

DIREITO DE INFORMAÇÃO: DIMENSÃO COLETIVA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DEMOCRACIA

Sabrina Favero*

Wilson Antônio Steinmetz**

SUMÁRIO: *Introdução; 2 Direito de Informação e Liberdade de Expressão: Distinções e Conexões; 3 Deveres de quem detém a Informação e a Veicula; 4 Direito de Informação, Democracia e Poderes Privados; 5 Conclusão; Referências.*

RESUMO: Analisa-se o direito à informação como dimensão coletiva da liberdade de expressão. Identificam-se as similaridades e diferenças entre a liberdade de expressão e de informação, destacando a responsabilidade do agente informador e o papel da informação na participação política dos cidadãos. Com base na teoria democrática da liberdade de expressão, o objetivo é demonstrar que a informação exerce influência sobre a opinião pública e, por isso, reclama um dever estatal na proteção e promoção efetiva desse direito. Metodologicamente, adota-se uma perspectiva analítico-normativa de abordagem.

PALAVRAS-CHAVE: Coletividade; Democracia; Direito à informação; Liberdade de expressão.

THE RIGHT TO INFORMATION: COLLECTIVE DIMENSION OF FREE SPEECH AND DEMOCRACY

ABSTRACT: The right to information as a collective dimension of freedom of speech is analyzed. Similarities and differences between freedom of speech and freedom of information are identified, with special reference to the responsibility of the informing agents and the role of information in the political participation of citizens. Foregrounded on the democratic theory of freedom of speech, current paper demonstrates that information affects public opinion and claims a right from the state for its protection and promotion. The analytic and normative approach is adopted to this end.

KEY WORD: Freedom of speech; Right to information; Collectivity; Democracy.

* Mestre em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC); Servidora Pública do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Docente da Fundação Universidade do Contestado, Campus de Concórdia (SC), Brasil.

** Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Docente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul e do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Brasil; E-mail: wilson.steinmetz@gmail.com.

DERECHO DE INFORMACIÓN: DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEMOCRACIA

RESUMEN: Se analiza el derecho a la información como dimensión colectiva de la libertad de expresión. Se identifican las similitudes y las diferencias entre la libertad de expresión y de la información, destacando la responsabilidad del agente informador y el papel de la información en la participación política de los ciudadanos. Basado en la teoría democrática de la libertad de expresión, el objetivo es demostrar que la información ejerce influencia sobre la opinión pública y, por ello, reclama un deber estatal en la protección y promoción efectiva de ese derecho. Metodológicamente, se adopta una perspectiva analítico-normativa como abordaje.

PALABRAS-CLAVE: Libertad de expresión; Derecho a la información; Colectividad; Democracia.

INTRODUÇÃO

A revolução tecnológica em curso ocasiona um grande fluxo de informações que circulam no mundo de forma simultânea aos acontecimentos, o que gera repercussões imediatas nos mais diversos setores da sociedade (político, econômico, social e cultural).

Essa enorme quantidade de informação e a agilidade de transferência são fundamentais para a formação da opinião pública. A democracia, enquanto sistema de governo baseado na participação popular e no pluralismo político, serve-se da informação, na medida em que cidadãos bem informados têm melhores condições de conhecer e participar da tomada de decisões do Estado.

A questão é que informação não é sinônimo de conhecimento. O conhecimento depende de análise, verificação, comparação e juízo de valor. Às vezes, o receptor da informação não possui as condições materiais e nem mesmo as competências intelectuais para a avaliação crítica. Além disso, há que se considerar que nem sempre a informação posta à disposição das pessoas é imparcial e nem sempre o objetivo é contribuir para a formação de uma razão pública, mas sim influenciar as atitudes das pessoas, seja com propósitos culturais, políticos, ideológicos ou até mesmo financeiros.

A informação é poder e, por essa razão, o direito à informação, componente da liberdade de expressão, não pode ser concebido em uma perspectiva apenas individual. Ele há de ser considerado também em uma perspectiva coletiva.

O objetivo desse estudo é analisar a face coletiva do direito de informação, em uma perspectiva democrática, bem como demonstrar que a liberdade de expressão é informada por outros princípios, como a igualdade, razão pela qual não é um direito absoluto, admitindo, assim, ponderações perante outros direitos.

Para tanto, adota-se uma metodologia analítica de abordagem e organiza-se a exposição da seguinte forma: inicia-se com uma delimitação do conteúdo do direito à informação e sua conexão com a liberdade de expressão; a seguir, investigam-se os deveres do agente informador; e, por fim, analisa-se a relação entre informação e participação política.

2 DIREITO DE INFORMAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO: DISTINÇÕES E CONEXÕES

A Constituição Federal (CF) estabelece o direito à informação como um direito fundamental individual⁰¹. No entanto, há que se ponderar que se trata também de um direito coletivo, pois, além de estar ligado a valores libertários, ele possui um caráter democrático.

Apesar da confusão conceitual relativa às expressões “liberdade de expressão”, “liberdade de informação” e “liberdade de imprensa”, muitas vezes tratadas de forma equivocada como sinônimos, a doutrina brasileira diferencia-as, estabelecendo a liberdade de expressão como gênero, do qual são espécies a liberdade de expressão em sentido estrito e a liberdade de informação.

Barroso argumenta que a liberdade de informação é espécie do gênero liberdade de expressão em sentido amplo. Mas há utilidade na diferenciação, pois a liberdade de informação tem compromisso com a verdade, ainda que subjetiva e liberdade de expressão não. Além dessas duas, há uma terceira locução - a “liberdade de imprensa” -, que se refere à liberdade dos “[...] meios de comunicação em geral (não apenas impressos, como o termo poderia sugerir) de comunicarem fatos e ideias, envolvendo, deste modo, tanto a liberdade de informação como a de expressão”⁰².

⁰¹ Segundo o art. 5º, XIV, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

⁰² BARROSO, Luís Roberto. Colisão ente liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei da Imprensa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 235, jan./mar. 2004, p. 19.

Segundo Chequer, a liberdade de expressão em sentido estrito refere-se a ideias e opiniões e não está necessariamente vinculada à verdade, enquanto que a liberdade de informação tem relevância pública porque interfere na formação da opinião pública, e, assim, tem compromisso com a verdade. Já a liberdade de imprensa é uma forma “de exteriorização das liberdades de expressão e de informação conferidas aos meios de comunicação em geral, abrangendo tanto a liberdade de informação (fatos) quanto a liberdade de expressão em sentido estrito (ideias, pensamentos etc.)”⁰³.

A confusão entre as expressões é compreensível na medida em que as cartas internacionais de direitos humanos englobam em um só ambos os direitos. De fato, a Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece no art. 19 que

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão⁰⁴.

O art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos também inclui o direito à informação na liberdade de expressão. Na seção 2, consta:

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha⁰⁵.

Segundo Rodrigues Júnior, a Declaração incluiu o direito de informação na liberdade de expressão. Para ele, tais direitos compreendem: “[...] a) o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões; b) o direito de investigar; c) o direito de receber informações e opiniões; e e) o direito de difundir, sem consideração de fronteiras, tais informações e opiniões (ou ideias)”⁰⁶.

A liberdade de expressão é fruto de um direito geral de liberdade e tem raiz nas revoluções oitocentistas que se impuseram contra a tirania do Estado absolutista,

⁰³ CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 12-17.

⁰⁴ UNITED NATIONS. Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

⁰⁵ BRASIL. Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

⁰⁶ RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. Liberdade de expressão e liberdade de informação: limites e formas de controle. Curitiba: Juruá, 2009, p. 59.

mas ganhou novos contornos com a passagem do modelo de Estado liberal para o social e, atualmente, ao Estado Democrático de Direito.

Se originalmente surgiu como um direito individual limitador do poder estatal, hoje, ela deve ser compreendida também como um direito prestacional. De fato, as insuficiências do Estado liberal em equacionar as mazelas advindas da Revolução Industrial e o trauma experimentado com a Segunda Guerra Mundial desencadearam um debate sobre a condição humana, culminando no reconhecimento universal de direitos humanos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nessa perspectiva, percebeu-se que não apenas o Estado poderia ser um perigo ao desenvolvimento do indivíduo, como também a sociedade. Isso levou à percepção de que, além de abstenções, os Estados deveriam agir na proteção e promoção de interesses.

Esse fenômeno repercutiu na liberdade de expressão. Fiss lembra a existência de duas teorias que procuram explicá-la: a libertária e a democrática. A primeira sustenta que se trata de uma proteção da autoexpressão, isto é, dá ênfase ao emissor do discurso. A segunda prega que se trata de uma proteção à autodeterminação coletiva em que a ênfase recai sobre o receptor do discurso⁰⁷.

Essas teorias foram construções do direito norteamericano. Segundo a libertária, “[...] o Estado não deve intervir na matéria, deixando por conta do mercado a formatação do tema [...]. Outra, em sentido completamente antagônico, entende que o Estado deve ter uma participação ativa na ordenação da matéria (teoria democrática ou ativista)”⁰⁸.

É nesse novo panorama que se insere o direito à informação, que tem na coletivização um princípio básico, pois “O próprio processo informativo é massivo, é coletivo, visa a atingir um número considerável de pessoas”⁰⁹.

Com o intuito de sistematizar o direito à informação, Carvalho propôs a seguinte definição:

[...] é o sub-ramo do direito civil, com assento constitucional, que regula a informação pública de fatos, dados ou qualidades referentes a

⁰⁷ FISS, Owen M. A ironia da liberdade de expressão: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Tradução e prefácio de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 29-30.

⁰⁸ CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 26.

⁰⁹ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de informação e liberdade de expressão. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 157.

pessoa, sua voz ou sua imagem, à coisa, a serviço ou a produto, para um número indeterminado e potencialmente grande de pessoas, de modo a poder influir no comportamento humano e contribuir na sua capacidade de discernimento e de escolha, tanto para assuntos de interesse público, como para assuntos de interesse privado mas com expressão coletiva¹⁰.

Mendel vê importantes benefícios sociais no direito de informação. “Ele pode oferecer valioso embasamento para a democracia, alimentando a capacidade das pessoas de participar de forma efetiva e cobrar dos governos”¹¹.

A informação posta à disposição das pessoas pode ter natureza pública ou privada. Batista define a informação pública como

[...] um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade¹².

No Brasil, no que concerne à informação pública, a própria lei estabelece uma série de diretrizes, como o princípio da publicidade dos atos administrativos e do processo judicial, o princípio da prestação de contas e, recentemente, a Lei 12.527/2011, que regula o acesso à informação pública¹³.

É na esfera privada, entretanto, que se estabelecem os maiores conflitos envolvendo a liberdade de expressão e o direito de informação, sobretudo quando se está diante de direitos de personalidade, como intimidade e vida privada.

A questão da interferência da liberdade de expressão e de informação na esfera privada das pessoas refere-se ao conflito entre direitos fundamentais, pois se trata de bens protegidos constitucionalmente.

¹⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de informação e liberdade de expressão. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 144.

¹¹ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 162.

¹² BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 40.

¹³ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

3 DEVERES DE QUEM DETÉM A INFORMAÇÃO E A VEÍCULA

Observa-se que o direito à informação é composto de liberdades de informar e de informar-se, isto é, perspectivas que se distinguem entre o emissor e o receptor da mensagem. No que concerne à liberdade de informar, o que diferencia a liberdade de expressão em sentido estrito e a liberdade de informação é a verdade, requisito exigido apenas da última. Indaga-se, no entanto, a que verdade deve submeter-se a liberdade de informação, vista da perspectiva do emissor da mensagem.

A verdade exigida na liberdade de informação não é aquela irrefutável, mas aquela oriunda da diligência do informador, “[...] uma informação concebida com base em dados concretos, não servindo para isso meras insinuações ou boatos. [...] Desta forma se fala que a verdade exigida aqui é a verdade subjetiva e não a verdade objetiva”¹⁴.

Esse é o entendimento de Barroso para quem “[...] o requisito da verdade deve ser compreendido do ponto de vista subjetivo, equiparando-se à diligência do informador, a quem incumbe apurar de forma séria os fatos que pretende tornar públicos”¹⁵.

Para Carvalho, o critério da verdade para diferenciação entre liberdade de expressão e liberdade de informação é imprescindível porque “[...] o receptor da informação necessita do fato objetivamente ocorrido para estabelecer a sua cognição pessoal e para que possa elaborar a sua percepção sobre o mesmo fato, de modo a formar sua convicção sem qualquer interferência”¹⁶.

Daí a conclusão de que a verdade subjetiva é um limite ao direito de informação, mas não é o único. O art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que trata da liberdade de expressão, estabelece na seção 3 que

3. O exercício do direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

¹⁴ CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 52.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei da Imprensa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 235, jan./mar. 2004, p. 23.

¹⁶ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de informação e liberdade de expressão. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 25.

b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas¹⁷.

A liberdade de expressão e o direito de informação podem ceder lugar, então, a outros direitos, como direitos de personalidade (honra, reputação, imagem). Nesses casos, há normalmente um conflito entre direitos fundamentais.

Em complemento, como argumenta Ferraz, “A liberdade de expressão lastreia-se no binômio liberdade-responsabilidade, a exigir daquele que manifesta seu pensamento e/ou sentimento o respeito (responsabilidade) aos direitos fundamentais que co-existem no ordenamento normativo”¹⁸.

Ainda que o art. 220 da CF estabeleça que “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”¹⁹, deve-se conceber a liberdade de expressão como um direito restringível, com fundamento na própria Constituição.

Em se tratando de direito da informação, o sistema de repreensão de eventual abuso pode ser prévio ou posterior. Segundo Toller, tradicionalmente, a doutrina diferencia restrições prévias e posteriores, “[...] englobando as primeiras todas as medidas oficialmente impostas à expressão antes de sua emissão, publicação ou difusão, ao passo que se agrupam nas segundas as respostas jurídicas a expressões já realizadas [...]”²⁰.

No entender de Rodrigues Junior, “[...] em nome do interesse público e desde que seja observado o dever de diligência do informador, a censura sobre as informações verdadeiras é inadmissível mesmo que tais informações possam abalar a honra do ofendido”²¹.

A repreensão prévia é caracterizada pelo impedimento da divulgação da informação, enquanto que a repreensão posterior, pelo direito de resposta e pela indenização.

¹⁷ BRASIL. Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em: 31 jul. 2016.

¹⁸ FERRAZ, Sérgio Valladão. Restrições às restrições à liberdade de expressão. In: VITORELLI, Edilson (Org.). Temas atuais do Ministério Público Federal. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2015, p. 125.

¹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

²⁰ TOLLER, Fernando M. O formalismo na liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 23.

²¹ RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. Liberdade de expressão e liberdade de informação: limites e formas de controle. Curitiba: Juruá, 2009, p. 122.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.815 (caso das biografias não autorizadas)²², e no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, no qual se declarou a Lei 5.250/1967 (Lei de Imprensa)²³ não recepcionada pela CF, deu preferência ao sistema de repressão posterior, em razão da conexão da liberdade de expressão com o pluralismo e a democracia.

Cite-se parte da ementa do acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130:

“[...] LIBERDADES QUE DÃO CONTEÚDO ÀS RELAÇÕES DE IMPRENSA E QUE SE PÔEM COMO SUPERIORES BENS DE PERSONALIDADE E MAIS DIRETA EMANAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. [...] PONDERAÇÃO DIRETAMENTE CONSTITUCIONAL ENTRE BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE: O BLOCO DOS DIREITOS QUE DÃO CONTEÚDO À LIBERDADE DE IMPRENSA E O BLOCO DOS DIREITOS À IMAGEM, HONRA, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. PRECEDÊNCIA DO PRIMEIRO BLOCO. INCIDÊNCIA A POSTERIORI DO SEGUNDO BLOCO DE DIREITOS, PARA O EFEITO DE ASSEGURAR O DIREITO DE RESPOSTA E ASSENTAR RESPONSABILIDADES PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA, ENTRE OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO PLENO GOZO DA LIBERDADE DE IMPRENSA. [...] PROPORCIONALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MORAIS E MATERIAIS A TERCEIROS. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. RELAÇÃO DE INERÊNCIA ENTRE PENSAMENTO CRÍTICO E IMPRENSA LIVRE. A IMPRENSA COMO INSTÂNCIA NATURAL DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E COMO ALTERNATIVA À VERSÃO OFICIAL DOS FATOS [...]” (grifo nosso)²⁴.

Para o STF, a liberdade de expressão não deve ser objeto de censura prévia. Contudo, eventuais abusos devem ser condenados, *a posteriori*, mediante indenizações ou direito de resposta. O tribunal, utilizando-se do princípio da proporcionalidade, entende prevalecer, na maior parte dos casos, a liberdade de

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.815. Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 10/06/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10162709>>. Acesso em: 31 jul. 2016. O STF julgou procedente a ação para permitir a divulgação de biografias não autorizadas, dando uma interpretação aos artigos 20 e 21 do Código Civil conforme a Constituição em consonância com a liberdade de expressão da atividade intelectual.

²³ BRASIL. Lei n. 5.250, de 09 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5250compilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130. Relator Ministro Carlos Brito, julgamento em 30/04/2009, DJe n. 208, publicação em 06/11/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

expressão. Tanto na ADPF 130 como na ADI 4.815, duas decisões paradigmáticas tendo por objeto a liberdade de expressão, o STF, por meio dos votos individuais de seus ministros, refere-se várias vezes ao princípio da proporcionalidade como critério e fundamento de decisão para a prevalência do direito fundamental à liberdade de expressão perante outros direitos²⁵. Dessas decisões, também é possível inferir que, para o tribunal, a liberdade de expressão tem uma posição preferencial *prima facie*, mas não definitiva em relação a outros direitos.

4 DIREITO DE INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODERES PRIVADOS

Partindo-se do pressuposto de que a democracia é um sistema de governo em que todos participam da tomada das decisões do Estado, seja diretamente, seja por meio de representantes legítimos, percebe-se que o direito à informação, enquanto componente da liberdade de expressão, possui um papel fundamental na tomada das decisões e na participação política dos cidadãos na esfera pública.

É que o desenvolvimento da personalidade humana reclama meios de conhecimento da realidade, disponíveis quanto maior for o grau de liberdade de manifestação das ideias. Em função disso, a liberdade de expressão está ligada tanto à noção de dignidade humana, quanto à de democracia, pois a pluralidade de manifestações do pensamento é vital para as sociedades plurais.

Se tomada a lição de Rawls, que define a razão pública como a forma pela qual uma sociedade democrática organiza e realiza suas finalidades e cujos objetos são os bens públicos, percebe-se que a formação da opinião pública depende das informações postas à disposição dos cidadãos²⁶.

É por essa razão que Chequer afirma que a liberdade de expressão é gerida por diversos princípios, dentre os quais a igualdade, no sentido de garantir a “[...] existência, inteireza e condição de acesso de uma esfera pluralista de discussão pública, exigindo-se o afastamento de eventuais discriminações já consolidadas no passado”²⁷.

²⁵ Aqui, não se faz uma discussão da correção do uso do princípio da proporcionalidade pelo STF na ADPF 130 e na ADI 4.815. Entende-se que seria um desvio do objetivo enunciado na introdução. Uma análise da correção do uso implicaria uma discussão sobre a natureza estrutural e normativa do princípio da proporcionalidade e um exame minucioso da forma de aplicação do princípio da proporcionalidade em cada voto no qual ele tenha sido invocado e até mesmo naqueles votos que, embora sem referência expressa a ele, argumentou-se conforme a ideia ou noção de proporcionalidade. A realização dessa tarefa abriria um novo objeto de análise e discussão dentro do artigo.

²⁶ RAWLS, John. Conferência VI: A ideia de razão pública. In: RAWLS, John. Liberalismo Político. São Paulo: Atlas, 1993, p. 261-262.

²⁷ CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 39.

No entender de Mendel, o livre fluxo de informações é essencial para incentivar a participação dos indivíduos, tanto que a organização não-governamental “Artigo 19” denominou a informação de “oxigênio da democracia”²⁸.

Mas nem tudo o que desperta o interesse das pessoas está protegido pelo direito de informação. Há uma significativa diferença entre interesse público e interesse do público. Para Chequer, “A liberdade de informação não protege a satisfação de mera curiosidade dos que compõem o público, de forma que nem tudo que desperta a curiosidade alheia, ainda que de um número relevante de pessoas, pode ser qualificado como de interesse público”²⁹.

O interesse jurídico da informação consiste no subsídio que ela confere ao poder de decisão do indivíduo, “[...] saber para melhor decidir, para melhor escolher os rumos a dar à sua vida, à vida de sua família, ao seu país, à sua empresa, à sua função, à sua sociedade, ao seu partido político, à sua religião etc.”³⁰.

Para que a informação atinja essa finalidade, é essencial que ela abarque uma série de requisitos, dentre os quais o pluralismo. No entanto, considerando que normalmente a concentração dos meios de produção da informação é privada, nem sempre são obedecidas essas diretrizes, daí por que se falar em regulamentação dos meios de comunicação social.

A ideia da regulação dos meios de comunicação social advém da concepção de que a noção de poder não é apenas política, mas também social. De fato, como argumenta Steinmetz, atualmente entende-se que o Estado não detém a exclusividade ou monopólio da influência de poder, na medida em que “No mundo contemporâneo, pessoas e grupos privados não só detêm poder político, econômico e ideológico, como também desenvolvem lutas de e pelo poder [...]”³¹.

²⁸ MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 99. Conforme informado em seu próprio site, a Artigo 19 “[...] é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU”. A Artigo 19 está no Brasil desde 2007. Ver: <<http://artigo19.org/a-organizacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

²⁹ CHEQUER, Cláudio. *A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 58.

³⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 18-19.

³¹ STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 84-85. No plano teórico, é de Michel Foucault (1926-1984) o mérito da refutação da visão que identifica o poder a um centro único e absolutamente determinante, a um objeto posto em algum cume do Estado. Nesse sentido, ver especialmente: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. 15ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. Foucault mostra que há inúmeras fontes de relações de poder. Segundo Roberto Machado, com livros como *Surveiller et punir* (1975) e *Histoire de la sexualité I: la volonté de savoir* (1976), bem como com entrevistas, artigos e cursos na primeira metade da década de 70 do século XX, Michel Foucault pretendia “[...] se insurgir contra a ideia de que o Estado seria o órgão central e único de poder, ou de que a inegável rede de poderes das sociedades modernas seria uma extensão dos efeitos do Estado, um simples prolongamento ou uma simples difusão de seu modo de ação [...]” (MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. p. XIII).

Nesse sentido também se posiciona Bauman³², segundo o qual existem pressões externas que interferem no livre arbítrio e são responsáveis pela não casualidade da conduta humana, na medida em que alteram a direção das ações individuais.

Segundo Fiss, a regulação estatal do discurso envolve a resolução do conflito entre liberdade e igualdade, pois a liberdade de expressão pode gerar um efeito silenciador do discurso, que é a dominação da liberdade de expressão por determinadas pessoas ou grupos, que exercem poder sobre os demais e é por isso que é necessária muitas vezes a intervenção estatal, não para limitar a liberdade de expressão, mas para garanti-la. Segundo o autor, a regulação não significa que o Estado arbitre os interesses de pessoas ou grupos, mas que todos os lados sejam apresentados³³.

Dijk, estudioso da análise crítica do discurso, reconheceu que, tradicionalmente, o poder social dos grupos sempre foi definido pelo acesso preferencial a determinados bens materiais, como capital e conhecimento. Atualmente, entretanto, ele aponta o controle da opinião pública como uma forma mais eficaz de influência e dominação. Em suas palavras, “Controle do discurso público é controle da mente do público e, portanto, indiretamente, controle do que o público quer e faz. Não há necessidade de coerção se se pode persuadir, seduzir, doutrinar ou manipular pessoas”³⁴.

Neste ponto está o paradoxo do direito de informação. Se, por um lado, ele reclama liberdade e ausência de interferência estatal, por outro, a sua efetividade demanda um papel ativo do Estado, na promoção do pluralismo essencial à democracia, sob pena de se criar a tirania de um pensamento único, dominante.

Daí Sarmiento defender que “embora a dimensão preponderante da liberdade de expressão seja realmente a negativa, a garantia deste direito, sobretudo no quadro de uma sociedade profundamente desigual, também reclama ações positivas do Estado”³⁵.

Os proprietários das empresas de comunicação de massa, dado seu poder financeiro e tecnológico, detêm grande capacidade de determinação e influência na produção do discurso. Grandes empresas e grupos econômicos financiam a comunicação de massa por meio do patrocínio (da propaganda), podendo ditar

³² BAUMAN, Zygmunt. *Liberdade*. Santo André: Academia Cristã, 2014.

³³ FISS, Owen M. A ironia da liberdade de expressão: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Tradução e prefácio de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 46-49.

³⁴ DIJK, Teun A. van. *Discurso e poder*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 23.

³⁵ SARMIENTO, Daniel. *Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 16, maio/ago. 2007, p. 2. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/LIBERDADE_DE_EXPRESS_O_PLURALISMO_E_O_PAPEL_PROMOCIONAL_DO_ESTADO.pdf>. Acesso em: 07 set. 2015.

as formas e o conteúdo do discurso, do que deve ser notícia e do que deve ser importante para a discussão pública. “O modo de produção da articulação é controlado pelo que se pode chamar de ‘elites simbólicas’, tais como jornalistas, escritores, artistas, diretores, acadêmicos e outros grupos que exercem o poder com base no ‘capital simbólico’”³⁶. Assim, a partir de minorias econômicas é possível formar o discurso da maioria, que pode ser um discurso a favor das liberdades e da democracia, mas, ao contrário, prejudicial às liberdades e à democracia.

No século XVIII, Mill já alertava para o perigo da “tirania da maioria”:

[...] a proteção contra a tirania do magistrado não é suficiente; há necessidade de proteção também contra a tirania das opiniões, contra a tendência da sociedade em impor, por meios diversos que as penas civis, suas próprias ideias e práticas como regras de conduta para aqueles que discordem delas; há necessidade de impedir o desenvolvimento e, se possível, a formação de qualquer individualidade que não esteja em harmonia com os modos da sociedade, e compelir a todos a se amoldar no modelo que ela quiser³⁷.

Por essas razões, não se deve afastar, de plano, a regulação e autorregulação econômica dos veículos de comunicação social, seja na perspectiva pública ou privada, a fim de garantir que a formação da opinião pública possa ocorrer com base em um pluralismo de ideias e não na “ditadura” de um pensamento único ou dominante. Cabe especialmente ao Estado criar e promover as condições e os mecanismos, legais e administrativos, para que o processo de formação e veiculação de ideias seja o mais livre e democrático possível.

Com efeito, ainda que se promovam medidas estatais de democratização da informação, somente a conscientização, seja do cidadão, seja do informador, poderão levar à efetivação plena desse processo.

5 CONCLUSÃO

A massificação da informação e a facilidade de acesso é uma característica dos tempos atuais. Esse fenômeno é positivo em muitos aspectos, pois oportuniza que a cidadania seja exercida de forma mais consciente. Em regra, quanto maior e

³⁶ DIJK, op cit., 2015, p. 17.

³⁷ MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. Tradução de Ari R. Tank Brito. São Paulo: Hedra, 2011, p. 42.

mais diversificado o universo de circulação da informação, maiores são as chances de os indivíduos refletirem sobre os rumos a serem tomados na sua vida particular e na sociedade. Daí por que a informação tem uma relação simbiótica com a democracia. A participação popular pressupõe racionalidade.

O direito ou liberdade de informação é um componente da liberdade de expressão, cuja origem remonta às revoluções oitocentistas que se insurgiram contra a tirania do Estado absolutista. Não se trata, todavia, de sinônimos. Liberdade de expressão em sentido estrito é um direito de externar opiniões, enquanto que liberdade de informação é composta pelo direito de informar, de se informar e de ser informado. Apenas da última exige-se a verdade como requisito.

A liberdade de informar deve ser exercida com responsabilidade, pois, enquanto direito fundamental, não é absoluto, mas limitado pelo próprio sistema jurídico. A orientação que prepondera na jurisprudência do STF é conferir uma preferência à liberdade de expressão e ao direito de informação na maioria dos casos em que esses direitos conflitam com outros, como intimidade e vida privada, por exemplo. O tribunal prefere um sistema de repressão posterior, com utilização de instrumentos como direito de resposta e indenização, a uma repressão prévia, que poderia ser considerada censura.

A constatação de que o poder não é um fenômeno apenas político-estatal, mas é também social - no sentido de que é exercido também por grupos privados poderosos - conduz à conclusão de que o Estado não é o único inimigo das liberdades individuais. Disso resultou o entendimento e a prática de que direitos fundamentais não só devem ser respeitados pelo Estado, mas também protegidos e promovidos pelo Estado, resguardando-os das interferências indevidas dos poderes privados.

Assim também é com a liberdade de expressão e o direito de informação. Ainda que eles demandem certo comportamento negativo do ente estatal, hoje admite-se que a efetivação deles depende também de um agir dos governos no sentido de proteger esses direitos, sobretudo devido à íntima relação deles com a democracia e a cidadania.

Por fim, é importante destacar que somente a interferência estatal não garantirá a realização dos objetivos do direito de informação. É fundamental que todos os atores do processo - cidadão, informador e Estado - sejam conscientes de seu papel na efetivação dos valores democráticos agregados à liberdade de informação. O Estado deve atuar por meio das leis e dos atos administrativos, quando necessários, e especialmente por meio da garantia judicial do direito de

informação. O informador deve se pautar pelos valores da veracidade, pluralidade e responsabilidade. O cidadão deve exercitar a vigilância crítica permanente em relação às informações recebidas e cobrar, individualmente e por meio de grupos organizados, política e juridicamente, o acesso à informação veraz, diversificada e de qualidade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Colisão ente liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei da Imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 235, p. 1-36, jan./mar. 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Liberdade**. Santo André: Academia Cristã, 2014.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. 202 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 592**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.250**, de 09 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5250compilado.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.815**. Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em

10/06/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10162709>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130. Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 30/04/2009, **DJe** n. 208, publicação em 06/11/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARVALHO, Welinton. Direito fundamental a ser bem impressionado pelos meios de comunicação. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. **Jurisdição constitucional, democracia e direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes**. Salvador: JusPodvm, 2012. p. 509-542.

CHEQUER, Cláudio. **A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e poder**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

FERRAZ, Sérgio Valladão. Restrições às restrições à liberdade de expressão. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público Federal**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2015. p. 121-146.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Tradução e prefácio de Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. p. VII-XXIII.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Ari R. Tank Brito. São Paulo: Hedra, 2011.

RAWLS, John. Conferência VI: A ideia de razão pública. In: RAWLS, John. **Liberalismo Político**. São Paulo: Atlas, 1993. p. 261-306.

RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. **Liberdade de expressão e liberdade de informação**: limites e formas de controle. Curitiba: Juruá, 2009.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, p. 1-39, maio-ago. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/LIBERDADE_DE_EXPRESS_O__PLURALISMO_E_O_PAPEL_PROMOCIONAL_DO_ESTADO.pdf>. Acesso em: 07 set. 2015.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

TOLLER, Fernando M. **O formalismo na liberdade de expressão**. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

Recebido em: 13 de março de 2016

Aceito em: 02 de setembro de 2016