



PEDRO FORBES DE QUEIROZ FERREIRA

**LIBERDADE DE IMPRENSA E CONFIABILIDADE: UMA LEITURA DO ESTATUTO
JURÍDICO DA LIBERDADE DE IMPRENSA A PARTIR DE ONORA O'NEILL**

SÃO PAULO

2020

PEDRO FORBES DE QUEIROZ FERREIRA

**LIBERDADE DE IMPRENSA E CONFIABILIDADE: UMA LEITURA DO ESTATUTO
JURÍDICO DA LIBERDADE DE IMPRENSA A PARTIR DE ONORA O’NEILL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito para a obtenção de título de Bacharel em Direito
pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP.

Orientador: Osny da Silva Filho

SÃO PAULO

2020

PEDRO FORBES DE QUEIROZ FERREIRA

**LIBERDADE DE IMPRENSA E CONFIABILIDADE: UMA LEITURA DO ESTATUTO
JURÍDICO DA LIBERDADE DE IMPRENSA A PARTIR DE ONORA O'NEILL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito para a obtenção de título de Bacharel em Direito
pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP.

Orientador: Osny da Silva Filho

São Paulo, __ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Luíza, ao meu pai Octavio Augusto e às minhas irmãs Catarina e Isabel pelo apoio.

Ao meu orientador Osny pela imensa ajuda que tive durante a produção deste trabalho com suas correções, conselhos e incentivos.

À Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas e seu corpo docente, direção e administração pela grande oportunidade representada por todos esses anos de estudo.

Aos amigos e amigas de faculdade pelo companheirismo durante a realização deste trabalho: Alice, Natan, Sanderson, Guilherme, Rafael, Danilo, Laura, Paola, Dora.

Aos amigos e amigas que conheci em outros projetos acadêmicos muito importantes para mim: Marina, Gabriela, Luiza, Eduarda, Maria Beatriz, Felipe, Aaron, Luísa, João Pedro e Caroline, Gabriel.

Aos amigos e amigas que foram meus colegas de estágio e também acompanharam o desenvolvimento deste trabalho: Ariana, João Victor, Victoria, Lucas, Catarina, Maurício, Rafael e Mariana.

RESUMO

O presente trabalho pretende examinar o instituto jurídico da liberdade de imprensa no ordenamento jurídico brasileiro a partir da visão da filósofa britânica Onora O'Neill sobre confiança e confiabilidade. A referida análise torna-se relevante no contexto atual de globalização e das novas dinâmicas da comunicação, bem como de um potencial e antecipado cenário de “crise de desinformação” representado pelo fenômeno das notícias falsas (*fake news*). A partir de um estudo doutrinário acerca da definição constitucional de liberdade de imprensa, o trabalho busca averiguar a existência das condições que evidenciem a confiabilidade dos meios de comunicação brasileiros em cumprir seu dever constitucional de garantir o direito difuso à informação verdadeira de titularidade dos cidadãos. Para tanto, o estudo também define as noções de confiança e confiabilidade segundo os trabalhos de O'Neill. Assim, determinar-se-á se a importância da manutenção de confiabilidade é tanta a ponto de revelar-se essencial à própria existência da imprensa livre e da garantia ao direito difuso à informação.

Palavras-chave: liberdade de imprensa; meios de comunicação de massa; confiança; confiabilidade.

ABSTRACT

This paper examines the legal concept of freedom of press in Brazilian legal system based on British philosopher Onora O'Neill's vision on trust and trustworthiness. Such analysis becomes relevant in the context of globalization and the new dynamics of communication, as well as the scenario of a potential and anticipated "desinformation crisis" exemplified by the social phenomenon of fake news. From a doctrinary standpoint on the constitutional definition of freedom of press, this paper seeks to ascertain whether the conditions for Brazilian mass media to provide evidence of its trustworthiness exists, in order to fulfill its constitutional duty of guaranteeing the collective right to be informed. To accomplish that, this research also defines the notions about trust and trustworthiness as according to O'Neill's studies. Therefore, this paper is able to determine the importance of securing trustworthiness' levels to the point where such maintenance becomes essential to the very existence of the free press and the right to information.

Keywords: *freedom of press; mass media; trust; trustworthiness.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Grau de confiança nas instituições - Pesquisa Datafolha	44
Figura 2 - Grau de confiança nas instituições - Pesquisa Datafolha	44
Figura 3 - Grau de confiança nas instituições - Levantamento ICJBrasil	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 OS CONCEITOS DE CONFIANÇA E CONFIABILIDADE SEGUNDO ONORA O'NEILL	13
2.1 Os conceitos de confiança e confiabilidade para Onora O'Neill.....	13
2.2 Relevância da distinção conceitual de confiança e confiabilidade	17
3 OS CONCEITOS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E LIBERDADE DE IMPRENSA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
3.1 As regras constitucionais da liberdade de manifestação de pensamento	22
3.1.1 Dimensões da liberdade de expressão.....	25
3.2 A referência à liberdade de imprensa como liberdade de informação jornalística...	26
3.3 A liberdade de informação jornalística na ordem constitucional	28
3.3.1 A natureza reflexa da liberdade de informação jornalística	29
3.3.2 A informação verdadeira.....	30
3.3.4 O direito difuso à informação verdadeira	32
3.4 Casos paradigmáticos sobre liberdade de imprensa	33
4 LIBERDADE DE IMPRENSA E CONFIABILIDADE	36
4.1 Relações existentes entre confiabilidade e confiança na imprensa	37
4.1.1 Vazio regulatório como ausência de evidências de confiabilidade midiática.....	38
4.1.2 Aplicação distorcida da liberdade de informação jornalística	41
4.2 Panorama da confiabilidade da mídia no Brasil	44
4.3 Reflexos de um potencial cenário de falta de confiabilidade da mídia	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49

1 INTRODUÇÃO

Qual a relação existente entre a ideia de confiabilidade e a liberdade de imprensa? Que consequências podem surgir de uma imprensa que não é tida por seu público como digna de confiança?

O presente trabalho tem por escopo uma análise do instituto jurídico da liberdade de imprensa sob a ótica da noção proposta pela filósofa Onora O'Neill sobre confiabilidade.

Na sociedade globalizada atual, talvez não exista ativo social mais valioso que a informação. Hoje, estar bem informado significa estar ciente das situações que envolvem os indivíduos em coletividade enquanto cidadãos, profissionais, consumidores, contribuintes de impostos, público-alvo de entretenimento e das artes, pacientes e assim por diante.

E, à medida que novas desafios se impõem, cabe ao indivíduo saber se adaptar a eles e buscar soluções. O fluxo das informações garante que as pessoas tenham conhecimento do mundo que as rodeia para, assim, aplicar o conhecimento adquirido de maneira racional na tomada de decisões de qualquer natureza.

No Brasil, a produção e transmissão da informação é maciçamente realizada pelos meios de comunicação de massa de cunho jornalístico. A importância dos veículos de mídia, – sejam jornais, rádios e emissoras de televisão, – é reconhecida pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro, em que a Constituição Federal reserva um capítulo exclusivo à regulação da Comunicação Social.

Em anos recentes, a atuação midiática no Brasil e no mundo vem sendo objeto de incontáveis mudanças. Os grandes avanços tecnológicos da conexão em rede aumentaram exponencialmente a quantidade de informação gerada pelos meios de comunicação e as formas de transmissão deste conteúdo informativo. Nunca houve tanta informação disponível a qualquer um que a busque.

Nessa mesma toada, porém, multiplicou-se a desinformação. O fenômeno das denominadas *fake news* ganhou espaço no debate público atual. Por conseguinte, o papel da mídia no Estado Democrático de Direito como o de principal meio de informação foi trazido ao cerne da discussão: pode-se confiar na atividade da mídia pautada pela liberdade de imprensa? Há evidências concretas de que a informação que recebemos é verídica e confiável? Como combater a disseminação de notícias falsas?

Em um cenário turbulento, a imprensa busca manter sua credibilidade instituição provedora da informação a ser circulada e difundida em uma sociedade. Contudo, e em uma frequência cada vez maior, o trabalho dos jornalistas vêm sendo objeto de crítica e declarações belicosas de personalidades públicas e até membros do Poder Público. Como não se bastasse, pesquisas de opinião indicam que uma considerável parte da população não confia na imprensa.

O panorama está repleto de dúvidas e questões que ainda devem ser respondidas. Porém, parece ser um bom início que o esforço de combate à uma pré-anunciada “era da desinformação” se inicie por uma abordagem que considere, examine e explique a direta relação entre a imprensa, incumbida de informar, e a coletividade, titular do direito de ser informada.

As relações sociais constantes da realidade global – dentre elas, as existentes entre os meios de comunicação de massa e seus públicos – continuam a ser baseadas na confiança alocada em outros indivíduos, nas instituições e no governo. Muitos filósofos, cientistas políticos e sociólogos trataram da temática acerca do binômio confiança-confiabilidade. Dentre eles, dá-se amplo destaque à britânica Onora O’Neill.

Diante da atuação dos meios de comunicação de massa e das práticas adotadas por eles enquanto empresas jornalísticas, um fator que permanece em evidência é o da aplicação da chamada liberdade de informação jornalística, que nada mais é que a projeção, a denominação adotada pelo texto constitucional como referência à liberdade de imprensa. Um entendimento distorcido ou a total incompreensão sobre este instituto jurídico pode ser prejudicial à qualidade de informação que é oferecida à coletividade. Esta última, por sua vez, tenderá a não enxergar mais, nos veículos de mídia, uma fonte confiável de informação.

Tendo em vista essas considerações, pode-se elaborar a seguinte indagação central ao presente trabalho: o que o conceito de confiabilidade estabelece sobre o tratamento jurídico da liberdade de imprensa?

De modo a facilitar o desenvolvimento de uma resposta, é possível derivar as seguintes sub-perguntas a partir desta indagação principal: (i) Por quê Onora O’Neill diferencia confiança e confiabilidade? Qual a relevância da distinção? (ii) há diferença entre liberdade de expressão e liberdade de imprensa no Brasil? (iii) A Constituição de 1988 nomeia essas duas liberdades? Há casos relevantes? (iv) Por que o conceito de confiabilidade é relevante para a liberdade de imprensa?

Assim, o objetivo deste trabalho será o de responder a cada uma das sub-perguntas elencadas e, por conseguinte, à dúvida principal de maneira satisfatória.

Primeiramente, abordar-se-á a teoria de Onora O'Neill sobre a compreensão das noções de confiança e confiabilidade e as distinções entre ambas ideias.

Em sequência, analisar-se-á a doutrina acerca das nuances da liberdade de imprensa como estabelecida pela Constituição Federal e suas diferenças frente a outros institutos jurídicos relacionados, como são as demais liberdades públicas e, dentre elas a liberdade de expressão.

A partir da compreensão das ideias filosóficas de O'Neill e do instituto jurídico constitucional, será possível verificar como os conceitos de confiança e confiabilidade relacionam-se à liberdade de imprensa e se, de alguma forma, complementam ou expandem a própria compreensão jurídica e prática do instituto.

Portanto, a exposição deste trabalho será dividida em quatro capítulos além desta introdução.

No capítulo seguinte, serão introduzidas as noções de confiança e confiabilidade propostas pela filósofa britânica Onora O'Neill. Será essencial, no desenvolvimento da exposição, diferenciar ambos os conceitos.

O terceiro capítulo realizará um estudo doutrinário da liberdade de imprensa, disposto a diferenciá-la de outro instituto jurídico: o da liberdade de expressão. Neste capítulo, ainda serão exploradas as dimensões derivadas da liberdade de imprensa e que se relacionem com a ideia de um direito difuso à informação verdadeira tutelado constitucionalmente e de titularidade de todos os cidadãos. A compreensão sobre esse direito será essencial para a delimitação das regras legais aplicáveis à imprensa, constituindo-se um arcabouço de direitos e deveres específico à atividade jornalística.

O objeto do quarto capítulo trata-se da análise da importância da ideia de confiabilidade para a imprensa em si e o exercício profissional do jornalismo pautado pelo instituto jurídico da liberdade de imprensa. Além disso, buscar-se-á verificar se, no Brasil, há reais riscos de consolidação de um cenário de ausência de confiabilidade nos veículos de mídia e, potencialmente, quais as implicações da falta de evidências que atestem a confiabilidade midiática.

Por fim, no quinto capítulo, serão expostas as considerações finais do presente trabalho, relacionando as conclusões obtidas em cada capítulo de modo a constituir um panorama relacional entre o instituto jurídico da liberdade de imprensa e a noção de confiabilidade examinada por Onora O'Neill em seus estudos.

2 OS CONCEITOS DE CONFIANÇA E CONFIABILIDADE SEGUNDO ONORA O'NEILL

Neste capítulo, o panorama organizacional dos meios de comunicação brasileiros será analisado a partir da perspectiva de Onora O'Neill sobre os conceitos de confiança e confiabilidade, assuntos recorrentes de seus estudos.

Onora O'Neill é uma filósofa britânica e membro da Câmara dos Lordes do Reino Unido. Presidiu a British Academy – instituição nacional britânica de humanidades e ciências sociais - e o Newnham College da Universidade de Cambridge, da qual é professora emérita de filosofia. Ocupou, também, uma cadeira da Comissão de Igualdade e Direitos Humanos do Reino Unido.

Seu estudo a respeito dos conceitos de confiança e confiabilidade são extensos e abordam diversas espécies de relações humanas. No presente trabalho, seu estudo terá por referência seus principais textos sobre o tema: *Authonomy and Trust in Bioethics* e *Trust, Trustworthiness and Accountability*.

Utilizaremos, também, o conteúdo de palestras ministradas por O'Neill nas conferências The Reith Lectures, da BBC, em 2002 (*A Question of Trust?*); e TED, da Sapling Foundation, em junho de 2013 (*What we don't understand about trust*).

Estaremos abordando as concepções sobre confiança e confiabilidade da filósofa com o objetivo de relacioná-lo, no quarto capítulo deste trabalho, ao atual cenário experimentado pelos meios de comunicação tradicionais no Brasil.

Este capítulo, portanto, tratará de definir os conceitos de confiança e confiabilidade sob a perspectiva de Onora O'Neill. Conforme será analisado, a autora enfatiza a diferença entre as duas ideias, de modo que as questões relacionadas às relações sociais pautadas em confiança possam ser adequadamente tratadas do ponto de vista filosófico.

2.1 Os conceitos de confiança e confiabilidade para Onora O'Neill

Onora O'Neill entende o conceito de confiança como o de uma atitude individual e social relacionada ao julgamento sobre a veracidade de afirmações (*truth claims*) e o

comprometimento na tomada de ações (*commitment to action, promises*) alegados por um terceiro¹.

Para a autora, a confiança é necessária para que cada um possa esperar que um indivíduo ou instituição irá agir de maneira conforme a qual anuncia. É por essa razão que as relações individuais e sociais buscam ser revestidas de confiança².

Em outras palavras, é a confiança que deve ser alocada às pessoas e instituições envolvidas no âmago das relações sociais e institucionais que tornam essas próprias relações possíveis de concretização.

Tanto é assim que, como forma de mitigar a desconfiança interpessoal e para com as instituições que tomam parte da vida cotidiana dos membros de uma sociedade, houve o desenvolvimento de medidas que buscam deter e prevenir a quebra da confiança pública. São os exemplos dos contratos celebrados entre entes privados que estipulam detalhadamente em cada cláusula acordada, com o máximo de precisão, clareza e rigor possíveis; a elaboração de códigos profissionais de conduta englobando todo um ofício, atividade e sua classe; a exigência do respeito aos direitos humanos impostos a todas as pessoas e instituições; e no ambiente digital, a criptografia das comunicações por meio de senhas, chaves de acesso e cartões de identidade.³

Diz-se, assim, que a abordagem proposta por O'Neill se realiza em um contexto prático de tomada de decisão baseadas na verificação de evidências que fomentem ou afastem a alocação de confiança.

Ao alocar ou não alocar confiança, **agentes atuam baseados em evidências**: atitudes e afeição podem (ou não) ser seguidas por decisões sobre alocação de confiança, mas não podem ser tidas como bases destas últimas. Posso confiar em meu vizinho para enviar uma carta pelo correio, embora não seja particularmente íntimo ou afeiçoado dele, ao mesmo tempo em que posso não confiar em um amigo genuinamente íntimo para fazê-lo, por este ser desorganizado.

Não há nada peculiar sobre alocar confiança nas afirmações e promessas de instituições ou oficiais ou procedimentos complexos, **desde que exista a adequada evidência da confiabilidade para tais assuntos relevantes**⁴. (G.N.).

¹O'NEILL, Onora. *Trust, Trustworthiness and Accountability*. In: MORRIS, Nick e VINES, David: *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 178.

²O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Spreading Suspicion*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

³O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Spreading Suspicion*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002(série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

⁴O'NEILL, Onora. *Trust, Trustworthiness and Accountability*. In: MORRIS, Nick e VINES, David. *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 178.

O conceito de confiabilidade (*trustworthiness*) introduzido pela autora, portanto, decorre precisamente da concretização prática da prévia noção sobre confiança.

Para O'Neill, o conceito de confiabilidade ganha relevância por necessariamente implicar na consolidação de uma relação entre dois sujeitos na qual a confiança depositada por um é bem depositada. Confiabilidade, assim, diz respeito à característica da pessoa ou da instituição na qual se aloca confiança.

Em outras palavras, é a ideia da confiabilidade que concede, ou não, importância e sentido à alocação de confiança: busca-se confiar em pessoas e instituições com elevado grau de confiabilidade, enquanto ocorre a má-alocação de confiança se realizada a favor daqueles indignos desta confiança.⁵

Nesse sentido, pode ser estabelecido que a alocação de confiança se realiza a partir de um julgamento de quem aloca confiança sobre o grau de confiabilidade de quem potencialmente terá ou não tida confiança em si depositada. O'Neill escreve que “de forma simples, nós julgamos a confiabilidade de modo a alocar confiança inteligentemente”.⁶

Para que se defina se um sujeito ou instituição é confiável – ou seja, que goza de elevado grau de confiabilidade baseado em evidências –, O'Neill observa que são necessários, em sua visão, três elementos que os indivíduos buscam verificar quando da alocação de confiança: competência, honestidade e comportamento fidedigno⁷.

Tais elementos demonstram como a ideia de confiança pode se revelar incompleta se não for verdadeiramente compreendida como uma atividade subjetiva e realizada no íntimo de um indivíduo: não se deve perguntar genericamente se um confia em outro ou em uma instituição, mas se um confia em outro ou em uma instituição para fazer algo, para realizar determinada tarefa, para cumprir com uma obrigação e assim por diante⁸.

⁵ O'NEILL, Onora. *Trust, Trustworthiness and Accountability*. In: MORRIS, Nick e VINES, David. *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 178-179.

⁶ O'NEILL, Onora. *Trust, Trustworthiness and Accountability*. In: MORRIS, Nick e VINES, David. *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 179.

⁷ O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

⁸ O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

Somente assim, de acordo com a lição de Onora O'Neill, poder-se-á determinar sua confiabilidade, ou seja, se certa pessoa ou instituição é confiável ou não a partir dos elementos de verificação identificados pela autora.

O'Neill oferece exemplos para ilustrar o processo de alocação da confiança naqueles que são dignos de tal confiança, portanto, que detém confiabilidade.

A ideia de competência se relaciona, geralmente, às capacidades técnicas do sujeito ou da instituição na qual se alocará ou não confiança. O'Neill menciona o exemplo dos professores de primeiro grau escolar: pais podem plenamente confiar neles para ensinar aos seus filhos lições básicas de matemática, linguagem e ciências, mas podem desconfiar de um cenário no qual um professor seja designado como motorista do ônibus escolar que leva as crianças ao colégio, se não houver evidências claras de que o docente seja um bom motorista (o professor pode não estar habilitado para dirigir, por exemplo). Em termos gerais, a ideia de competência é operacionalizada no contexto de uma função ou ofício⁹.

A honestidade, por sua vez, pode ser demonstrada por provas que ofereçam razões para que aquele que pretende alocar confiança em outro acredite que este outro seja honesto. Com respeito ao comportamento fidedigno, o exemplo fornecido pela autora é a da pessoa que não confiaria em um amigo para enviar uma carta pelo correio que, por mais honesto e competente que seja, é muito esquecido e provavelmente não se lembraria de depositar a carta durante o dia¹⁰.

Tem-se, assim, que o ideal de confiança proposto por Onora O'Neill realiza-se na esfera interpessoal das relações humanas e da sociedade em geral e seus membros para com as instituições que nelas estão inseridas. A confiança é alocada pelas pessoas de acordo com a percepção de cada uma de elas para com terceiros que podem ser tidos como dignos de confiança ou não, ou seja, confiáveis ou não. O grau de confiabilidade individual ou institucional é percebido pelos sujeitos alocadores de confiança através de um julgamento no qual são buscadas ideais abstratas de competência, honestidade e fidedignidade para com o outro.

⁹ O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

¹⁰ O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

Restando claras as definições para cada uma das noções de confiança e confiabilidade, exploraremos a seguir as razões que tornam a diferenciação entre ambos os conceitos tão relevantes na leitura de Onora O'Neill.

2.2 Relevância da distinção conceitual de confiança e confiabilidade

Em linhas gerais, a ação de confiar em alguém ou em alguma instituição perpassa um julgamento acerca do nível de confiabilidade daquela pessoa ou instituição. Tal julgamento buscará evidências concretas que atestem esta confiabilidade, verificando questões como competência, honestidade e fidedignidade. A confiança bem alocada é aquela em que é depositada em pessoas ou instituições confiáveis, ou seja, com um alto padrão de confiabilidade.

A importância da distinção conceitual entre as duas noções de confiança e confiabilidade reside, precisamente, nesta operação de alocação através do julgamento subjetivo, como sintetizado por Onora O'Neill: “nosso objetivo é alinhar confiança à confiabilidade de terceiros”.¹¹

A ideia de confiabilidade definida no capítulo anterior realiza-se na esfera do terceiro, naquele em que potencialmente se alocará ou não confiança, a partir de evidências concretas e acessíveis que o outro demonstre. A confiança, por sua vez, deriva do julgamento efetuado pelo alocador. As duas noções, portanto, são desenvolvidas em polos distintos da operação: confiança no do alocador e confiabilidade no do terceiro.

É por essa razão que o exame acerca da confiabilidade se torna tão relevante. Ao julgar com destreza a confiabilidade de um terceiro, estar-se-á evitando os eventuais riscos de má-alocação de confiança, já que o alocador racional buscará confiar naqueles que apresentam, com base em evidências reais, maior confiabilidade.

A distinção entre os dois conceitos também ganha importância a partir da reivindicada percepção de certos sociólogos, jornalistas e acadêmicos, denunciada por Onora O'Neill, de que a confiança das pessoas em suas relações diárias e cotidianas para com os outros, assim como para com as instituições públicas, estaria cada vez mais deteriorada¹².

¹¹ O'NEILL, Onora. *Trust, Trustworthiness and Accountability*. In: MORRIS, Nick e VINES, David. *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 178.

¹² O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Spreading Suspicion*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

A dúvida suscitada por essa percepção seria a de se há de se falar, assim, em uma crise da confiança.

O'Neill identifica uma das fontes de tal percepção como sendo as pesquisas de opinião elaboradas por jornalistas e institutos de pesquisa especializada (cabe salientar que o espaço amostral utilizado pela autora é o do Reino Unido).

Os entrevistadores cuidadosamente perguntam a segmentos transversais do público se estes confiam em certas profissões ou detentores de cargos públicos. As questões não são fáceis de responder. Muitos de nós gostaríamos de dizer que confiamos em muitos, mas não todos os profissionais, muitos, mas não todos os detentores de cargos públicos, em alguns assuntos, mas não em outros [...]

Dependemos dos jornalistas para que conheçamos os resultados desses levantamentos e os níveis de confiança pública. Há certa ironia nisso, já que as pesquisas mostram repetidamente que não há profissão menos confiada em todo o Reino Unido que a de jornalista. [...] Jornalistas – ao menos, os jornalistas da mídia impressa – são tipicamente menos confiados que políticos, muito menos confiados que cientistas e servidores públicos e dramaticamente menos confiados que juízes, religiosos e médicos.¹³

O'Neill pontua que, para a averiguação da existência de uma suposta crise da confiança, as evidências sistemáticas trazidas pelos levantamentos produzidos por jornalistas e entidades especializadas em pesquisa são gravemente limitadas:

Ao responder os entrevistadores, nós suprimimos a complexidade de nossos reais julgamentos, suavizamos as cuidadosas distinções que estabelecemos entre diferentes indivíduos e instituições, e padronizamos nossos julgamentos sobre confiabilidade para diferentes atividades desempenhadas por esses indivíduos e instituições.¹⁴

Ou seja, os resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas com membros de uma dita sociedade não propriamente capturam a essência da ideia de confiança que, como restou definido, é indissociável da ideia de *ação*. Confia-se em um terceiro ou em uma instituição para realizar determinada tarefa, cumprir com certa expectativa, corresponder aos termos pactuados em um contrato e assim por diante¹⁵.

Além disso, há de se considerar novas evidências sobre uma suposta crise generalizada da confiança pública que corroborem e justifiquem que tais percepções. O'Neill pondera que

¹³O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Spreading Suspicion*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002(série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

¹⁴O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Spreading Suspicion*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002(série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

¹⁵O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

há evidências tanto para a argumentação de que existe uma crise generalizada da confiança quanto para a linha de raciocínio que afasta este diagnóstico:

Existe uma limitada quantidade de provas da percepção de falta de confiança expressa através da ação: são os protestos e as manifestações esporádicas a favor do meio ambiente, a difundida rejeição por grande parte da população em se comprar produtos transgênicos e o mercado da medicina ‘alternativa’ em oposição à indústria farmacêutica (apesar do fato de que os remédios alternativos, em sua vasta maioria, não tenham qualquer eficácia garantida). Porém, há também uma grande quantidade de ações que sugerem que o público não desconfia de cientistas, indústrias e políticos mais do que qualquer terceiro, bem como (a maior parte) não perde a confiança em profissões e indústrias quando deparado com comportamento que não exare qualquer confiabilidade por parte de um pequeno grupo. (...) Ao que parece, a perda de confiança será sempre continuamente reportada pelas pessoas que continuarão a alocar confiança em terceiros de qualquer forma; as formas reportadas de percepções sobre confiança ou falta dela não são espelhadas na maneira pela qual as pessoas efetivamente alocam confiança.¹⁶

Seja como for, a percepção da existência de uma crise generalizada da confiança gerou, nos círculos acadêmicos defensores desta tese e no público alcançado por esses núcleos, um objetivo geral de aumento da confiança nas relações sociais.

O’Neill sustenta que tal objetivo, em que pese a validade ou não da tese sobre a crise da confiança, não é eficiente. A mera geração de confiança, como visto, não limitará por si só as frustrações naturalmente advindas de relações sociais se tal confiança não for inteligentemente alocada.

Uma crise de confiança não será superada por uma iniciativa “cega” de alocação de mais confiança. Nossa ambição não é de alocar mais confiança por si só, como fazem as crianças pequenas, mas sim através de um bom julgamento. Ao julgar se é adequado depositar confiança nas palavras ou ações de outros, ou de não a depositar, precisamos de informação e de formas de se julgar a informação.¹⁷

Para que esse julgamento possa ser bem realizado, torna-se necessária a obtenção de informação sobre os terceiros ou as instituições a que se pretende confiar. Com essa informação, poderemos realizar ou não a alocação de confiança, através de um julgamento sobre a confiabilidade daqueles terceiros ou das instituições.

Em outras palavras, o conceito fundamental não é o de confiança, mas o de confiabilidade. Se os atores sociais em uma coletividade podem ser tidos por confiáveis, é muito mais provável que a confiança seja sempre melhor alocada, uma vez que as evidências (informações disponíveis) demonstrarão o elevado nível de confiabilidade naquela sociedade.

¹⁶ O’NEILL, Onora. *Authonomy and Trust in Bioethics*. Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p. 9.

¹⁷ O’NEILL, Onora. *A Question of Trust: Trust and Transparency*. The BBC Reith Lectures, abril de 2002.(série de palestras ministradas por Onora O’Neill – episódio 4 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzcw>. Acesso em 12/01/2020.

De forma sintetizada, assim estabelece O'Neill:

Meu objetivo seria ter mais confiança no digno de confiança [*trustworthy*] mas não no indigno de confiança [*untrustworthy*]. De fato, meu objetivo claramente é tentar não confiar no indigno de confiança [...] é isso que procuramos: confiabilidade antes de confiança: confiança é a resposta; confiabilidade é o que temos que julgar.¹⁸

Com a importância reservada à ideia de confiabilidade, a filósofa observa que, desde os últimos anos do século XX, surgiu a preocupação por parte dos governos e das corporações privadas no estabelecimento de medidas garantidoras de *accountability*, sobretudo através dos ideais de transparência e responsividade.

Como qualquer outra instituição, a imprensa não se vê excluída da necessidade de manutenção de um elevado grau de confiabilidade, de modo a garantir o cumprimento de seu papel constitucional e democrático.

Contudo, a saber de como se aplica o instituto da liberdade de imprensa pelos meios de comunicação brasileiros, poder-se-ia questionar se não existiria, ao contrário daquilo que é ambicionado, um risco de perda de confiabilidade por parte da mídia. A própria Onora O'Neill salienta, no caso específico dos veículos midiáticos, a importância representada pelo instituto da liberdade de imprensa na construção da confiabilidade institucional.

A próxima seção analisará o instituto jurídico da liberdade de imprensa de acordo com a Constituição Federal de 1988, de modo a relacioná-lo posteriormente com a ideia sobre confiabilidade conforme o entendimento de O'Neill.

¹⁸O'NEILL, Onora. *What we don't understand about trust*. TED Talk, filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust#t-265770. Acesso em 12/01/2020.

3 OS CONCEITOS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E LIBERDADE DE IMPRENSA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste capítulo, analisaremos as interpretações doutrinárias das liberdades públicas e, em particular, da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa. Essa análise permitirá estabelecer se existem diferenças entre os institutos jurídicos da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir de um estudo da doutrina constitucional brasileira, observaremos as definições e o tratamento jurídico reservado às liberdades de expressão e de imprensa a ponto de que possamos concluir se os institutos podem ser equiparados e tidos como sinônimos ou se estaríamos diante de ideias marcadamente distintas.

Esta análise conceitual é relevante uma vez que, como será visto adiante, a defesa da atividade jornalística dos meios de comunicação de massa pauta-se, na maioria das vezes, pela garantia das liberdades de imprensa e expressão como se os objetivos da tutela constitucional de ambos os institutos fossem os mesmos. Mais ainda, esse costume pressupõe a inexistência de quaisquer requisitos ou limites aplicáveis no âmbito restrito da comunicação social operada pelos veículos difusores de informação.

Torna-se necessária uma verificação minuciosa de cada elemento que compõe cada uma das duas espécies estudadas – a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa – de modo que estejam claras as razões pelas quais o legislador constituinte elencou-as como institutos do ordenamento jurídico pátrio. Seus objetivos são os mesmos? A quem cada liberdade é dirigida e por quem pode ser exercida? Há contrapartidas e limites específicos a cada uma?

Sendo os dois conceitos distintos, importantes dúvidas podem ser lançadas acerca da atividade midiática no Brasil. A defesa da liberdade de imprensa alheia ao real tratamento jurídico do instituto pela Constituição Federal pode vir a representar uma das causas do descrédito experimentado pelos veículos de informação nos dias atuais.

Avaliaremos como a incompreensão, deliberada ou acidental, do instituto jurídico da liberdade de imprensa aqui definido, por parte de seus próprios operadores – os veículos de informação, em primeiro plano, e os indivíduos enquanto potenciais informadores, secundariamente – podem contribuir para a construção do cenário de crise de confiabilidade.

Desta forma, o presente capítulo tratará, primeiramente, das normas constitucionais que regulam as liberdades públicas, desenvolvidas a partir do paradigma liberal iluminista em voga durante o século XVIII e absorvido pelas democracias ocidentais contemporâneas. É a partir deste quadro normativo que torna-se possível definir, em primeiro lugar, a liberdade de expressão.

Em seguida, abordaremos o tratamento jurídico reservado à liberdade de imprensa enquanto instituto jurídico e sua projeção na Constituição Federal brasileira como a liberdade de informação jornalística.

Em um terceiro momento, verificaremos a interpretação doutrinária acerca da liberdade de informação jornalística trazida pela Constituição, afastando-a do instituto jurídico da liberdade de expressão. A principal característica que permite a compreensão da liberdade de informação jornalística como alheia à liberdade de expressão é sua natureza eminentemente reflexa ao direito difuso à informação verdadeira de titularidade indeterminada e extensível à coletividade.

Por fim, avaliaremos alguns casos paradigmáticos ou de grande relevância para o estudo da liberdade de imprensa, projetada no ordenamento pátrio como a liberdade de informação jornalística.

3.1 As regras constitucionais da liberdade de manifestação de pensamento

A Constituição Federal de 1988 não define o conceito de “liberdade de expressão”. Mais ainda, o constituinte optou por pulverizar múltiplas formas de manifestação que, a depender do entendimento doutrinário, poderiam, ou não, ser tidas como facetas de uma mesma “liberdade de expressão”, terminologia que não é utilizada pelo texto constitucional de forma a caracterizar qualquer liberdade particular ou o gênero aglutinador dessas liberdades públicas de manifestação:

Ao contrário de outras ordens constitucionais, a Constituição Federal de 1988 não adotou o termo liberdade de expressão como o gênero que abarca as diversas manifestações específicas, tais como a livre manifestação do pensamento, a liberdade de consciência e a de crença, a liberdade de comunicação (incluindo a liberdade de imprensa), a livre expressão artística, intelectual e científica, muito embora possa considerar a livre manifestação do pensamento, como assumindo tal condição, visto que a manifestação do pensamento poderá ocorrer na esfera da

comunicação social, no exercício da atividade intelectual ou artística, ou mesmo dizer respeito à livre manifestação das opções religiosas.¹⁹

Tal pulverização das formas de manifestação, já pode ser verificada tão logo pela leitura do artigo 5º da Constituição Federal que, segundo André Ramos Tavares, demonstra as razões de a doutrina brasileira não ter conseguido indicar, de maneira precisa, a abrangência e significado da locução “liberdade de expressão”²⁰. Lê-se, respectivamente, dos incisos IV e IX do artigo 5º da Carta Magna:

IV – É livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato; (...)

IX – É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;²¹

Sobre o inciso IX do artigo 5º, José Afonso da Silva explica que as manifestações de cunho intelectual, artístico e científico são formas de difusão e manifestação do pensamento humano, sendo o próprio termo “pensamento” utilizado em sentido abrangente para se referenciar aos sentimentos e dos conhecimentos intelectuais, conceituais e intuitivos.²²

Para Silva, o inciso trata da liberdade de manifestação, ou seja, da externalização do pensamento e das introspecções individuais.

Dessa forma, é possível concluir que todas as espécies de manifestação presumem a liberdade de pensamento e preconizam a necessidade de manifestação por parte de um interlocutor que possa decidir livremente por se manifestar ou não. As formas de exteriorização do pensamento – em outras palavras, de manifestação –, enfim, abrangem a atividade artística, científica, informativa e todas as outras maneiras concebíveis de comunicação.

Ainda assim, as distintas formas de expressão tuteladas pelo texto constitucional desenvolvem-se a partir da mesma operação lógica, podendo ser teorizadas a partir de um ideário *comum e amplo* de “liberdade de expressão”. Mesmo que não seja essa a terminologia utilizada pelo legislador constituinte, como reconhece Ingo Wolfgang Sarlet, é possível atribuir um sentido lato à designação de “liberdade de expressão”.²³

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 448-449.

²⁰ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 477.

²¹ BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 4 de outubro de 1988. 53ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 4.

²² SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 101.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, pp. 449.

As formas particulares de livre manifestação poderiam, assim, ser englobadas em uma conceitualização *lato sensu* da liberdade de expressão, não definida pela Constituição Federal, relacionada à exteriorização da mensagem, do pensamento, das ideias. Tratar-se-ia, assim, da liberdade genérica e individual de se exteriorizar um pensamento ou atividade intelectual através de qualquer forma comunicativa.

Portanto, e para que reste claro o que se entende por liberdade de expressão em sentido amplo neste presente trabalho, retorna-se à abordagem de Sarlet:

Por tal razão, como já se disse relativamente ao direito constitucional alemão, as diversas posições jusfundamentais vinculadas à liberdade de expressão serão analisadas não como um mero conglomerado, mas como partes interligadas de uma concepção geral, que reclama uma abordagem sistemática e integrada, **preservadas, todavia, as peculiaridades de cada direito fundamental em espécie (...)**²⁴.(G.N.).

As liberdades especiais relativas a cada forma de manifestação – artística, religiosa, científica, comunicativa etc – receberam, do texto da Constituição, características e disposições específicas a cada uma, possibilitando a tutela legislativa do direito fundamental de expressão simultaneamente à modulação de sua operação pelos diferentes agentes que os utilizem como, por exemplo, a regulação especial da Comunicação Social operada, principalmente, pelos meios de comunicação de massa.

No presente trabalho, para que a compreensão do leitor não seja dificultada por uma classificação de liberdades de expressão *lato sensu* e *stricto sensu*, utilizaremos, para nos referir a primeira – matriz de todas as espécies das liberdades comunicativas -, o termo *liberdade de manifestação de pensamento*, sem nenhuma perda de significado. Reforça-se que a utilização da classificação de liberdade de expressão *lato sensu* é acertada e equivale à noção aglutinadora das liberdades públicas, não sendo neste trabalho apenas para evitar qualquer risco à compreensão da leitura.

Como *liberdade de expressão*, estaremos nos referindo ao conceito em *sentido estrito* destrinchado no tópico seguinte. Este último é o instituto que, para os fins deste trabalho, será contraposto à outra espécie de liberdade pública: a liberdade de imprensa. Veremos, ainda neste capítulo, que este instituto jurídico foi projetado na Constituição Federal como a *liberdade de informação jornalística*, sendo esta a nomenclatura contida no texto constitucional. Utilizaremos, assim, as ideias de liberdade de imprensa e de liberdade de informação jornalística como sinônimos.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 454.

3.1.1 Dimensões da liberdade de expressão

A liberdade de expressão na Constituição Federal, como já assinalado, está contida em seu artigo 5º, inciso IX.

Por ela, deve-se compreender a tutela jurídica protetiva da prerrogativa individual de manifestar emoções, sentimentos, juízos, críticas e opiniões. Sua índole é manifestamente negativa, ou seja, protetora do indivíduo contra abusos e limitações ilegais do Estado.

Para uma compreensão completa do instituto, vale verificar as dimensões nas quais o conceito de liberdade de expressão se desdobra: subjetiva e instrumental²⁵.

A dimensão subjetiva revela-se indispensável à formação de caráter e o desenvolvimento pessoal do indivíduo enquanto membro de uma sociedade e capaz de formular ideias e opiniões.²⁶

A dimensão instrumental da liberdade de expressão, por sua vez, ocorre pela utilização do instituto como meio para a garantia de valores constitucionais diversos e que têm, pela tutela desta liberdade, sua realização facilitada ou possibilitada.²⁷

É através da liberdade de expressão, por exemplo, que é assegurado aos cidadãos a possibilidade de expressar descontentamento sobre certas políticas públicas, reivindicar direitos assegurados pelo ordenamento pátrio, construir um debate público de ideias e opiniões que permitam a construção da opinião pública e assim por diante. São consequências intrinsecamente relacionadas ao próprio funcionamento democrático de uma determinada ordem social, à soberania popular e à autodeterminação social. Ver-se-á que essa dimensão instrumental é partilhada pelas outras espécies de liberdades públicas, incluindo, aqui, a própria liberdade de imprensa.

O próprio texto constitucional é expreso acerca dos limites da liberdade de expressão enquanto um direito dos cidadãos brasileiros nos incisos: IV ao vedar o anonimato; V ao assegurar o direito de resposta proporcional ao agravo, além de indenização por dano moral, material ou à imagem; e X, que declara invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a intimidade individual.

²⁵ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 479.

²⁶ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 479.

²⁷ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 480.

3.2 A referência à liberdade de imprensa como liberdade de informação jornalística

Antes de que o instituto da liberdade de imprensa seja analisado enquanto conceito jurídico, é primordial que restem claras as acepções que podem ser assumidas pelo termo *imprensa*.

O professor Venício A. de Lima aponta a análise semântica da palavra *imprensa* como um ponto de partida para análise do conceito. Derivado do termo inglês *press*, *imprensa* pode assumir significados distintos: (i) o da máquina de imprimir (impressora, tipografia, prensa móvel) aperfeiçoada por Johannes Gutenberg no século XVI; (ii) o de qualquer meio de comunicação de massa de cunho jornalístico; e (iii) o do conjunto desses meios de comunicação de massa de cunho jornalístico (*the press*, mídia).²⁸

Sobre a origem etimológica da palavra, é indisputado pela doutrina a referência ao maquinário desenvolvido por Gutenberg, pelo qual caracteres de chumbo eram ensopados em tinta para sua impressão em papel²⁹.

Lima observa, a partir da literatura pioneira sobre liberdade de imprensa, que, em sua origem, quando da Revolução Inglesa do século XVII, o conceito não era distinto do de liberdade de imprimir. Na Inglaterra daquela época, o regime de publicação de panfletos, livros e jornais era sujeito a um controle concentrado da Coroa, que por meio de permissões – *imprimatur* – “licenciava” as publicações que poderiam ser difundidas ao público leitor. Dessa forma, obviamente, se evitava que vozes dissonantes e contrárias ao poder político pudessem ser livremente divulgadas³⁰. É em reação a essa situação que John Milton escreve sua célebre obra *Areopagítica*, que se trata de um discurso ao Parlamento inglês contra a necessidade de concessão de licença para a publicação de obras impressas.

A liberdade de imprensa, nesse sentido, assume um propósito oficial de pautar o debate público sobre às diversas matérias passíveis de discussão pelos membros de uma sociedade na construção da opinião pública.³¹

²⁸ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 26.

²⁹ GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 46.

³⁰ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, pp. 32-33.

³¹ GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 47.

Torna-se notável, assim, a evolução terminológica da ideia de imprensa ao longo dos séculos. Em sua idealização original, a liberdade de imprensa indicava a prerrogativa individual de editores de livros e periódicos poderem, sem a necessidade de licença ou permissão estatal, imprimir e divulgar obras e trabalhos escritos.

Hoje, o conceito é inseparável da própria ideia do fazer jornalístico. Em outras palavras, a liberdade de imprensa, historicamente, teve seu significado transformado pelo qual o instituto se define como meio pelo qual se dá a *atividade da informação*.³²

A evolução conceitual da liberdade de imprensa é intrínseca a dois fatores principais, que serão abordados posteriormente neste trabalho: a estruturação econômica contemporânea dos meios de comunicação de massa e, por conseguinte, os elevados graus de poder e influência social alcançado por cada um destes veículos e em conjunto.

Quando a Constituição Federal assinala um capítulo próprio – “Da Comunicação Social” – destinado a regular a dinâmica da comunicação estabelecida em uma sociedade pelos mais diferentes meios, não se faz especial menção ao instituto jurídico de liberdade de imprensa, mencionado apenas uma única vez ao longo do texto constitucional³³. Resta a dúvida, portanto: como a Constituição nomeia a liberdade aplicável aos meios de comunicação?

Do texto constitucional, em seu artigo 220, §1º, extrai-se:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e **a informação, sob qualquer forma, 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, IV, V, X, XII e XIV.³⁴(G.N.).

A chamada *liberdade de informação jornalística* compreende-se como a projeção prática da liberdade de imprensa que, além do direito de informar e de ser informado, assegura, também, o direito à crítica e investigação jornalística.³⁵

³² GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 47.

³³ Essa menção, inclusive, em nada trata do próprio conceito de liberdade de imprensa em si, mas de restrições relativas à vigência do estado de sítio. A menção surge no artigo 139, III da Constituição Federal.

³⁴ BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 4 de outubro de 1988. 53ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 156.

³⁵ GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 31.

Em outras palavras, a menção constitucional à liberdade de informação jornalística revela-se como a denominação pela qual a liberdade de imprensa foi recebida no ordenamento pátrio. Os dois institutos podem, assim, ser tidos como sinônimos.

Tal percepção foi asseverada pelo Ministro Ayres Britto em seu voto no julgamento da ADPF nº 130 da qual trataremos mais adiante, em que restou esclarecido a equivalência conceitual: “donde a Constituição mesma falar de ‘liberdade de informação jornalística’ (§1º do art. 220), expressão exatamente igual a liberdade de imprensa (...)”.³⁶

3.3 A liberdade de informação jornalística na ordem constitucional

A Constituição Federal projeta o ideal de liberdade de imprensa como a liberdade de informação jornalística.

Nas palavras de José Afonso da Silva, o desenvolvimento dessa projeção libertária (a liberdade de informação jornalística) constitui, verdadeiramente, a superação daquilo que chama de “velha liberdade de imprensa”, por sua vez compreendida como a livre realização das atividades profissionais jornalísticas.³⁷

No âmago do direito ao acesso à informação regulado pelo texto constitucional, o ordenamento jurídico brasileiro buscou ainda definir o que se entende, juridicamente, por “informação” quando da edição da Lei nº 12.527/2011³⁸:

Art. 4º. Para efeitos dessa Lei, considera-se: I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.³⁹

Sendo relacionada à transmissão e produção de conhecimento, a prestação de informações relaciona-se intrinsecamente aos fins do Estado Democrático de Direito porque possibilita a autodeterminação dos membros da sociedade acerca da construção de suas próprias opiniões e ideais. Como transmissão do conhecimento sobre o mundo que nos rodeia,

³⁶ STF. ADPF nº 130. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Julgado em 30/04/2009. Acórdão publicado em 06/11/2009, p. 10. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em 12/01/2020.

³⁷ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 845.

³⁸ Decerto, em busca de uma definição alheia ao escopo jurídico, fazemos referência às definições do verbete contidas no Dicionário Escolar de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras: 1. *Ato ou efeito de informar(-se), de emitir ou de receber mensagens.* 2. *Explicação, esclarecimento, indicação, informe (...)* 3. *Conhecimento, ciência, saber, experiência (...)* 4. *Comunicação ou notícia divulgada pelos meios de comunicação (...)*.

³⁹ BRASIL. Lei nº 12.567 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 03/01/2020.

a informação representa o instrumento democrático por excelência pelo qual cada um, individualmente, ou a coletividade pode pautar suas visões de mundo, pensá-las, racionalizá-las e, por fim, expressá-las.

É a partir da liberdade de informação jornalística, como projeção da liberdade de imprensa no ordenamento pátrio, que as distinções entre este instituto e a liberdade de expressão podem ser averiguadas.

Neste sentido, a liberdade de informação jornalística torna-se especial e destacada das demais liberdades públicas, como a liberdade de expressão, por ser revestida de uma *natureza reflexa* relacionada aos deveres inerentes à transmissão de informação.

3.3.1 A natureza reflexa da liberdade de informação jornalística

A liberdade de informação jornalística, para além da própria liberdade de informar – ou seja, transmitir a informação coletada –, apresenta a dimensão subjetiva de *ser informado*, da qual todos os cidadãos compartilham a titularidade indivisivelmente. A liberdade de informação jornalística, assim, não é restrita ao grupo econômico profissional atuante nos meios de comunicação, mas a todos que verdadeiramente a buscam e acessam⁴⁰.

A compreensão das dimensões pelas quais se realiza a liberdade de informação jornalística permite a classificação de sua natureza jurídica como reflexa, no sentido de que sua aplicação depende, primordialmente, da observação de certos deveres que devem ser respeitados pelos operadores – os meios de comunicação – da prerrogativa.

José Afonso da Silva ensina que informação obtida e divulgada pelos veículos de imprensa de forma livre presume, necessariamente, que os indivíduos sejam devidamente informados, de acordo com as boas práticas do jornalismo imparcial e bem apurado. A dicotomia direito-dever do meio que informa é abarcada pelas duas dimensões principais da liberdade de informação jornalística.

A liberdade de informação não é simplesmente a liberdade do dono da empresa jornalística ou do jornalista. **A liberdade destes é reflexa, no sentido de que ela só existe e se justifica na medida do direito dos indivíduos a uma informação correta e imparcial. A liberdade dominante é a de ser informado, a de ter acesso às fontes de informação, a de obtê-la.** O dono da empresa e o jornalista têm um direito fundamental de exercer sua atividade, sua missão, mas especialmente têm um **dever**. A eles se reconhece o direito de informar ao público os acontecimentos e as ideias, mas sobre eles incide o dever de informar à coletividade tais

⁴⁰GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 61.

acontecimentos e ideias objetivamente, sem alterar-lhes a verdade ou esvaziar-lhes o sentido original; do contrário se terá não informação, mas deformação.⁴¹(G.N.).

Existindo, no âmago da liberdade de informação jornalística, a dominância da dimensão subjetiva do indivíduo em ser devidamente bem informado pelos meios de comunicação, é importante verificar como em que lógica esse direito estende-se à coletividade e qual o seu conteúdo material. Afinal, o que é a informação digna de ser tutelada constitucionalmente?

3.3.2 A informação verdadeira

De tal importância, a ideia de informação presume, segundo alguns autores, a retidão e correta apuração dos fatos a serem noticiados. Essa linha é a adotada por parte da doutrina na distinção entre liberdade de informação e a liberdade de expressão, ainda que ambas decorram, na origem, das liberdades de pensamento e manifestação:

A doutrina brasileira distingue as liberdades de informação e de expressão, registrando que a primeira diz respeito ao direito individual de comunicar livremente fatos e ao direito difuso de ser deles informados; a liberdade de expressão, por seu turno, destina-se a tutelar o direito de externar ideais, opiniões, juízos de valor, em suma, qualquer manifestação do pensamento humano.⁴²

Gadelho Junior aponta que, para alguns teóricos, a liberdade de informação enseja a veracidade e imparcialidade do conteúdo informativo a ser transmitido, o que não é exigido das opiniões e juízos manifestos pelos indivíduos em sede da liberdade de expressão.⁴³

Daniel Sarmento expõe que as afirmações comprovadamente inverídicas são indignas de tutela constitucional, mas enfatiza que não se pode adotar uma visão extrema da percepção do direito à informação verdadeira, a ponto de que se construa uma versão oficial dos fatos noticiados intolerante a qualquer espécie de contraponto ou forma de apresentação.⁴⁴

⁴¹ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 845.

⁴² BARROSO, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2008, t. 3, pp. 102-103 apud GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 34.

⁴³ GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 62.

⁴⁴ SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 220 da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 2136.

Portanto, o compromisso da informação com a veracidade – e não a uma verdade absoluta dos fatos tornada versão única ou oficial – supõe que aqueles relatos manifestamente falsos não são revestidos de proteção constitucional.

O tema do direito à informação verdadeira foi especialmente desenvolvido pelo professor L. G. Grandinetti Castanho de Carvalho. De acordo com suas lições, a própria aceção daquilo que se entende por informação presume um caráter de veracidade acerca do que é comunicado, aduzindo à “história presente”, ou seja, aos fatos alheios às criações e imaginações humanas, mas verdadeiros e verificáveis⁴⁵.

O autor observa que enquanto a problemática do monopólio dos meios massificantes de comunicação (que será assunto do próximo capítulo deste trabalho) é de difícil resolução, sua consequência – a ocorrência da filtragem, seleção ou distorção dos fatos – é bem mais facilmente solucionável, de modo que o Direito pode exigir da imprensa um dever de que esta cumpra com um dever de veracidade.⁴⁶

Atento ao desenvolvimento da temática nos ordenamentos jurídicos mundiais, Grandinetti de Carvalho verifica, no exemplo constitucional espanhol, um dos modelos possíveis de concepção de um direito à informação verdadeira:

Na Espanha, onde a matéria adquiriu um temperamento adequado, o Tribunal Constitucional elaborou uma tese pela qual o requisito de verdade deve ser entendido como um “específico deber de diligencia sobre el informador”, acrescentando que a Constituição ampara “la información rectamente obtida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible”. De tal forma, a jurisprudência espanhola transige com as notícias inexatas, desde que o jornalista tenha sido **diligente em obter a verdade**.⁴⁷(G.N.).

Nesse sentido, poderíamos denominar o referido dever de diligência em se obter os fatos verdadeiros como *deveres de veracidade e de diligência*, pelo qual os meios de obtenção e transmissão de informação devem ser amparados da forma mais condizente possível à realidade verificável que se busca noticiar.

⁴⁵ CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 91.

⁴⁶CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 92.

⁴⁷ CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 94.

3.3.4 O direito difuso à informação verdadeira

A temática dos direitos difusos recebe especial atenção da doutrina civilista. Acerca do significado de direito difuso, o ordenamento brasileiro já traz uma definição, contida no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.⁴⁸

Quanto à nomenclatura utilizada – interesses ou direitos –, a divergência em sede doutrinária é extensa, de modo que este estudo não abordará sua completa discussão para não escapar ao escopo do trabalho. Cumpre salientar, contudo, que a opção por classificar o direito de ser informado como difuso por estar expressamente previsto, na Constituição Federal, o acesso de todos os cidadãos à informação. A utilização do termo “direito” reforça a ideia da existência de tutela jurisdicional.

Desta feita, a doutrina civilista igualmente projeta uma definição de direito difuso condizente àquela contida na legislação consumerista. José Carlos Barbosa Moreira ensina que a espécie do direito difuso implica em uma série indeterminada e indeterminável de titulares do direito indivisível, do qual é impossível discernir a quota de cada um. Deste modo, a satisfação do direito difuso observa a todos e sua lesão constitui-se como própria de toda a coletividade.⁴⁹

Absorvendo, assim, as características teóricas dos direitos difusos, o doutrinador Grandinetti de Carvalho expõe que o direito à informação verdadeira tratado no tópico anterior pode ser objeto da tutela jurisdicional difusa:

Pois bem, se examinamos a natureza desse direito à informação verdadeira, vamos concluir que se trata de um direito transindividual, indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Transindividual e indivisível porque a informação jornalística é destinada a todas as pessoas que se disponham a recebê-la, sem que se possa individualizar e dividir qual informação será difundida para este indivíduo e qual para aquele. Todos são igualmente titulares desse direito de receber informação e é inegável que todos os

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 8.708 de 11 de setembro de 1990. Institui o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em 12/01/2020.

⁴⁹MOREIRA, José Carlos Barbosa. A proteção jurídica dos interesses coletivos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 139, pp. 1-10, p. 2, janeiro de 1980. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43129/41792>. Acesso em 12/01/2020.

titulares estão ligados pela circunstância de fato de serem leitores do mesmo jornal, ouvintes do mesmo rádio ou espectadores da mesma emissora de televisão.⁵⁰

Gadelho Junior, no mesmo sentido, assinala que a liberdade de informação jornalística não busca garantir seus efeitos apenas a um grupo econômico específico – o dos jornalistas – mas à coletividade que mantém uma titularidade difusa sobre esse direito. Não poderia ser outro o entendimento expresso pelas disposições constitucionais, que não restringem a nenhum grupo profissional as prerrogativas acerca da transmissão da informação.⁵¹

3.4 Casos paradigmáticos sobre liberdade de imprensa

Ante todo o exposto nas seções anteriores, faz-se necessário examinar alguns casos relevantes ao estudo da liberdade de imprensa como aqui proposto, tratando-se tanto de precedentes nacionais como os originários de ordenamentos estrangeiros.

New York Times v. Sullivan é um caso paradigmático. Nele, se reconheceu que não deve a imprensa ser responsabilizada por eventuais publicações ofensivas “a menos que à inexistência se some o conhecimento da falsidade ou a absoluta despreocupação de averiguar sua falsidade ou sua veracidade”.⁵²

Portanto, além do caráter falso da matéria noticiada, a responsabilização da imprensa por conteúdo tido como calunioso ou difamatório apenas dar-se-ia depois que comprovada uma malícia efetiva (*reckless disregard*) por parte do veículo de comunicação.

Este caso sublinha o panorama fundamental reservado à liberdade de imprensa enquanto o cumprimento dos papéis reservados aos veículos midiáticos no Estado Democrático de Direito: promoção do debate público em torno de assuntos relevantes à uma sociedade, observância dos princípios da soberania popular e da autodeterminação através da informação obtida através da imprensa e seu dever de fiscalização do Poder Público e dos entes privados.

Em resumo, a imprensa ver-se-ia disposta, enfim, a consolidar o que, nas lições de Giovanni Sartori citadas por Venício A. de Lima, restou definido como estrutura policêntrica

⁵⁰ CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 94.

⁵¹GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado. Tese (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo: 2014, p. 64.

⁵² CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 96.

de ideias⁵³. Tal noção será fundamental para a elaboração das relações entre confiabilidade e imprensa, que trataremos mais adiante neste trabalho.

Analisando-se a jurisprudência brasileira, por sua vez, o caso mais relevante é o da ADPF 130, julgada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2009 e já mencionado neste trabalho.

No acórdão, a maioria dos ministros entendeu que a antiga Lei de Imprensa (Lei nº 5.270/67) não fora recepcionada pela Constituição promulgada em 1988. Na época, esse julgamento recebeu grande repercussão pelos meios de comunicação que, naturalmente, seriam diretamente afetados por seu resultado.

Apesar de ter promovido a derrubada de uma lei de cunho autoritário – a saber que sua entrada em vigor se deu durante o período do regime militar no Brasil –, o julgamento ocasionou o surgimento de algumas lacunas importantes nas normas sobre a atividade da imprensa.

A principal delas talvez tenha sido, a título exemplificativo, a lacuna relativa ao direito de resposta, previsto pelo texto constitucional de 1988 e regulamentado pela legislação não recepcionada pela Carta Constitucional, no entender da Suprema Corte. A situação foi apenas solucionada em 2015 – seis anos após o resultado da ADPF –, pela promulgação da Lei nº 13.188/2015, que regulamentou novamente o direito de resposta.

No acórdão da ADPF 130, as diferentes liberdades públicas – de expressão e de imprensa – foram equiparadas como se simétricas fossem. Adicionalmente, nas palavras de Venício A. de Lima, operou-se o deslocamento do *locus* de proteção do direito fundamental de expressão é deslocado do indivíduo à mídia, ou seja, às empresas de comunicação⁵⁴:

A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua-dependência e retro-alimentação.

(...)

*(...) assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação **ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos indivíduos em si mesmos considerados. Até porque essas duas categorias da liberdade individual também***

⁵³ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 38.

⁵⁴ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 30.

*serão tanto mais intensamente usufruídas quanto veiculadas pela imprensa mesma (...)*⁵⁵. (G.N.).

É comum que a própria imprensa utilize, também, dos dois termos – liberdade de expressão e liberdade de imprensa – como equivalentes.⁵⁶

Entretanto, essa equivalência pode logo ser afastada pela verificação das dimensões abrangidas pela liberdade de imprensa examinadas nas seções anteriores. O âmbito de aplicação da liberdade de imprensa é restrito em razão de sua própria natureza reflexa.

⁵⁵ STF. ADPF nº 130. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Julgado em 30/04/2009. Acórdão publicado em 06/11/2009, p. 28. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em 03/01/2020.

⁵⁶ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 31.

4 LIBERDADE DE IMPRENSA E CONFIABILIDADE

Neste capítulo, estabeleceremos como a ideia de confiabilidade torna-se relevante à compreensão do instituto jurídico da liberdade de imprensa a partir da identificação das relações entre o conceito estudado por Onora O'Neill e a liberdade de informação jornalística prevista na Constituição Federal.

Partindo das conclusões obtidas pelos capítulos anteriores, temos que a ideia de confiabilidade depende da verificação de evidências concretas que demonstrem que determinada pessoa ou instituição é digna de confiança ou não. A falta de evidências acerca da confiabilidade, neste sentido, inviabiliza que o sujeito racional alocador de confiança o faça, já que este provavelmente buscará outro terceiro que demonstre ser confiável.

Avaliando-se a dinâmica da aplicação regulatória da Comunicação Social no âmbito dos meios de comunicação de massa de cunho jornalístico, contudo, é possível averiguar a existência de alguns fatores que dificultam a identificação de evidências demonstradoras de confiabilidade institucional da mídia.

O presente capítulo perpassará dois destes fatores que tendem a minar a confiabilidade midiática ao impedir que evidências de sua confiabilidade sejam identificadas pelos alocadores de confiança: o vácuo de aplicação regulatória das normas constitucionais sobre Comunicação Social e a distorção do instituto jurídico da liberdade de imprensa como equivalente à liberdade de expressão.

Tratados estes dois fatores individualmente, será feita uma análise do panorama atual brasileiro sobre alocação institucional de confiança, produzido a partir de dois levantamentos empíricos: um do Instituto Datafolha de junho de 2019 e outro do Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil) da Fundação Getúlio Vargas, referente ao primeiro semestre do ano de 2017.

Por fim, serão analisadas as possíveis implicações decorrentes de um panorama de falta de confiabilidade na imprensa por parte dos cidadãos, relacionando-os com alguns fenômenos que já podem ser observados de maneira prática, como o fenômeno das denominadas *fake news*.

4.1 Relações existentes entre confiabilidade e confiança na imprensa

Onora O'Neill reserva extrema importância à imprensa na construção da confiança do público para com outras instituições. É através da comunicação que a publicização de debates complexos e multifacetados sobre uma infinidade de assuntos, bem como das ações tomadas pelas profissões e instituições no intuito de aumentar, manter ou restaurar certo grau de confiabilidade⁵⁷.

Em outras palavras, notícias, muitas vezes, representam as evidências que atestam a confiabilidade de instituições públicas e privadas. Por isso, o ofício jornalístico, operacionalizado pela imprensa, é tão relevante e indissociável da noção de confiabilidade. Os veículos de mídia transmitem informação sobre uma quantidade indeterminável de órgãos públicos, governos, corporações, sociedades, pesquisas científicas, ligas esportivas etc.

Para tanto, é premente que esses veículos, primeiro, mantenham um nível ótimo de confiabilidade para, conseqüentemente, ter alocada para si a confiança de seu público-alvo consumidor, qualquer que seja a natureza de veiculação midiática – via física (jornais impressos) ou radiodifusão (rádio e TV).

Em síntese, a importância da confiabilidade para a liberdade de imprensa reside no fato de que, para que este último instituto jurídico possa ser aplicado da maneira constitucionalmente prevista, é necessário que a imprensa seja vista como digna de confiança pelos cidadãos.

Resta saber, portanto, se a imprensa brasileira apresenta evidências que a lancem como uma instituição de alto grau de confiabilidade.

O grau de confiabilidade será determinado pelo julgamento individual de cada membro da coletividade com base nas evidências que demonstrem que os meios de comunicação são dignos de confiança. Uma dessas evidências podem ser a averiguação do comportamento midiático acerca dos mecanismos de regulação do setor da Comunicação Social dispostos na Constituição Federal.

A mais importante, contudo, é o atendimento da condição reflexa à liberdade de informação de jornalística: o direito difuso à informação. Essa condição só será cumprida se o instituto da liberdade de imprensa for bem compreendido e aplicado por seus operadores.

⁵⁷ O'NEILL, Onora. *Authonomy and Trust in Bioethics*. Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p. 174.

4.1.1 Vazio regulatório como ausência de evidências de confiabilidade midiática

O professor Venício A. de Lima ressalta que os dispositivos constitucionais que versam sobre a Comunicação Social caracterizam-se como regras que buscam estabelecer mecanismos de *accountability* para o setor das comunicações ou, nas palavras do autor, um controle social, a ser entendido como “descentralização administrativa e democratização da gestão pública”. Segundo Lima, essa concepção aparece, também, nos capítulos constitucionais que versam sobre os serviços públicos de saúde e educação, sem margem para dúvidas acerca de sua acepção como mecanismo democrático de gestão.⁵⁸

Para Lima, a discricionariedade reservada ao Poder Executivo quando da outorga da concessão e permissão aos veículos de mídia radiodifusora representa, a bem da verdade, a única determinação constitucional do capítulo sobre a Comunicação Social razoavelmente regulamentada pelo ordenamento jurídico. Todas as outras, em seu ponto de vista, tornaram-se “letra morta”, em que os mecanismos de *accountability* então previstos sequer apresentam eficácia legal, já que não existe um marco regulatório para o serviço público da comunicação no Brasil para a aplicação das regras contidas no texto constitucional⁵⁹.

A previsão constitucional mais relevante acerca dos meios de comunicação é prevista pelo §5º do artigo 220: a proibição de que os meios de comunicação social sejam objeto de monopólio ou oligopólio.

Esse dispositivo busca assegurar, positivamente, a construção de uma estrutura policêntrica de ideias a partir da diversidade da informação relevante possível de ser obtida em sociedade. Da mesma forma, a expressa proibição à configuração monopolística ou oligopolística dos veículos de imprensa busca impedir a concentração midiática, em que uma ampla quantidade de meios de comunicação seja controlada pelos mesmos grupos econômicos privados.

A proibição de monopólios e oligopólios é representativa da própria transformação dos meios de comunicação ao longo dos séculos e da compreensão da imprensa como instituição inserida no contexto da empresa capitalista.

A principal e mais danosa consequência da concentração oligopolística dos veículos de comunicação de massa se dá, justamente, pela inibição à construção de uma estrutura

⁵⁸LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, pp. 166-167.

⁵⁹ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 168.

policêntrica de comunicação em que “a pluralidade de vozes, o embate de opiniões e a coexistência de valores e visões de mundo diferentes” possam ser garantidas.⁶⁰

Ocorre, contudo, que apesar da determinação constitucional, a concentração dos meios de comunicação brasileiros revela-se como o desafio mais relevante à regulação da Comunicação Social. Sua mera proibição não é acompanhada de mecanismos que efetivem a impossibilidade prática da concentração monopolística ou oligopolística.

Nesse sentido, destaca-se que o Brasil é um dos únicos países no mundo a não proibir ou ao menos limitar a chamada propriedade cruzada dos meios de comunicação, isto é, ao controle de diferentes tipos de veículos de comunicação de massa por um mesmo grupo empresarial.

Trata-se das situações em que uma mesma cadeia de controle explora, simultaneamente, a atividade midiática, sendo proprietária de jornais, portais de internet e detendo concessões de rádio e televisão.

Venício A. de Lima, sobre o tema da propriedade cruzada, assim esclarece, em entrevista ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

Ela [propriedade cruzada] se forma quando um mesmo grupo é proprietário de jornal, detém concessões de rádio AM e FM e de televisão e, em seguida, passa a ter uma operadora de TV por assinatura e um portal de internet. Tanto os grupos nacionais como os regionais se formaram a partir da propriedade cruzada. No Brasil, nunca houve controle dessa prática. Uma nova regulação – a exemplo do que existe nos Estados Unidos e na Argentina – deveria prever normas que valessem com prazos para a desconstrução de monopólios já constituídos. O prazo dilatado da concessão provoca uma distorção no entendimento dos concessionários. Eles se julgam proprietários da concessão. A proprietária é a União.⁶¹

A iniciativa *Media Ownership Monitor*, financiada pelo governo da Alemanha e que, no Brasil, contou com o apoio das organizações Intervozes e Repórteres Sem Fronteiras evidenciou, em 2017, os números alarmantes que a concentração dos veículos de comunicação brasileiros alcançou, sendo controlados por um pequeno número de grupos empresariais e até mesmo familiares. Foram analisados os 50 (cinquenta) maiores veículos de comunicação no Brasil em termos de audiência, ou seja, os com melhores chances de engajamento e influência na opinião pública nacional.

⁶⁰ Media Ownership Monitor – Brasil. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>. Acesso em 12/01/2020.

⁶¹ VALENTE, Jonas. Venício Artur de Lima: os grupos contrários à liberdade de expressão são os mesmos que empunham a bandeira da liberdade de expressão. Entrevista com o professor Venício Artur de Lima. In. *Desafios do Desenvolvimento*. Ano 9, edição 73. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2012.

Apenas cinco grupos ou seus proprietários ou detentores individuais concentram 26 dos 50 (cinquenta) veículos analisados pela iniciativa: 9 (nove) pertencentes ao Grupo Globo, 5 (cinco) ao Grupo Bandeirantes, 5 (cinco) à família Macedo – considerando o Grupo Record e um veículo da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) –, 4 (quatro) ao Grupo RBS e 3 (três) ao Grupo Folha.⁶²

De acordo com o levantamento, todos os grupos ou empresas de comunicações proprietários ou detentores de veículos de mídia possuem negócios em outras atividades como produção cinematográfica, edição de livros, agência de publicidade e programação de TV a cabo. Adicionalmente, 21 (vinte e um) destes grupos ou seus acionistas desempenham atividades em outras áreas econômicas, como setor financeiro, educação, agropecuária, infraestrutura, transportes, energia e saúde.⁶³

Por fim, o grande alcance usufruído pelos grupos e empresas de comunicação listadas pelo levantamento do MOM-Brasil é possibilitado por relações contratuais de afiliação com grupos de mídia regionais.⁶⁴

O prejudicial panorama da concentração da mídia dificulta a demonstração de evidências que demonstrem a confiabilidade midiática, uma vez que, nesse cenário, as empresas jornalísticas estarão mais interessadas em preservar seus próprios interesses a garantir o direito difuso à informação. Essa situação é sintetizada por Fábio Konder Comparato:

Na realidade, porém, a organização do espaço público de comunicação – não só em matéria política, como também econômica, cultural ou religiosa – faz-se, hoje, com o alheamento do povo (...). Assim, enquanto nos regimes autocráticos a comunicação social constitui monopólio dos governantes, nos países geralmente considerados democráticos o espaço de comunicação social deixa de ser público, para tornar-se, em sua maior parte, objeto do oligopólio da classe empresarial, a serviço de seu exclusivo interesse de classe. (...)

O verdadeiro espaço público de deliberação política passou a ser, assim, aquele oferecido pelos veículos de comunicação de massa.⁶⁵

⁶² Media Ownership Monitor – Brasil. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>. Acesso em 12/01/2020.

⁶³ Media Ownership Monitor – Brasil. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>. Acesso em 12/01/2020.

⁶⁴ Media Ownership Monitor – Brasil. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>. Acesso em 12/01/2020.

⁶⁵ COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In. Revista USP, nº 48. São Paulo: dez-fev/2000-2001. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/32887>. Acesso em 12/01/2020.

Adicionalmente, a verificação de evidências de confiabilidade a partir da funcionalidade de mecanismos de *accountability* é ainda mais dificultada pela aplicação imprópria do instituto da liberdade de informação jornalística pelos veículos de mídia.

4.1.2 Aplicação distorcida da liberdade de informação jornalística

A liberdade de imprensa, aplicável aos jornalistas e, por tabela, aos meios de comunicação de massa que exploram o setor da comunicação social e da prestação de informação, é reflexa ao direito difuso da coletividade a ser bem informada.

Essa condição reflexa, por sua vez, distancia a liberdade de informação jornalística constitucional da liberdade de expressão garantida a todos os cidadãos brasileiros, em que pese seu desenvolvimento histórico-doutrinário comum.

Enquanto a liberdade de expressão calca-se no âmbito do cidadão, a liberdade de imprensa é relacionada estritamente ao exercício da mídia, ao passo que se trata de um direito concedido para empresas e organizações de mídia, e não à população civil. Por isso, a liberdade de imprensa é muito mais atrelada à noção de deveres próprios dos meios de comunicação perante o público que a conexão entre os deveres implícitos dos cidadãos pelo direito à liberdade de expressão. Apesar disso, os meios de comunicação continuamente citam os dois conceitos de maneira indiferenciada em editoriais e pronunciamentos oficiais.⁶⁶

Verifica-se, assim, a transposição da liberdade reservada aos indivíduos enquanto sujeitos de direitos a companhias e organizações midiáticas que, muitas vezes, constituem verdadeiros conglomerados empresariais.

Esse mesmo diagnóstico é compartilhado pela própria Onora O'Neill, que em seus estudos sobre confiança e confiabilidade, observou com especial atenção a dinâmica da comunicação social.

Para a autora, uma ideia ultrapassada de liberdade de imprensa, equivalente à liberdade de expressão individual, é o principal fator que explica a dificuldade da mídia em provar sua própria confiabilidade. É o panorama de falta de confiabilidade que pode vir a estruturar um panorama danoso de desinformação.

⁶⁶ GARRIDO, Bibiana Alcântara. Gestão de qualidade no jornalismo, regulação e autorregulação da mídia. Tese (Mestrado). Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP. Bauru, 2018, p. 25-26.

A filósofa observa que a liberdade de imprensa articulada pelos meios de comunicação, em sua vasta maioria, é perigosamente comparada à liberdade de expressão individual reservada aos cidadãos membros de uma sociedade regulada pelo Estado Democrático de Direito.

Segundo O'Neill, a liberdade de expressão é aplicável apenas no âmbito individual, já que existiriam boas razões para estender aos cidadãos o direito de expressar opiniões ainda que inventadas, falsas, tolas ou irrelevantes. Dificilmente o mesmo poderia ser permitido à instituição da imprensa, formada por conglomerados empresariais de imensurável influência e alcance, que ver-se-iam licenciados a impor a certos posicionamentos imagens caricatas e deturpadas irrestritamente.⁶⁷

A insistência das empresas jornalísticas em aproximar a liberdade de imprensa aplicável a elas enquanto veículos de comunicação social à liberdade de expressão individual – afastando, assim, os deveres inerentes ao exercício da profissão jornalística descritos pelo texto constitucional – alimenta o descrédito de confiabilidade de ditos veículos e da imprensa enquanto instituição constituída pelo conjunto destes veículos.

Afinal, essa distorcida visão dos diferentes institutos jurídicos não é apenas verificada quando da equiparação explícita pelos veículos de imprensa em suas linhas editoriais ou matérias que concernam a temática – adotando como termos sinônimos a “liberdade de imprensa” e a “liberdade de expressão” – mas, também, e como bem notado por O'Neill, por algumas práticas jornalísticas consolidadas pelas empresas midiáticas e facilitadas pela desregulação econômica do mercado empresarial da comunicação social.

Duas dessas práticas são consolidação de um viés único de notícias e a *censura privada*.

Quanto à primeira razão, trata-se do que Venício A. de Lima define como “reprodução em cascata”, na qual a mesma notícia é transmitida sob o mesmo ponto de vista pelos mais diversos meios de comunicação, pertencentes ou não ao mesmo grupo empresarial ou familiar⁶⁸.

⁶⁷O'NEILL, Onora. *A Question of Trust: Licence to Deceive*. The BBC Reith Lectures, maio de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 5 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzc5>. Acesso em 03/01/2020.

⁶⁸LIMA, Venício A. de. *Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia*. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 114.

Esse fenômeno se dá a partir do desejo dos operadores destes grupos empresariais, que geralmente compartilham os mesmos interesses econômicos, em ter tais interesses continuamente contemplados e mantidos. Assim, surge a impressão de que, ao ler-se um jornal, lê-se todos os jornais: a diversidade de ideias, se existente, é restrita à seção editorial, enquanto até mesmo a redação das reportagens e suas manchetes parecem iguais e repetidas:

Os leitores da edição de domingo, 17 de janeiro de 2011, do jornal O Estado de S. Paulo, encontraram na primeira página uma chamada – “Governo prepara novo ataque à mídia” (...)

(...)

A matéria do Estadão, por óbvio, repercutiu na segunda-feira (18/1) nos jornalões Folha de S. Paulo e O Globo. Ambos, “por coincidência”, usaram praticamente o mesmo título do próprio Estadão: “Governo Federal prepara novo ataque à mídia” e “Texto da 2ª Conferência Nacional da Cultura traz ataques à mídia, respectivamente.”⁶⁹

Sobre a segunda razão apontada, Venício A. de Lima desenvolve a noção de censura privada para abordar o controle da informação que, potencialmente, pode vir a ter sua plena divulgação conflitando com os interesses destes grupos empresariais e familiares, e por isso determinadas notícias poderão ser distorcidas, alteradas, ter alguma parte de seu conteúdo suprimido ou relativizado⁷⁰. Não custa frisar que um expressivo número dos detentores de concessões públicas de rádio e televisão e proprietários de jornais e revistas é vulnerável à possibilidade captura das empresas jornalísticas por instâncias do Poder Público ou grupos de interesse presentes em uma determinada área de influência.

Por outro lado, desde a década de 1970, o chamado PICA-Index (Press Independence and Critical Ability) incluiu entre seus indicadores as “restrições econômicas” para a aferição da liberdade de imprensa. Por restrições econômicas são entendidas as consequências da concentração da propriedade ou de problemas que decorram da instabilidade econômica das empresas jornalísticas. O próprio Press Freedom Survey, publicado anualmente pela Freedom House americana, trabalha com uma definição de liberdade de imprensa que inclui variáveis econômicas. **Vale dizer, considera que restrições à liberdade de imprensa podem decorrer de outros fatores que não exclusivamente a interferência do Estado.**

(...)

Mais de 20 anos depois do fim da ditadura, em plena democracia, continuamos a ignorar, no Brasil, a evidência de que, junto com outras atividades anteriormente

⁶⁹ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, pp. 114-115.

⁷⁰ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, pp. 152-153.

consideradas como exclusivas do Estado, a censura também está sendo privatizada. (G.N.).⁷¹

Em suma, o deslocamento conceitual que consiste na equiparação entre liberdades de imprensa e de expressão inibe a construção policêntrica da comunicação e do debate público.

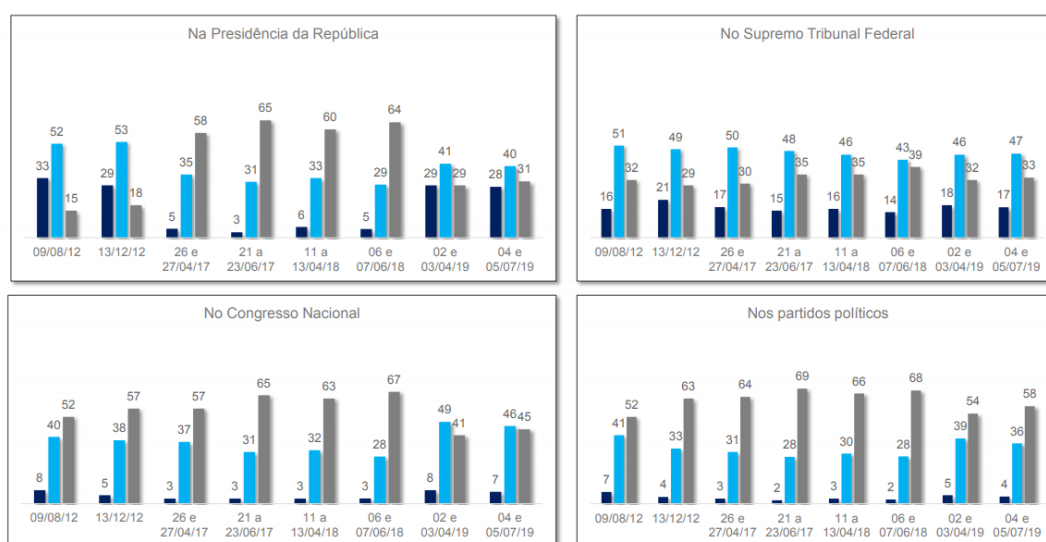
Mais ainda, essa distorção permite a atuação de meios de comunicação muito mais interessados em ter garantidos seus próprios interesses editoriais – e, potencialmente, econômicos, pela ótica dos grupos que detêm a propriedade ou a concessão de tais veículos –, tornando-se inflexíveis quanto à observação dos deveres impostos a esses meios.

A aplicação distorcida do instituto da liberdade de informação jornalística dificulta ainda mais a verificação de evidências que demonstrem a confiabilidade da imprensa. As consequências deste cenário parecem estar surgindo já nos dias atuais.

4.2 Panorama da confiabilidade da mídia no Brasil

Levantamentos recentes, lançados nos últimos dois anos, do Instituto Datafolha, de julho de 2019, e o do ICJBrasil, do 1º semestre de 2017, mensuram a quantidade de confiança alocada em cada instituição brasileira, e dentre elas, a imprensa. O panorama geral obtido pelos levantamentos é o das figuras a seguir:

Figura 1 - Grau de confiança nas instituições - Pesquisa Datafolha

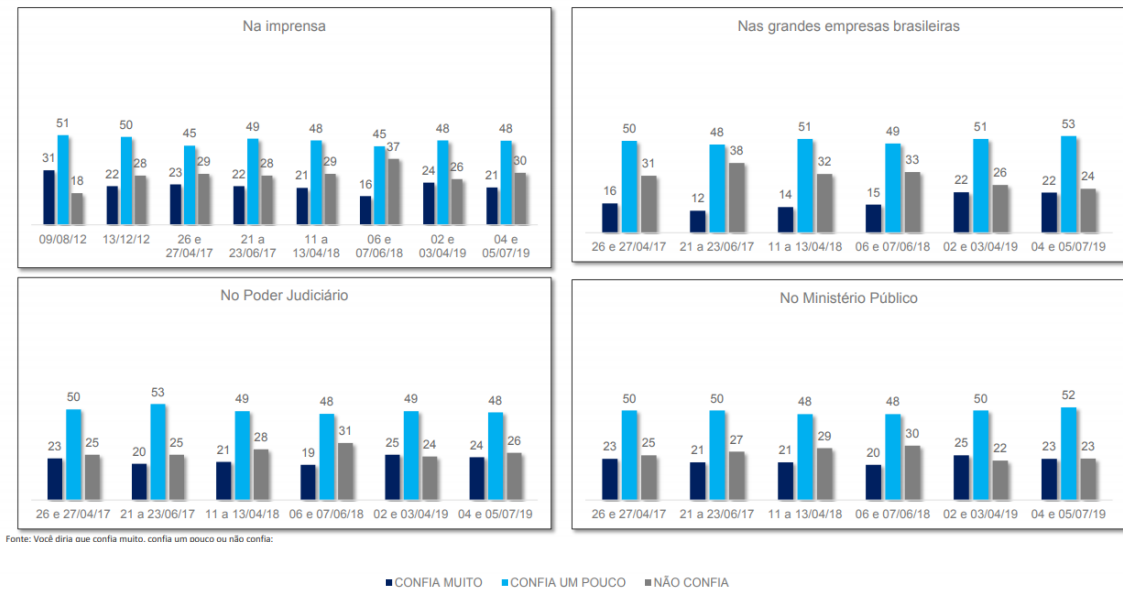


Fonte: Instituto Datafolha, 2019.⁷²

Figura 2 - Grau de confiança nas instituições - Pesquisa Datafolha

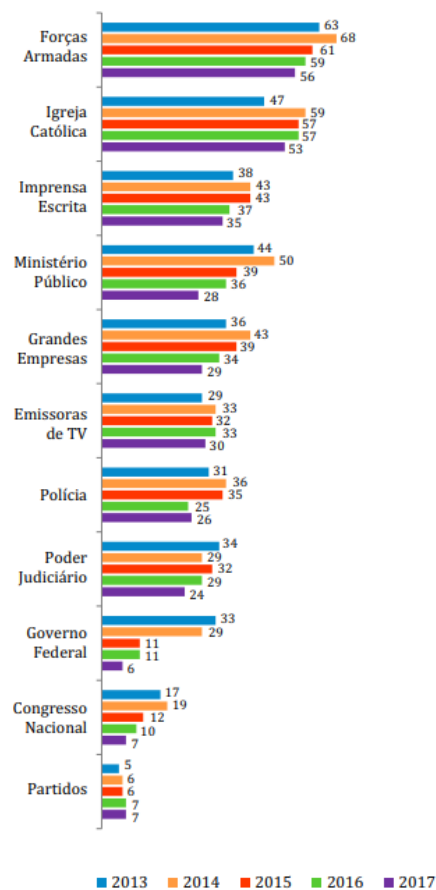
⁷¹ LIMA, Venício A. de. Liberdade de expressão x liberdade da imprensa: Direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012, p. 154.

⁷² Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em 12/01/2020.



Fonte: Instituto Datafolha, 2019.⁷³

Figura 3 - Grau de confiança nas instituições - Levantamento ICJBrasil



Fonte: FGV Direito SP – Índice de Confiança na Justiça Brasileira, 2017.⁷⁴

⁷³ Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em 12/01/2020.

⁷⁴ Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em 12/01/2020.

Nos dois levantamentos, a imprensa tem para si alocada um “grau de confiança” relativamente bom, se comparado às demais instituições. Para o ICJ Brasil, da FGV Direito SP, a imprensa escrita e as emissoras de televisão são a terceira e quarta instituições que mais recebem a confiança alocada pela sociedade, respectivamente. Pela pesquisa do Instituto Datafolha, há mais pessoas que confiam na imprensa que as que não confiam, em um panorama relativamente estável.

Porém, como atestado por Onora O’Neill, a real capacidade desta espécie de levantamento em averiguar, de maneira acertada, um cenário de crise de confiança geral ou particular a certa instituição é controvertida.

A pesquisa do Instituto Datafolha atesta que seu levantamento indica o “grau de confiança” da sociedade nas instituições. A partir da resposta dada pelos entrevistados, o Instituto busca mensurar a quantidade de confiança alocada em cada uma das instituições analisadas, e não propriamente sua confiabilidade, que é verificada a partir do julgamento individual do sujeito alocador de confiança.

Em outras palavras, os dois levantamentos trazidos não denotam os graus de confiabilidade das instituições e dos órgãos públicos. Sua leitura, portanto, não pode ser isolada de estudos sobre confiabilidade institucional. Nestes últimos que serão buscadas as evidências que dada instituição é digna de confiança: a efetividade dos mecanismos de *accountability*, sua aplicação prática, a existência de um consolidado marco regulatório, a possibilidade da aplicação de sanções em casos de descumprimento de regras etc.

Frisa-se, mais uma vez, que O’Neill estabelece que confiança e confiabilidade não estão necessariamente atreladas. A confiança pode ser mal alocada à medida que é depositada em instituições carentes de confiabilidade.

Os dilemas concorrenciais existentes no âmbito dos meios de comunicação brasileiros e a distorção do instituto jurídico da liberdade de imprensa dificultam a averiguação da confiabilidade midiática.

Se tais evidências não puderem ser verificadas pelos cidadãos que devem alocar confiança na imprensa, o risco de consolidação de um cenário de falta de confiabilidade institucional da mídia brasileira torna-se real.

4.3 Reflexos de um potencial cenário de falta de confiabilidade da mídia

Resta estabelecido que, no Brasil, dois principais fatores impedem que a mídia evidencie um alto padrão de confiabilidade para com suas audiências: o vazio regulatório que permite a concentração dos meios de comunicação e a distorção do instituto da liberdade de informação jornalística operacionalizado por esses veículos.

Esses fatores representam um verdadeiro risco de que seja consolidado um panorama de falta de confiabilidade na imprensa.

A principal consequência de uma realidade na qual a mídia é tida como indigna de confiança institucional é a do advento da desinformação. Esse efeito é particularmente facilitado pelo panorama atual da globalização, da internet e das redes sociais, que alavancaram, dinamizaram e agigantaram o fluxo de informação disponível à coletividade.

A ideia é sintetizada por Tom Nichols, que aduz que os consumidores de notícias, paradoxalmente ao aumento significativo das fontes de informação nos dias atuais, estão mais expostos à desinformação⁷⁵.

A ausência de confiabilidade na imprensa descibiliza o conteúdo por ela noticiado, abrindo espaço para a disputa narrativa acerca dos fatos a serem noticiados e seu contexto. Essa tendência vem sendo notada, sobretudo, em sociedades que apresentam algum grau de polarização política, do qual o fenômeno denominado como *fake news* encontrou espaço para florescer a ponto de tornar-se pauta do debate público e até de influenciar eleições:

O debate recente sobre fake news, desinformação e propaganda se dá pela multiplicação de conteúdos on-line que possuem a estrutura de uma notícia, mas cujo conteúdo é total ou parcialmente inverídico ou distorcido. Não se trata de um fenômeno novo e exclusivo dos meios digitais. No entanto, atualmente a desinformação joga um papel crucial na formação da opinião pública, conformando um cenário de desinformação. Este cenário e seu ecossistema, escondido pela massificação e banalização do genérico termo em inglês, aproveita-se de contextos políticos polarizados para garantir a distribuição massiva e de forma orgânica de conteúdo mal-intencionado: fazendo-os chegar a destinatários por meio de amigos, familiares e formadores de opinião de referência.⁷⁶

Se não há evidências que suportem a alocação de confiança na imprensa tradicional, as pessoas buscarão meios alternativos de informação. Nesse sentido, algumas técnicas utilizadas por grupos políticos interessados na construção inverídica dos fatos e disseminação

⁷⁵ NICHOLS, Tom. *The death of expertise*. 1ª edição, Nova Iorque: Oxford University Press USA, 2017.

⁷⁶ VENTURINI, Jamila, et al. *Desinformação, eleições e liberdade de expressão*. Artigo 19 Brasil. Disponível em: <https://desinformacao.artigo19.org/>. Acesso em 12/01/2020.

de notícias falsas utilizam procedimentos que tornam a atuação dos meios de comunicação ineficaz:

A metáfora da mangueira remete a um imenso volume de mensagens disparado por diferentes canais, em ritmo rápido, contínuo e repetitivo. Trata-se de uma técnica de disseminação usada para dar credibilidade ao conteúdo gerado. Algumas características são essenciais, como a agilidade de chegar primeiro e criar a primeira impressão. Esse imediatismo é difícil de ser contraposto pela imprensa, que em geral precisa apurar as notícias.⁷⁷

A realidade de que à mídia é reservado um papel desprovido de confiabilidade necessariamente implicará na busca de meios de informação alternativos por parte da população. O problema, justamente, é que uma grande parcela de supostos canais informativos, a bem da verdade, são replicadores de notícias falsas ou até mesmo produtores do conteúdo inverídico.

É claro que diversos outros fatores estão relacionados ao fenômeno atual das notícias falsas, incluindo alguns de até psicológica⁷⁸. A causa da crescente divulgação de notícias falsas e do descrédito da informação disponível é complexa, e de nenhuma forma pode ser atribuída apenas à imprensa e seus operadores.

Ainda assim, a abordagem acerca da confiabilidade da imprensa revela-se intrínseca à hipótese do advento de uma era de desinformação, devendo ser estudada mais a fundo e em conjunto, em caráter interdisciplinar, a outras chaves de análise.

⁷⁷ BRUNO, Fernanda; ROQUE, Tatiana. A ponta de um iceberg de desconfiança, In: BARBOSA, Mariana (Org.). Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas. 1ª impressão. Rio de Janeiro: Cobogó Editora, 2019.

⁷⁸ Fernanda Bruno e Tatiana Roque levantam uma série de possibilidades que podem auxiliar na compreensão do fenômeno das fake-news e da pós-verdade. Muitos deles fogem ao escopo do trabalho ao apresentar um aspecto psicológico sobre, afinal, o porquê de as pessoas tenderem a compartilhar e difundir notícias falsas. A seguir, um trecho interessante que representa a amplitude dos estudos das autoras: *estudos de psicologia (...) mostram que uma informação tida inicialmente como válida continua a influenciar o julgamento das pessoas, mesmo se provada falsa. Além de difundidas em grande volume, as mensagens da máquina de propaganda provêm de diferentes canais, o que favorece a credibilidade. Quando submetidas a um grande volume de informação, as pessoas usam heurísticas variadas para determinar se uma informação é digna de crédito, e a multiplicidade das fontes é um fator decisivo.* Trecho extraído de: BRUNO, Fernanda; ROQUE, Tatiana. A ponta de um iceberg de desconfiança, In: BARBOSA, Mariana (Org.). Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas. 1ª impressão. Rio de Janeiro: Cobogó Editora, 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se debruçou sobre o instituto jurídico da liberdade de imprensa na Constituição Federal do Brasil.

Este tema ganha relevância, atualmente, pelo cenário crescente de dúvidas e hostilidade acerca da atividade profissional jornalística e dos meios de comunicação tradicionais.

Além da explosão do fenômeno das *fake news* e os ataques sofridos pela mídia sobre a credibilidade dos conteúdos por ela divulgados por usuários de redes sociais, personalidades influentes e até membros do Poder Público, levanta-se a questão sobre se a própria imprensa, talvez, não pudesse estar inadvertidamente agindo para a consolidação deste panorama.

Como todas as interações existentes em um contexto social e organizado juridicamente, indivíduos – o público – e as instituições constroem relações pautadas em confiança e, por conseguinte, em confiabilidade.

Buscou-se verificar se a ideia de confiabilidade teria algo a dizer sobre o tratamento jurídico da liberdade de imprensa. Para que pudéssemos responde-la com o máximo de detalhes possíveis, optou-se por desdobrar a dúvida inicial em algumas sub-perguntas, apresentadas logo na Introdução: (i) Por quê Onora O'Neill diferencia confiança e confiabilidade? Qual a relevância da distinção? (ii) Há diferença entre liberdade de expressão e liberdade de imprensa no Brasil? (iii) A Constituição de 1988 nomeia essas duas liberdades? Há casos relevantes? (iv) Por que o conceito de confiabilidade é relevante para a liberdade de imprensa?

Perpassamos cada uma das perguntas ao longo dos dois capítulos apresentados por este trabalho. De início, apresentamos o desenvolvimento teórico elaborado por Onora O'Neill sobre as noções-chave de confiança e confiabilidade e suas distinções conceituais. O capítulo seguinte ocupou-se com o aspecto jurídico pelo qual é tutelada a liberdade de imprensa no panorama do marco constitucional brasileiro. Por fim, o quarto capítulo trouxe a análise da relação entre o instituto jurídico da liberdade de informação jornalística e a ideia de confiabilidade.

Recapitulando, a percepção sobre confiabilidade, ou seja, o atributo da pessoa ou instituição digna de confiança, depende justamente da alocação de confiança nas ações,

atitudes, palavras e capacidades daquela pessoa ou instituição. A distinção e as relações entre as ideias de confiança e confiabilidade são objetos de um estudo pormenorizado da filósofa britânica Onora O'Neill, cuja perspectiva utilizamos no presente trabalho.

Tida alocação, por sua vez, realiza-se através de um julgamento no qual o potencial alocador, reconhecendo nas evidências disponíveis traços que demonstrem a confiabilidade de um terceiro, classifica-o como digno de confiança. Esses traços podem estar relacionados a qualquer elemento do histórico de vida de alguém ou do marco regulatório no qual determinada instituição opera.

A distinção conceitual da qual trata O'Neill é relevante à medida que a compreensão plena de cada uma das noções direciona a atuação das pessoas e, sobretudo e como no caso deste trabalho, das instituições acerca de ter mais confiança alocada para si. Confiança é importante para que o fluxo de relações sociais se mantenha e cresça a longo prazo.

Nesse sentido, O'Neill estabelece que é a ideia de confiabilidade o conceito fundamental às instituições. Prezar apenas por mais confiança em uma sociedade não necessariamente garante a manutenção e o crescimento das relações sociais (em outras palavras, a própria normalidade social): o que deve existir é a confiança bem alocada, ou seja, a confiança naqueles que gozam de confiabilidade para tanto.

Por sua vez, temos que as liberdades de expressão e de imprensa são tidas como institutos jurídicos distintos pelo ordenamento constitucional pátrio. Trata-se de espécies distintas da liberdade de manifestação do pensamento.

Primordialmente, a liberdade de expressão é aplicável aos indivíduos enquanto livres para emitir suas próprias opiniões, ideias, críticas, sentimentos, emoções e assim por diante. À liberdade de imprensa, diferentemente, adiciona-se um caráter reflexo às prerrogativas dos jornalistas e informadores, nascida do direito difuso à informação verdadeira do qual é titular cada membro da coletividade. Assim, a liberdade de imprensa apenas pode ser realizada a partir do cumprimento de um dever de informação, que por sua vez, deve ser verossímil e decentemente apurada.

Em que pese a distinção conceitual entre os institutos, a equiparação entre a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa – que, pelo texto constitucional, é projetado na liberdade de informação jornalística – são muito comuns pelos próprios meios de comunicação. No mais relevante precedente brasileiro sobre a liberdade de imprensa, a ADPF 130, o instituto não apenas foi equiparado à liberdade de expressão pelo Plenário do Supremo

Tribunal Federal, como, também, posta em patamar superior. O famoso precedente estrangeiro *New York Times vs. Sullivan*, que molda a concepção ocidental acerca da liberdade de imprensa, atesta seu caráter mais restrito em comparação à liberdade de expressão.

Esta distorção da real aplicação da liberdade de informação jornalística – dúplice, reflexa – pode ser tido como um dos fatores que impedem que a imprensa possa evidenciar, com sucesso, um bom nível de confiabilidade.

Faz-se necessário, assim, que a imprensa, frente à importância de sua missão democrática e constitucional, apresente um elevado grau de confiabilidade, de modo que a coletividade possa manter-se bem informada e ter a segurança de que o que provém da imprensa é a informação verdadeira.

Na toada de provar tal confiabilidade, a imprensa deve apresentar as evidências que a legitimem como digna de confiança. Para o caso das instituições, essas evidências são reveladas através de mecanismos de *accountability* previstos pelos ordenamentos jurídicos dos países ou os regulamentos internos privados de empresas e corporações.

No Brasil, contudo, domina o panorama de concentração da mídia, no qual o controle das empresas jornalísticas está nas mãos de poucos grupos econômicos e familiares. Essa configuração é facilitada pela não existência da proibição da propriedade cruzada dos meios de comunicação.

A concentração midiática, por sua vez, facilita a ocorrência de práticas como a “reprodução em cascata” e a censura privada, que distorcem o fim almejado de estrutura policêntrica pelo qual a comunicação social deveria se pautar. Tais práticas, por sua vez, ensejam na distorção da própria liberdade de imprensa enquanto um direito condicionado a um dever – o de informar.

Tal configuração da atividade da imprensa no Brasil dificulta a verificação de evidências que suportem a confiabilidade dos veículos de mídia.

Analisadas as configurações concorrenciais e a falta de implementação de mecanismos regulatórios no espectro da Comunicação Social, é possível aduzir que, no Brasil, existe um risco de consolidação de um cenário de falta de confiabilidade na imprensa.

A imprensa indigna de confiança torna-se objeto das hostilidades de grupos políticos que, na maioria das vezes, pouco prezam pela liberdade de informação e de expressão. O

fenômeno das notícias falsas, atualmente no centro do debate político, aproveita-se da estagnação e indefinição da imprensa diante de seu próprio papel.

Em suma, a proposta deste trabalho foi averiguar as relações que podem ser traçadas entre o conceito de confiabilidade e a liberdade de imprensa compreendida no ordenamento jurídico do Brasil. As duas temáticas, como já ressaltado, encontram espaço na discussão pública e são objeto de estudo acadêmico em todo o mundo, uma vez que o contexto da globalização aproximou certos temas a diferentes sociedades.

A pesquisa pode demonstrar que a relação existente é recíproca. É necessária à imprensa confiabilidade para que os meios de comunicação estejam fortalecidos, independentes e dispostos a cumprir plenamente a função que lhes foi reservada pela Constituição.

Ao mesmo tempo, a imprensa é, justamente, o órgão que divulga, através das notícias, evidências que atestam ou minam a confiabilidade de políticos e personalidades públicas, organizações, grandes corporações e outras instituições. A imprensa serve à construção da confiança pública. Trata-se de verdadeira “via de mão dupla”.

Se o diagnóstico atual aponta para uma tendência de consolidação de um cenário no qual a confiabilidade dos meios de comunicação escasseie, há de se pensar em mecanismos e planos que reconstruam a imagem da mídia aos olhos do público.

Novas pesquisas poderão explorar a roupagem oferecida pelo capítulo da Constituição que versa sobre a Comunicação Social, buscando o preenchimento do vazio regulatório no qual, nos dias de hoje, os meios de comunicação atuam. O surgimento de regras que diversifiquem o controle econômico destes meios, que amplifiquem seu conteúdo, que dinamizem suas transmissões e que garantam a qualidade informacional podem criar parâmetros que evidenciem uma atuação midiática digna de confiança. Deve a imprensa compreender que as previsões constitucionalmente insculpidas não representam qualquer vestígio autoritário ou censurador que restrinja conteúdo ou linhas editoriais. Trata-se, sim, de um aparato regulatório importante à função primordial da imprensa enquanto instituição: prover informação.

A imprensa deve estar na linha de frente do combate à desinformação como instituição democrática. Alguns esforços já vêm sendo realizados, como representam os *websites* de *fact-checking*, por exemplo.

São precisas as palavras de Eugênio Bucci, nesse mesmo sentido:

Se há algo que realmente preocupa na cena política de nossos dias, em que a política se afasta ainda mais da verdade factual, é o bordão de políticos autoritários ao acusar a imprensa de espalhar fake news. (...)

As notícias apuradas, editadas e veiculadas pelas redações profissionais, podem, claro, conter informações incorretas e ideias absurdas. Podem mesmo trazer acusações falsas, difundir discursos de ódio e alastrar preconceitos. Podem ser mal-intencionadas ou simplesmente irresponsáveis. Mas notícias de jornal, ou, para usar o termo em inglês, as news, são verdadeiramente geradas por jornalistas que trabalham para um órgão de imprensa com todos os registros legais, com endereço certo e sabido e com editores passíveis de serem acionados caso faltem com a verdade. As notícias produzidas pelas redações profissionais podem ser mentirosas – e lamentavelmente isso acontece muito -, mas não são fake.⁷⁹

Precisam ser pensados e aplicados os meios pelos quais a imprensa nacional poderá legitimar-se como dotada da confiabilidade necessária para contribuir na elucidação da problemática da desinformação.

Outros esforços precisarão ser realizados em outras áreas científicas. Contudo, no âmbito da liberdade de imprensa, o caminho parece ser a revitalização da confiabilidade.

⁷⁹ BUCCI, Eugênio. News não são fake – e fake news não são news. In: BARBOSA, Mariana (Org.). Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas. 1ª impressão. Rio de Janeiro: Cobogó Editora, 2019.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Dicionário escolar da Língua Portuguesa**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. 53ª edição, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL. **Lei 8.708 de 11 de setembro de 1990**. Institui o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em 12/01/2020.
- BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 12/01/2020.
- BRUNO, Fernanda; ROQUE, Tatiana. A ponta de um iceberg de desconfiança, In: BARBOSA, Mariana (Org.). **Pós verdade e fake news**: reflexões sobre a guerra de narrativas. 1ª impressão. Rio de Janeiro: Cobogó Editora, 2019, pp. 13-24.
- BUCCI, Eugênio. News não são fake – e fake news não são news, In: BARBOSA, Mariana (Org.). **Pós verdade e fake news**: reflexões sobre a guerra de narrativas. 1ª impressão. Rio de Janeiro: Cobogó Editora, 2019, pp. 37-49.
- CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A democratização dos meios de comunicação de massa**. In: Revista USP, nº 48. São Paulo: dez-fev/2000-2001, pp. 6-17. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/32887>. Acesso em 12/01/2020.
- GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. **Liberdade de informação jornalística e o papel circundante do Estado**. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). São Paulo, 2014.
- GARRIDO, Bibiana Alcântara. **Gestão de qualidade em jornalismo, regulação e autorregulação da mídia**. Tese (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Bauru, 2018.
- DATAFOLHA. **Grau de confiança nas instituições**. Levantamento realizado em junho de 2019. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em 12/01/2020.
- FGV DIREITO SP. **Levantamento ICJBrasil de setembro de 2017**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em 12/01/2020.
- LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa**: direito à comunicação e democracia. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.
- MEDIA OWNERSHIP MONITOR – BRASIL. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>. Acesso em 12/01/2020.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A proteção jurídica dos interesses coletivos**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 139. Rio de Janeiro, 1980.

NICHOLS, Tom. **The death of expertise**. 1ª edição. Nova Iorque: Oxford University Press USA, 2017.

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust: Licence to Deceive**. The BBC Reith Lectures, maio de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 5 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzc5>. Acesso em 12/01/2020.

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust: Spreading Suspicion**. The BBC Reith Lectures, abril de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 1 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzfq>. Acesso em 12/01/2020.

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust: Trust and Transparency**. The BBC Reith Lectures, abril de 2002 (série de palestras ministradas por Onora O'Neill – episódio 4 de 5). Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzcz>. Acesso em 12/01/2020.

O'NEILL, Onora. **Authonomy and Trust in Bioethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

O'NEILL, Onora. Trust, Trustworthiness and Accountability. In MORRIS, Nick e VINES, David. **Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

O'NEILL, Onora. **What we don't understand about trust**. TED Talk filmado em junho de 2013 (palestra ministrada por Onora O'Neill). Disponível em: https://www.ted.com/talks/onora_o_neill_what_we_don_t_understand_about_trust. Acesso em 12/01/2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 220 da Constituição Federal. In. CANOTILHO, J. J. Gomes, MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2012.

STF. **ADPF nº 130**, Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Julgado em 30/04/2009. Acórdão publicado em 06/11/2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>. Acesso em 12/01/2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

VALENTE, Jonas. Venício Artur de Lima – os grupos contrários à liberdade de expressão são os mesmos que empunham a bandeira da liberdade de expressão. Entrevista com o professor Venício Artur de Lima. In. **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 9, edição 73. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2787:catid=28&Itemid=23. Acesso em 12/01/2020.

VENTURINI, Jamila, et al. **Desinformação, eleições e fake news**. Artigo 19 Brasil. Disponível em: <https://desinformacao.artigo19.org/>. Acesso em 12/01/2020.