimento da mídia da UNESCO – Danilo Rothberg  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 5, 2010** – Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial – Josenildo Luiz Guerra  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 6, 2010** – Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores – Luiz Augusto Egypto de Cerqueira  
Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189918por.pdf>>.

**Série debates CI, n. 7, 2011** – O Ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros – Toby Mendel e Eve Salomon



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

## Representação no Brasil



FORDFOUNDATION

[www.unesco.org.br/brasil](http://www.unesco.org.br/brasil)

• SAUS Quadra 5 - Bloco H - Lote 6  
• Ed. CNPq/IBICT/UNESCO - 9º andar  
• 70070-912 - Brasília - DF - Brasil  
• Caixa Postal 08559  
• Tel.: + 55 (61) 2106 3511  
• Fax: + 55 (61) 2106 3697