



DECLARAÇÃO FINAL DA MISSÃO AO BRASIL

sobre

a situação da liberdade de expressão

pela

ARTICLE 19

Campanha Global pela Liberdade de Expressão

São Paulo / Londres

Agosto de 2007

Introdução

De 07 a 14 de agosto de 2007 a Diretora Executiva da ARTICLE 19 e a Coordenadora do escritório da ARTICLE 19 no Brasil realizaram uma missão de pesquisa e advocacia, cujo objetivo foi analisar o atual estado da liberdade de expressão, inclusive da liberdade de informação, no Brasil. No decorrer da missão foram realizados encontros com vários representantes da sociedade civil, dos veículos de comunicação social, jornalistas e agentes e funcionários públicos, inclusive membros do Congresso. Abaixo apresentamos um sumário das conclusões desta missão.

ARTICLE 19 encontrou uma sociedade civil impressionante e inspiradora, com um grande número de organizações nacionais e jornalistas trabalhando pelos direitos da comunicação e temas relacionadas à mídia. O vibrante ambiente gerado ao redor de seu trabalho certamente dará lugar a propostas criativas e duradouras para a promoção e defesa da liberdade de expressão e informação no Brasil.

A ARTICLE 19 entende importante e oportuno o compromisso do governo federal de lançar uma TV pública em dezembro de 2007 e espera que tal comprometimento com o serviço público seja refletido no ato final constitutivo da referida emissora. Congratulamos também a abertura demonstrada pelo governo para discutir a organização de uma Conferência Nacional de Comunicação através de consultas e com a participação de grupos da sociedade civil e da mídia, e pedimos ao governo que transforme essa oportunidade em real instrumento de proteção da liberdade de expressão, inclusive através do apoio materializado em ato do poder executivo e disponibilização de fundos que garantam bases sólidas para a realização de tão importante evento.

ARTICLE 19 também tomou conhecimento com satisfação das medidas adotadas pelo governo brasileiro para fortalecer a transparência entre os ministérios e demais órgãos da administração pública federal, inclusive pela criação do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e dos portais da Transparência e e-Gov.

No entanto, conforme detalhado a seguir, a ARTICLE 19 também gostaria de expressar extrema preocupação em relação à situação da liberdade de expressão no Brasil; situação que julgamos séria e que pede medidas urgentes que visem a proteção e defesa deste direito.

1. Ausência de marco legal adequado

A legislação brasileira relativa à liberdade de expressão e informação é, na melhor das hipóteses, incompleta e, na pior, seriamente problemática. Enquanto o direito à liberdade de expressão e acesso à informação é protegido pelo artigo 5º da Constituição Federal, os entes legislativos brasileiros têm falhado em traduzir estes direitos em leis suficientemente fortes que os protejam de forma efetiva. As normas em vigor muitas vezes datam de décadas passadas, períodos em que regimes não-democráticos estavam no poder.

As principais leis que regem o funcionamento dos veículos de comunicação social no Brasil são a Lei de Imprensa de 1967 e o Código de Telecomunicações de 1962.

Ambas as normas foram adotadas pela ditadura militar e contêm uma série de dispositivos repressivos, típicos de regimes autoritários. Embora muitos destes dispositivos não tenham sido aplicados nos últimos anos, é inaceitável que uma democracia de 20 anos seja incapaz de revogar de forma definitiva tais normas autoritárias. Além disso, o Código de Telecomunicações encontra-se tecnologicamente ultrapassado.

As duas referidas leis foram repetidamente modificadas por um significativo número de normas posteriores, mas nunca inteiramente revogadas, embora no caso do Código de Telecomunicações cerca de 2/3 de seus artigos originais já

tenham sido revogados. O grande número de leis esparsas regulando temas específicos na área tem criado uma situação de incerteza legal, na qual prevalecem interpretações divergentes e disposições duvidosas que abrem espaço para abusos contra a liberdade de expressão.

Recomendações:

Estas normas desatualizadas contrariam padrões internacionais e regionais relativos à liberdade de expressão. Existem muitos projetos de lei para revisão de tais normas, mas nenhum deles alcançou ainda progressos reais e definitivos. Assim como em muitos outros temas, o processo legislativo parece estar travado, o que prejudica grandemente a efetiva proteção da liberdade de expressão.

1. Pedimos ao governo e aos membros do congresso que tomem medidas imediatas para preencher o vácuo legal existente e priorizar a adoção de um marco regulatório para a liberdade de expressão no Brasil; um marco que esteja de acordo com a posição internacional ocupada pelo país.
2. Toda e qualquer legislação adotada na área deve obedecer a padrões internacionais, ou seja, deve aplicar apenas restrições legítimas à liberdade de expressão e tais restrições devem ser adotadas a partir da observação e respeito aos direitos humanos, especialmente aqueles relativos à pluralidade, diversidade, acesso à informação, participação pública e controle social.

2. Ameaças ao pluralismo e diversidade na mídia

Um importante padrão internacional relativo à liberdade de expressão é aquele relativo ao pluralismo e diversidade na mídia. A Corte Inter-Americana de Direitos Humanos considera que a liberdade de expressão exige que “os veículos de comunicação social estejam potencialmente abertos a todos sem discriminação ou, mais precisamente, que não existam indivíduos ou grupos que estejam excluídos do acesso a tal mídia¹”.

Esta posição tem sido reconhecida por órgãos e cortes regionais e internacionais que têm também se manifestado sobre os vários componentes do pluralismo e da diversidade, como a existência de três sistemas de radiodifusão (público, privado e comunitário), a necessidade de pluralismo de fontes ou a existência de órgãos reguladores absolutamente independentes.

Infelizmente, a atual situação brasileira está longe de satisfazer padrões internacionais nesta área. Os veículos de comunicação social estão concentrados nas mãos de poucos, em violação ao direito da população de receber informação sobre assuntos de interesse público de uma variedade de fontes.

¹ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985, Serie A, No. 5, parágrafo 34.

Esta falta de pluralismo decorre principalmente de dois fatores que moldam o contexto da mídia no Brasil:

- a ausência de políticas regulatórias que apóiem o desenvolvimento de veículos independentes, em especial de veículos não-comerciais e comunitárias; e
- um alto grau de concentração da propriedade dos veículos de comunicação social.

O governo federal comprometeu-se a lançar um canal de TV pública no final de 2007, sendo que até o momento inexistente um sistema público de radiodifusão no Brasil. Grupos da sociedade civil querem assegurar-se de que este canal seja o ponto de partida para a criação de um verdadeiro sistema público no país. Neste contexto, padrões internacionais sobre o tema devem ser lembrados, como: (i) a criação de estruturas apropriadas que assegurem sua independência, como Conselhos plurais e autônomos; (ii) a adoção de esquemas de financiamento que garantam o livre fluxo de informações e idéias e a promoção do interesse público; e finalmente, (iii) processos de prestação de contas que tornem os radio-difusores responsáveis perante o público, tanto em relação ao conteúdo transmitido como em relação aos recursos gastos.

A radiodifusão sonora ou de sons e imagens, de acordo com padrões internacionais, deve ser protegida contra interferências políticas ou comerciais. Independência e diversidade devem ser respeitadas. Seu conteúdo “deve servir ao interesse público e, em particular, ser equilibrado e imparcial²”.

Em relação à atual situação da mídia privada no Brasil, grupos da sociedade civil local encontram-se bastante preocupados com a concentração da sua propriedade, que tais grupos consideram a principal ameaça à diversidade. Seis empresas de mídia controlam o mercado de TV no Brasil, um mercado que gira mais de 3 bilhões de dólares por ano. A Rede Globo detém aproximadamente metade deste mercado, num total de 1590 bilhões de dólares. Estas seis principais empresas de mídia controlam, em conjunto com seus 138 grupos afiliados, um total de 668 veículos midiáticos (TVs, rádios e jornais) e 92% da audiência televisiva; a Globo, sozinha, detém 54% da audiência da TV (em um país em que 81% da população assiste à TV todos os dias, numa média de 3,5 horas por dia)³.

A Corte Inter-Americana de Direitos Humanos reconheceu que a liberdade de expressão requer a existência de uma mídia livre e pluralista também no sistema privado de radiodifusão:

“É a mídia de massa que faz o exercício da liberdade de expressão uma realidade. Isto significa que as condições de seu uso devem estar de acordo com as exigências de tal liberdade; como consequência devem existir, *inter alia*, uma pluralidade de meios de comunicação, a proibição de

² Modelo de Lei sobre Sistema Público de Radiodifusão, ARTICLE 19, 20 de junho de 2005, Introdução

³ Os Donos da Mídia, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2006, disponível em <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>

monopólios em qualquer forma, e garantias para proteção da liberdade e independência dos jornalistas⁴”.

A *Declaração Inter-Americana de Princípios sobre Liberdade de Expressão* também exige, em seu Princípio 12, medidas que visem limitar monopólios e oligopólios:

“Os monopólios ou oligopólios na propriedade e no controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis sobre concorrência desleal, pois conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação pelos cidadãos. Em nenhum caso estas leis devem aplicar-se exclusivamente aos meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem observar critérios democráticos que garantam a igualdade de oportunidades de acesso para todos os indivíduos”.

Como a ARTICLE 19 indicou em sua *Submissão à Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos: Padrões Internacionais sobre Regulamentação da Radiodifusão*⁵, “pelo menos três tipos de pluralismo ou diversidade relacionados à mídia têm sido identificados: de conteúdo, de veículo e de fonte. [...] A ausência de pluralismo de fonte, refletida no crescente fenômeno da concentração de propriedade da mídia, pode impactar de diferentes formas sobre conteúdos, assim como sobre a independência e qualidade da mídia”.

Recomendações:

1. O governo deve estabelecer um processo participativo e pluralista para definir o modelo a ser adotado para o canal de TV público que será em breve lançado
2. Estas discussões e a criação da primeira emissora de TV pública devem ser a semente para a criação de um sistema público de radiodifusão que forneça conteúdo de interesse público e seja operado de acordo com os princípios da diversidade e da independência
3. Soluções para a questão da concentração da propriedade dos meios de comunicação social devem ser consideradas pelo governo, inclusive através: da adoção e efetiva aplicação de regras claras e justas sobre concentração da propriedade que preservem e protejam o interesse público na radiodifusão; e da utilização da diversidade como critério para concessão de novas licenças de rádio e TV, assim como, em casos significativamente sérios, para a renovação de licenças.
4. Os sistemas público, privado e comunitário devem ser mutuamente complementares e assegurar o livre fluxo de idéias e opiniões vindos de diferentes grupos e regiões, representativos da riqueza da diversidade observada na sociedade brasileira

⁴ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, parágrafo 34.

⁵ Submissão à Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos: Padrões Internacionais sobre Regulamentação da Radiodifusão, ARTICLE 19, 18 de julho de 2007, página 6

3. Radiodifusão Comunitária sob Ameaça

A democracia exige que o estado crie um ambiente no qual diferentes tipos de radio-difusores - aí incluídos radio-difusores públicos, comerciais e comunitários - possam prosperar. Infelizmente, este não é o caso do Brasil, onde milhares de rádios comunitárias ainda aguardam a atribuição de licenças em um processo lento, ineficaz e punitivo.

ARTICLE 19 reconhece o direito do estado de regular o acesso ao espectro de frequências. No entanto, o processo estabelecido para obtenção de licenças de radiodifusão sonora comunitária claramente não condiz com as melhores práticas estabelecidas no âmbito internacional nesta área.

Entre os problemas verificados pela ARTICLE 19 encontram-se:

- A aprovação final das licenças demora em média 3,5 anos após 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 2568 que solicitaram registro. Na cidade de São Paulo, onde a habilitação foi aberta somente em dezembro 2006, não existe hoje nenhuma rádio comunitária operando com licença. 193 rádios inicialmente se registraram para participar do processo de licenciamento quando a habilitação foi aberta. À época da missão da ARTICLE 19, 117 delas ainda estavam engajadas no processo e esperando por suas licenças.
- Existe hoje apenas um canal atribuído ao setor de radiodifusão comunitária, embora exista um movimento para eventualmente expandir esse número para um canal adicional. A legislação que regula as rádios comunitárias no Brasil estabeleceu um mesmo e único canal para sua operação em todo o território nacional. A lei também estabelece que a potência máxima com que elas podem transmitir é de 25 watts e cobertura de um quilometro quadrado; Adicionalmente, a norma requer uma distância mínima de quatro quilômetros entre cada rádio. Conjuntamente, estes fatores limitam significativamente o número de licenças que podem ser atribuídas ao setor comunitário.
- Como consequência do uso do critério geográfico para determinar a concessão de licenças, conflitos tem surgido no processo de legalização: um grande número de rádios podem ter que competir entre si para obter a licença para uma mesma área de transmissão, de forma a gerar tensões e tornar o processo ineficaz.
- De acordo com dados da polícia federal, 1800 rádios comunitárias foram fechadas desde o início deste ano e seus equipamentos confiscados. Organizações da sociedade civil e advogados têm argumentado que a operação sem licença não constitui crime; em uma importante decisão judicial recente, um juiz afirmou que realmente a operação de rádios comunitárias sem licença não constitui ato criminoso, apenas ilícito civil.

- Segundo rádio-difusores e sociedade civil, algumas autoridades federais, especialmente a polícia e a ANATEL, tem raramente participado das reuniões das mesas de trabalho que tem discutido o licenciamento em São Paulo desde o final de 2006.
- Existem informações de que um número crescente de rádios tem sido operado por igrejas evangélicas e políticos locais, provavelmente como resultado de um vácuo de políticas públicas apropriadas para a área e em razão do burocrático processo de regularização imposto à radiodifusão comunitária.

ARTICLE 19 documentou o caso de uma rádio comunitária que servia aos interesses e necessidades dos moradores de uma região do Jabaquara. Seu equipamento foi confiscado em abril de 2007, embora a rádio não estivesse transmitindo na época e o equipamento sequer estivesse conectado (não há sequer eletricidade disponível no local). A rádio já havia sido fechada em março de 2005 por operar sem licença e seu equipamento foi também naquela ocasião apreendido (e até hoje ainda não foi devolvido). Após este primeiro fechamento, os responsáveis pela rádio decidiram entrar com o pedido de licenciamento e suspenderam suas transmissões.

Uma importante voz servindo às necessidades de uma população já empobrecida e vulnerável tem, assim, permanecido calada nos últimos dois anos.

“As rádios comunitárias falam de coisas que interessam à comunidade. Nós prestamos serviços e informamos as pessoas. Falamos sobre as enchentes que vem chegando e alertamos os moradores, porque as águas aqui podem matar pessoas e destruir tudo que elas possuem. Falamos sobre coleta de lixo. Temos programas para os idosos. Até a prefeitura já fez uso dos nossos microfones para dar informação às pessoas. A Polícia Federal veio até a rádio falar sobre desarmamento na época da campanha...”⁶”

Desde o fechamento da rádio, três rádios evangélicas foram criadas no seu raio de quatro quilômetros. Estas rádios estão operando sem licenças e com baixa potência.

O governo parece estar lavando as mãos da crise em que se encontram as rádios comunitárias, situação essa que o próprio governo ajudou a criar ao estabelecer um processo deficiente e excessivamente burocrático para sua legalização. O grande número de pedidos de licenciamento - muito superiores ao que poderá ser atribuído em razão da existência de um único canal disponível - carece de revisão apropriada e acompanhamento adequado nos níveis federal e municipal, com discussões abertas entre as prefeituras, rádios comunitárias e associações. Este é um problema que não será solucionado sem comprometimento imediato para acelerar de forma urgente o processo de legalização.

⁶ Entrevista com rádio-difusor comunitário

“Nós nos sentimos enganados e numa armadilha... Estamos desenvolvendo um trabalho importante, por que não somos apoiados? Por que o tema da TV digital foi resolvido tão rápido e o nosso problema ainda não?”

A falta de vontade ou habilidade do congresso e do governo brasileiro para tratar a situação de forma satisfatória é particularmente absurda em vista do alegado comprometimento do Brasil na luta contra desigualdades sociais e em vista da posição pessoal do Presidente Lula na arena internacional. As rádios comunitárias têm um importante papel na área do desenvolvimento comunitário, reconhecido em toda parte, inclusive no âmbito internacional.

Recomendações:

O lento processo de regularização adotado para rádios comunitárias está no centro da difícil situação da radiodifusão comunitária, assim como o baixo número de canais disponibilizados e um processo decisório para alocação de frequências bastante falho. Neste contexto, ARTICLE 19 recomenda:

1. Aceleração dos processos de regularização, inclusive com o aumento do número de funcionários alocados para tal tarefa
2. Extensão da habilitação para os municípios ainda não atendidos
3. Fortalecimento do diálogo entre governo e rádios comunitárias e suas associações, inclusive com a participação regular e constante nas reuniões de trabalho destinadas a acompanhar e avaliar o sistema em uso e discutir eventuais problemas
4. Aplicação das normas regionais e internacionais relativos à prática dos estados no que tange à alocação de frequências (refletidas, *inter alia*, nas leis nacionais e decisões das cortes domésticas), como por exemplo:
 - 4.1 Um processo deveria ser estabelecido para desenvolvimento de um plano de frequências para os canais destinados à radiodifusão a fim de promover sua melhor utilização como forma de garantir a diversidade. Tal processo deve ser aberto e participativo e deve ser supervisionado por um órgão protegido contra interferências políticas e comerciais. O plano de frequências, uma vez adotado, deve ser publicado e disseminado amplamente.
 - 4.2 O plano de frequências deve assegurar que os canais sejam divididos de forma equitativa, e de acordo com o interesse público, entre os três sistemas de radiodifusão (público, privado e comunitário), entre os dois tipos de radio-difusores (de som - rádios, e de som e imagem - TV) e entre difusores de diferente alcance geográfico (nacionais, regionais e locais).
 - 4.3 Um plano de frequência pode determinar que algumas frequências sejam reservadas para uso futuro por determinadas categorias de difusores, de forma a garantir diversidade e acesso equitativo às frequências no decorrer do tempo.

⁷ Entrevista com rádio-difusor comunitário

4. Difamação e Indenizações

ARTICLE 19 também está preocupada com o alto número de casos de indenização por danos morais contra jornalistas e veículos de comunicação social e com a natureza destes casos. Alguns aspectos particularmente preocupantes são os seguintes:

- **Alto número de casos:** Advogados e jornalistas estimam que hoje exista cerca de uma ação de indenização para cada jornalista trabalhando nos 5 principais grupos de comunicação no país (Globo, Abril, Estado e Editora Três). Se provada correta, tal proporção configuraria um recorde mundial.
- **Elevado valor das indenizações:** Em 2003, a média das indenizações encontrava-se em torno de R\$ 20.000. Em 2007 o valor médio das indenizações pulou para R\$ 80.000. (Em comparação, o salário médio de um jornalista brasileiro é de cerca de R\$ 1500). Enquanto grandes veículos são capazes de se proteger contra tais ações, a situação torna-se mais complicada em relação a veículos menores e jornalistas individuais.
- **Corrupção e oficiais públicos:** Vários casos de indenização por danos morais trazidos ao conhecimento da ARTICLE 19 referem-se a investigações sobre corrupção, tema de claro interesse público, e envolvem políticos e juízes; estas são exatamente as pessoas que deveriam demonstrar maior tolerância ao escrutínio da mídia em razão da função que exercem.
- **Decisões liminares com efeito de censura prévia:** Um número significativo de decisões liminares concedidas por juízes de primeira instância têm constituído censura, inclusive censura prévia, em situações nas quais informações sobre os autores das ações judiciais são proibidas de serem publicadas.
- **Decisões revogadas pelas instâncias superiores e pelo Supremo:** Enquanto jornalistas e associações de mídia reconhecem que a ausência de treinamento e qualificação adequada podem resultar em um jornalismo de baixa qualidade, eles apontam também para o fato de que a maioria dos casos de danos morais / difamação resultam de abuso de poder. Esta posição parece ser confirmada pelo grande número de decisões modificadas em grau de recurso. De acordo com advogados que têm monitorado casos de indenizações por danos morais contra a mídia, o Supremo Tribunal Federal revoga cerca de 80% das decisões julgadas procedentes em instâncias inferiores. Esta alta porcentagem indica que existe um certo padrão de decisões inadequadas que podem ser atribuídas ao conhecimento insuficiente dos limites da liberdade de expressão e / ou ao alto nível de pressão sofrida no âmbito local pelos juízes. Além disso, quando um caso finalmente chega ao STF, muito do prejuízo à liberdade de expressão já se materializou, uma vez que um caso pode levar 10 anos para ser levado em recurso e referida corte.

O alto número de casos de indenização por danos morais, assim como seu montante, limitam de forma significativa o livre fluxo de informação e idéias no país. Muitos jornalistas entrevistados admitiram que a auto-censura tornou-se uma das “principais doenças” no interior das redações brasileiras, como forma de tentar evitar os altos custos de processos judiciais.

A mídia tem um papel central na ampliação do direito do público de saber, na disponibilização de um fórum para debate público de temas que preocupam aos cidadãos e no monitoramento para promoção da prestação de contas e responsabilização do governo.

Segundo os tratados internacionais de direitos humanos, o direito à liberdade de expressão pode ser limitado, inclusive para proteção da reputação de outros. No entanto, estas normas restritivas e seu uso devem passar por um teste para garantir sua correta aplicação em casos concretos. Esse teste parece não estar sendo observado nos casos mencionados, por exemplo:

- A existência de normas sobre difamação e danos morais não pode ser justificada se seu propósito é impedir críticas legítimas a oficiais públicos ou para impedir a publicização de casos de corrupção e outras improbidades.
- O objetivo das soluções legais ou judiciais utilizadas contra declarações difamatórias é remediar o prejuízo sofrido pelo autor em sua reputação, e não a punição dos responsáveis pela declaração.
- Compensações financeiras não devem nunca ser desproporcionais ao dano e devem tomar em conta soluções não pecuniárias, como respostas, a veiculação pelo réu de um programa desenvolvido pelo autor, etc.
- Decisões liminares não devem ser utilizadas antes da publicação, a fim de suspendê-la. Apenas em casos verdadeiramente excepcionais a continuidade da circulação ou veiculação de uma dada notícia / programa deve ser proibida, por decisão judicial, e sob condições bastante específicas.

Recomendações:

1. Programas de capacitação devem ser desenvolvidos com juízes de primeira instância para discutir o tema das indenizações por danos morais e difamação e diretrizes claras deveriam ser adotadas para definição dos montantes indenizatórios
2. Soluções não pecuniárias devem ser priorizadas. Indenizações devem ser utilizadas apenas quando outras soluções sejam insuficientes para remediar o dano causado pelas declarações difamatórias. O montante das indenizações deveria obedecer a um teto a ser aplicado unicamente aos casos mais graves
3. Por fim, ARTICLE 19 gostaria de encorajar a mídia a desenvolver e estabelecer, no interior dos próprios veículos e no meio do setor, sistemas e procedimentos significativos e efetivos de auto-regulação, tais como: treinamentos profissionais, padrões para reportagens, ombudsman, mecanismos de reclamação, um comitê de ética, etc. Assim como as demais, essa recomendação segue práticas adotadas pela mídia em diversos países ao redor do mundo. Durante toda sua

missão, ARTICLE 19 observou uma certa desconfiança entre a mídia brasileira, de um lado, e setores da sociedade civil e do público em geral, de outro. Os meios de comunicação parecem sofrer de descrédito e enfrentar suspeitas em relação às suas verdadeiras intenções. ARTICLE 19 espera que alguma forma de processo reconciliatório tenha lugar entre a mídia e a sociedade civil brasileiras, impulsionado talvez por associações de mídia e de jornalistas e pelas organizações da sociedade civil.

5. Violência contra jornalistas

Entrevistas com profissionais da mídia demonstraram que a violência contra jornalistas ainda é bastante presente no Brasil, mas sua real extensão e caracterização talvez ainda sejam pouco dimensionadas e avaliadas. Tal violência engloba homicídios, agressões físicas e ameaças. Além disso, a possibilidade de ataques através de ações judiciais pode representar violência mental, psicológica e econômica.

Jornalistas e representantes da sociedade civil organizada que se encontraram com a ARTICLE 19 ressaltaram a situação especialmente difícil dos jornalistas e profissionais da mídia atuantes em pequenos veículos no norte do país, por exemplo no estado da Bahia, que estão particularmente vulneráveis a atos de violência e ameaça. Aqueles trabalhando em veículos nacionais ou regionais, em sua maioria com sede nas capitais estaduais, embora não imunes a ameaças e ataques, estão em certa medida sob menor risco de agressões físicas e mais sujeitos à possibilidade de ações judiciais. Em geral, os entrevistados indicaram que ameaças diretas são mais comuns contra a mídia impressa e rádios, e muito menores em relação à mídia televisiva.

As diferentes metodologias utilizadas para monitoramento dos casos de violação à liberdade de imprensa pelos diferentes atores locais envolvidos nesse tipo de trabalho dificulta a visão panorâmica da situação e uma avaliação exata da extensão dos atos de violência, seu número e tipo. Algumas pessoas e associações que buscam acompanhar esses casos indicaram que o pequeno número de profissionais envolvidos e o fato de que muitos dos casos ocorrem em regiões distantes são fatores que podem contribuir para um sub-dimensionamento do problema e dos abusos.

O número total de ataques à liberdade de expressão no país em 2006, reportados por diferentes organizações, variaram entre 8 (Associação Nacional de Jornais - ANJ) e 68 (Federação Nacional de Jornalistas - FENAJ). Enquanto a ANJ não computou assassinatos em 2006, a FENAJ relatou 4 casos.

Em geral, os casos de violência contra jornalistas referem-se à publicação ou veiculação dos resultados de reportagens investigativas sobre corrupção e outras irregularidades cometidas por autoridades públicas. O crime organizado, políticos e policiais corruptos foram indicados como os principais perpetradores dessa violência.

Um jornalista entrevistado pela ARTICLE 19 afirmou que o número de ameaças e casos de violência contra jornalistas computados no país só não é maior porque seu trabalho é restringido internamente por editores e donos de veículos. Artigos e programas controversos são impedidos de serem publicados ou ir ao ar por uma espécie de auto-censura. Esta auto-censura é causada tanto por medo como por conflito de interesses.

Recomendações:

1. Todos os casos de violência contra profissionais da mídia devem ser devidamente investigados e os culpados identificados e responsabilizados
2. Programas de proteção à testemunha que beneficiem jornalistas e denunciadores de casos de corrupção, violência e outras formas de abuso de poder devem ser fortalecidos
3. Organizações da sociedade civil, sindicatos de jornalistas, associações de jornais e outros atores deveriam revisar o foco e extensão de sua cobertura dos casos de violência conjuntamente, com vistas a identificar possíveis áreas não-atendidas (como regiões geográficas sem acompanhamento, tipo de profissionais acompanhados, acompanhamento posterior das denúncias, ações que busquem modificar o quadro atual, etc.) e desenvolver mecanismos para solucionar tais falhas. Associações de jornalistas e similares devem encorajar jornalistas a denunciar casos de repressão e ameaças para que um panorama mais preciso da situação brasileira possa ser traçado. Sempre que uma associação não possa trabalhar em um dado caso em razão de seu mandato ou de suas definições, tal caso deveria ser encaminhado a outros atores melhor habilitados a prestar atendimento naquela situação. Esta estratégia é utilizada por organizações de direitos humanos em vários países e no âmbito internacional.
4. Veículos de comunicação social devem dar publicidade às conclusões dos relatórios sobre ataques à liberdade de imprensa e contra jornalistas elaborados pelos sindicatos, união de jornalistas, união de jornais, e outras associações.

6. Promessas de acesso à informação ainda a serem cumpridas

O acesso à informação é garantido pela Constituição de 1988, mas sua implementação é limitada em razão da ausência de regulamentação específica que detalhe os procedimentos e prazos aplicáveis.

Apesar dos esforços de alguns membros do legislativo, uma lei federal sobre acesso à informação ainda não foi aprovada, ao mesmo tempo em que outras normas em vigor seriamente comprometem o direito constitucionalmente reconhecido à população brasileira de aceder a informações públicas.

A Lei 11.111/ 2005, por exemplo, oferece regulamentação bastante falha a esse direito. Ela dispõe sobre os critérios e classificação de documentos como confidenciais, mas deixa de detalhar como a proteção do acesso deve ter lugar. Em regimes adequados de acesso à informação, pouco importa se um documento é ou não classificado como confidencial porque tal classificação é

irrelevante para a questão se o público deve ou não ter acesso às informações nele contidas. Requisições para aceder a um documento devem ser analisadas caso a caso e os órgãos públicos devem analisar se o acesso àquelas informações resultará em dano a um interesse legítimo (o chamado “teste de dano”), assim como deverá analisar se tal dano é maior que o interesse público a ser protegido com sua divulgação (o “teste do interesse público”). Esquemas classificatórios são apenas relevantes para o funcionamento interno de órgãos públicos (por exemplo, um funcionário público pode precisar de permissão de um oficial superior para fornecer uma informação que tenha sido marcada como sensível). Sob a atual legislação em vigor, no entanto, os dispositivos da Lei 11.111 podem ser utilizados para impor limitações injustificadas à liberdade de informação.

O Deputado Federal Reginaldo Lopes apresentou à Câmara um projeto de lei sobre acesso à informação em 2003. Embora tal projeto possa ser aprimorado, sua linguagem observa os princípios de acesso à informação e está, em geral, de acordo com os padrões internacionais aplicáveis à matéria.

O projeto de lei está pronto para apresentação ao plenário da Câmara desde 2004. No entanto, ele não foi apreciado e votado até o momento. Este é mais um caso em que o processo legislativo encontra-se travado e sem andamento, com efeitos sobre a própria consolidação da democracia brasileira.

O projeto do Sr. Lopes inclui de forma clara a afirmação do direito de acesso à informação; expressamente estipula sua aplicação a múltiplas formas de mídia em que possa se encontrar armazenada a informação; estabelece a adoção de uma tabela de custos definida de antemão e cujos valores estejam limitados à reprodução e processamento da informação; estabelece disposições sobre o processamento de pedidos de informação de forma ágil; e, por fim, garante a oportunidade de recurso contra denegação de pedidos de informação. Aprimoramentos ao texto do projeto de lei poderiam incluir a criação de um órgão independente para supervisionar o regime de acesso público, que já se mostrou instrumento útil para garantir a efetiva aplicação das normas de acesso à informação em países que já adotaram leis na área.

Iniciativas do governo federal, como o programa de e-Gov e o Portal da Transparência, demonstram que passos iniciais têm sido dados para trabalhar a questão do direito de acesso e são bastante bem-vindas. No entanto, seu impacto tem sido limitado especialmente por sua alta dependência em relação a tecnologias e à internet, ferramentas ainda inacessíveis a um número imenso de brasileiros.

Também reconhecemos e congratulamos os órgãos federais pelo desenvolvimento do sistema de controle orçamentário SIAFI, que pode vir a facilitar grandemente o monitoramento dos gastos públicos, possibilitando maior escrutínio do legislativo sobre a execução de políticas públicas e o combate à corrupção. No entanto, o sistema apenas pode ser acessado com o uso de senhas que foram disponibilizadas somente a alguns altos funcionários federais e a parlamentares.

Neste contexto, saudamos uma iniciativa do Deputado Federal Augusto Carvalho que facilita o acesso ao SIAFI por atores não-governamentais: o Sr. Carvalho forneceu sua própria senha de acesso ao SIAFI para criação do portal Contas Abertas, no qual dados financeiros complexos são analisados por economistas e informações de significativo interesse público sobre os gastos incorridos pelo poder público federal são publicadas na internet diariamente. Além disso, o Contas Abertas criou um software para propiciar maior acesso e entendimento das informações disponibilizadas pelo SIAFI.

Recomendações:

1. O governo, o congresso e grupos da sociedade civil deveriam trabalhar em conjunto para acelerar o processo legislativo e aprovar uma lei de acesso à informação num futuro próximo. Tal legislação deve observar padrões internacionais aplicáveis à legislação de acesso à informação:
 - **Máxima abertura:** presunção de que toda informação detida pelos órgãos públicos deve por princípio ser tornada pública, e esta presunção só deve ser abandonada em circunstâncias bastante limitadas
 - **Obrigação de publicar:** órgãos públicos devem estar obrigados a, sem necessidade de solicitação, publicar informações consideradas essenciais
 - **Promoção de um governo aberto:** órgãos públicos devem ativamente promover a transparência
 - **Escopo limitado das exceções:** exceções ao princípio da máxima abertura devem ser clara e restritivamente definidas e devem estar sujeitas aos testes “do dano” e “do interesse público”
 - **Processo que facilite o acesso:** pedidos de informação devem ser processados de forma ágil e justa e um mecanismo de revisão independente deve estar disponível para aqueles que desejarem questionar respostas negativas a seus pedidos de informação
 - **Custos:** indivíduos não devem ser impedidos de apresentar pedidos de informação em razão de custos excessivos cobrados para tanto
 - **Reuniões Abertas:** reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público
 - **Publicidade tem precedência:** leis que sejam incompatíveis com o princípio da máxima abertura devem ser alteradas ou revogadas
 - **Proteção de denunciante:** indivíduos que forneçam informações sobre irregularidades - denunciante - devem ser protegidos contra represálias
2. Muitos destes princípios podem e deveriam ser aplicados a disposições legais sobre acesso à informação já em vigor, constantes de legislação não-específica e de leis específicas de acesso à informação de nível estadual ou municipal
3. A cultura de segredo presente em muitos órgãos públicos deve ser urgentemente combatida através de treinamentos sobre o direito de acesso destinados a funcionários públicos, assim como pela adoção de códigos internos de acesso e abertura, inclusive com a simplificação de procedimentos e desburocratização

4. As disposições legais já em vigor que garantem o acesso a determinadas informações públicas devem ser disseminadas e seu uso e aplicação incentivados
5. ARTICLE 19 também convida movimentos sociais e organizações da sociedade civil interessadas em fortalecer o acesso de suas comunidades às informações públicas, a fazerem uso de todos os mecanismos possíveis, inclusive aqueles decorrentes de disposições legais já em vigor em leis não-específicas, como os existentes na área ambiental, de forma a aumentar o número de pedidos de informação apresentados aos órgãos específicos, assim como aqueles apresentados a órgãos estaduais e municipais já submetidos a leis de acesso. Grupos da sociedade civil deveriam fazer maior uso de medidas judiciais contra denegação de pedidos de informação e juizes deveriam ser treinados a analisar tais pedidos de maneira a garantir o respeito ao direito de acesso previsto na Constituição Brasileira e em tratados internacionais de direitos humanos

ANEXO 1

Sobre a ARTICLE 19

A ARTICLE 19 é uma organização de direitos humanos cujo mandato foca especificamente na liberdade de expressão. Criada em 1987, a organização tira seu nome do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que: *“Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”*

A ARTICLE 19 construiu sua legitimidade para trabalhar o tema a partir do uso e da especialização nos padrões internacionais de direitos humanos relativos à liberdade de expressão. Aplicamos tais princípios de forma imparcial e independente às situações e países com os quais trabalhamos.

A liberdade de expressão e acesso à informação constitui direito humano fundamental, central às liberdades individuais. A liberdade de expressão e informação é um direito que gera empoderamento, no sentido em que possibilita a proteção e o exercício de outros direitos. Ela permite que as pessoas exijam o direito à saúde, a um meio ambiente adequado, e a efetiva implementação de estratégias de redução de pobreza. Ela dá significado às democracias representativas e constrói a confiança pública nos órgãos da administração.

O acesso à informação fortalece mecanismos de responsabilização e prestação de contas de governos, de forma a possibilitar o monitoramento de processos, obrigações e ações. O acesso não só aumenta o conhecimento e participação da sociedade, mas também previne a corrupção que aflora em ambientes fechados e onde vigora o segredo. Assim, o acesso à informação tem papel fundamental no combate a problemas que são muitas vezes as causas estruturais da pobreza.

ARTICLE 19 estabeleceu uma presença no Brasil em 2006, como parte de seu processo de regionalização. O recém-inaugurado escritório local tem trabalhado em um projeto de acesso à informação que visa promover o conhecimento e debate sobre o direito de acesso à informação e a disseminação de seu uso instrumental por organizações da sociedade civil que militam em diferentes temas nas áreas de redução da pobreza, desenvolvimento e direitos humanos.