

# O DIREITO DE SER INFORMADO NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO MULTINÍVEL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO<sup>1</sup>

**Anna Papa**

Professora do Departamento de Estudos Econômicos e Jurídicos da Universidade de Napoli Parthenope, Itália.

---

**Resumo:** A mídia representa um importante instrumento de circulação de informações e treinamento da opinião pública, uma vez que desempenha o papel de difusora, no exercício não apenas do direito à informação, mas também da crítica, sendo cada vez mais colocada como lugar onde as ideias são formadas. A atual presença de uma pluralidade de mídias representa uma garantia inquestionável do caráter democrático do sistema, e a internet em especial é percebida entre as mídias como uma das mais plurais e democráticas, influenciando profundamente as formas de comunicação na esfera pública. Na ausência de garantias do caráter democrático dos processos de formação da opinião pública e na presença de agregadores de conteúdo que ocupam o mercado em posições oligopolistas, o presente trabalho pretende discorrer a respeito da necessidade de reflexão sobre o que é informação, sobre o que é a diferença da livre manifestação do pensamento e, ainda, quais medidas adotar para garantir de maneira homogênea o respeito ao objetivo informacional nos meios de comunicação de massa.

**Palavras-chave:** Direito à informação. Liberdade de expressão. Mídia. Democracia. Direitos fundamentais.

**Sumário:** **1** Liberdade de manifestação de pensamento e democracia – **2** A proteção da liberdade de expressão no constitucionalismo multinível europeu – **3** A liberdade de manifestação do pensamento na Constituição italiana – **4** Liberdade de informação e formação da opinião pública – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Liberdade de manifestação de pensamento e democracia

O direito de expressar livremente o pensamento (e, mais geralmente, a liberdade de expressão) é uma das situações jurídicas subjetivas de maior importância para a implementação e desenvolvimento de uma sociedade democrática. O exercício desse direito permite, de fato, que todos os indivíduos não apenas consigam explicar, com a palavra, o texto ou qualquer outro meio de

---

<sup>1</sup> Traduzido do espanhol para o português por Dionis Mauri Penning Blank.

divulgação, sua própria personalidade, seu “sentimento”, mas também participem da formação da opinião pública e da cultura, entendida como o conjunto de ideias e princípios que representam o substrato das comunidades das quais cada um é parte integrante.

Parece, portanto, evidente que as dinâmicas de formação destas últimas – e, em particular, a opinião pública – apresentam, em um sistema democrático, uma relevância inquestionável, tendo em conta o rol de sustentação que adquirem na legitimação das instituições e das regras da comunidade, que, por sua vez, influenciam-nas, devido aos diferentes elementos políticos que as compõem e caracterizam.<sup>2</sup> A consequência de tudo isso é que cada Estado democrático apresenta características peculiares de opinião pública e formação de consenso, no entanto continua sendo comum e incontroversa a exigência de que a decisão popular – na forma de eleições, referendo ou das cada vez mais numerosas experiências participativas e deliberativas –<sup>3</sup> represente o resultado de uma vontade constituída de maneira “política” e, portanto, consciente, em um dos muitos *ágorai* (políticas, comunidade, televisão, meios virtuais) em que o debate tem lugar nas sociedades ocidentais atuais.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Os processos de legitimação democrática das instituições podem ser, como foi destacado, de um tipo formal, composto por regras e procedimentos, como eleições e votação parlamentar, ou de tipo informal, com base em julgamentos em evolução contínua e, portanto, na opinião pública e atitudes de confiança ou desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político e seus representantes. Sobre o ponto cfr. G. SARTORI. *Opinione pubblica. Enciclopedia del Novecento*, 1979; G. REBUFFA. *Opinione pubblica e democrazia. Il Mulino*, 2003 M. BARISIONE. *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*. In: F. SACCÀ (A cura di). *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*. Milano: [s.n.], 2014. Como observa J. HABERMAS. *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Bari-Roma: [s.n.], 2002. p. 35, nas sociedades modernas, há uma tendência a uma complexidade crescente, na qual mais e mais interações são gerenciadas pelo sistema de mídia (dinheiro e poder) e onde, mesmo assim, mais subsistemas são criados para lidar com essa complexidade. As sociedades modernas, portanto, são apresentadas como subsistemas gerenciados pela mídia, cujo principal objetivo é reduzir a complexidade. Em particular, a comunicação no espaço público é caracterizada pela capacidade de alguns componentes do sistema social de influenciar a mídia (pense na tendência de cada grupo de poder – político, econômico, cultural – de equipar-se de um jornal próprio) e pela presença da mídia na posição de oligopólio da difusão do pensamento, capaz de influenciar fortemente o conhecimento e a percepção dos fatos pela comunidade. Nesses aspectos, cfr. F. INTROINI. *Comunicazione come partecipazione*. Milano: [s.n.], 2007, *passim*; J. JACOBELLI. *Politica e Internet*. Soveria Mannelli: [s.n.], 2001.

<sup>3</sup> Experiências participativas, como pesquisas informadas, nas quais um elemento fundamental do conceito, também muito atual, de democracia participativa, ou seja, é dizer “la previa discussione pubblica caratterizzata dallo scambio di informazioni e argomenti, confortati da ragioni”. Sobre esses aspectos, ver, entre outros, U. ALLEGRETTI. *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione. Democrazia e diritto*, 2/2008; R. BIFULCO. *Democrazia deliberativa. Enciclopedia del diritto, Annali IV*. Milano: [s.n.], 2011. p. 271.

<sup>4</sup> Como destaca PAOLA BILANCIA. *Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo. Federalismi.it*, n. 1, 2017, “appare evidente che la democrazia in Rete esiga qualcosa di più. Per assumere una posizione è fondamentale partecipare al dibattito, esprimere le proprie idee, criticare le altrui posizioni, proporre emendamenti: un processo ‘deliberativo’, infatti, necessita di un incontro tra argomentazioni che giustifichino una decisione finale. Per valutare le ragioni della accettazione e del rifiuto della proposta in condizioni di parità (isegoria) e pervenire ad una

Pode-se até dizer que quanto mais a manifestação da vontade popular tem que produzir resultados deliberativos e não apenas eletivos, mas também assumem relevância não apenas a “presença” de uma opinião pública livre e plural, como também a “qualidade” dela própria,<sup>5</sup> sendo necessário não apenas que se forme após a “aquisição de conhecimento e competência sobre o objetivo da decisão a ser adotada”, como também que estes últimos (conhecimento e competência) tenham sido formados com base em conteúdos plurais, confiáveis e, na medida do possível, imparciais.<sup>6</sup> Daí a relevância que, nos sistemas democráticos, assume não apenas o direito de informar, mas também de “ser informado” de maneira verdadeira e plural.<sup>7</sup>

## 2 A proteção da liberdade de expressão no constitucionalismo multinível europeu

A origem da liberdade de manifestação do pensamento remonta à Grécia antiga, na qual os homens livres tinham o direito de se expressar em assembleias públicas (παρρησία), embora no declínio moral de “dizer a verdade”. Posteriormente, esse direito encontrou espaço nas Cartas dos Direitos da Idade Moderna a partir da Declaração de Direitos inglesa, da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América e da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.<sup>8</sup>

Contudo, a liberdade de expressão assumiu, como se sabe, sua conotação mais completa, apenas com as Cartas internacionais do século XX e com a afirmação das democracias modernas. Um primeiro exemplo a esse respeito pode ser encontrado na Declaração da ONU de 1948, que diz: “Todo indivíduo tem direito à

---

deliberazione è necessario seguire un percorso logico che porti alla condivisione o meno di un obiettivo. Ciò presume una fase di ascolto, di valutazione e di critica: i presupposti per tale procedimento devono pertanto essere la massima inclusività e la parità delle parti in dibattito. Un percorso orizzontale, come quello che si svolge in qualsiasi agorà, e non guidato dal vertice”.

<sup>5</sup> Sobre esses aspectos, permita-se o encaminhamento, sem pretensão de exaustividade, a A. PAPA. *Democrazia della comunicazione e formazione dell’opinione pubblica. Federalismi.it*, n. 1, 2017.

<sup>6</sup> Nesses termos, *Corte costituzionale*, sent. n. 112/1993.

<sup>7</sup> A exigência mencionada no texto destaca como fundamental, em uma democracia, a proteção do direito à informação e, ao mesmo tempo, a garantia da correção de seu exercício. Como será indicado mais adiante, esse direito permite a narração de um evento como aconteceu ou pelo menos como percebido pelo jornalista ou como referido. Por esse motivo, é um elemento fundamental que as notícias sejam verdadeiras, ou pelo menos confiáveis em suas fontes, que se refiram a fatos ou pessoas de interesse público e que, diferentemente das críticas, sejam relatadas de maneira asséptica e imparcial.

<sup>8</sup> A Declaração, no art. 11, estabelece que “a livre comunicação de pensamentos e opiniões é um dos direitos mais valiosos do homem; portanto, qualquer cidadão pode falar, escrever e imprimir livremente, desde que responda ao abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”.

liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui o de não ser perturbado por causa de suas opiniões, o de investigar e receber informações e opiniões, e o de divulgá-las, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão”.

Os trabalhos preparatórios desta resolução internacional certamente influenciaram – e presumivelmente foram influenciados – pelas Cartas Constitucionais que foram escritas naqueles anos. A referência é em particular à Constituição italiana, em vigor em 1º.1.1948, que dedica o art. 21 à livre manifestação de pensamento e liberdade de imprensa e à Lei Básica alemã, promulgada em 23.5.1949.<sup>9</sup>

Naqueles mesmos anos, e precisamente em 1950, também foi aprovada no âmbito do Conselho da Europa a Convenção Europeia para a proteção dos direitos humanos, que garante, no art. 10,<sup>10</sup> o direito de expressar o pensamento e constitui um ponto de referência fundamental na tutela multinível dessa situação jurídica subjetiva, graças à jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo.<sup>11</sup>

Essa pluralidade de atos da primeira metade do século XX inspirou, por sua vez, as Constituições europeias adotadas posteriormente, como exemplo, a espanhola de 1978, e a mesma União Europeia que, em 2000, aprovou a própria Carta dos Direitos Fundamentais, em que, no art. 11, retomando em grande parte o texto da CEDH, afirma:

<sup>9</sup> No texto constitucional alemão, no art. 5, lê-se que: “1. Toda pessoa tem o direito de expressar-se e disseminar livremente sua opinião oralmente, por escrito e através da imagem, e de ser informado sem impedimentos em fontes acessíveis a todos. A liberdade de imprensa e a liberdade de informação por rádio, televisão e cinematografia serão garantidas. A censura é proibida. 2. Esses direitos têm limites nas disposições das leis gerais, nas disposições legais adotadas para a proteção dos jovens e no direito à honra pessoal. 3. Arte e ciência, pesquisa e ensino científico são gratuitos. A liberdade de educação não isenta de lealdade à Constituição”.

<sup>10</sup> O texto da CEDH afirma que: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito inclui a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou comunicar informações ou ideias sem interferência das autoridades públicas e sem considerar as fronteiras. Este artigo não impede que os Estados sujeitem empresas de radiodifusão, cinematografia ou televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício dessas liberdades, que envolvem deveres e responsabilidades, pode estar sujeito a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas em lei, que constituem medidas necessárias, em uma sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou segurança pública, defesa da ordem e prevenção do crime, proteção da saúde ou da moral, proteção da reputação ou direitos de terceiros, para impedir a divulgação de informações confidenciais ou para garantir autoridade e imparcialidade do poder judiciário”.

<sup>11</sup> Múltiplas são as sentenças da TEDH nas quais foi utilizado como parâmetro o art. 10. Entre os mais recentes, cfr. o julgamento de 26.4.1979 (sobre a importância de ser informado para avaliar a qualidade das decisões políticas adotadas); 21.2.1999 (em que a TEDH declarou o direito dos jornalistas de publicar o que é adquirido de boa-fé e em conformidade com o código de ética); 27.3.1996 (de proteção do direito dos jornalistas de não revelar as próprias fontes); 9.2.2017 (para proteção dos jornalistas considerando os debates parlamentares e a condenação, portanto, por sua exclusão das sessões da assembleia representativa); 7.3.2019 (condenando da previsão de pena de prisão por crimes cometidos no exercício de sua atividade).

Todos têm direito à liberdade de expressão. Este direito inclui a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou comunicar informações ou ideias sem interferência das autoridades públicas e sem considerar as fronteiras. A liberdade da mídia e seu pluralismo são respeitados.

É evidente que todas essas disposições, nacionais e supranacionais, têm em comum o objeto geral de tutela, o direito de expressão e seu reconhecimento a todos. Ao mesmo tempo, porém, é possível observar em cada um deles a presença de uma visão particular do seu conteúdo, explicando ou não as diferentes situações jurídicas subjetivas que o compõem (manifestar o pensamento, informar, ser informado) e a previsão expressa de limites.

A título de exemplo, já se pode enfatizar que, por exemplo, a Constituição espanhola define expressamente a principal característica do direito de informar – isto é, a divulgação de informações verdadeiras – e prevê explicitamente com quais direitos a manifestação do pensamento deve ser primariamente ponderada.<sup>12</sup> Por outro lado, a Constituição italiana optou pela extensão constitucional máxima da tutela, remetendo aos juízes, caso a caso, a tarefa de realizar a ponderação necessária entre os diferentes interesses constitucionalmente garantidos.

### **3 A liberdade de manifestação do pensamento na Constituição italiana**

Na Itália, como se sabe, o direito de expressar livremente o próprio pensamento se encontra regulamentado e protegido no art. 21 da Constituição, que representa uma das disposições mais relevantes contidas na Carta. De fato, esse preceito, em primeiro lugar, dá plena ação ao modelo personalista delineado no art. 2 da Constituição e, ao mesmo tempo, atribui uma importância central à liberdade de expressão, considerada por unanimidade, como destacou o Tribunal Constitucional desde suas primeiras sentenças, “pedra angular da ordem democrática”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> O art. 20 da Constituição espanhola, na seção IV, estabelece que a liberdade de expressão e impressão encontra “seu limite no que diz respeito aos direitos reconhecidos neste título, nos preceitos das leis que o desenvolvem e, especialmente, no direito à honra, privacidade, autoimagem e proteção de jovens e crianças”.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sent. n. 84/1969.

A disciplina constitucional, contida no art. 21, reflete a influência, embora não igual, de duas concepções diferentes de direitos<sup>14</sup> e tutela de três situações jurídicas subjetivas diferentes: de manifestar o próprio pensamento, de informar e, embora implicitamente, de ser informado.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> A principal, relacionada à concepção de direitos como “liberdades negativas”, destaca o aspecto ativo dessa situação jurídica subjetiva, que garante o exercício de todo tipo de intervenção, de poderes públicos e privados, visando impedir ou até limitar o direito de se comunicar com pessoas semelhantes, de debater com elas, defendendo suas próprias ideias em um “contraditório espontâneo e fecundo” entre opiniões diferentes. Essa abordagem privilegia o elemento personalista da liberdade de manifestação do pensamento, em consonância com o disposto no art. 2 da Constituição, que, ao estabelecer a inviolabilidade dos direitos constitucionais, não faz referência em nenhum momento ao interesse do sistema ou da comunidade como elementos capazes de condicioná-los. Nessa perspectiva, a relação que ocorre no exercício da liberdade de expressão é bilateral, desenvolvendo-se entre o indivíduo e as autoridades públicas, com o primeiro titular de um direito fundamental de expressar suas próprias convicções e com o segundo chamado a limitar o exercício, com fonte primária, somente nos casos em que se verifique a presença de um interesse contrastante cuja tutela possa justificar a compressão desse direito fundamental. A segunda concepção, que também deriva das disposições do texto constitucional, embora de maneira mais desfocada, é apresentada, atenta à aceitação e valorização da dimensão participativa do direito de manifestar o próprio pensamento. De acordo com a doutrina que segue essa abordagem, a Constituição italiana, embora carente de qualquer tipo de tentativa funcional, estabeleceu as condições para uma difusão de pensamento mais ampla possível e com caráter pluralista, para a proteção de todos os sujeitos envolvidos no circuito comunicativo. Portanto, pode-se dizer que do texto constitucional se deduz a convicção de que o interesse geral pode ser melhor realizado, assegurando todas as manifestações, embora diferentes, minoritárias e isoladas, a possibilidade de adquirir um espaço de visibilidade na “esfera pública”, entendida como o campo relacional em que a circulação dinâmica de ideias permite a formação da opinião pública, especialmente em questões sujeitas a debate político em locais representativos, mas de maneira mais geral em todas as questões que despertam interesse na comunidade.

<sup>15</sup> A bibliografia sobre liberdade de expressão é muito mais ampla: cfr., entre otros, S. FOIS. *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1957; C. ESPOSITO. *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*. Milano: [s.n.], 1958; P. BARILE. *Libertà di manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1975; L. PALADIN. *La libertà di informazione*. Torino: [s.n.], 1979; M. MAZZIOTTI DI CELSO. *Appunti sulla libertà di manifestazione del pensiero*. *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, v. II, 1985; C. CHIOLA. *Manifestazione del pensiero (libertà di)*. *Enc. Giur. Treccani*, Roma, v. XIX, 1988; A. DI GIOVINE. *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1988.; A. PACE. *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte speciale. Padova: [s.n.], 1992; AA.VV. *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*. Padova: [s.n.], 1992; R. ZACCARIA; L. CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*. *Trattato di diritto amministrativo, diretto da Giuseppe Santaniello*, Padova, v. XII, 1992; L. CARLASSARE. *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*. Padova: [s.n.], 2000; A. PACE-F. PETRANGELI. *Cronaca e critica (diritto di)*. *Enc. del dir., Agg.*, Milano, v. V, 2002; A. PIZZORUSSO. *Limiti alla manifestazione del pensiero derivanti da incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*. In: AA.VV. *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*. Scritti in memoria di Paolo Barile. Padova: Cedam, 2003; V. ZENO-ZENCOVICH. *La libertà d'espressione*. Media, mercato, potere nella società dell'informazione. Bologna: [s.n.], 2004; P. CARETTI. *I diritti fondamentali*. Torino: [s.n.], 2005; A. PIZZORUSSO; R. ROMBOLI; A. RUGGERI; A. SAITTA; G. SILVESTRI (A cura di). *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*. Milano: [s.n.], 2005; A. PACE-M. MANETTI. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*. In: *Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: [s.n.], 2006; V. CUCCIA. *Libertà di espressione e identità collettive*. Torino: [s.n.], 2007; A. PAPA. *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*. Tutela dei diritti e progresso tecnologico. Torino: [s.n.], 2009; M. OROFINO. *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*. Torino: [s.n.], 2014; M. BIANCA; A. GAMBINO; R. MESSINETTI. *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali*. Milano: [s.n.], 2016.

### 3.1 O declínio geral da liberdade de pensamento

Não constitui objeto do presente trabalho a análise da liberdade de manifestar o próprio pensamento em seu sentido mais geral, que a Constituição reconhece a todos e com o uso de qualquer meio.<sup>16</sup> No entanto, parece necessário sublinhar alguns elementos essenciais, que podem destacar a diferença entre este último e o “direito de informar”.

Um primeiro elemento característico pode ser individualizado, na medida em que a tutela da manifestação do pensamento busca permitir a comunicação entre indivíduos na esfera pública, com o único objetivo de permitir a externalização de sua personalidade. Também por esse motivo, as ideias, os pensamentos e as opiniões expressados podem ter uma natureza inclusive objetivamente irracional, hermética, podendo ser o resultado da fantasia ou até mesmo deliberadamente não serem verdadeiros, desde que, no entanto, no último caso, eles não consistam na publicação e disseminação de notícias falsas, exageradas ou tendenciosas, que possam perturbar a ordem pública.<sup>17</sup> Além disso, do ponto de vista da ponderação de direitos, o exercício da liberdade de expressão tem a obrigação de respeitar não apenas a “moral” (“*buon costume*”),<sup>18</sup> indicado explicitamente na Constituição como limite, mas também os direitos de terceiros garantidos constitucionalmente, como privacidade, dignidade e reputação.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Como é sabido, a primeira seção do art. 21 da Constituição italiana estabelece que “*Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*”.

<sup>17</sup> Nessa última hipótese, encontra aplicação o art. 656, embora corresponda inevitavelmente ao juiz a avaliação da real idoneidade das notícias divulgadas para configurar um perigo para a convivência pacífica e regular.

<sup>18</sup> A disposição constitucional (“*Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume*”) tem sido objeto de extenso debate doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto. Nesse sentido, é importante considerar que o constituinte escolheu uma frase, o “*buon costume*”, que não possui um significado jurídico determinado, com o consequente risco de deixar ao intérprete uma ampla margem de apreciação no caso específico. Também por esse motivo, desde seus primeiros julgamentos sobre o assunto, a Corte Constitucional considerou necessário interpretar essa frase de maneira evolutiva, levando-a a “*non soltanto a ciò che è comune alle diverse morali del nostro tempo, ma anche alla pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea. Tale contenuto minimo altro non è se non il rispetto della persona umana, valore che anima l’art. 2 della Costituzione*”. Portanto, há previsão de uma limitação à livre manifestação do pensamento sempre que a comunidade se sente afetada negativamente, prejudicada e ofendida pela publicação de escritos ou imagens com detalhes impressionantes e horripilantes, manifestamente prejudiciais à dignidade de todo ser humano e como tal percebida pela comunidade. E, finalmente, Corte Constitucional, sent. n. 293 de 2000. Uma precisão adicional do conteúdo da noção de *buon costume*, feita pelo Tribunal Constitucional, dizia respeito aos destinatários da tutela. A esse respeito, o juiz das leis afirmou que esse limite explícito deve ser entendido como “*insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta la violazione del pudore sessuale, della dignità personale [...] e del sentimento morale dei giovani*”. Assim, Corte Constitucional, sent. n. 368 de 1992.

<sup>19</sup> Do ponto de vista da ponderação dos direitos conferidos a um fundamento constitucional, a Corte teve que avaliar em mais de uma ocasião a legitimidade constitucional das disposições legislativas pré-constitucionais e republicanas que limitam a livre manifestação do pensamento. De acordo com

Outro elemento que caracteriza a livre manifestação do pensamento é a pluralidade dos meios de comunicação (“a palavra, a escrita e todos os outros meios de divulgação”), que a Constituição considera importantes para a circulação de ideias e opiniões e aos quais ela protege. Como é evidente, cada um desses meios é capaz de influenciar a liberdade de expressão, pois amplia ou restringe o número de comunicadores. Como já foi observado em inúmeras ocasiões, o mandamento constitucional é a base do pluralismo dos meios de comunicação, tanto os existentes no momento da aprovação (jornais, rádio) quanto os que vão se afirmando ao longo do tempo: antes da televisão e depois da internet.

Isso permitiu a formação de um ecossistema de informações plural e diversificado, também com relação às formas de comunicação presentes. Algumas mídias colocam os sujeitos em posição de agir em um nível de igualdade absoluta, sem obstáculos ou impedimentos técnicos à expressão de seu próprio pensamento.<sup>20</sup> Outros, por outro lado, devido a obstáculos técnicos, a necessidade de selecionar o conteúdo diante de espaços editoriais limitados e a natureza onerosa do uso da mídia, permitem que poucos difundam seus pensamentos para uma ampla audiência de indivíduos, que não têm outra opção para compartilhá-los ou rejeitá-los, sem poder, em nenhum caso, realizar o contraditório.

Parece, portanto, evidente que a mídia (palavras, escrita, plataforma tecnológica ou de televisão) se torna um elemento essencial para a livre explicação da liberdade de pensamento e, como tal, um destinatário da tutela constitucional, mas sem isso implicar, como destacado em vários julgamentos do Tribunal

---

a jurisprudência da Corte Constitucional, geralmente é feita uma distinção entre limites de natureza individual, que tendem a proteger os indivíduos e, principalmente, sua honra, reputação e intimidade e limites destinados a salvaguardar a personalidade do Estado, tanto interna quanto internacionalmente. Os primeiros se referem diretamente ao princípio personalista, que permeia o texto constitucional como um todo e, em particular, aos arts. 2 e 3 da Constituição. Estes, por outro lado, pretendem defender o que é definido como “paz social”, que é declinada em uma pluralidade de interesses públicos, como o bom funcionamento da justiça, a segurança do Estado, a proteção da personalidade deste último e a salvaguarda da ordem pública entendida em um sentido substancial, isto é, “ordine legale su cui poggia la pacifica convivenza sociale”. Entre as numerosas sentenças a esse respeito, cf. Corte Constitucional, sent. n. 9/1965; Corte Constitucional, sent. n. 368/1992. Na doutrina, entre outros, ALPA G. (A cura di). *L'informazione e i diritti della persona*. Napoli: [s.n.], 1983; BILANCIA P. La complessa tutela dei diritti nella Rete. In: PAPA, A. *Comunicazione e nuove tecnologie*. Roma: [s.n.], 2011; POLLICINO O. Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai giudici di Lussemburgo? Il ruolo degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza nel reasoning di Google Spain. In: RESTA G., ZENO-ZENCOVICH V. (A cura di). *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*. Roma: [s.n.], 2015; VIGEVANI G.E. Diritto all'informazione e privacy nell'ordinamento italiano: regole ed eccezioni. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2016; M MESSINA D. Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme di comunicazione e di espressione. *Quaderni di Diritto Mercato Tecnologia*, 3, 2016.

<sup>20</sup> Pense nos debates e confrontos que, no espaço físico e na internet, ocorrem em grupos restritos nos quais todos têm o direito de falar e onde, portanto, as ideias expressas têm potencialmente a mesma capacidade disseminada entre os presentes e por estes compartilhados e rejeitados.

Constitucional, a individualização de um direito de poder acessar qualquer meio de comunicação como comunicador.<sup>21</sup>

Contudo, segue correspondendo ao legislador a complicada tarefa de garantir a todos a possibilidade jurídica de utilização ou acesso aos instrumentos de difusão, no que diz respeito aos limites e modalidades exigidos pelas características peculiares do meio, isto é, pela presença de outros interesses constitucionalmente garantidos. De fato, uma vez que apenas o pensamento “difuso” é protegido por instrumentos que estão na disponibilidade jurídica do indivíduo; e, como essa disponibilidade está diretamente relacionada aos orçamentos subjetivos e objetivos individualizados pelo legislador, o número potencial de sujeitos efetivamente capazes de operar no cenário audiovisual acaba diretamente dependendo da maneira pela qual o legislador se mostra capaz de delinear e proteger o acesso.

### 3.2 A liberdade de informar

O segundo aspecto do direito de manifestação do pensamento, que é particularmente relevante aqui, consiste na liberdade de informar, entendida como “liberdade de dar e difundir notícias, opiniões, comentários”<sup>22</sup> a um número possivelmente grande e, em qualquer caso, indeterminado de destinatários da mensagem. Isso representa uma especificação mais geral da liberdade de expressão e pode ser exercido por qualquer pessoa que desejar finalizar sua externalização, compartilhando seu conhecimento e seu próprio saber e assim realizando a dimensão participativa da liberdade de expressão.

A liberdade de informar se move em duas linhas diferentes: uma é representada por informações profissionais, às quais a Constituição dedica três seções do art. 21, que se caracteriza por estar sujeita a regras específicas ponderadas por garantias particulares. E outra é representada, por outro lado, por informações não profissionais e encontra seu próprio fundamento na reconstrução dessa situação jurídica subjetiva, dentro da liberdade do indivíduo de contar acontecimentos, fatos

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sent. n. 105/1972.

<sup>22</sup> A Corte Constitucional, sent. n. 105/1972, afirmou que a disposição segundo a qual “tutti” têm o direito de expressar seus próprios pensamentos “com ogni mezzo”, não pode significar que todos devem, de fato, ter a disponibilidade material de todos os meios possíveis de difusão, mas isso significa, mais realisticamente, que a lei deve garantir a todos a possibilidade legal de usar ou acessar tais meios, com as modalidades e dentro dos limites eventualmente necessários pelas características peculiares dos diferentes meios. De tudo isso, compreende-se que o valor fundamental do art. 21 da Constituição italiana reside na garantia subjetiva de liberdade, embora não a pretensão de usar meios que não estão disponíveis para o indivíduo, independentemente da importância do conteúdo que se pretende veicular.

e episódios. Até o final do século XX, essa segunda área de exercício do direito de relatar estava substancialmente limitada ao uso da palavra, com poucos espaços na mídia para “leitores”.

Com a chegada da internet, por sua vez, e a afirmação em particular do que é definido como “jornalismo participativo”, as informações não profissionais assumiram uma relevância crescente. Nesse sentido, porém, é necessário enfatizar que o jornalismo cidadão não está sujeito às regras do jornalismo no sentido estrito. Portanto, o exercício desse direito, justamente por estar relacionado à realização da personalidade do indivíduo e resultando na vontade de expressar suas ideias, à percepção dos eventos que ocorreram e ao próprio conhecimento, não está subordinado à observância dos requisitos de objetividade, imparcialidade e integridade. Daqui resulta que essa forma de liberdade de informação não apresenta diferenças, do ponto de vista de limites e garantias, em relação à liberdade geral de expressão do pensamento descrita acima. Daí, por exemplo, a impossibilidade, de acordo com os regulamentos atuais, de identificar formas de responsabilidade para quem prepara e divulga o que hoje é chamado de *fake news* e que alguns, como será indicado a seguir, definem como “verdades alternativas”.

Em resumo, pode-se dizer que o exercício não profissional da liberdade de informação não requer o cumprimento de obrigações e regras particulares, mas também não possui garantias particulares (com a consequência de que, por exemplo, o *site* que hospeda um *blog* ou fórum pode ser “sequestrado” no sentido de sua obscuridade ou falta de orientação, a pedido da autoridade judicial). A informação profissional, por outro lado, beneficia-se das garantias particulares fornecidas pela Constituição e, por outro, está sujeita aos princípios e responsabilidades que a lei de imprensa, aprovada pela mesma Assembleia Constituinte em 1948, e a subsequente jurisprudência constitucional e de legitimidade que foram definidas.<sup>23</sup>

Daí a configuração, no último caso, de uma situação jurídica subjetiva autônoma, expressamente prevista no art. 21 da Constituição, reservada por lei a esses sujeitos, em primeiro lugar a jornalistas que fazem “informação” e, portanto, estão sujeitos a uma série de regras, inclusive deontológicas, mas ao mesmo tempo garantidas por uma proteção constitucional e legislativa incisiva,<sup>24</sup> pois realizam

<sup>23</sup> Na Itália, a informação profissional é regulada por várias fontes. À lei sobre a imprensa em papel (n. 47 de 1948) foram adicionados os regulamentos sobre informações televisivas (n. 103 de 1975) e imprensa *on-line* (n. 62/2001 e n. 70/2003). Os três regulamentos são muito diferentes entre eles. Os jornais *on-line*, por exemplo (com um volume de negócios abaixo de um limite estabelecido por lei), não têm obrigação de registrar, mas apenas o poder quando os editores desejam acessar a receita sobre a imprensa. Diferente também é o regime de responsabilidade do diretor de cada uma dessas mídias.

<sup>24</sup> Os jornalistas, como se sabe, devem respeitar o chamado “decálogo”, elaborado pelo Tribunal de Cassação em relação ao direito de informar; eles têm o direito ao sigilo profissional que lhes permite não apenas proteger suas próprias fontes, mas também revelá-las para demonstrar a verdade das notícias.

uma atividade que apresenta a particularidade de ser não apenas o exercício de um direito constitucionalmente garantido, mas também um instrumento de democracia de um sistema.<sup>25</sup> E precisamente sob essa perspectiva, a Constituição pede ao legislador que proteja também a informação como um todo, a fim de garantir que este último, na multiplicidade de suas fontes de informação e pontos de vista, respeite os parâmetros fundamentais de correção, imparcialidade e pluralismo, para permitir um processo correto e equilibrado de formação da opinião pública.

Logo, os três parâmetros nos quais o direito a ser informado necessariamente se baseia não precisam ser buscados nos diferentes atos de informação, mas no pluralismo da mídia (pluralismo externo) e nos pontos de vista garantidos (pluralismo interno), os quais, integrando-se, permitem uma visão cada vez mais complexa e diversificada da realidade.

Esse requisito tem sido constantemente sublinhado pelo Tribunal Constitucional, que, na convicção de que a liberdade de expressão do pensamento em seu significado de liberdade de informação constitui um pilar da vida democrática, reiterou que sua essência implica “pluralidade de fontes de informação, livre acesso a elas e ausência de obstáculos legais injustificados, também temporários, à circulação de notícias e ideias”.<sup>26</sup>

### 3.3 O direito de ser informado

A exigência democrática por informações corretas, imparciais e plurais constitui a consequência do reconhecimento, na sede jurisprudencial, da existência de uma terceira situação jurídica subjetiva, que pode ser derivada do art. 21 da Constituição italiana, consubstanciado no “direito de ser informado”. Como é evidente, a fonte desse direito não é a disposição constitucional de tutela da manifestação do pensamento, *lato sensu* entendida, uma vez que essa última não parece suscetível de apresentar qualquer reclamação sobre quem lê ou ouve tal externalização, dada a sua natureza primordialmente individual. Pelo contrário, embora não seja possível configurar uma obrigação de informar, é igualmente verdade – como o Tribunal recorda repetidamente – que, quando se decide exercer esse direito, isso deve ser feito em relação a quem está sendo informado.

<sup>25</sup> Como foi enfatizado, a jurisprudência da Corte Constitucional e do Tribunal de Cassação produziu na Itália uma “diritto dell’informazione” como instrumento de democracia. Tanto que um autor autorizado (E. CHELLI. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di media. [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), junio 2013) chegou a afirmar que a jurisprudência da Corte Constitucional atenuou gradualmente a visão do art. 21 da Constituição como um direito individual e o levou progressivamente – segundo o autor “funzionalizzato” – à garantia do caráter democrático da forma do Estado.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sent. n. 105/1972, citada também na sent. n. 94/1977.

Portanto, o jornalista deve se comprometer a produzir informações, como indicado acima, corretas e imparciais; em vez disso, cabe ao sistema legal garantir que ela também seja “plural”.

Seguindo essa abordagem, a liberdade de informação revela um duplo ângulo visual, dependendo do ponto em que a tutela constitucional se move, articulada no direito de informar e no direito correspondente de ser informado. O reconhecimento dessa duplicidade assume uma importância fundamental para a identificação da essência do art. 21 da Constituição e o valor dessa disposição em relação à evolução no sentido democrático da sociedade. Esse direito em sua versatilidade torna-se coessencial para a forma democrática estabelecida na Constituição, considerando que “[...] os princípios fundamentais de nosso Estado exigem que nossa democracia se baseie em uma opinião pública livre e que seja capaz de desenvolver através da participação em condições de igualdade de todos para a formação da vontade geral”.<sup>27</sup> As duas situações jurídicas subjetivas (informar, ser informado) não constituem, contudo, situações jurídicas perfeitamente especulativas. Em outras palavras, o direito de informar representa uma situação jurídica autônoma e diferente do direito de ser informado, e sua realização não está diretamente relacionada, e, acima de tudo, não está vinculada aos requisitos do segundo. No entanto, uma vez motivada, a liberdade de informação encontra-se no direito de ser informada de seu próprio limite.

No que diz respeito à evolução jurisprudencial do direito de ser informado, em uma primeira fase, a Corte Constitucional limitou-se a estabelecer a existência de uma tutela implícita e, sobretudo, indireta, exemplo do art. 21 da Constituição italiana, destinado não a um direito, mas a um “interesse geral da coletividade à informação”,<sup>28</sup> o que exigia uma pluralidade de fontes de informação, livre acesso a elas, ausência de obstáculos legais injustificados, também temporários, a circulação de notícias e ideias e exclusão de intervenções de autoridades públicas capazes de ser traduzidas, também indiretamente e contra as intenções, em formas de pressão para direcionar a imprensa em direção a objetivos predeterminados”.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Na sent. n. 112/1993, a Corte Constitucional sublinhou que “il “diritto all’informazione va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. n. 94/1977. A esse respeito, também foi especificado que “non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall’art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all’informazione di tal che i grandi mezzi di diffusione del pensiero (nella più lata accezione, comprensiva delle notizie) sono a buon diritto suscettibili di essere considerati nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse”.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. n. 105/1972. Especificamente, a Corte Constitucional declarou a ilegitimidade constitucional de algumas disposições que, como um todo, impediām a livre divulgação e circulação de notícias e opiniões, por meio de impressão periódica e por outros meios equivalentes, afetando não

Posteriormente, a Corte, inaugurando uma jurisprudência já consolidada que relaciona estritamente democracia, informação e formação da opinião pública, reconhece o direito de ser informado como situação jurídica subjetiva constitucional inviolável, derivada dos arts. 2 e 21 da Constituição e define, como será possível definir a seguir, as garantias democraticamente necessárias.

## 4 Liberdade de informação e formação da opinião pública

O reconhecimento pela doutrina e pela jurisprudência constitucional da liberdade de informação, em seu duplo sentido de informar e ser informado, como situação jurídica subjetiva, não apenas “individual”, mas também “orientada” para o bom funcionamento da vida democrática, por um lado, redirecionou todos os meios de comunicação de massa no campo de “serviços públicos ou, em qualquer caso, de interesse público”;<sup>30</sup> por outro, colocou a atenção na relação entre informação e opinião pública.<sup>31</sup> Nesse segundo perfil interpretativo, encaixam-se as numerosas sentenças da Corte Constitucional em matéria de informação e de comunicação política, que se apresentam como um imperativo constitucional que o direito à informação seja

qualificado e caracterizado, entre outras coisas, pelo pluralismo das fontes disponíveis para ter conhecimento e notícias, a fim de colocar o cidadão em posição de realizar suas próprias avaliações, levando em consideração diferentes pontos de vista e diferentes orientações culturais e políticas, tanto pela objetividade e imparcialidade dos dados fornecidos como a partir da plenitude, correção e continuidade da atividade de informação proporcionada.<sup>32</sup>

Em particular, em um julgamento de 2002, a Corte enfatizou que “o direito a informações completas e objetivas do cidadão parece [...] ser protegido como uma prioridade, especialmente em relação aos valores constitucionais primários, que não têm a mesma visibilidade dos partidos, mas aqueles relacionados ao

---

apenas a liberdade de manifestar o próprio pensamento, mas também e acima de tudo o “interesse generale, anch’esso indirettamente protetto dall’articolo 21, alla informazione, il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee”.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sent. n. 112/1993.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sent. n. 112/1993.

<sup>32</sup> Por exemplo, Corte Constitucional, sent. n. 69/2009.

desenvolvimento correto do confronto político (e, portanto, também fora dos períodos de competição eleitoral”),<sup>33</sup> sobre os quais o sistema democrático se baseia.<sup>34</sup>

A mídia hoje representa o instrumento mais importante para a circulação da informação e a formação da opinião pública, pois desempenha o papel de difusora – no exercício não apenas do direito de informar, mas também do direito de crítica – do conteúdo produzido por sujeitos políticos (partidos e movimentos), e porque cada vez mais se tornam lugares onde as ideias são formadas.

Esse papel, como se sabe, remonta ao tempo – a definição da imprensa como o quarto poder é atribuída a Edmund Burke em um discurso de 1787, no qual ele queria enfatizar a independência dos outros poderes do Estado – e ao advento da televisão certamente ajudou a consolidá-lo, acrescentando novos elementos. Nesse contexto, agora a internet tem entrado, cada vez mais, como ponto de referência, especialmente para as gerações mais jovens, para compartilhar informações e formar opinião própria.

O resultado é uma estrutura em rápida evolução na qual hoje – sem a possibilidade de prever como será na próxima década – há um repensar quantitativo dos leitores de jornais de papel, que continuam a desempenhar um papel importante em termos de influência nas classes dominantes; há um papel ainda central da informação televisiva, também graças à onipresença desse meio e à sua relevância em termos de receitas publicitárias que possibilitam importantes investimentos; há um crescimento exponencial no número total de pessoas que são informadas pela internet, também graças à sua capacidade de planejar novos “lugares” (perfis sociais, *blogs*, fóruns), nos quais a comunicação política ocorre, frequentemente coletada no conteúdo também por outros meios de comunicação (pense no Twitter dos políticos ou nas postagens em *blogs* ou redes sociais).<sup>35</sup>

Além disso, desde o nível qualitativo, é difusa a percepção dos usuários no sentido de que as novas mídias não apenas oferecem uma maneira adicional de participar da democracia, mas também representam, acima de tudo, uma maneira diferente de vivê-la, podendo cada um expressar sua própria opinião de maneira horizontal e isonômica, em um contexto que parece garantir a efetiva plenitude das informações.

<sup>33</sup> Por exemplo, Corte Constitucional, sent. n. 69/2009.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sent. n. 155/2002. Segundo os juízes, de fato, “il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari che sono connessi al corretto svolgimento del confronto politico sui cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico”.

<sup>35</sup> Sobre o ponto cfr., entre outros, B. CARAVITA. Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile? *Federalismi.it*, 2, 2019.

A diferente relevância da mídia no ecossistema da informação também depende das diferentes regulamentações às quais elas estão sujeitas. O papel da imprensa e da televisão na formação da opinião pública foi, de fato, mais ou menos rapidamente intuído pelo legislador que a disciplinou, não sem dificuldades em relação à televisão para garantir o pluralismo. A internet, por outro lado, ainda não conhece nenhuma intervenção legislativa a esse respeito, embora o papel que assumiu nas últimas duas décadas, na mudança dos processos de formação da opinião pública, pareça indiscutível, revitalizando, ainda que de certa forma virtual, a comunicação e a informação bi/pluridirecional, que a imprensa, mas principalmente a televisão, ambas as mídias unidirecionais, haviam marginalizado. Portanto, a internet certamente permitiu a recuperação, pelo menos potencial, da centralidade da manifestação do pensamento na esfera pública como liberdade individual ativa, com a consequente melhoria da contribuição de cada indivíduo para o debate.

Ademais, a expansão dos sujeitos que manifestam o pensamento e dos espaços (*sites*, redes sociais, fóruns, *blogs*) em que se pode fazê-lo contribuiu para ampliar o número de temas discutidos, não os limitando apenas àqueles políticos e/ou de atualidade mais estrita, mas incluindo todos aqueles em que uma sociedade pluralista pode ou está disposta a expressar interesse.<sup>36</sup> Pelo contrário, pode-se afirmar que determinado resultado, atribuível à internet, é justamente a promoção do debate, mesmo sobre questões que, pelas mais diversas razões, deixam de estar no centro das atenções da mídia tradicional, permitindo, por consequência, uma “realocação parcial” na esfera pública do processo de formação da opinião pública.

Diferente da mídia tradicional, que tende a ampliar as opiniões formadas em outros lugares, o pluralismo de posições encontradas na internet representa um instrumento importante para permitir que os usuários acessem e compartilhem opiniões, também contrastantes, sobre as questões mais diferentes.

Mais controversa, no entanto, é a análise da influência que a internet exerce sobre a razão da liberdade de expressão em si. Na primeira fase, e ainda hoje em primeira leitura, considerou-se que o exercício da liberdade de manifestação do pensamento na internet parece mais livre em relação ao mundo real, pois é plural e porque é exercido em um contexto que por natureza tende a subtrair das autolimitações ditadas por razões de oportunidade, temor reverencial ou

<sup>36</sup> Como destacado pela Autoridade Italiana para a Garantia de Comunicações (AGCom) em seu relatório sobre o consumo de informações e a comunicação política na campanha eleitoral de 2016 com dados relativos a 2015, o meio ainda mais utilizado pelos usuários atualmente é a televisão, embora o uso da *web* tenha passado de 38% em 2010 para 54% em 2015, superando os jornais de papel que sofreram nos últimos anos uma redução progressiva em seus leitores.

por vínculos de natureza social (e às vezes até ética), que em outros contextos influenciam grandemente a externalização do pensamento.

Além disso, a internet parece permitir uma ampla contradição, pois muitas pessoas expressam opiniões e outras as recebem; de fato, algumas formas de comunicação na internet são organizadas de modo a facilitar a interação e a possibilidade de replicar imediatamente qualquer opinião lida, para expressar concordância ou divergência.

Porém, uma análise mais atenta dos processos de comunicação atuais na internet deixa claro como esse meio de comunicação é significativamente diferente da ideia (e dos ideais) de uso dos primeiros usuários. A grande quantidade de informações na internet faz desse espaço uma teia de aranha (sem aranha), na qual, por sua vez, assumem relevância tanto alguns mecanismos que permitem a busca do conteúdo como os sujeitos (os mecanismos de busca) que a tornam possível, mediante o uso de algoritmos.

Do mesmo modo, a comunicação está cada vez mais concentrada em plataformas (por exemplo, redes sociais, mas também aquelas com objetivos políticos mais explícitos), cujos administradores, ao definir as regras de uso e sua implementação, também podem influenciar os mecanismos e os seus resultados. Também com o tempo, o sistema de relações na esfera pública da *web* mudou. A experiência mais recente parece revelar que quem busca conteúdo na *web* nem sempre deseja formar uma opinião com base em uma pluralidade de fontes, embora em muitos casos, melhor dito com frequência, sejam buscados conteúdos que confirmem suas convicções pessoais ou, também, em casos mais limitados, para responder àqueles que expressam uma ideia diferente da sua (em alguns casos com personagens reais e próprios do discurso de ódio).

Além disso, o aspecto de confiabilidade e verificabilidade do conteúdo da informação divulgado na internet, entendido como a veracidade dele, é cada vez mais importante. Hoje parece que não é fácil – com a exceção de nos limitarmos a usar apenas os jornais *on-line* registrados ou a dedicar atenção especial aos *sites* dos quais as notícias são extraídas – distinguir o que na internet é informação e o que pode ser definido como “terceirização de uma ideia pessoal assumida como se fosse um fato”.

De fato, é cada vez mais comum ler artigos na *web* que aparentemente são escritos de acordo com os cânones do direito de informar (descrição de um fato, atualidade dele, continência da linguagem) que, no entanto, descrevem eventos que não existem ou que acabam por ser, numa leitura mais atenta, manifestamente falsas, prejudicando assim o elemento fundamental da veracidade das notícias. Em outras palavras, estamos diante de *fake news*, no idioma atual. Se forem consideradas individualmente, cada uma dessas expressões poderá

ser incluída na categoria “expressão da criatividade do pensamento individual”, que é redirecionada, como tal, à manifestação livre e geral do pensamento, mas, na realidade, é agora uma opinião compartilhada que faz parte de um fenômeno mais complexo e articulado, que é o da pós-verdade ou dos “fatos alternativos”, com base em notícias infundadas, colocadas “conscientemente” na *web* para que sejam compartilhadas rapidamente com o objetivo de criar um debate, desenvolvido a partir de um objeto formalmente apresentado como uma história e, portanto, é percebido pela maioria como confiável, porque considerado (incorretamente) submetido, como ocorre com as notícias publicadas em um jornal em papel ou emitidas pelo noticiário, com regras legais precisas de veracidade e relevância. O resultado hoje é a disseminação de confrontos na *web*, às vezes muito severos, que se inspiram em notícias falsas ou que proporcionam a ocasião para manifestações do pensamento às vezes muito prejudiciais à dignidade das pessoas, também ausentes. Isso acentua fenômenos já conhecidos, como a tendência de formar redes de comunidades de indivíduos, também definem *eco-chambers*, que pensam da mesma maneira, em que a opinião contrária está destinada a ser fortemente criticada, ou a inserção, em comunidades de debate, de usuários que têm o único objetivo de agredir verbalmente aqueles que compartilham uma opinião ou analisam um fato.

## 5 Considerações finais

Como recordado ao longo deste trabalho, a mídia representa um importante (talvez hoje o mais importante?) instrumento de circulação de informações e treinamento da opinião pública, uma vez que desempenha o papel de difusora, no exercício não apenas do direito à informação, mas também da crítica – de conteúdos elaborados por sujeitos políticos (partidos e movimentos), e porque, cada vez mais, é colocada como lugar onde as ideias são formadas.

A presença de uma pluralidade de mídias, cada uma estruturada internamente de maneira plural, representa uma garantia inquestionável do caráter democrático do sistema, mesmo que as diferenças quantitativas e qualitativas entre as diferentes mídias sejam relevantes e evidentes.

Em particular, como lembrado anteriormente, é difusa – exceto pelas primeiras opiniões dissonantes registradas nos últimos tempos –<sup>37</sup> a percepção

<sup>37</sup> A referência ao conteúdo da carta escrita por Tim Berners-Lee em 12.3.2017 (disponível no *site* da World Wide Web Foundation), na qual o inventor da *web* lamenta o distanciamento progressivo da internet da visão inicial que ajudou a determinar.

dos usuários de que as novas mídias não apenas oferecem uma maneira adicional de participar da democracia, mas também representam uma maneira totalmente diferente de vivê-la, cada um sendo capaz de expressar sua opinião horizontal e equitativamente, em um contexto que parece garantir uma integridade eficaz das informações.

Nessa visão, portanto, existem, por um lado, jornais e redes de televisão que são percebidos como uma resposta a uma linha editorial que às vezes os distancia dos cânones da imparcialidade e justiça; por outro lado, a internet é percebida como plural e democrática.

Na realidade, como parece cada vez mais evidente, a internet está influenciando profundamente as formas de comunicação na esfera pública. Hoje, sociedades tecnologicamente avançadas são comumente definidas como “sociedade do conhecimento”, acreditando que a troca de dados produzidos durante a comunicação, especialmente na internet, é em si um elemento do conhecimento.

Por outro lado, parece mais correto considerar que os dados são apenas um elemento, que devem ser contextualizados para se tornar informação; do mesmo modo, esta última deve ser confrontada e cruzada com outras informações para se tornar “conhecimento”. Na “dinâmica relacional” de hoje, no entanto, a tendência de permanecer nos “dados” se manifesta: na publicação no Facebook, no vídeo, no *tweet*. Em outras palavras, processos de desintermediação que estão produzindo uma individualização do processo de formação da opinião pública estão sendo apoiados.

Esse processo não é negativo por si só, mas exige uma “neutralidade” dos processos de comunicação na internet que atualmente não são garantidos. Conclui-se que, na ausência de garantias do caráter democrático dos processos de formação da opinião pública e na presença de agregadores de conteúdo que ocupam o mercado em posições oligopolistas, é necessário primeiro refletir sobre o que é informação, sobre o que é a diferença, na relação gênero-espécie, da livre manifestação do pensamento e, por último, mas não menos importante, de quais medidas adotar para garantir de maneira homogênea o respeito ao objetivo informacional nos três meios de comunicação de massa dos quais as sociedades contemporâneas podem se beneficiar.

De fato, há uma distonia clara entre a disciplina e os propósitos informativos de cada mídia. Em outras palavras, se, por um lado, as informações gerais e políticas fornecidas pela imprensa escrita e pela televisão são, como “profissionais”, fortemente regulamentadas, embora de maneira diferente – para (ou pelo menos tentar) alcançar resultado comum de pluralismo e correção de informações; por outro (com exceção dos jornais *on-line* mencionados acima), todo o espaço de informações, participativo na forma, mas em muitos casos profissional na

substância, carece de disciplina. Tampouco se rogar à jurisprudência – que já está realizando importantes intervenções sobre aspectos patológicos da comunicação na internet –<sup>38</sup> para definir as regras de um sistema já tripolar. De fato, corresponde ao legislador o esforço de imaginar o futuro papel da internet na dinâmica da formação da opinião pública, a partir da conscientização de que uma democracia “contínua”,<sup>39</sup> que deseja expandir os espaços atribuídos à decisão popular, não pode prescindir da formação de consenso também no espaço virtual, definindo regras para a defesa da liberdade e transparência desse processo. O tempo em que a internet pode ser considerada um objeto inexplorado e inexplorável está longe. Seus mecanismos de funcionamento, perspectivas, uso nos processos de tomada de decisão e, acima de tudo, a influência que por meio desse instrumento pode ser exercida na construção de consenso já é conhecida. Alguns aspectos, por outro lado, já foram regulamentados: pense no comércio eletrônico, na prevenção e na repressão de crimes na *web* e na *darknet*.

Os tempos parecem, portanto, propícios a uma intervenção normativa útil que também garantisse à internet o pluralismo interno e a circulação do conteúdo informativo nas plataformas digitais.<sup>40</sup> Em termos mais gerais – se devem existir, todavia, algumas regras do sistema – é apropriado refletir sobre como alcançar, em relação aos três meios de comunicação que hoje concorrem na formação da opinião pública, um resultado homogêneo em termos de pluralismo (que precisa do contraditório), imparcialidade e veracidade da informação. A assimetria, hoje, na regulação desses meios de comunicação não parece mais sustentável, e cada vez menos será em um futuro próximo, sendo, portanto, necessária a superação da ideia, que prevaleceu até hoje da internet, de que “nenhuma lei é melhor que uma lei medíocre”, assumindo que nada pode regular o que evolui diariamente.

<sup>38</sup> A jurisprudência mais recente do Tribunal de Cassação apresenta uma orientação que está se consolidando rapidamente, tendendo a redirecionar a difamação na internet para a área de difamação agravada pelo uso de um meio de publicidade (art. 595, par. 3). Cfr., por exemplo, entre as mais recentes, a sentença da 1ª sec. pen. n. 50/2017, em que é reiterado que a difamação “via Facebook” é configurada como agravada quando o crime for potencialmente capaz de atingir um número indeterminado e, por outro lado, quantitativamente apreciável de pessoas.

<sup>39</sup> A definição é de Stefano Rodotà, segundo quem essa forma de democracia está substituindo aquela intermitente, típica dos sistemas representativos partidários. Na democracia, por outro lado, os indivíduos têm acesso a uma grande quantidade de informações, crescem as chances de intervenção direta dos cidadãos e os instrumentos de diálogo e pressão dos eleitores sobre os eleitos estão aumentando, a relevância das pesquisas cresce. Nada sugere que essa forma de democracia seja mais sólida do que aquelas que a precederam e, não por coincidência, o autor conclui que “la continuità della democrazia esige altrettanta continuità delle garanzie che l'accompagnano”. Cfr. S. RODOTÀ. Dieci tesi sulla democrazia continua. In: D. DE KERCKHOVE; A. TURSI (A cura di). *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*. Milano: [s.n.], 2006. 149 e ss.

<sup>40</sup> Sobre esses aspectos, há indicações relevantes da maneira como os diferentes Estados-Membros incorporarão a diretiva europeia sobre direitos autorais, cuja aprovação pelas instituições europeias é muito recente.

Os “lugares” das informações na internet, por outro lado, podem ser regulamentados hoje, com a premissa de que uma lei sobre o assunto não pode ser destinada em longo prazo e que será necessário intervir periodicamente, a fim de permitir que as regras acompanhem sua evolução. Nesse sentido, nem a longa validade da lei sobre a imprensa parece ser replicável, o que, como foi lembrado, cristalizou seus caracteres em um sistema que, pelo contrário, mudou profundamente, nem sobre a informação televisiva.

Cabe, portanto, ao legislador, cada vez menos nacional e cada vez mais europeu, e às forças políticas que o incentivam, refletir sobre o futuro próximo da informação nos diferentes Estados e na União como um todo e que o modelo de pluralismo (nos meios e nos meios de comunicação) tome consciência da mudança (irreversível) do quadro de referência e, ao mesmo tempo, do invariável papel fundamental que toda mídia desenvolve no processo de seleção dos conteúdos, no exercício do direito de informar e criticar, na circulação de ideias e, portanto, na formação da opinião pública.

---

#### **The right to be informed in the context of multilevel protection of the freedom of expression**

**Abstract:** The media is an important tool for the circulation of information and the public opinion training as it plays the role of a broadcaster, exercising not only the right to information but also to criticism, and is increasingly being placed as the place where ideas are formed. The present presence of a plurality of media represents an unquestionable guarantee of the democratic character of the system and the Internet in particular is perceived among the other medias as one of the most plural and democratic, profoundly influencing the forms of communication in the public sphere. In the absence of guarantees of the democratic character of the processes of public opinion formation and in the presence of content aggregators that occupy the market in oligopolistic positions, this paper intends to discuss the need for a reflection on what information is, what is the difference between the free expression of thought and what measures to adopt to ensure homogeneous respect for the informational purpose in the mass media.

**Keywords:** Right to information. Freedom of expression. Media. Democracy. Fundamental rights.

**Summary:** **1** Freedom of thought and democracy – **2** The protection of freedom of expression in the European multilevel constitutionalism – **3** Freedom of thought in the Italian Constitution – **4** Freedom of information and public opinion formation – **5** Final Considerations – References

---

## Referências

- A. DI GIOVINE. *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1988.
- A. PACE. *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte speciale. Padova: [s.n.], 1992.
- A. PACE-F. PETRANGELI. *Cronaca e critica (diritto di)*. *Enc. del dir., Agg.*, Milano, v. V, 2002.
- A. PACE-M. MANETTI. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*. In: *Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: [s.n.], 2006.

- A. PAPA. Democrazia della comunicazione e formazione dell'opinione pubblica. *Federalismi.it*, n. 1, 2017.
- A. PAPA. *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*. Tutela dei diritti e progresso tecnologico. Torino: [s.n.], 2009.
- A. PIZZORUSSO. Limiti alla manifestazione del pensiero derivanti da incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali. In: AA.VV. *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*. Scritti in memoria di Paolo Barile. Padova: Cedam, 2003.
- A. PIZZORUSSO; R. ROMBOLI; A. RUGGERI; A. SAITTA; G. SILVESTRI (A cura di). *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*. Milano: [s.n.], 2005.
- AA.VV. *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*. Padova: [s.n.], 1992.
- ALPA G. (A cura di). *L'informazione e i diritti della persona*. Napoli: [s.n.], 1983.
- B. CARAVITA. Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile? *Federalismi.it*, 2, 2019.
- BILANCIA P. La complessa tutela dei diritti nella Rete. In: PAPA, A. *Comunicazione e nuove tecnologie*. Roma: [s.n.], 2011.
- C. CHIOLA. Manifestazione del pensiero (libertà di). *Enc. Giur. Treccani*, Roma, v. XIX, 1988.
- C. ESPOSITO. *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*. Milano: [s.n.], 1958.
- E. CHELI. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di media. *www.cortecostituzionale.it*, junio 2013.
- F. INTROINI. *Comunicazione come partecipazione*. Milano: [s.n.], 2007.
- G. REBUFFA. Opinione pubblica e democrazia. *Il Mulino*, 2003.
- G. SARTORI. Opinione pubblica. *Enciclopedia del Novecento*, 1979.
- J. HABERMAS. *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Bari-Roma: [s.n.], 2002.
- J. JACOBELLI. *Politica e Internet*. Soveria Mannelli: [s.n.], 2001.
- L. CARLASSARE. *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*. Padova: [s.n.], 2000.
- L. PALADIN. *La libertà di informazione*. Torino: [s.n.], 1979.
- M. BARISIONE. Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico. In: F. SACCÀ (A cura di). *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*. Milano: [s.n.], 2014.
- M. BIANCA; A. GAMBINO; R. MESSINETTI. *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali*. Milano: [s.n.], 2016.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO. Appunti sulla libertà di manifestazione del pensiero. *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, v. II, 1985.
- M. OROFINO. *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*. Torino: [s.n.], 2014.

MESSINA D. Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme di comunicazione e di espressione. *Quaderni di Diritto Mercato Tecnologia*, 3, 2016.

P. BARILE. *Libertà di manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1975.

P. CARETTI. *I diritti fondamentali*. Torino: [s.n.], 2005.

PAOLA BILANCIA. Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo. *Federalismi.it*, n.1, 2017.

POLLICINO O. Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai giudici di Lussemburgo? Il ruolo degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza nel reasoning di Google Spain. In: RESTA G., ZENO-ZENCOVICH V. (A cura di). *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*. Roma: [s.n.], 2015.

R. BIFULCO. Democrazia deliberativa. *Enciclopedia del diritto, Annali IV*. Milano: [s.n.], 2011.

R. ZACCARIA; L. CAPECCHI, La libertà di manifestazione del pensiero. *Trattato di diritto amministrativo, diretto da Giuseppe Santaniello*, Padova, v. XII, 1992.

S. FOIS. *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*. Milano: [s.n.], 1957.

S. RODOTÀ. Dieci tesi sulla democrazia continua. In: D. DE KERCKHOVE; A. TURSI (A cura di). *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*. Milano: [s.n.], 2006.

U. ALLEGRETTI. Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione. *Democrazia e diritto*, 2/2008.

V. CUCCIA. *Libertà di espressione e identità collettive*. Torino: [s.n.], 2007.

V. ZENO-ZENCOVICH. *La libertà d'espressione*. Media, mercato, potere nella società dell'informazione. Bologna: [s.n.], 2004.

VIGEVANI G.E. Diritto all'informazione e privacy nell'ordinamento italiano: regole ed eccezioni. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2016.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAPA, Anna. O direito de ser informado no âmbito da proteção multinível da liberdade de expressão. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 13, n. 41, p. 93-114, jul./dez. 2019.

---

Recebido em: 14.11.2019

Aprovado em: 24.11.2019

Cota Convite