

# Um panorama sobre a liberdade de expressão e informação no Brasil

131



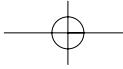
PAULA LIGIA MARTINS E MAÍRA MAGRO

## I. INTRODUÇÃO

**N**uma análise panorâmica o Brasil é um país com uma sociedade civil dinâmica e uma imprensa livre. O governo é tolerante e não existe uma prática sistemática de censura ou repressão direta e organizada contra a mídia ou contra a livre expressão do pensamento, seja individualmente ou por meio de grupos, movimentos sociais ou associações civis. Algumas iniciativas governamentais esparsas caminham no sentido de aprimorar a transparência administrativa, de forma a facilitar o acesso à informação pública.

Um olhar mais aprofundado, no entanto, encontra áreas bastante preocupantes e que ainda põem em risco a efetiva consolidação e o pleno exercício da liberdade de expressão e informação no Brasil. Entre elas está a legislação defasada e restritiva que regula a matéria, além de temas que constituem verdadeiros desafios em razão das peculiaridades do ambiente sócio-econômico nacional: a ausência de pluralismo e representatividade de vozes e visões no espaço público, a insuficiente diversidade na produção e na propriedade dos meios de comunicação de massa, casos de violência e intimidação contra meios de comunicação, grupos e organizações sociais, e a prevalência de uma cultura de segredo na administração pública.

Debates atuais têm sido marcados por supostos conflitos entre a liberdade de expressão e a proteção a outros direitos fundamentais. Essa discussão não raro leva aos controversos e difíceis temas relacionados à aplicação de res-



trições legítimas à liberdade de expressão e aos limites da ação regulatória do Estado na área.

A proposta deste artigo é apontar aqueles que entendemos serem os maiores desafios à liberdade de expressão no Brasil atualmente e propor encaminhamentos para o alivramento das tensões acima mencionadas. O artigo baseia-se no argumento de que a efetivação da liberdade de expressão na sua concepção democrática é essencial para a consolidação e o avanço da cidadania em nosso país. Embora não deva ser considerada absoluta em sua aplicação, a liberdade de expressão não pode ser relegada a nada menos que é: um direito humano fundamental que pode coexistir em harmonia com os demais direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais de nossa população, sendo também um direito instrumental para a realização efetiva de outros direitos humanos.

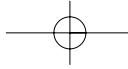
## 2. A PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NO BRASIL

### *Os direitos constitucionais*

Entre as amplas garantias previstas na Constituição Federal de 1988, a liberdade de expressão e informação consta como direito fundamental e cláusula pétrea. Essa garantia se expressa na afirmação de que é livre a manifestação do pensamento e, além disso:

- é assegurado o direito proporcional de resposta, assim como indenização por dano material, moral ou à imagem
- a liberdade de consciência e de crença é inviolável, garantindo-se também a liberdade de culto
- a atividade intelectual, artística, científica e de comunicação deve ser livremente exercida, inexistindo necessidade de licença
- o acesso à informação, com a proteção ao sigilo da fonte, é assegurado a todos
- é também assegurado de modo expresso o acesso a informações públicas de interesse particular do solicitante ou de interesse coletivo ou geral

Os direitos de petição e certidão são assegurados pelo artigo 5º, e artigos posteriores adotam o princípio da publicidade dos atos públicos (artigo 37). Todo um capítulo da Constituição é dedicado à comunicação, no qual fica taxativamente proibido qualquer tipo de censura.



Vê-se portanto que a Constituição prevê garantias amplas e robustas aos temas relacionados à liberdade de expressão. Essas garantias, no entanto, são contrastadas por uma frágil legislação infra-constitucional sobre a área, como veremos a seguir.

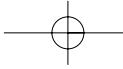
Os principais textos legais regendo o funcionamento dos meios de comunicação no Brasil são a Lei de Imprensa e o Código Brasileiro de Telecomunicações, com suas posteriores alterações. Ambas as normas datam do período da ditadura militar e possuem disposições que violam a liberdade de expressão ou que se encontram técnica e tecnologicamente defasadas. O direito de acesso à informação, por sua vez, não foi até o momento devidamente regulamentado, apesar da determinação expressa da Constituição neste sentido.

### A liberdade de imprensa

A liberdade de imprensa no Brasil é regulada pela Lei 5.250, a chamada Lei de Imprensa. Editada em 1967, em plena ditadura, essa lei contém dispositivos que limitam o livre exercício profissional na área e impõem sérias restrições à atuação da mídia impressa. Essas restrições podem dar vazão a sérios abusos contra a liberdade de imprensa, além de contrariarem frontalmente a Constituição Federal e os padrões internacionais aplicáveis à área.

O artigo 60 da Lei de Imprensa, por exemplo, possibilita a proibição da entrada no país de jornais, periódicos e livros publicados no exterior que divulgem notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados que perturbem a ordem pública, o mercado ou o sistema financeiro. O artigo 61 sujeita à apreensão qualquer impresso que promova “incitamento à subversão da ordem política e social” ou que seja considerado ofensivo à moral e aos bons costumes. Em caso de reincidência, o juiz poderá determinar a suspensão da impressão, circulação ou distribuição do jornal ou periódico. Se a situação “reclamar urgência”, a apreensão do impresso poderá até mesmo dar-se independentemente de mandado judicial. A lei também possibilita a destruição dos exemplares apreendidos.

Entre os dispositivos mais preocupantes da lei está a criminalização de condutas caracterizadas como crimes de calúnia, injúria e difamação. Ao contrário das normas mencionadas anteriormente, que raramente são aplicadas pelos tribunais na atualidade, um número considerável de processos criminais por ofensas à reputação e à honra ainda continuam a ser ajuizados contra jornalistas. A Lei de Imprensa prevê para tais crimes penas que vão de um mês a três anos. Ainda que a pena de prisão seja geralmente substituída por outras,



como multas ou prestação de serviço à comunidade, essas ações criminais funcionam na prática como perigoso mecanismo de intimidação de jornalistas.

Outro aspecto abusivo da Lei de Imprensa é a determinação de que a prova da verdade dos fatos alegados não poderá ser usada como defesa pelo jornalista quando o caso referir-se a ofensas dirigidas ao presidente da República, aos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, aos ministros do Supremo Tribunal Federal, chefes de estado ou de governo estrangeiro, ou seus representantes diplomáticos.

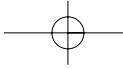
Os problemas narrados acima demonstram que a revogação da Lei de Imprensa de 1967 é uma necessidade urgente. Embora o debate em torno da revogação não seja novo, as propostas existentes ainda não geraram resultados concretos em razão das enormes controvérsias suscitadas pelos novos textos propostos, que geraram um embate que paralisa há anos as negociações sobre a redação da nova norma.

#### A regulamentação das comunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, regulava em seu texto original todos os serviços de telecomunicações, incluindo a radiodifusão sonora e de sons e imagens, a telegrafia e a telefonia. O código, originalmente, unificou a regulamentação sobre a matéria, definindo a competência e poder fiscalizador da União sobre as telecomunicações, determinando o papel dos estados e municípios na telefonia e definindo infrações e penalidades aplicáveis à prestação de serviços na área.

Logo em 1967 o código passou a ser complementado e alterado por novas leis e decretos. A alteração mais substancial foi a reforma introduzida na década de 90, que limitou o âmbito de aplicação do CBT apenas à radiodifusão, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, que passou a reger a operação das teles.

As diversas alterações ao código tiveram efeito fragmentador, gerando instabilidade legal em razão de interpretações dúbias decorrentes deste processo. Outro problema é que o código data de uma época em que não existia internet ou transmissão via satélite – na verdade, nem mesmo a TV em cores existia. Ou seja, a lei em vigor foi elaborada em um contexto muito distante das atuais discussões sobre a área, que incluem temas como digitalização e conversão tecnológica. A rápida evolução tecnológica traz enormes mudanças e desafios, especialmente em razão de suas consequências sobre a diversidade e a pluralidade na mídia. O código em vigor oferece um marco legal frágil e defasado ao setor de radiodifusão – um setor que demanda proteção robusta



e estável, em razão do enorme impacto que tem sobre o direito de livre expressão e acesso à informação da população brasileira e frente às grandes mudanças que as novas tecnologias têm trazido.

### 3. PRINCIPAIS DESAFIOS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO NACIONAL

#### A. Ameaças ao pluralismo e diversidade na mídia

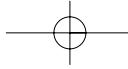
O exercício da liberdade de expressão requer o livre fluxo de informações e idéias vindas de uma variedade de fontes e representativas dos mais diversos grupos e visões. Os conceitos de pluralismo e diversidade nos meios de comunicação referem-se não apenas à maneira como diferentes olhares são retratados pelos veículos de comunicação de massa: eles também estão relacionados ao acesso de diferentes grupos, incluindo aqueles mais vulneráveis, à produção de conteúdos midiáticos. É por isso que assegurar o pluralismo e a diversidade nos meios de comunicação é uma tarefa diretamente relacionada aos temas da concentração dos meios, da operação de sistemas complementares de radiodifusão privada, pública e comunitária e da existência de órgãos reguladores da comunicação que sejam genuinamente independentes e imparciais.

No contexto brasileiro, os meios de comunicação ainda reproduzem os padrões de desigualdade e preconceito de nossa sociedade, ajudando assim a perpetuá-los.

#### Concentração na mídia comercial

A propriedade dos meios de comunicação no Brasil está concentrada nas mãos de umas poucas empresas, se não nas mãos de umas poucas famílias. O mercado de revistas é dominado por duas editoras, Abril e Globo, que juntas detêm 60% dos títulos em circulação no país.<sup>1</sup> Seis empresas de mídia dominam o mercado de TV; estas seis empresas controlam, em conjunto com seus 138 grupos afiliados, um total de 668 veículos midiáticos e 92% da audiência televisiva no Brasil.<sup>2</sup> A Rede Globo abocanhava, de acordo com pesquisa

1. Mattos, Sergio. *Mídia Controlada, A História da Censura no Brasil e no Mundo*. Ed. Paulus, 2005, p. 140.
2. *Os Donos da Mídia*, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2006. Disponível em <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf> (link acessado em dezembro de 2007).



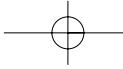
realizada em 2002, 78% do total das verbas publicitárias injetadas no setor das redes comerciais de TV aberta.<sup>3</sup> Como afirmou o Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social em sua publicação *Direito à Comunicação no Brasil*, a concentração nos meios de comunicação no Brasil “acontece atingindo prioritariamente três esferas: a propriedade, a audiência e a distribuição da verba publicitária”<sup>4</sup>.

Em publicação de 2006, o professor Venício A. de Lima cita pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM) apontando que a Rede Globo é a maior detentora de veículos em todas as modalidades de mídia: “61,5% das emissoras de TV de UHF; 40,7% dos jornais; 31,8% das TVs VHF; 30,1% das emissoras de rádio AM e 28% das FM”<sup>5</sup>. Estes dados apontam para uma característica que muitos pesquisadores identificam como a mais lesiva da concentração da mídia no Brasil: a concentração se dá não apenas em cada segmento, mas perpassa as diferentes modalidades de mídia, constituindo o que se tem denominado de propriedade cruzada. Especialistas afirmam que a progressiva concentração da propriedade dos meios de comunicação foi causada pela ausência de normas eficazes impedindo a propriedade cruzada dos veículos.<sup>6</sup>

A concentração limita o número de fontes de informação e entretenimento e pode ainda levar à uniformização da produção artística destinada ao grande público, podendo até excluir completamente visões que não condizem com os interesses ou preferências dos grupos de influência sobre a grande mídia.

Isso nos leva a questionar como essas poucas empresas de comunicação têm atendido aos anseios, demandas e interesses dos mais variados grupos em

3. Castro, D.; *FSP/Inter-Meios M&M* 06/03/2002, citado em Lima, Venício A., *Existe concentração na mídia brasileira? Sim*, artigo publicado no site do Observatório da Imprensa [<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>] em 01 de julho de 2003.
4. *O Direito à Comunicação no Brasil*, Intervozes, 2005. Disponível em [www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br) (link acessado em dezembro de 2007).
5. Lima, Venício A. *Mídia, Crise política e poder no Brasil*. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006, pp. 101 – 102.
6. Neste sentido é importante voltar a citar o Professor Venício Lima, que enfatiza que “[a] característica que permitiu a progressiva concentração de nossa radiodifusão – e de nossa mídia como um todo – nas mãos de uns poucos grupos empresariais (e familiares) não é, em geral, mencionada. Trata-se da ausência em nossa legislação de normas eficazes que impeçam a propriedade cruzada na mídia. Na verdade, esse é um conceito que nem sequer está positivado em nossa legislação. (...) não houve preocupação do legislador com a concentração da propriedade no setor. Aqui não há nenhuma norma eficaz que limite ou impeça a propriedade cruzada e, portanto, a concentração”. Lima, Venício A. *Mídia, Crise política e poder no Brasil*. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006, pp. 98 – 99.



uma sociedade tão diversa como a brasileira. Essa é a grande questão da representatividade: determinados grupos afirmam que os grandes meios de comunicação discriminam e deturpam sua imagem, minando o papel social e democrático da mídia.

Além disso, a concentração da propriedade dos veículos de comunicação nas mãos de empresas pertencentes a grandes grupos empresariais atuantes em vários setores econômicos pode fragilizar a liberdade de imprensa, tornando os veículos demasiadamente suscetíveis a influências e interesses primordialmente econômicos, em detrimento de sua função pública.

#### A ausência de um sistema público de radiodifusão

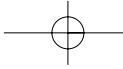
O serviço de comunicação deve ser, por determinação constitucional, formado pela coexistência complementar de um sistema público, um sistema estatal e um sistema privado de radiodifusão. Apesar desta determinação, não existe hoje no Brasil um verdadeiro sistema público de radiodifusão.

A organização de um sistema público é há muito defendida por grupos de mídia e comunicação brasileiros e internacionais. A expectativa é de que tal sistema contribua para minorar os efeitos negativos da concentração da mídia privada sobre a pluralidade e diversidade na comunicação. A prática internacional tem demonstrado que um sistema público bem administrado e independente pode efetivamente cumprir esse papel. Foi assim que, depois de muita pressão da sociedade civil, o governo brasileiro anunciou a intenção de criar uma rede pública.

Estabeleceu-se assim um interessante diálogo entre governo e sociedade civil, com a criação de fóruns para discussão do melhor formato a ser adotado pela TV pública nacional, além dos desafios e cuidados a fim de assegurar sua autonomia e eficiência.

O governo federal comprometeu-se a lançar um canal de TV pública no final de 2007. A partir daí, no entanto, o governo restringiu o diálogo com a sociedade civil. Muitos grupos consideram que as principais definições passaram a ser tomadas atrás de portas fechadas e sem a participação de organizações sociais.

Em dezembro de 2007, entrou em operação a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora de serviços de radiodifusão pública criada em outubro por medida provisória do executivo federal. A principal emissora da EBC é a TV Brasil, que passou a transmitir no dia 2 de dezembro em algumas cidades brasileiras. A EBC foi criada pelo aproveitamento de emissoras e estruturas pré-existentes (fusão da TVE, da Rádio MEC e da Radiobrás).



A medida provisória que cria a EBC tem que ser submetida ao Congresso para que seja transformada em lei. Até o momento, diversas emendas foram apresentadas ao seu texto original e um partido político ajuizou uma ação direta de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando a criação da EBC por medida provisória.

Apesar de sua anunciada independência, a EBC está próxima demais ao Poder Executivo: além de estar submetida à Secretaria de Comunicação Social da Presidência, tanto seu presidente como o diretor executivo são nomeados pelo presidente da República. Além disso, os 15 representantes da sociedade civil presentes no primeiro Conselho Curador da TV pública foram todos indicados pelo presidente da República, que não estabeleceu qualquer diálogo com a sociedade civil na definição dos nomes.

A medida provisória que cria a TV pública também falha ao deixar de prever percentuais e formas de utilização para os diferentes tipos de recursos – fundos orçamentários, publicidade governamental, patrocínios e doações para manutenção da emissora. Tais definições poderiam ter tornado mais robusta sua proteção contra interferências políticas e econômicas.

Num verdadeiro sistema público de radiodifusão caberia também estabelecer instrumentos de transparência da TV pública, não apenas em matéria financeira e gerencial, mas também relativos à linha editorial adotada e critérios para definição do conteúdo televisivo.

O lançamento da TV Brasil em dezembro de 2007 poderia ter demonstrado o comprometimento do governo federal com o estabelecimento de um sistema público que observasse os padrões e boas práticas internacionais na área. Embora represente um avanço na direção de um futuro sistema público, o esquema adotado para constituição da EBC ficou aquém da expectativa daqueles que trabalham em prol de maior pluralidade na TV brasileira.

### Radiodifusão Comunitária

A situação precária das emissoras comunitárias no Brasil é mais um fator que restringe a pluralidade e diversidade dos veículos de comunicação.

O serviço de radiodifusão comunitária foi instituído em 1998, pela Lei 9.612. Seus objetivos são “dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade; oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social; prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário; contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com

a legislação profissional vigente; e, permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível".<sup>7</sup>

A Lei 9.612/98, no entanto, trouxe uma série de limitações para as emissoras comunitárias. Ela estabelece que os serviços de radiodifusão comunitária serão operados em baixa potência (no máximo 25 watts, uma potência baixíssima em comparação à das rádios comerciais) e terão cobertura territorial de no máximo um quilômetro quadrado. A lei também requer uma distância mínima de quatro quilômetros entre cada rádio comunitária e destinou apenas um canal de freqüência FM para transmissão das rádios comunitárias em todo o território nacional, o que é considerado insuficiente para a quantidade de rádios existentes, o que já ficou claro em vista do elevado número de pedidos de licença apresentados.

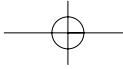
As rádios comunitárias devem ser mantidas por fundações ou associações comunitárias sem fins lucrativos, que serão as titulares da outorga governamental. A fundação ou associação concessionária deverá ter sede e prestar serviços na mesma localidade. As prestadoras somente poderão receber fundos na forma de apoio cultural e apenas de estabelecimentos localizados na área atendida pela rádio.

Os fatores mencionados acima limitam significativamente o número de licenças que podem ser atribuídas ao setor comunitário, assim como a abrangência dos serviços prestados por cada rádio.

Além das limitações expressamente estabelecidas em lei, outras dificuldades decorrentes do excesso de burocracia e demoras injustificadas na abertura dos processos de habilitação e no processamento dos pedidos de licenciamento têm dificultado ou impossibilitado o trabalho das rádios comunitárias em diversas cidades do país. Para ter acesso à freqüência sob concessão, as rádios interessadas devem registrar-se para participação em processo de habilitação chamado pelo governo federal e organizado para cada município.

O processo de aprovação das licenças demora em média 3,5 anos após a apresentação da documentação inicial e solicitação de registro. Algumas associações de rádios comunitárias têm esperado até 10 anos pela abertura do processo de habilitação em seus municípios. Até abril de 2006, no estado de São Paulo, 250 rádios haviam recebido autorizações definitivas para operar, de um total de 2.568 que solicitaram registro. Na cidade de São Paulo, onde a habilitação foi aberta somente em dezembro de 2006, nenhuma rádio comunitá-

7. Lei 9.612/98, artigo 3º.



ria opera atualmente com licença.<sup>8</sup> Como resultado, muitas rádios continuam a operar de forma irregular enquanto esperam o andamento desses processos.

Em 2006, 1.865 rádios comunitárias foram fechadas pela Anatel.<sup>9</sup> Organizações da sociedade civil e advogados têm argumentado que a operação sem licença não constitui crime. Em uma importante decisão recente, o Judiciário afirmou que a operação de rádios comunitárias sem licença não constitui ato criminoso, apenas ilícito civil.<sup>10</sup> Além disso, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm garantido o funcionamento provisório das rádios comunitárias que aguardam o processo administrativo de outorga de licença de funcionamento<sup>11</sup>.

Apesar do entendimento do STJ, um problema que ainda persiste, embora de forma minimizada, é a repressão imposta por autoridades e policiais federais a rádios que decidem continuar a operar independentemente da finalização dos processos de concessão. Em abril de 2007, por exemplo, uma rádio comunitária do bairro do Jabaquara em São Paulo teve seu equipamento confiscado, embora não estivesse transmitindo na época e o equipamento sequer estivesse conectado. A rádio já havia sido fechada em março de 2005 por operar sem licença e seu equipamento foi também apreendido naquela ocasião (e até hoje ainda não foi devolvido). Após o primeiro fechamento, os responsáveis pela rádio decidiram entrar com o pedido de licenciamento e suspenderam suas transmissões pelos últimos dois anos.

Enquanto a ineficiência do processo de habilitação dificulta o estabelecimento das rádios comunitárias, um número crescente de emissoras têm sido operadas por igrejas e políticos locais, provavelmente como resultado de um vácuo de políticas públicas apropriadas para a área<sup>12</sup>.

8. Na época da conclusão deste artigo, somente a rádio comunitária Heliópolis operava de forma legal na cidade de São Paulo, mas suas atividades estavam limitadas a pesquisa em conjunto com uma universidade, testando um canal para ver se não ocorrem interferências.
9. Segundo dados do Ministério Público Federal recolhidos junto à Anatel.
10. Turma Recursal dos Juizados Especiais Criminais do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP e MS), 2007.
11. Ver, por exemplo: RESP 549.253/RS, RESP 531.349/RS e RESP 690811/RS.
12. Uma pesquisa recente do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) revelou um quadro alarmante no setor. Enquanto a maioria das rádios comunitárias no país funciona sem autorização, foram identificados vínculos políticos em 1.106 das 2.205 rádios comunitárias analisadas funcionando com licença – ou seja, em 50,2% delas. Além disso, foram identificados vínculos religiosos em 120 rádios, ou seja, 5,4% das emissoras pesquisadas – um percentual que pode ser ainda maior na prática, mas quem não foi possível identificar por falta de informações adequadas para se estabelecer esses (*continua*)

Um outro problema grave é a falta de informações oficiais disponíveis sobre os processos de outorga de licenças das rádios comunitárias, que dificulta o acompanhamento da situação e a cobrança de políticas públicas na área. As rádios comunitárias têm um importante papel na área do desenvolvimento comunitário, reconhecido em toda parte, inclusive no âmbito internacional. Infelizmente, esse papel vem sendo menosprezado no Brasil.

### Representatividade

A questão da representação inadequada de diferentes grupos pela mídia – como mulheres, crianças, grupos étnicos, de menor potencial aquisitivo ou marginalizados – guarda estreita relação com os históricos padrões de desigualdade e exclusão da sociedade brasileira e que podem ser agravados pela concentração dos meios.

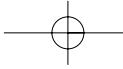
Quase inexistem veículos de comunicação social de sua propriedade, fazendo com que seja virtualmente impossível a tais grupos a expressão de pontos de vista e temas que lhes sejam de especial e particular interesse. Como consequência, o conteúdo informativo e cultural difundido pelas poucas empresas que dominam a mídia de massa no país não refletem ou representam a diversidade de visões, culturas e tradições de muitos brasileiros. Além disso, tais grupos são sub-representados entre os profissionais da mídia. Não raro, e em parte como consequência disso, são representados de forma distorcida ou estereotipada em conteúdos e programações.

Em artigo sobre a identidade racial na TV brasileira, o diretor e roteirista Joel Zito Araújo comenta que “[a] telenovela, o principal programa do horário nobre brasileiro, é o produto cultural que possivelmente mais busca suas fontes nas experiências sociais e culturais do país, e mais intensamente procura dialogar com o imaginário popular. Entretanto, apesar de ter o seu início em 1951, as telenovelas brasileiras só apresentaram quatro famílias negras de classe média em toda a sua história. A subalternidade sempre deu o tom para a maioria dos personagens negros e para a quase totalidade da representação das famílias afro-descendentes”<sup>13</sup>.

---

(continuação) vínculos. Os dados sugerem que a concessão de licenças pode estar sendo usada pelo governo como moeda de barganha política. Ver: Lima, Venâncio A. de, e Lopes, Cristiano Aguiar. *Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)*. Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), junho de 2007.

13. Araújo, Joel Zito. *Identidade Racial e Estereótipos sobre o Negro na TV Brasileira*, in Guimarães, Antonio S.A. e Huntley, Lynn (orgs.), Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil, Paz e Terra, 2000.



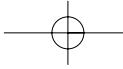
O impacto deste tipo de representação na manutenção de práticas preconceituosas na sociedade brasileira não pode ser desconsiderado. Em entrevista ao Observatório do Direito à Comunicação, o diretor do Instituto Mídia Étnica, Paulo Rogério Nunes, declarou que “[e]m vários momentos da teledramaturgia e em outras produções da TV brasileira, há uma carga muito grande de estereótipos e preconceitos. (...) E isso é prejudicial para quem assiste. Para o jovem negro ou para a criança que está formando sua identidade isso é extremamente nocivo, pois exerce forte influência na forma de viver e ver o mundo. Por isso, se não atacarmos o racismo nesta esfera da produção, ele vai continuar sendo reproduzido em larga escala”<sup>14</sup>.

Ao discutir o papel da mulher na TV, a psicóloga Raquel Moreno menciona pesquisa do Projeto Global de Monitoramento da Mídia que demonstra que embora constituindo 52% da população mundial, “as mulheres aparecem em apenas 21% das notícias. (...) A análise qualitativa da presença das mulheres como fonte de reportagens mostra que a opinião feminina é retratada em somente 14% dos artigos sobre política e em 20% sobre economia, os dois temas que dominam a agenda dos países. A voz feminina também é preterida quando se trata de ouvir a opinião de especialistas: 83% deles são homens”<sup>15</sup>.

Organizações e movimentos sociais têm se organizado para buscar estratégias para combater a representação inadequada de diferentes grupos pelos veículos de comunicação majoritários e dentro deles. Além de campanhas e organização de seminários e debates sobre a matéria<sup>16</sup>, alguns têm também buscado estratégias judiciais.

No início de 2007, diversas ONGs e associações ligadas ao movimento em defesa dos direitos das mulheres apresentaram representação ao Ministério Público Federal, denunciando a forma como a mulher é retratada na mídia. A representação garantiu a organização de uma audiência pública com a participação das principais redes de TV e a organização de entrevistas individuais entre representantes dos grupos feministas e das radiodifusoras.

- 
14. Observatório do Direito à Comunicação, entrevista com Paulo Rogério Nunes, 05 de junho de 2007. Disponível em [www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br) (link acessado em dezembro de 2007).
  15. Moreno, Raquel. *A Mulher na TV*. Folha Feminista SOF, Junho de 2007, No. 64. Disponível em [http://www.sof.org.br/publica/pdf\\_ff/64.pdf](http://www.sof.org.br/publica/pdf_ff/64.pdf) (link acessado em dezembro de 2007).
  16. Entre esses debates, ressaltamos os encontros “A Mulher e a Mídia”, organizados pelo Instituto Patrícia Galvão.



Essa iniciativa seguiu-se ao sucesso alcançado com a ação civil pública ajuizada em 2005 contra a RedeTV!, na qual a radiodifusora, o Ministério Público Federal e organizações da sociedade civil assinaram um acordo preventivo a veiculação pela emissora de uma série de programas com conteúdo de “contra-propaganda” às violações de direitos humanos que tiveram lugar durante o programa Tarde Quente, no qual um quadro humorístico repetidamente humilhava e difundia preconceitos contra homossexuais, mulheres, negros, idosos, crianças e pessoas com deficiência.

### B. Violações contra a liberdade de expressão

#### O uso abusivo de processos judiciais

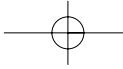
A intimidação a jornalistas é uma forma perigosa de restrição da liberdade de expressão e do direito do público de acesso à informação. No Brasil, jornalistas sofrem intimidação por meio de processos judiciais abusivos, além de agressões físicas, como veremos na seção seguinte. A intimidação pela via judicial consiste no uso de processos por difamação no âmbito criminal e no uso abusivo de ações por danos morais – muitas vezes acompanhadas de pedidos de liminares para impedir a divulgação de informações.

O resultado mais perverso desses atos intimidatórios é a autocensura, com efeitos graves para a liberdade de expressão e o direito da sociedade de ser devidamente informada sobre temas de relevado interesse social, que são fundamentais para que os cidadãos possam tomar decisões informadas e participar do processo democrático.

##### - Processos criminais por difamação

O tratamento da difamação no âmbito criminal é um dos pontos mais preocupantes da legislação brasileira sobre liberdade de expressão. Processos criminais por ofensas à reputação e à honra continuam a ser usados contra jornalistas no Brasil, embora contrariem diretamente padrões aceitos internacionalmente sobre a liberdade de expressão. De acordo com esses padrões, casos de difamação devem ser resolvidos exclusivamente no âmbito civil, como explicaremos na próxima seção.

As ações criminais funcionam como um mecanismo perverso de intimidação. Elas contribuem para demarcar limites entre assuntos sobre os quais se pode falar e outros temas “proibidos”, que poucos se atrevem a abordar. As penas de prisão por difamação são desproporcionais e ilegítimas. Embora na maioria dos casos a prisão por difamação seja substituída por outras penas,



como multas ou prestação de serviço à comunidade, jornalistas chegam a ser presos por praticar condutas consideradas difamatórias.

Em 2007, o jornalista José Diniz Júnior foi preso em duas ocasiões depois de ser condenado em processos criminais baseados na Lei de Imprensa. José Diniz Júnior é proprietário e editor do tablóide Matéria-Prima, de Taubaté, no interior de São Paulo. Em abril e maio de 2007, ele passou 14 dias na prisão depois de publicar em seu tablóide um artigo considerado ofensivo por um delegado.<sup>17</sup> Embora o jornalista tenha argumentado que o texto não era de sua autoria, o autor do texto não se apresentou. O delegado então processou o jornalista, que foi condenado a 74 dias de prisão. José Diniz Jr. foi levado à prisão dois anos e quatro meses depois da sentença. Sua defesa argumentou que a prisão foi irregular, pois a pena já havia prescrito. O argumento foi aceito pelo juiz da Vara de Execuções Penais e o jornalista foi solto.

Em dezembro de 2007, Diniz Júnior foi preso novamente depois de ser condenado a um ano e um mês de detenção em regime semi-aberto em outro processo por injúria e difamação. A ação criminal teria sido motivada por uma nota afirmando que um advogado teria passado o serviço de seu cliente para um colega contratado pela parte contrária. A sentença condenatória foi confirmada pelo colégio recursal do Juizado Criminal, que determinou a prisão do jornalista. José Diniz Júnior é réu em diversos processos criminais por difamação.

Embora a prisão de jornalistas não seja comum no Brasil, as condenações criminais ocorrem com relativa freqüência. Em outubro de 2006, por exemplo, a 11a Vara Criminal de São Paulo condenou o professor Emir Sader a um ano de detenção, convertida em serviços comunitários de oito horas durante o mesmo período, por causa de um artigo de opinião comentando declarações de um senador.<sup>18</sup> A sentença também determinou que Emir Sader perdesse o cargo de professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- 
17. “Jornalista preso indevidamente é libertado”. Associação Brasileira de Imprensa, 16 de maio de 2007.
  18. No artigo, Emir Sader chamou o senador Jorge Bornhausen de “elitista, burguês, fascista e racista”. O texto dizia respeito a uma fala do senador durante um seminário com empresários, em agosto de 2005. Questionado se estaria desencantado com a então crise política no país, o senador respondeu que estava feliz porque “a gente vai se ver livre dessa raça por, pelo menos, 30 anos”. O senador referia-se a políticos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em resposta à declaração, Sader publicou um artigo no site da Agência Carta Maior, da qual é colunista, chamando o senador de “elitista, burguês, racista e fascista”. Bornhausen entrou com um processo criminal por difamação, injúria e calúnia contra Sader, tendo como base a Lei de Imprensa. O juiz de primeiro grau (*continua*)

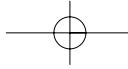
Também em 2006, uma juíza da 4a Vara Criminal de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, condenou o jornalista Fausto Brites, editor de geral do jornal Correio do Estado, a dez meses de detenção. A pena foi convertida em serviços à comunidade.<sup>19</sup> O processo tratava de uma queixa-crime apresentada contra um ex-prefeito devido a uma reportagem relacionando um contrato irregular de reciclagem de lixo a um esquema de lavagem de dinheiro.<sup>20</sup> Há diversos outros exemplos de condenações criminais de jornalistas com base na Lei de Imprensa.<sup>21</sup>

Embora seja certo que o jornalismo deva ser exercido de forma coerente e ética, o uso de sanções criminais para punir abusos é desproporcional e improdutivo, uma vez que os prejuízos à liberdade de expressão nestes casos são maiores que os objetivos de reparação do dano buscados com a responsabilização.

---

(continuação) condenou o jornalista à pena máxima prevista para injúria. O juiz também considerou que Sader abusou de sua posição de professor de universidade pública, e determinou a perda de sua posição como professor da UFRJ. Contrariando entendimentos de cortes internacionais, segundo os quais autoridades públicas devem tolerar maior e não menor grau de crítica do que os cidadãos comuns, o juiz afirmou na sentença que “a honorabilidade do cargo de Senador da República, [...] faz refletir ainda mais o grau de reprevação das ofensas que lhe foram dirigidas”. Sader recorreu da sentença.

19. Processo 001.05.111701-1, juíza Cíntia Xavier Letteriello. Sentença em 31 de outubro de 2006, 4<sup>a</sup>. Vara Criminal de Campo Grande.
20. “Editor do jornal Correio do Estado é condenado no Mato Grosso do Sul”. Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji), 7 de novembro de 2006. Disponível em: [http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=361](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=361) (link acessado em dezembro de 2007).
21. O jornalista Lício Flávio Pinto, que escreve e edita sozinho o Jornal Pessoal, no Pará, é internacionalmente reconhecido e premiado por denunciar crimes ambientais e corrupção na região da Amazônia. O jornalista foi condenado a um ano de prisão em 2004 por uma matéria relacionada à grilagem de terras no Pará. Como ele era réu primário, a pena foi convertida no pagamento de duas cestas básicas, de um salário mínimo cada, pelo período de seis meses. O jornalista ainda enfrenta uma série de outros processos como represália a seu trabalho investigativo. Para mais informações, ver: “À opinião pública”. Lício Flávio Pinto. Pará, 13 de julho de 2004. Em 2003, um juiz da 12a Vara Criminal de Goiânia condenou o comentarista esportivo Jorge Kajuru a 18 meses de detenção por difamação. O motivo foi um comentarista alegando que uma afiliada da Rede Globo em Goiás havia ganhado os direitos de retransmissão do campeonato estadual de futebol por causa de seu relacionamento próximo com o governo do estado. Para mais informações, ver: Comitê para Proteção dos Jornalistas (CPJ). “Cases 2005: Brazil”. Também em 2003, os jornalistas Iremar Marinho e Fernando Araújo, do jornal Extra, em Alagoas, foram condenados a um ano e dois meses de prisão, em regime aberto, por publicar matérias sobre escândalos na administração pública e o envolvimento de membros do Judiciário. Para mais informações, ver: “Desembargador ordena prisão de jornalista do Extra”. Extra, 7 de novembro de 2003.



### - Indenizações por danos morais

Uma forma ainda mais comum de intimidação de jornalistas no Brasil é o uso de ações de indenização por danos morais baseadas em alegações de difamação, especialmente como forma de proteger autoridades públicas de críticas e investigações. Muitas vezes, essas ações são acompanhadas de pedidos de liminares para impedir de forma antecipada a divulgação de informações.

Vale notar que, quando usadas adequadamente, as ações por dano moral são um instrumento legítimo de reparação de danos em casos de difamação. Apesar disso, jornalistas apontam a ocorrência de abusos nos processos por danos morais no país, especialmente em razão do grande número de processos relacionados a reportagens investigativas sobre corrupção e outras irregularidades praticadas por funcionários públicos e oficiais.

Um problema que pode prejudicar enormemente a vida dos jornalistas e veículos de comunicação são os valores das indenizações. Segundo dados fornecidos pela revista eletrônica Consultor Jurídico<sup>22</sup>, em 2003 a média das indenizações estava em trono de R\$ 20.000; em 2007, passou para R\$ 80.000. Em comparação, o salário médio de um jornalista brasileiro, segundo a direção da FENAJ, é de cerca de R\$ 1.500,00<sup>23</sup>. Embora grandes veículos sejam capazes de se proteger contra essas ações, a situação é mais complicada para veículos menores e jornalistas individuais. Dependendo do caso, o valor excessivamente alto de indenizações e o uso abusivo dessas ações pode dificultar ou até inviabilizar a atividade profissional.

Um exemplo é o jornalista Lúcio Flávio Pinto, que edita sozinho o Jornal Pessoal, no Pará. Além de ser réu em processos criminais, ele responde por diversos processos por danos morais como resultado de seu jornalismo investigativo na região amazônica. Lúcio Flávio Pinto enfrenta tantos processos que, segundo afirmou recentemente, chega a gastar mais tempo lidando com as ações judiciais que escrevendo seu jornal. Em novembro de 2005, o jornalista não conseguiu comparecer à cerimônia na qual receberia um prêmio do Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), uma organização independente com sede em Nova York que defende a liberdade de imprensa, porque o acompanhamento das diversas ações judiciais que enfrenta o impossibilitou de sair de sua cidade.<sup>24</sup>

- 
22. Entrevista realizada pela organização Artigo 19 em 03 de agosto de 2007.
  23. Entrevista realizada pela organização Artigo 19 em 06 de agosto de 2007.
  24. “Lúcio Flávio Pinto é refém de processos punitivos”. Comitê para a Proteção de Jornalistas. Belém, 15 de novembro de 2007. Disponível em: [http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=277](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=277) (link acessado em dezembro de 2007).

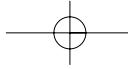
Fatores como a ausência de treinamento e qualificação adequada de jornalistas, assim como condições de trabalho que imponham um ritmo desfavorável à apuração e divulgação cuidadosa da informação, podem resultar em matérias de baixa qualidade. Para evitar isso, os meios de comunicação deveriam implementar e aperfeiçoar sistemas e procedimentos de regulação da qualidade de seu conteúdo informativo. Algumas alternativas já usadas no Brasil e no exterior, com resultados positivos, são treinamentos profissionais, a definição de padrões para as reportagens, o ombudsman, mecanismos de checagem de informações, sistemas de reclamação, ou a criação de um comitê de ética. Essas medidas contribuem para um jornalismo de qualidade sem impor a autocensura causada por processos judiciais abusivos.

- Liminares impedindo a divulgação de informações

Talvez ainda mais problemática que as indenizações abusivas seja a concessão, por juízes de primeira instância, de decisões liminares proibindo os meios de comunicação de divulgarem quaisquer futuras informações sobre os autores das ações judiciais, proibindo a circulação de publicações e impressos ainda não distribuídos ou, ainda, impedindo a veiculação de determinado programa ainda não transmitido. Essas decisões caracterizam censura prévia, uma forma de restrição extrema à liberdade de expressão que é claramente proibida pela Constituição Federal brasileira e pelos princípios internacionais sobre a liberdade de expressão. Esse tipo de liminar, infelizmente, tem sido usada com muita freqüência no Brasil.

Um exemplo recente foi uma tutela antecipada impedindo o jornal Extra, de Maceió, de publicar quaisquer informações direta ou indiretamente relacionadas ao deputado federal Olavo Calheiros. O deputado é irmão do ex-presidente do Senado Renan Calheiros, que renunciou após ser acusado de irregularidades na compra de um grupo de comunicação em Alagoas. O Extra havia publicado uma série de reportagens sobre a família Calheiros, da qual fazem parte políticos influentes em Alagoas. Algumas matérias alegavam que membros da família haviam cometido irregularidades como grilagem de terra, violência contra trabalhadores e crimes ambientais. No dia 16 de outubro de 2007, a juíza Maria Valéria Lins Calheiros, da 5a. Vara Cível de Maceió, concedeu uma tutela antecipada impedindo o jornal de publicar qualquer notícia futura direta ou indiretamente relacionada a Olavo Calheiros.<sup>25</sup>

25. Sentença da juíza Maria Valeira Lins Calheiros, processo no. 001.07.078039-1. Maceió, 16 de outubro de 2007.



Segundo padrões aceitos internacionalmente, decisões liminares não devem ser usadas para proibir a divulgação de uma informação antes de sua publicação. Seu uso significa a criação de um sistema de controle prévio da manifestação de opiniões e dados, que traz consequências seríssimas para a livre circulação de informações e idéias. Um aspecto particularmente preocupante de muitas dessas liminares é que elas são concedidas em termos muito amplos, sem sequer levar em conta os assuntos ou circunstâncias específicas de textos futuros a serem abordados pelo veículo de comunicação condenado e que serão atingidos pela decisão. No caso do deputado federal Olavo Calheiros, por exemplo, a liminar chegou ao ponto de proibir a publicação de qualquer notícia futura até mesmo indiretamente relacionada a ele.

### Violência contra jornalistas

Além das pressões psicológicas e econômicas pelos processos judiciais, jornalistas no Brasil também são vítimas de atos violentos, que incluem homicídios, agressões físicas e ameaças. É importante considerar que existem diferenças significativas no ambiente de trabalho dos jornalistas localizados nos grandes centros urbanos e aqueles trabalhando no interior do país. Jornalistas atuando em pequenos veículos em áreas distantes dos grandes centros, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, estão particularmente vulneráveis a atos de violência e ameaça. Como a cobertura dos temas que ocorrem nessas áreas pela grande imprensa é bastante limitada, e não existe no país uma metodologia abrangente de acompanhamento dos casos de violência, o tamanho e a extensão do problema podem estar sub-dimensionados. Já os profissionais trabalhando em veículos nacionais ou regionais, em sua maioria com sede nas capitais estaduais, tendem a enfrentar um risco menor de agressões físicas e estar mais sujeitos à possibilidade de ameaças e ações judiciais.

Os casos de violência contra jornalistas estão muitas vezes relacionados à veiculação de reportagens investigativas sobre corrupção e irregularidades cometidas por políticos e funcionários públicos. Nos últimos anos, jornalistas também passaram a sofrer ameaças e violência ao investigar o crime organizado e o envolvimento de policiais em atividades ilícitas. Os principais autores dessa violência são os próprios políticos, funcionários públicos, policiais e integrantes de gangues criminosas.<sup>26</sup>

---

26. De acordo com uma série de entrevistas com jornalistas e profissionais que atuam no monitoramento de violações contra a liberdade de imprensa realizadas em julho e agosto de 2007.

O objetivo da violência é impedir a divulgação de informações e difundir o medo, causando a autocensura. Alguns jornalistas estimam que, muitas vezes, restrições internas dos próprios editores e donos de veículos evitam que jornalistas apurem determinados temas. Isso pode ocorrer por medo de represália ou conflito de interesses. Para alguns jornalistas, a violência poderia ser ainda maior caso não houvesse restrições internas para a abordagem de determinados temas.

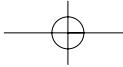
Em 2007, ocorreram sérios casos de violência contra jornalistas. Luiz Carlos Barbon Filho, colunista dos jornais locais Jornal do Porto e JC Regional e colaborador da emissora Rádio Porto FM, foi assassinado no dia 5 de maio em Porto Ferreira, no interior de São Paulo. Ele estava sentado à mesa de um bar quando dois indivíduos encapuzados em uma motocicleta se aproximaram. Um deles teria descido da moto e atirado no jornalista. A polícia afirmou suspeitar que o motivo do crime seria o trabalho jornalístico de Barbon. Desde 2003, o jornalista vinha denunciando uma rede de aliciamento de menores na região.<sup>27</sup>

Outros jornalistas foram vítimas de atentados. O radialista João Alckmin, apresentador do programa “Showtime”, na Rádio Piratininga, em São José dos Campos, estava caminhando nas ruas no dia 23 de novembro quando foi ferido por tiros no pescoço, em seu braço e abdômen. O jornalista disse acreditar que o ataque tenha sido relacionado à cobertura sobre a máfia dos caça-níqueis e o envolvimento da polícia com o crime organizado. Alckmin afirma que tem recebido cartas e telefonemas com ameaças há mais de um ano. No dia 5 de julho de 2007, um advogado foi baleado no pescoço ao sair do escritório acompanhado da esposa de Alckmin. Aparentemente, o advogado foi confundido com Alckmin<sup>28</sup>.

Em um outro episódio grave, o jornalista Amaury Ribeiro Jr. foi baleado no dia 20 de setembro de 2007 quando apurava uma matéria sobre o crime organizado na periferia de Brasília para o jornal Correio Braziliense.<sup>29</sup> A polícia afirmou que Amaury Jr. foi vítima de uma tentativa de roubo, mas o jornalista rejeitou essa conclusão.

Além desses atentados gravíssimos, existem relatos de diversos outros jornalistas que sofrem ameaças e outros atos intimidatórios.

- 
27. “Jornalista brasileiro que denunciou corrupção é morto a tiros. Comitê Para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), 7 de maio de 2007.
  28. Entrevista concedida por Alckmin à organização Artigo 19, novembro de 2007.
  29. “Repórter é ferido a tiros”. Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), 20 de setembro de 2007.



### C. Transparéncia pública e acesso à informação governamental

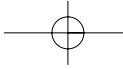
A liberdade de expressão inclui o direito de ter acesso, receber e difundir informações de qualquer natureza, especialmente informações de relevado interesse público, aí incluídas as informações detidas pelo Estado. Reconhecido em tratados internacionais e sistemas legais em todo o mundo, este direito foi também assegurado pela Constituição de 1988 (artigo XXXIII).

Passadas duas décadas de existência da atual Constituição, o Brasil ainda aguarda a aprovação pelo Congresso de uma lei de acesso à informação pública. Atualmente, o direito de liberdade de informação tem sua aplicação limitada por não existirem instruções claras sobre a forma como esse direito pode ser exercido pelos cidadãos ou sobre como as instituições públicas devem reagir a tais demandas.

O direito de acesso passará a ser um direito muito mais acessível e viável quando um procedimento específico para acesso a informações governamentais for criado, definindo prazos, responsabilidades, possibilidades de recurso, limitações legítimas, obrigações de publicação pró-ativa e, como a boa prática internacional tem demonstrado, prevendo a criação de um órgão específico, autônomo e independente, responsável por fazer valer essa regulamentação. Esse regime de acesso deve ser instituído em todos os âmbitos e níveis de governo, ou seja, deve ser um regime universal (todas as esferas e repartições públicas) e de alcance nacional (aplicável a entes municipais, estaduais e federais).

Enquanto a adoção de tal sistema não se torna realidade, permanece um certo vácuo legislativo que permite a livre proliferação de normas dispersas relativas ao acesso, tanto em leis temáticas relacionadas a específicas áreas do direito, como em normas de aplicação restrita ao âmbito dos municípios e/ou estados, ou mesmo na regulamentação relativa ao funcionamento interno de certos órgãos. É assim que vemos hoje a existência, por exemplo, de uma lei de acesso a informações ambientais; normas de acesso aplicáveis apenas ao município de São Paulo; ou portarias que definem como o cidadão acessará informações detidas pelo Ministério das Comunicações. Esta multíitude de regimes de acesso apenas serve para deteriorar o próprio direito de acesso, ao tornar tal direito um tema confuso, contraditório e desestimulante para o cidadão interessado, que acaba por se perder no meio de uma excessiva burocratização daquilo que deveria ser simples.

O elemento mais preocupante neste cenário é o fato de que, embora algumas normas sejam progressistas e elaboradas com a verdadeira intenção de facilitar o acesso, muitas outras são demasiadamente restritivas. Pedidos de

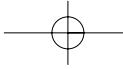


informação encaminhados ao Ministério das Comunicações, por exemplo, exigem justificativa das razões pelas quais a informação é requerida e indicação do número dos processos administrativos nos quais a informação solicitada pode ser encontrada. Ou seja, repassa ao cidadão todo o ônus de descobrir, em trabalho que por vezes pode se assemelhar a uma verdadeira investigação policial, como a administração pública organiza internamente seus arquivos e documentos contendo informações que não são dela e sim de propriedade da população.

É importante lembrar que o direito de acesso também impõe ao Estado obrigações de publicização pró-ativa de temas, dados e informações de interesse público, independentemente de solicitação de qualquer parte. A adoção de um regime de acesso seria importantíssima para definir que informações caberiam em tal categoria e a forma como a referida informação deveria ser publicada. Enquanto tais definições encontram-se pendentes, a razoabilidade deve orientar a determinação daquilo que, sem margem para dúvidas, é informação que impacta o dia-a-dia dos indivíduos e cuja divulgação encontra-se no cerne do próprio exercício da cidadania. Um exemplo disso são as informações básicas sobre serviços públicos prestados direta ou indiretamente pelo Estado. Para demonstrar como a obrigação de divulgação pró-ativa tem sido desconsiderada por muitos órgãos e instâncias de governo, vale mencionar, por exemplo, que a lista dos concessionários e permissionários de radiodifusão, assim como seus respectivos contratos e datas de início e fim das concessões e processos de renovação permanecem inacessíveis ao usuário desses serviços.

Algumas iniciativas governamentais objetivando maior transparência têm sido observadas nos últimos anos. A criação do Portal da Transparência, o aumento no número de ouvidorias, a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) são alguns exemplos disso. No entanto, as iniciativas governamentais ainda são dispersas e desarticuladas e sofrem de problemas como a disponibilização de dados crus, sem contextualização ou refinamento, ou a construção de bancos de dados que não conversam entre si, fatores que muitas vezes tornam as informações de livre acesso pelo cidadão, mas virtualmente inacessíveis para não especialistas ou técnicos.

Apesar de não existir regulação do direito constitucional de acesso, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição foi parcialmente regulamentado pela Lei 11.111/2005. Essa norma, no entanto, regula apenas o sigilo e se cala em absoluto sobre o acesso. Ela estabelece a confidencialidade de certas informações públicas e constitui a Comissão de Averiguação e Análise de Informa-



ções Sigilosas no Executivo federal para decidir sobre a aplicação de exceções ao direito de acesso. Além de ser preocupante o fato de uma comissão não independente e autônoma definir quando o acesso será restringido, é ainda mais inquietante o fato de que essa comissão pode manter tal restrição por períodos indefinidos. Ou seja, a Lei 11.111 estabeleceu a possibilidade do sigilo eterno de documentos classificados como confidenciais.

Em dezembro de 2007, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a Lei 11.111. A Adin é uma iniciativa importantíssima na tentativa de revogar restrições ilegítimas ao acesso à informação e opor resistência ao estabelecimento de um regime de confidencialidade quando da inexistência de um regime de acesso.

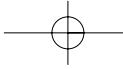
A sociedade civil tem se organizado para exigir maior transparência e participação social, sendo importante mencionar o trabalho de organizações como a Transparência Brasil no combate à corrupção ou o Instituto Nacional Estudos Socioeconômicos – INESC no monitoramento de políticas públicas e execução orçamentária.

No trabalho de pressão pela adoção de uma lei de acesso à informação no âmbito federal, tem sido relevante o papel do Fórum de Acesso a Informações Públicas e, mais recentemente, de organizações e movimentos da sociedade civil que se articularam em torno do tema a partir de encontros organizados pela Artigo 19 Brasil.

Um projeto de lei de acesso a informações, de autoria do deputado Reginaldo Lopes, aguarda votação pela Câmara dos Deputados desde 2003. Existe também um pré-projeto em discussão na Casa Civil e que poderia ser apresentado ao Congresso como iniciativa do executivo. Mas em ambos os casos não existe expectativa de avanços concretos num futuro próximo, principalmente tendo em vista as movimentações em torno da próxima campanha eleitoral para o Executivo e Legislativo federais, que prioriza outros temas e agendas.

#### 4. CONCLUSÃO

**A** liberdade de expressão engloba o direito de informar, de ser informado e informar-se. Ela visa à proteção não apenas dos meios de comunicação, mas também das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais como produtores e receptores de informação, e ainda o direito da população de ter acesso a informações sobre os mais variados temas. A liberdade de



expressão só pode consolidar-se na medida em que é exercida com pluralismo e diversidade e sem discriminação. É por meio de informação de qualidade e da garantia de diversas vozes no debate público que se formam processos mais democráticos de decisão.

O direito à liberdade de expressão gera responsabilidades ao Estado, tanto negativas quanto positivas. Além de obrigar o Estado a abster-se de restringir a livre expressão de idéias e informações, a liberdade de expressão o obriga a tomar medidas concretas no sentido de garantir este direito, o que inclui a adoção de legislação e políticas públicas adequadas.

Para que o Brasil cumpra com suas obrigações internacionais decorrentes de instrumentos internacionais que protegem a liberdade de expressão e informação, e para que assegure a realização das garantias que assumiu em sua própria Constituição Federal, o país deve atentar com urgência para os desafios apontados acima. Medidas para garantir o exercício pleno da liberdade de expressão devem envolver reformas legislativas e ações governamentais para combater as repressões contra a livre manifestação do pensamento e o exercício da atividade jornalística, promover maior pluralismo e diversidade nos meios de comunicação – combatendo a concentração e incentivando o desenvolvimento de veículos públicos e comunitários – e adotar padrões de transparência que permitam o amplo acesso a informações públicas, fundamental para combater irregularidades como a corrupção e incentivar a participação dos cidadãos no processo democrático.

PAULA MARTINS – Advogada, formada em direito pela USP, possui mestrado em Advocacia de Interesse Público pela Universidade de Nova York. Coordenadora do escritório brasileiro da organização não-governamental inglesa Article 19.

MAÍRA MAGRO – Formada em jornalismo pela UFMG, cursou mestrado em Estudos Latino-Americanos na Universidade do Texas em Austin, nos EUA. Oficial de comunicação da organização não-governamental inglesa Article 19 Brasil.