

Guia de Reforma das Políticas e Legislação da Comunicação Social em Moçambique

Tomás Vieira Mário



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Guia de Reforma das Políticas
e Legislação da Comunicação Social
em Moçambique

-Tomás Vieira Mário -

Ficha Técnica

Título: Guia de Reforma das Políticas e Legislação da Comunicação Social em Moçambique

Autor: Tomás Vieira Mário

Edição: Friedrich Ebert Stiftung

Design & Layout: é-Design

Impressão: Ciedima

Tiragem: 500 exemplares

© FES - 2012

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida, copiada, transcrita ou mesmo transmitida por meios electrónicos ou gravações, sem a permissão por escrito do autor e dos editores.

Os pontos de vista expressos nesta publicação não são necessariamente os da Friedrich-Ebert-Stiftung ou da organização para a qual o autor trabalha.

INDICE

Introdução	5
------------------	---

Secção 1

1. O Papel dos <i>Media</i> na Democracia e seu Quadro Legal em Moçambique	9
2. Quadro Político e de Regulação da Liberdade de Informação..	15
2.1. Padrões Internacionais, Continentais e Regionais	16
2.2. União Africana	19
2.3. A Constituição da República de Moçambique	24
3. Leis Gerais de Imprensa e Regulamentos	26
3.1. A Lei de Imprensa Moçambicana	27
3.2. Registo de Imprensa Escrita	29
4. Outras Leis com Impacto sobre a Imprensa e a Liberdade de Expressão.	30

Secção 2

Capítulos da Constituição e da Lei de Imprensa Requerendo Regulação Específica	32
1. Direito à Informação e Independência dos Media do Sector Público	32
2. Direitos de Antena, de Resposta e de Réplica Política.....	33
3. Lei da Imprensa	34
3.1. Limitações à Propriedade Estrangeira e Cruzada.	35
4. Conselho Superior de Comunicação Social.....	36
5. O Código da Publicidade	39

Secção 3

O Legado Colonial e do Estado de Partido Único e em Guerra	43
1. Leis sobre Segredo de Estado.....	44
2. A Difamação como Ofensa Criminal	46
2.1. Leis sobre Segurança do Estado	46
2.2. Lei de Imprensa	49
2.3. Os Códigos Civil e Penal	50

Secção 4

Processos de Reforma Legal do Sector da Comunicação Social	57
1. Revisão da Lei de Imprensa	58
1.1. Propriedade de órgãos de comunicação social:	59
1.2. Conformação da Lei de Imprensa com a Constituição da República	59
1.3. Preenchimento de Lacunas	60
1.4. Crimes de Imprensa: Algum Debate Doutrinário	61
2. Preparação da Lei da Rádio e Televisão	63
2.1. O “Documento Preliminar” do Gabinfo	64
2.2. A Proposta de Lei de Rádio e Televisão	73
Conclusões e Recomendações	81

Secção 5

Conclusão Final	84
-----------------------	----

Apresentação

Desde há vários anos que a Fundação Friedrich Ebert tem estado a implementar um Projecto sobre *Media* em África, incluindo a região da SADC, a partir dos seus escritórios de Windhoek, na Namíbia. O projecto, com a abreviatura de *fesmedia Africa*, tem como visão trabalhar em vista de um quadro político, legal e regulatório dos *media* que siga a lei internacional dos direitos humanos, os *protocolos* relevantes da União Africana (UA) e as declarações da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), ou outros padrões regionais africanos.

Em Moçambique, o projecto *fesmedia* tem estado a implementar uma série de actividades em colaboração com actores relevantes, incluindo o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), o Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), instituições de *media* e entidades estatais, incluindo a Assembleia da República, nomeadamente através da Comissão da Administração, Poder Local e Comunicação Social. O apoio técnico a estas instituições, de acordo com as suas necessidades e prioridades, tem estado no centro da colaboração oferecida pelo *fesmedia*. O presente Guia de Reforma das Políticas e Legislação da Comunicação Social enquadra-se exactamente nessa perspectiva.

A necessidade de preparar o presente Guia foi identificada no decurso de um seminário organizado pelo *fesmedia* em Fevereiro de 2011, na Vila fronteiriça da Namaacha, precisamente com os membros da Comissão da Administração, Poder Local e Comunicação Social da Assembleia da República, sobre princípios de legislação dos *media*. O seminário integrava-se no programa de trabalho da FES em colaboração com o Fórum Parlamentar da SADC, o qual inclui preparação técnica dos legisladores sobre a comunicação social.

No decurso da apresentação dos instrumentos nacionais, regionais e internacionais que estabelecem padrões sobre políticas e legislação do sector, foi sendo constatado que o quadro moçambicano, sendo de um modo geral positivo, enferma, contudo, de sérias lacunas e omissões legislativas, por um lado, e, por outro, continua confrontado com legislação inadequada, quando não mesmo eivada de inconstitucionalidade, necessitando de ser cuidadosamente revista ou simplesmente revogada.

Tendo em linha de conta os processos entretanto iniciados pelo governo, de revisão da Lei de Imprensa e de preparação da futura Lei de Rádio e Televisão, entendeu a Friedrich Ebert ser oportuno empreender um levantamento geral de tal legislação, compilando-a num único documento, que sirva de guia prático a todos os actores interessados, nomeadamente formuladores de políticas, legisladores, instituições da comunicação social e organizações da sociedade civil, em geral.

A Fundação Friedrich Ebert, através do *fesmedia* Africa, espera que todas as partes interessadas no processo de desenvolvimento de uma comunicação social moçambicana dinâmica, interventora e sustentável encontrem nesta brochura um auxiliar técnico útil e oportuno para as reformas em curso, e futuras, das políticas e legislação pertinentes ao sector.

Maputo, Agosto de 2011

Introdução

O presente Guia foi concebido como um documento com fins práticos. Ele é uma compilação de questões e temas que, no quadro geral da regulamentação da liberdade de imprensa e do direito à informação, se manifestam ora como omissas, ora como obsoletas, inadequadas ou não conformadas com a ordem jurídico-constitucional nacional, nomeadamente no que tange a garantias e direitos fundamentais dos cidadãos. Estes, por sua vez, são “interpretados e integrados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos”, conforme dispõe o Artigo 43º da Constituição da República de Moçambique.

Tais questões e temas, entranhados, ora na própria Constituição da República e na Lei de Imprensa, ora nos Códigos Civil e Penal e em diversa legislação extravagante, têm sido detectados e mencionados em diversos estudos realizados por diferentes autores e organizações nacionais e internacionais ao longo dos últimos anos¹.

A premência de preparação do presente Guia, sentida desde os meados da década de 1990, quando a Lei de Imprensa² começou a dar “frutos”, traduzidos na emergência de uma imprensa dinâmica e pluralista, e renovada com a última revisão constitucional (2004), veio a tornar-se uma urgência, quando, entre os anos de 2008 e 2010, o governo anunciou a revisão da Lei de Imprensa e a preparação de uma Lei de Rádio e Televisão. Adicionalmente, relatórios sobre Moçambique, do Barómetro Africano de *Media*, um exercício bianual de

1 Entre os mais recentes, os seguintes: *Radiodifusão Pública em África - Moçambique*, Fundações da Open Society. AfriMAP/OSISA, Johannesburg, 2010; *African Media Barometer – Moçambique 2009*: Fundação Friedrich Ebert/ MISA Moçambique.

2 Lei nº 18/91, de 10 de Agosto.

monitoria da situação dos *media* em África, implementado conjuntamente pela Fundação Friedrich Ebert e pelo MISA Moçambique, apelaram de forma reiterada para a realização deste levantamento.

A criação, pela quarta legislatura da Assembleia da República (2010), de uma comissão especializada da comunicação social (a Comissão da Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social) veio reafirmar esta urgência, pela necessidade de providenciar aos legisladores um instrumento prático de trabalho, a que se poderão referir sempre que o desejem, quando estiverem na sua “mesa” matérias no domínio geral da liberdade de imprensa e do direito à informação. Assim, a presente brochura é dirigida, essencialmente, a entidades detentoras de poderes de estado (designadamente o executivo e o legislativo), bem como às organizações sócio-profissionais de Comunicação Social e da Sociedade Civil, para sua referência nos processos de revisão da legislação do sector.

Na elaboração do Guia, foram tomados como principais instrumentos de referência os seguintes:

- A Constituição da República de Moçambique (2004);
- A Lei de Imprensa (Lei nº 18/91, de 10 de Agosto);
- A Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África (Banjul, 2002);
- A Declaração de Windhoek sobre a Promoção de uma Imprensa Africana Independente e Pluralística de 1991;
- A Carta Africana de Radiodifusão (Windhoek, 2001);
- O Código de Publicidade.

O Guia está estruturado em cinco breves secções, a saber:

- A Secção 1, que aborda o papel dos *media* na democracia, com enfoque na experiência moçambicana, apresentando, ao mesmo tempo, o quadro político e de regulação do sector, as suas aberturas e limitações, incluindo uma listagem dos principais instrumentos internacionais e regionais relevantes que vinculam Moçambique enquanto estado signatário;
- A Secção 2, onde é feito um levantamento exaustivo de comandos da Constituição e da Lei de Imprensa requerendo regulação específica, já que, vezes sem conta, a Lei Fundamental remete o exercício de uma gama de direitos e liberdades fundamentais à sua regulação através de leis ordinárias, entretanto jamais aprovadas;
- A Secção 3, que faz uma compilação do legado da legislação colonial, do estado de partido único e de um estado em guerra, que ainda pesa sobre o quadro da liberdade de imprensa e do direito à informação, não raro entrando em confronto directo com a ordem axiológica jurídico-constitucional. Disposições contidas, quer no Código Penal, quer em leis sobre Segurança e Segredo do Estado, quantas vezes produzidas “à flor da pele”, sob a tensão da guerra, caem claramente nesta categoria, clamando por revisão urgente;
- A Secção 4, onde é feita uma análise crítica dos processos em curso de reforma do quadro legal da comunicação social, nomeadamente da revisão da Lei de Imprensa e da preparação de uma Lei de Rádio e Televisão. Esta análise crítica adianta propostas de reajustamento pertinentes, em particular da proposta

de projecto da Lei da Rádio e Televisão, cujo conteúdo se acha largamente desfasado dos parâmetros das boas práticas legislativas estabelecidas pelos instrumentos internacionais relevantes;

- A Secção 5, a última, apresenta breves conclusões e recomendações, apelando para que, no quadro da revisão constitucional, cujo processo acaba de ser lançado (Maio de 2011), o mais alto órgão legislativo do país, com o impulso do sector dos media e da sociedade civil em geral, aborde a problemática do direito à informação de forma holística, visando obter um quadro sistémico e harmonioso, conformado com os princípios de “um Estado de direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”³.

3 Cfr. Artigo 3 da Constituição da República de Moçambique

Secção 1

1. O Papel dos *Media* na Democracia e seu Quadro Legal em Moçambique

No âmbito da temática da boa governação⁴, implicando integridade pública, nomeadamente no uso judicioso dos recursos do estado por parte de titulares de cargos oficiais, dois acontecimentos de grande impacto político ocorreram nos anos de 2010 e 2011 em Moçambique: o julgamento do chamado caso “Aeroportos de Moçambique” e a renúncia ao cargo de Presidente do Conselho Constitucional por parte do Juiz Conselheiro Luís António Mondlane.

No primeiro caso, o tribunal de primeira instância (Tribunal Judicial da Cidade de Maputo) condenou o ex-Ministro dos Transportes e Comunicações, António Munguambe, a 20 anos de prisão maior, e o ex-Presidente do Conselho de Administração da Empresa Aeroportos de Moçambique, Diodino Cambaza, a 22 anos de prisão maior e mais 10 anos de suspensão de direitos políticos. No mesmo processo, outros três co-réus foram condenados a diferentes penas, todos acusados do crime de desvio de fundos e bens do estado avaliados em mais de 54

4 A Ciência Política, de um modo geral, apresenta o conceito de “Boa Governação” indicando-lhe 8 características fundamentais, a saber: ela é participativa, orientada para o consenso; inclui a prestação de contas; é transparente, responsiva, efectiva e eficiente, equitativa e inclusiva, e baseada no império da lei; ela garante que a corrupção é minimizada, que os pontos de vista das minorias são tidos em conta e que as vozes dos mais vulneráveis na sociedade são ouvidas na tomada de decisões (OCDE, 2001).

milhões de Meticais (US\$1,740.000 aproximadamente)⁵.

Já no segundo caso, o Juiz Conselheiro Luís António Mondlane, um alto magistrado do Tribunal Supremo e antigo Presidente do Tribunal da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), viu-se forçado a renunciar ao alto cargo de Presidente do Conselho Constitucional, quando vieram a público denúncias de corrupção e uso abusivo de dinheiro do estado, no valor aproximado de 9 milhões de meticais (US\$290,000 aproximadamente), em 2010, primeiro e único ano em que exerceu o cargo.

Nunca antes, em Moçambique, um antigo membro do Conselho de Ministros e um gestor de empresa pública haviam sido julgados e condenados; e nunca antes um alto dignitário do estado havia sido obrigado a renunciar ao seu cargo por denúncias de má conduta na gestão de bens públicos. Os desfechos inéditos de qualquer destes casos apenas se tornaram possíveis graças a denúncias rigorosas e fundamentadas, feitas pela comunicação social, que tiraram estes escândalos dos solenes tapetes vermelhos do poder para a rua, onde se encontra o grande público, verdadeiro dono dos bens roubados⁶.

5 Um ano depois, em acórdão de 18 de Maio de 2011, o Tribunal Supremo pronunciou-se sobre o recurso interposto pela defesa dos réus, tendo reduzido as penas aplicadas pelo juiz da primeira instância. Assim, o ex-PCA dos Aeroportos, Diodino Cambaza, viu a sua pena ser reduzida de 22 para 12 anos de prisão maior e 9.390,00 Mt de multa. Cambaza deverá ainda indemnizar a empresa em 36.722.928,00 Mt. Por seu turno, António Munguambe, ex-Ministro dos Transportes e Comunicações, viu a sua pena reduzida para 4 anos de prisão maior e 150 dias de multa à taxa diária de 30,00 Mt, perfazendo 4.500,00 Mt.

6 Numa palestra proferida na Sede do Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), por ocasião da passagem dos 20 anos da Lei de Imprensa, no dia 10 de Agosto de 2011, a Procuradora-Adjunta da República, Dra. Lúcia Maximiano, enalteceu a contribuição decisiva prestada pelo semanário *Público*, ao divulgar as denúncias anónimas de corrupção que serviram de suporte para as investigações do processo da empresa Aeroportos de Moçambique.

Estes casos podem ser considerados paradigmáticos do papel da comunicação social na democracia: servir de guardião atento do interesse público⁷, visando contribuir para que os detentores do poder se comportem como verdadeiros servidores do público, ao qual devem prestar regularmente contas do seu desempenho e dos seus actos.

Num outro caso, diferente destes dois, em Novembro de 2000, foi barbaramente assassinado, em Maputo, o editor Carlos Cardoso, um respeitado veterano do jornalismo moçambicano, que era, na altura da sua morte, proprietário de um jornal distribuído electronicamente, o *Metical*. Cardoso foi morto a mando do crime organizado, devido a uma série de peças jornalísticas que vinha publicando no seu jornal, expondo uma monumental fraude financeira de cerca de \$US14 milhões, sacados do Banco Comercial de Moçambique, entretanto extinto.

Na sequência, ocorreram dois julgamentos públicos em Maputo: um, dos autores materiais e morais do assassinato de Carlos Cardoso, e outro, dos acusados da inédita fraude bancária. Os réus de ambos os processos, que eram, na sua maioria, os mesmos, foram condenados a pesadas penas: até 28 anos de prisão maior e indemnizações devidas às vítimas ou seus familiares directos.

7 Central na compreensão do papel da comunicação social na promoção da democracia e na protecção do bem comum é a sua concentração no *interesse público*. Rusbrider (1999), ao abordar o conceito de “interesse público” no âmbito do trabalho dos *media*, escreveu o seguinte: “Qual é o interesse público de um jogador de cricket ter um caso amoroso no quarto de um hotel ou de um jogador de rugby ter fumado cannabis há vinte anos atrás? Porém, se um representante eleito estiver a defender um caso no Parlamento, mas sem revelar que foi pago para assim proceder, então, aí sim: isso constitui um ataque ao coração da democracia. Isto constitui interesse público; esta é uma clara distinção” – Rusbrider, 1999 apud Burgh, Hugo de (ed), *Investigative Journalism – Context and Practice*. Routledge, 29 West 35th Street, New York, NY 10001. Taylor & Francis e-Library, 2005.

Na substância de qualquer um destes casos, ocorreram, em simultâneo, três características importantes do papel dos *Media* na Democracia: primeira, o escrutínio rigoroso da forma como os detentores do poder exercem o mandato que lhes foi atribuído em nome do povo e a exposição ao povo dos resultados desse mesmo escrutínio. Segunda, a investigação e exposição destemida de práticas criminais dentro da sociedade em geral, nomeadamente do crime organizado. A terceira característica coincide com a consequência directa da exposição daquelas condutas: provocar reacções de reprovção e de repulsa do povo, o que vai estimular a sua demanda por maior transparência nos actos de governação, por um lado, e, por outro, por um melhor desempenho do estado, na sua função de garantir a segurança do povo.

David Beetham e Kevin Boyle (1985), num trabalho para a UNESCO, abordando a relevância dos *media* na democracia, destacam três importantes funções:

- Função investigativa/informativa, no combate ao secretismo na acção governamental;
- Função de providenciar um espaço/fórum público de debate;
- Função de veículo/canal de expressão da opinião pública.

Isto significa, por outras palavras, estimular na sociedade a emergência e o desenvolvimento de uma qualidade que é indispensável à sustentabilidade de qualquer democracia: o sentimento de cidadania.

Cidadania é um conceito transversal a todo o discurso que pretenda exaltar o valor da participação activa dos membros de uma comunidade na sua vida política, económica, social e

cultural, promovendo os seus interesses legítimos e defendendo as suas liberdades e direitos fundamentais e protegendo-se de injustiças ou de práticas abusivas ou arbitrárias do Estado. No dizer de Dalmo Dallari:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dão à pessoa a possibilidade de participar activamente da vida e do governo do seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social⁸.

Assim, o papel dos *media* na democracia relaciona-se de forma umbilical com a sustentabilidade da própria democracia, se esta pretender ser uma democracia forte, tal como entendida por Barber:

Uma democracia forte exorta a que nos consideremos seriamente como cidadãos. Não simplesmente como votantes, certamente não apenas como clientes ou guardas do governo. Os cidadãos são governantes: auto-governantes, governantes comunitários, senhores do seu destino. Eles não precisam de participar todo o tempo em todos os assuntos públicos, mas devem participar em parte do seu tempo em pelo menos alguns assuntos públicos. Guardiães, eleitores, clientes – estes são conceitos inadequados de um cidadão democrático... Democracias efectivas necessitam de cidadãos. Somos livres apenas quando somos cidadãos, e a nossa liberdade e a nossa igualdade são apenas duráveis na medida da nossa cidadania. Podemos nascer livres, mas só morreremos livres se trabalharmos nesse sentido no intervalo (entre o

8 DALLARI, D.A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. p.14

*nascimento e a morte). E cidadãos não nascem “feitos”: constroem-se como consequência de educação cívica e engajamento político num ambiente livre*⁹.

Para que os cidadãos atinjam este nível de sentido de cidadania, precisam de estar permanente e adequadamente informados dos factos e acontecimentos que ocorrem à sua volta e que determinam o curso das suas vidas, quer enquanto membros de uma comunidade, quer enquanto indivíduos dotados de direitos e deveres individuais. E, ao colocar ao dispor do cidadão informação essencial que lhe indique o que ocorre à sua volta, os *media* municiam-no com instrumentos que o vão capacitar para tomar decisões baseadas no conhecimento. Agindo deste modo, a comunicação social torna-se um importante elo de ligação – e, por vezes, o único – entre os detentores do poder e o povo (plano vertical) e entre os membros do povo (plano horizontal), ora expondo contradições, ora ajudando a criar consensos na sociedade, mas tudo em nome do bem comum.

Existe, contudo, uma condição *sine qua non*, primordial, para que os *media* desempenhem tão importante papel: a existência de um ambiente político, legal económico e infraestrutural favorável, que permita às empresas e aos profissionais da área recolher, compilar, processar, contextualizar e disseminar informação relevante à vida pública e que reflecta os diferentes pontos de vista existentes na sociedade.

Cabe ao estado, nomeadamente através do Parlamento e do Executivo, garantir tal ambiente, cuja estabilidade dinâmica deve ser protegida por um poder judicial à altura das suas responsabilidades, no quadro de um Estado de Direito Democrático.

9 BARBER, Benjamim, apud BANDA, Fackson: *The Role of The Media: The Way Forward*. UNESCO, 2008

Tal ambiente deve resultar de políticas, estratégias e programas formulados de tal forma que sejam ajustados aos instrumentos internacionais, continentais e regionais, os quais estabelecem padrões ou boas práticas de políticas e de regulação, para servirem de faróis aos diferentes estados democráticos. O fim almejado é uma sociedade livre e aberta, sustentada pelo conhecimento, o qual é, por sua vez, proporcionado por uma imprensa caracterizada pelo pluralismo ideológico, diversidade nos formatos de propriedade e independência de análise e que seja sustentável.

2. Quadro Político e de Regulação da Liberdade de Informação

A liberdade de informação (incluindo imprensa, rádio e televisão) é uma realidade tão recente quanto a experiência democrática do país: ela emerge da Constituição da República de 1990, a qual estabelece, pela primeira vez na história de Moçambique, o regime de democracia multipartidária, em oposição ao regime de partido único, que vigorava desde a independência nacional, proclamada a 25 de Junho de 1975.

Assim, a Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 é que vai introduzir, no seu Artigo 74, a Liberdade de Expressão, explicitando que a mesma compreende “a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais”. Em segundo lugar, o mesmo Artigo consagrava a Liberdade de Imprensa, explicitando que a mesma compreendia “a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo

profissional e o direito de criar jornais e outras publicações¹⁰”.

No ano seguinte, 1991, os direitos e liberdades referidos neste artigo viriam a ser regulados por lei – a Lei de Imprensa, oficialmente denominada “Definição dos Princípios que Regem a Actividade da Imprensa e Estabelece os Direitos e Deveres dos seus Profissionais”¹⁰: trata-se da Lei nº 18/91, de 10 de Agosto.

Em 1997, ao quadro político que orienta a comunicação social no país foi acrescentado um novo documento: Política e Estratégia de Informação.¹¹

O quadro legislativo da liberdade de imprensa em Moçambique, tal como definido a partir da Constituição da República, esteve sempre alinhado com os principais instrumentos internacionais que estabelecem padrões de políticas e de legislação neste domínio, com particular destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP).

Assim, neste capítulo, é apresentado, de forma resumida, o conteúdo dos principais instrumentos internacionais, continentais e regionais relevantes e, mais adiante, o conteúdo dos principais instrumentos nacionais de regulação neste domínio.

2.1. Padrões Internacionais, Continentais e Regionais

O Artigo 18 da Constituição da República de Moçambique (Direito Internacional) estabelece o seguinte:

10 Esta definição, concentrada “em jornais e outras publicações”, denuncia claramente um velho conceito de imprensa, em que os meios audiovisuais (rádio e televisão) eram ainda secundarizados, para já não mencionar a Internet.

11 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 3/97, de 18 de Fevereiro.

1. *Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique;*
2. *As normas de direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção.*

Moçambique é signatário de vários instrumentos internacionais e regionais relativos à liberdade de expressão.

Nações Unidas

Os instrumentos da ONU que em seguida se apresentam são relevantes para a liberdade de expressão.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (adoptada em 1948):

A Declaração Universal não é um tratado que seja ratificado pelos estados e daí criando uma obrigação. Contudo, académicos consideram que a Declaração Universal tornou-se lei costumeira internacional ou reflecte-se como tal¹². Seja como for, a inclusão da liberdade de expressão na declaração implica que

¹² Veja, por exemplo, H. Hannum, "The Status and Future of the Customary International Law of Human Rights: The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 287; H. J. Steiner, P. Alston and R. Goodman, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals — Texts and Materials*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007

mesmo aqueles estados que não ratificaram qualquer dos tratados relevantes, estão obrigados a respeitar a liberdade de expressão como um direito humano.

O Artigo 19 da Declaração lida com o direito à liberdade de expressão:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos (adoptada pelas Nações Unidas em 1976);

A Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é um tratado que se baseia em muitos dos direitos consagrados na Declaração. O Artigo 19 da Convenção declara:

- 1. Todo o indivíduo tem o direito de exprimir opiniões sem interferência;*
- 2. Todo o indivíduo tem o direito à liberdade de expressão; este direito deve incluir a liberdade de procurar, receber e disseminar informação e ideias de toda a natureza, independentemente das fronteiras, quer oralmente, por escrito ou impresso, na forma de arte, ou através de outro meio da sua escolha.*

A Declaração de Windhoek sobre a Promoção de uma Imprensa Africana Independente e Pluralística de 1991 (adoptada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO)

A Declaração da UNESCO, de Windhoek, tal como outros instrumentos que não são tratados, é revestida de autoridade moral por representar um largo consenso da comunidade internacional sobre a interpretação detalhada da Declaração Universal e outros padrões relevantes que se relacionem com a imprensa em África.

A Declaração de Windhoek diz a dado passo:

(Nós) declaramos que:

- 1. Em conformidade com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o estabelecimento, manutenção e progresso de uma imprensa independente, pluralística e livre é essencial para o desenvolvimento e manutenção da democracia numa nação e para o desenvolvimento económico;*
- 2. Por imprensa independente, queremos dizer uma imprensa independente do controlo governamental ou económico ou do controlo de materiais e infraestruturas para a produção e disseminação de jornais, revistas e periódicos;*
- 3. Por imprensa pluralística, queremos dizer o fim de monopólios de qualquer natureza e a existência do maior número possível de jornais, revistas e periódicos reflectindo a mais larga franja de opinião dentro da comunidade.*

2.2. União Africana

Moçambique é membro da União Africana (UA), cujo Acto Constitutivo estabelece que os objectivos da organização

incluem a promoção de “princípios e instituições democráticos, participação popular e boa governação” (Artigo 3-g).

O mais importante padrão de direitos humanos adotado pela UA, ou pela sua predecessora, a Organização da Unidade Africana (OUA) é a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP).

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) (adoptada a 27 de Junho de 1981)¹³

Moçambique aderiu à Carta e está, por isso, vinculado aos seus dispositivos. O seu Artigo 9, sobre a liberdade de expressão, afirma o seguinte:

- Todo o indivíduo tem direito a receber informação;
- Todo o indivíduo tem o direito de se expressar e disseminar a sua opinião dentro da lei.

A CADHP é a entidade estabelecida nos termos da Carta para monitorar e promover a observância dos termos daquela.

Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África

Em 2002, a Comissão Africana adoptou esta Declaração, realizando uma interpretação detalhada para os estados membros da UA, sobre os direitos à liberdade de expressão consagrados na Carta Africana. A Declaração diz o seguinte, no seu Artigo I:

¹³ Organização da Unidade Africana, Carta dos Direitos Humanos e dos Povos, adoptada em 27 de Junho de 1981, Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), em vigor desde 21 de Outubro de 1986.

A liberdade de expressão e informação, incluindo o direito de procurar, receber e disseminar informação e ideias, quer seja oralmente, por escrito ou impresso, na forma de arte, ou através de outra forma de comunicação, incluindo para além fronteiras, é um direito humano fundamental e inalienável e uma componente indispensável da democracia;

Todo o indivíduo tem oportunidade igual de exercer o direito à liberdade de expressão e de ter acesso à informação sem discriminação.

A Declaração prossegue, dizendo, no seu Artigo II:

Ninguém deve ser sujeito a ingerências na sua liberdade de expressão; e

Quaisquer restrições à liberdade de expressão devem ser definidas por lei, servirem um interesse legítimo e serem necessárias numa sociedade democrática.

A Declaração estabelece ainda disposições sobre o acesso à informação e estabelece que “o direito à informação deve ser garantido por lei” (Artigo IV).

Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação (2007)

Esta Carta salienta a importância do acesso à informação em democracia, e declara:

(O estado deve) promover o estabelecimento das condições necessárias para reforçar a participação dos cidadãos, transparência, acesso à informação, liberdade de imprensa e prestação de contas na gestão de assuntos

públicos (Artigo 2, Alínea 10).

Os Estados devem garantir acesso justo e equitativo pelas partes em disputa aos media controlados pelo estado durante eleições (Artigo 17; Alínea 3)¹⁴.

Por enquanto, num grande número de países africanos, estes princípios não passam de objectivos nobres. No início de 2009, alguns países tinham assinado a Carta, mas apenas um (a Mauritânia) a tinha ratificado. Por isso, a Carta não tinha ainda entrado em vigor, visto ser necessário um mínimo de 15 ratificações para esse efeito.

2.2.1. Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)

Moçambique é membro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). O tratado que cria a SADC estabelece que os estados membros devem operar de acordo com princípios que incluam o respeito pelos direitos humanos, democracia e o estado de direito (Artigo 4; Alínea c). Adicionalmente, esta organização regional adoptou vários protocolos relacionados com a comunicação social e/ou as comunicações.

Protocolo da SADC sobre Cultura, Informação e Desportos (adoptado em 2000)

Este Protocolo centra-se sobre a harmonização de políticas sobre cultura, informação e desportos por parte dos estados membros da SADC. O Artigo 17 destaca, entre outros, os seguintes objectivos-chave:

¹⁴ <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Charter%20on%20Democracy.pdf>

- Cooperação e colaboração na promoção, estabelecimento e crescimento de *media* independente, assim como livre circulação de informação;
- Desenvolvimento e promoção da cultura local, através do incentivo ao conteúdo local nos *media*;
- Tomada de medidas para diminuir o fosso de informação entre as áreas rurais e urbanas, através do aumento da cobertura pelos *media*;
- Encorajamento do uso de línguas nacionais nos *media* como veículos de promoção da inter-comunicação local, nacional e regional;
- Garantir que os *media* sejam adequadamente sensibilizados sobre assuntos de género, de modo a promover a equidade de género e a equidade na disseminação de informação.

Moçambique ratificou este protocolo e, por conseguinte, vinculou-se formalmente às suas disposições.

O Artigo 18 centra-se sobre políticas de informação e compromete os estados membros a “criarem ambiente político e económico conducente ao crescimento do pluralismo dos *media*”.

O Artigo 20 apela aos estados membros a tomarem as “medidas necessárias para garantir a liberdade e independência dos *media*”, onde a independência dos *media* é definida como “independência editorial, em que a política e decisões editoriais são tomadas pelos *media* sem interferência”.

Declaração da SADC sobre Informação e Tecnologias de Informação (2001)

Esta Declaração centra-se sobre estruturas de telecomunicações e promove a criação de um sistema tridimensional em cada país, com:

Governo responsável por um quadro político favorável; reguladores independentes responsáveis pelo licenciamento; e uma multiplicidade de provedores, responsáveis pela provisão de serviços, num ambiente competitivo (Alínea a); i) do Artigo 2)¹⁵;

Apesar de a Declaração não possuir a mesma força de um Protocolo, todos os países que são parte dela (incluindo Moçambique) assumiram o compromisso de seguir as suas disposições, assim que a adoptaram.

2.3. A Constituição da República de Moçambique

A Constituição da República de Moçambique garante o direito individual à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa e o direito à informação. Estes direitos humanos fundamentais foram primeiro consagrados na Constituição de 1990 e depois alargados na Constituição de 2004.

A Constituição também deixa claros os direitos dos profissionais dos *media*, incluindo (o que é pouco comum) o direito de proteger as suas fontes de informação. Eis, na íntegra, o conteúdo do Artigo 48 da Constituição:

Liberdades de expressão e informação

1. *Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação;*

¹⁵ http://www.sadc.int/key_documents/declarations/ict.php

2. *O exercício da liberdade de expressão, que compreende nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não podem ser limitados por censura;*
3. *A liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais, publicações e outros meios de difusão;*
4. *Nos meios de comunicação social do sector público são assegurados a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião;*
5. *O Estado garante a isenção dos meios de comunicação social do sector público, bem como a independência dos jornalistas perante o Governo, a Administração e os demais poderes políticos;*
6. *O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana.*

A nova Constituição também removeu uma série de limitações à liberdade de imprensa contidas na versão de 1990, incluindo a disposição segundo a qual o exercício dos direitos acima enumerados podia ser limitado “pelos imperativos da política externa e da defesa nacional”¹⁶.

16 O Artigo 74, nº 4, da Constituição da República de 1990 estabelece que “o exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo será regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição, pela dignidade da pessoa humana, pelos imperativos da política externa e da defesa nacional”.

Outros desenvolvimentos notáveis são as referências específicas nos n.ºs 4 e 5 do Artigo 48 (acima) ao direito à “expressão e [a]o confronto de ideias das diversas correntes de opinião” nos meios do sector público da comunicação social; a independência dos jornalistas neste sector em relação ao governo e outras forças políticas, bem como a obrigação imposta ao estado, de garantir a imparcialidade dos *media* do sector público.

A Constituição também cria o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS). O CSCS é um órgão estatal, que regula a conduta profissional dos *media* e lida com reclamações do público sobre o trabalho do sector. O CSCS igualmente emite parecer prévio à decisão de licenciamento pelo governo de canais privados de televisão e rádio, bem como “intervém” na nomeação e exoneração dos gestores dos órgãos de comunicação social do sector público.

3. Leis Gerais de Imprensa e Regulamentos

Desde 1991, quando foi aprovada a Lei de Imprensa, o governo introduziu uma série de outros instrumentos legais na área dos *media*, adicionalmente a outros, adoptados antes da constituição democrática de 1990 ou herdados dos Códigos Civil e Penal portugueses. Algumas destas leis são presentemente alvo de revisão.

O governo lançou um processo para a preparação da Lei da Rádio e Televisão, destinada a estabelecer um quadro legal específico para regulamentar a cada vez crescente indústria da radiodifusão no país. O governo está igualmente a conduzir um processo de revisão da Lei de Imprensa de 1991, de forma a conformá-la com a Constituição de Novembro de 2004: estas matérias são abordadas separadamente na Secção 3 do presente Guia.

3.1. A Lei de Imprensa Moçambicana

Apesar de se designar por Lei de Imprensa, este dispositivo legal é, na realidade, uma lei geral da comunicação social, que cobre todo o sector, quer público, quer privado, impresso ou da radiodifusão, bem como o cinema e quaisquer formas de comunicação audiovisual disseminadas para o público em geral¹⁷. A lei define os princípios que regem a actividade da imprensa e estabelece os direitos e deveres dos jornalistas. Contudo, a Lei de Imprensa não menciona a rádio comunitária ou quaisquer outras formas de *media* comunitários.

O Artigo 2 da Lei de Imprensa assegura a liberdade de expressão e informação, bem como a independência dos jornalistas e a protecção às fontes, nos mesmos termos da Constituição. O Artigo 3 consagra o direito à informação, que define como “a faculdade de cada cidadão se informar e ser informado de factos e opiniões relevantes (...), bem como o direito de cada indivíduo divulgar informação, opiniões e ideias através da imprensa”.

O Artigo 11 clarifica as funções da imprensa do sector público, e orienta-o no sentido de “garantir uma cobertura noticiosa imparcial, objectiva e equilibrada”. A lei consagra as seguintes funções do sector público da imprensa:

- a) Promover o acesso dos cidadãos à informação em todo o país;
- b) Garantir uma cobertura noticiosa imparcial, objectiva e equilibrada;

17 Nota: Na proposta da Revisão da Lei de Imprensa (Dezembro de 2007), as matérias pertinentes à regulamentação da radiodifusão, cinema e do CSCS foram retiradas, sugerindo-se ao governo o seu tratamento em legislação específica para cada uma destas áreas.

- b) Reflectir a diversidade de ideias e correntes de opinião de modo equilibrado;
- c) Desenvolver a utilização das línguas nacionais.

De acordo com o Artigo 11, a imprensa do sector público integra “a radiodifusão nacional, a televisão nacional, a agência noticiosa nacional e as demais empresas e instituições criadas para servir o interesse público nesse domínio”. Os jornais de capitais maioritariamente públicos – *Notícias e Domingo* – ou qualquer outra imprensa escrita do sector público não estão inclusos na definição legal de imprensa do sector estatal/público.

O nº 3 do Artigo 6 afirma que o estado pode adquirir participações em órgãos de informação que não façam parte do sector público, ou determinar outras formas de subsídio, se tal se justificar com base em critérios de interesse público. Contudo, a lei não define, em momento algum, o que pode constituir tal “interesse público”. Esta disposição dá azo a que o governo possa intervir para “salvar” imprensa em estado de falência ou a intervir de outra forma para reforçar a diversidade dos *media* no país¹⁸. Esta disposição atraiu muita crítica por parte das organizações de *media* envolvidas na revisão da Lei de Imprensa. De acordo com o seu ponto de vista, uma tal intervenção governamental poderia distorcer as leis do mercado e colocar em perigo a independência da imprensa privada. Assim, o grupo técnico acordou na remoção desta disposição – apesar de a mesma nunca ter sido usada até agora.

18 Konrad Adenauer Stiftung, *SADC Media Law. A Handbook for Media Practitioners. The Republic of Mozambique. An overview of media law and practice in Mozambique*, Johannesburg, 2006, p. 37

3.2. Registo de Imprensa Escrita

Em Moçambique, a imprensa escrita e audiovisual estão estritamente regulamentadas. O nº 1 do Artigo 19 da Lei de Imprensa estabelece que “antes da sua publicação todos os órgãos de informação estão sujeitos a registo”. Contudo, as publicações e material audiovisual produzido por entidades estatais, empresas, organizações, estabelecimentos de educação e de pesquisa podem ser isentos do registo obrigatório a pedido das partes interessadas.

O registo de toda a imprensa – escrita e audiovisual, pública e privada – é administrado pelo Gabinete de Informação (Gabinfo) do governo. O Gabinete substituiu parcialmente o antigo Ministério da Informação, que foi abolido a seguir às primeiras eleições multipartidárias de Moçambique, ocorridas em 1994. O Gabinfo foi criado através de Decreto Presidencial em Outubro de 1995, sendo directamente subordinado ao Primeiro-Ministro. O Primeiro-Ministro nomeia o Director do Gabinfo, apoiado pelo Conselho de Ministros. Por seu lado, o Gabinfo exerce funções de supervisão sobre as instituições do sector público da imprensa.

O processo do registo da imprensa inclui requisitos indicados com detalhe, quer na Lei de Imprensa, quer em decretos específicos, que estabelecem condições para a operação de todos os tipos de *media*, com a excepção da Internet. Apesar de todas as exigências burocráticas a serem observadas, o registo de imprensa é um simples processo administrativo, com o único propósito de compilação e arquivo de dados, sendo que o requerente recebe a carta do registo num período de cinco dias e sem quaisquer custos.

Os nºs 1 e 2 do Artigo 22 da Lei de Imprensa tratam das situações de recusa de registo, estabelecendo o seguinte: “O registo só será recusado quando não se mostrem preenchidos os requisitos previstos na declaração ou os pressupostos legais para o exercício da actividade”, e “a recusa de registo será objecto de despacho fundamentado indicando claramente os motivos da recusa”. Não ocorreu, até agora, qualquer recusa de registo de imprensa.

4. Outras Leis com Impacto sobre a Imprensa e a Liberdade de Expressão.

Desde a aprovação da Lei de Imprensa, em 1991, uma série de outros dispositivos legais foram introduzidos, com relevância e impacto sobre o exercício dos direitos à liberdade de imprensa e acesso à informação, conforme a lista no quadro que se segue:

Quadro 1.1: Lista das leis mais relevantes com impacto sobre a liberdade de informação em geral.

Nome da Lei		Objecto da Lei
1	Decreto nº 22/92 de 31 de Dezembro de 1992	Operacionaliza o fim do monopólio estatal sobre a actividade da radiodifusão, estabelecendo as condições legais e técnicas para o acesso ao espectro de radiofrequências por parte de outros sectores.

2	Decreto nº 9/93 de 22 de Junho de 1993	Estabelece os critérios de participação dos sectores privado e comercial no domínio da radiodifusão.
3	Decreto nº 18/94 de 16 de Junho de 1994	Cria a Rádio Moçambique enquanto provedor de serviço público de radiodifusão.
4	Decreto nº 19/94 de 16 Junho de 1994	Cria a Televisão de Moçambique enquanto provedor de serviço público de televisão.
5	Decreto Presidencial nº 4/95 de 16 de Outubro de 1995	Cria o Gabinete de Informação (Gabinfo), entidade sucessora do Ministério da Informação, funcionando como unidade de assessoria técnica subordinada ao Gabinete do Primeiro-Ministro.
6	Decreto nº 65/2004 de 31 de Dezembro de 2004	Aprova o Código da Publicidade

Secção 2

Capítulos da Constituição e da Lei de Imprensa Requerendo Regulação Específica

1. Direito à Informação e Independência dos Media do Sector Público

A Constituição da República consagra uma série de liberdades, direitos e garantias fundamentais, cujo exercício faz depender da aprovação de leis específicas. Sucede, porém, que, por razões cujo debate pode exorbitar os fins deste Guia, muitas dessas leis específicas jamais foram aprovadas, ficando assim por cumprir o programa constitucional nacional, incluindo na área da comunicação social. Vai nesse sentido o número 6 do Artigo 48º da CRM, relativo às Liberdades de Expressão e Informação, ao ordenar que “o exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é **regulado por lei**, com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana” (nosso sublinhado).

Fica, desde logo, o entendimento de que o exercício da liberdade de imprensa e o direito à informação, previstos na Constituição, devem ser regulados por leis específicas, que, entretanto, a Assembleia da República jamais preparou para aprovar. Se considerarmos que a Lei de Imprensa em vigor ainda oferece espaço para o exercício saudável da liberdade de imprensa, já a regulação do direito à informação, requerido pela CRM, tem-se manifestado como uma séria lacuna.

Por seu lado, o nº 5 do mesmo Artigo 48º afirma que “O Estado garante a isenção dos meios de comunicação social do sector público, bem como a independência dos jornalistas perante o Governo, a Administração e os demais poderes políticos”. Aqui, de novo, a Constituição, não definindo como se garante a independência do sector público relativamente ao “Governo, a Administração e os demais poderes políticos”, sugere-se que a mesma seja regulada por lei específica – também inexistente.

De acordo com o Artigo 11 da Lei de Imprensa, a imprensa do sector público integra “a radiodifusão nacional, a televisão nacional, a agência noticiosa nacional e as demais empresas e instituições criadas para servir o interesse público nesse domínio”. Os jornais de capitais maioritariamente públicos – “Notícias” e “Domingo” – ou qualquer outra imprensa escrita do sector público não estão inclusos na definição legal de imprensa do sector estatal/público.

Outros artigos relevantes da CRM garantem igualmente às organizações da sociedade civil e sindicatos espaço nos serviços públicos de rádio e televisão, como se segue:

2. Direitos de Antena, de Resposta e de Réplica Política

O Artigo 49º da CRM estabelece o seguinte:

1. Os partidos políticos têm o direito a tempos de antena nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade e segundo critérios fixados na lei;
2. Os partidos políticos com assento na Assembleia da República que não façam parte do governo, nos

termos da lei, têm o direito a tempos de antena nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade, para o exercício do direito de resposta e réplica política às declarações políticas do governo;

3. O direito de antena é também garantido a organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas e sociais, segundo critérios fixados na lei;
4. Nos períodos eleitorais, os concorrentes têm direitos a tempos de antena regulares e equitativos nas estações da rádio e televisão públicas, de âmbito nacional ou local, nos termos da lei.

Aqui, de novo, a referência **“nos termos da lei”** é um comando no sentido da regulação da forma como as empresas públicas aqui em causa deverão propiciar o exercício destes direitos constitucionais.

3. Lei da Imprensa

Desde 1991, quando foi aprovada a Lei de Imprensa, o governo introduziu uma série de outros instrumentos legais na área dos *media*, adicionalmente a outros, adoptados antes da constituição democrática de 1990 ou herdados dos Códigos Civil e Penal portugueses. Algumas destas leis são presentemente alvo de revisão.

O governo lançou um processo para a preparação da Lei da Rádio e Televisão, destinada a estabelecer um quadro legal específico para regulamentar a cada vez crescente indústria

da radiodifusão no país. O governo está igualmente a conduzir um processo de revisão da Lei de Imprensa de 1991, de forma a conformá-la com a Constituição de Novembro de 2004: o processo da revisão é criticamente abordado na Secção 4 deste Guia.

3.1. Limitações à Propriedade Estrangeira e Cruzada.

O nº 5 do Artigo 6 da Lei de Imprensa estabelece que “só podem ser proprietários dos órgãos de informação e das empresas jornalísticas as instituições e associações moçambicanas e cidadãos moçambicanos residentes no país que se encontrem no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos”. O investimento estrangeiro ou posse de acções estão limitados a um máximo de 20 por cento do capital social. Os directores e editores devem ser de nacionalidade moçambicana e residentes no país. Não tem havido muito debate em torno da limitação do investimento estrangeiro nas empresas de *media*, e esta cláusula foi mantida na proposta de revisão da Lei de Imprensa, apesar de que mais investimento estrangeiro possibilitaria maior desenvolvimento e expansão do sector, designadamente da radiotelevisão, incluindo a introdução das mais recentes tecnologias.

Relativamente à propriedade cruzada, o nº 8 do Artigo 6 afirma: “Com o fim de garantir o direito dos cidadãos à informação, o Estado observará uma política anti-monopolista, evitando a concentração dos órgãos de informação”.

Aqui, igualmente, nota-se uma lacuna legislativa, já que jamais foram tomadas quaisquer medidas práticas de regulamentação desta disposição, apesar de se reconhecer que a concentração de *media* em Moçambique ainda não constitui assunto relevante: todas as empresas jornalísticas são economicamente

fracas e apenas o Grupo SOICO (Sociedade Independente de Comunicação) detém um número de diferentes órgãos de informação (televisão STV, Rádio SFM e o diário *O País*).

4. Conselho Superior de Comunicação Social

O Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) é um órgão constitucional, que se supõe independente, estabelecido para garantir “a independência dos meios de comunicação social no exercício dos direitos à informação, à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena e de resposta”¹⁹.

Os nºs 3, 4 e 5 do Artigo 50 da Constituição da República estabelece as funções do CSCS, nomeadamente:

1. O Conselho Superior de Comunicação Social emite parecer prévio à decisão de licenciamento pelo Governo de canais privados de televisão e rádio;
2. O Conselho Superior de Comunicação Social intervém na nomeação e exoneração dos directores gerais dos órgãos de Comunicação Social do sector público, nos termos da lei;
3. A lei regula a organização, a composição, o funcionamento e as demais competências do Conselho Superior da Comunicação Social.

Nos termos do Artigo 36 da Lei de Imprensa, o CSCS regula a conduta ética e profissional dos *media*, procurando “velar pelo rigor e objectividade no exercício da actividade profissional na área da imprensa”. A Constituição e a Lei de Imprensa, de forma

¹⁹ nº 1 do Artigo 50 da lei de imprensa

repetida, preconizam que o CSCS aja ou emita pareceres “**nos termos da lei**”, a qual deve descrever em pormenor os poderes e funcionamento do órgão. Tal como nos casos acima arrolados, tal lei jamais existiu, desde a entrada em funções do CSCS, em 1992, e, assim, as deliberações e decisões do conselho não são baseadas em princípios e regulamentos claros e do domínio público, nomeadamente dos jornalistas.

O Diploma Inter-Ministerial nº 86/98 de 15 de Julho de 1998²⁰ alista as seguintes funções gerais do CSCS²¹:

- Assegurar o exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa;
- Garantir a independência e imparcialidade dos órgãos de informação do sector público, bem como a autonomia das profissões do sector;
- Assegurar o direito de antena e de resposta referidos nos Artigos 12 e 33 da presente lei;
- Velar pelo respeito da ética social comum.

Estas “normas éticas” não são especificadas, e o CSCS não estabeleceu quaisquer mecanismos de consulta com jornalistas ou aproximou-se deles para discutir um código de conduta no qual tais normas éticas pudessem ser definidas e acordadas.

O Artigo 3 do Diploma acima mencionado elabora sobre os poderes do CSCS relativamente a reclamações do público,

20 Diploma Ministerial nº86/98 de 15 Julho 1998. Este era um diploma ministerial conjunto dos Ministérios da Administração Estatal, Justiça, Trabalho e do Plano e Finanças, destinado principalmente a estabelecer as funções e os custos administrativos do CSCS.

21 A substância deste Diploma Ministerial acha-se contudo esvaziada pela Constituição da República de 2004, a qual, no seu Artigo 50, “reduz” o CSCS a mero órgão de “disciplina e consulta”.

como se segue:

- Investigar reclamações feitas pelo público em relação ao desempenho de qualquer órgão de informação;
- Decidir sobre reclamações que lhe sejam dirigidas respeitantes às condições de acesso aos direitos de antena e de resposta política;
- Zelar pelo cumprimento dos princípios deontológicos dos jornalistas.

O CSCS é integrado por 11 membros, dos quais dois nomeados pelo Presidente da República – incluindo o Presidente do órgão — e cinco eleitos pela Assembleia da República, de acordo com o princípio da representação proporcional dos partidos políticos com assento no órgão legislativo (presentemente são três indicados pela Frelimo e dois pela Renamo). Três membros da classe jornalística são indicados pelo Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), através do respectivo Secretariado Executivo, e as empresas jornalísticas são representadas por um membro, indicado pela Associação de Empresas Jornalísticas (AEJ).

Nos termos da Constituição de 2004, o CSCS denota **sujeição a um forte controlo político, através de uma maior representação do Parlamento, em relação à própria comunicação social, o que torna o órgão fortemente dependente do Presidente da República e do partido maioritário no parlamento.** Assim, dos 11 membros do órgão, sete são indicados por confiança política e apenas três são provenientes da imprensa. Por outro lado, o CSCS não inclui qualquer representação da sociedade civil.

Tudo visto, em vez de o CSCS se manter como está, sem quaisquer funções claras nem poder, nem relevância dentro do sector, e limitando-se a “dar pareceres”, com altos custos ao erário público, ele deveria ser transformado num órgão regulador no verdadeiro sentido da palavra, devendo, para tanto, ser dotado de poderes efectivos de regulação e de fiscalização, e com “dentes” que tornem efectivas as suas deliberações. Tal implica que seja um órgão constituído de modo que garanta a sua protecção de quaisquer interferências, quer de natureza política, quer de natureza financeira. Resumidamente, o CSCS deveria ser *uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente, exercendo os necessários poderes de regulação e de supervisão*²².

5. O Código da Publicidade

A Lei de Imprensa remete para regime específico a matéria da publicidade²³. Em resposta a este comando, o Conselho de Ministros aprovou o Código de Publicidade, como instrumento regulador de anúncios comerciais, com o fim de “proteger alguns valores culturais, sociais e económicos”. Logo no primeiro artigo, o das definições, o Código descreve publicidade como “qualquer forma de comunicação feita por entidade de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de promover quaisquer bens ou serviços, com vista à sua comercialização ou alienação, bem como a promoção

22 De novo, em direito comparado, vai nesse sentido a definição da Entidade Reguladora da Comunicação Social de Portugal, órgão sucedâneo da Alta Autoridade para a Comunicação Social, extinta em 2005 (Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro). Ver anexo...

23 Artigo 18, nº 4 da Lei de Imprensa

de ideias, princípios, iniciativas ou instituições”²⁴. O Código exceptua deste conceito a propaganda política.

No cerne do regime de publicidade moçambicano estão inscritos os seis princípios acolhidos pelas melhores práticas e padrões de legislação sobre a matéria, nomeadamente:

- a) O princípio da identificabilidade, impondo que qualquer anúncio comercial seja inequivocamente identificado como tal perante o público, devendo, no caso da sua emissão na televisão e na rádio, ser “claramente separado da restante programação, através da introdução de um separador no início e no fim do espaço publicitário” (cfr. Artigo 6);
- b) Proibição de publicidade subliminar, assim classificados todos os anúncios comerciais ocultos ou dissimulados;
- c) Princípio da veracidade, impondo que a publicidade anuncie com verdade, não deformando os factos, relativamente às origens, natureza, composição ou condições de aquisição dos bens ou serviços publicitados;
- d) Proibição da publicidade enganosa, traduzida na apresentação falseada da natureza e características dos bens ou serviços anunciados, incluindo o preço e modo de fixação ou pagamento; direitos de propriedade, etc.;
- e) Princípio do respeito pelos direitos do consumidor; incluindo a sua segurança e saúde.

²⁴ Cfr Alínea a) do Artigo 1 (Definições).

A questão da publicidade de entidades públicas tem igualmente originado debates na sociedade, onde existem reclamações de discriminação ilegal contra a imprensa privada, na base de uma convicção espontânea da existência de uma obrigação legal de canalização de anúncios comerciais (nomeadamente concursos de *procurement* e outros) a um único diário.

Entre algumas lacunas que podem ser identificadas no Código, sobressaem de forma evidente, pelo menos as seguintes três:

1. Uma ostensiva omissão da proibição da publicidade de bens ou serviços milagrosos²⁵;
2. Ausência de um regime sancionatório, que seja aplicado contra práticas que violem a lei e o código;
3. Ausência de uma disposição estabelecendo o princípio da distribuição não discriminatória da publicidade de entidades estatais e de autarquias locais, através dos diferentes órgãos de informação, incluindo regionais ou locais²⁶.

25 Em direito comparado, diz o Código de Publicidade Português: “Considera-se publicidade a bens ou serviços milagrosos, para efeitos do presente diploma, a publicidade que, explorando a ignorância, o medo ou a superstição dos destinatários, apresente quaisquer bens, produtos, aparelhos, materiais, substâncias, métodos ou serviços, como tendo efeitos específicos automáticos ou garantidos na saúde, bem-estar, sorte ou felicidade dos consumidores ou de terceiros, nomeadamente por permitirem prevenir, diagnosticar, curar ou tratar doenças ou dores, proporcionar vantagens de ordem profissional, económica ou social, sem uma objectiva comprovação científica das propriedades, características ou efeitos propagandeados ou sugeridos” (Código aprovado pelo Decreto-Lei nº 330/90, de 23 de Outubro).

26 A questão da publicidade de entidades públicas tem igualmente originado debates na sociedade, onde existem reclamações de discriminação ilegal contra a imprensa privada, na base de uma convicção espontânea da existência de uma obrigação legal de canalização de anúncios comerciais (nomeadamente concursos de *procurement* e outros) a um único diário.

Com efeito, sendo abrangente e detalhado, o Código de Publicidade mantém-se, contudo, muito longe de ser minimamente cumprido pelos diferentes anunciantes, em grande medida devido à generalizada incapacidade institucional de assegurar inspecções efectivas e abrangentes, num mercado grandemente dominado pelo sector informal.

No caso específico das rádios e televisões, o princípio da identificabilidade inequívoca da publicidade, apresentando-a separadamente da restante programação, tem sido sistematicamente violado, sendo comum o anúncio, exposição ou visualização de marcas e de produtos no decurso de programas informativos ou recreativos, sem separadores ou chamadas de atenção ao público.

No âmbito legislativo, em Maio de 2009, a Assembleia da República aprovou a Lei da Defesa do Consumidor, instrumento que, na óptica do governo, mais do que introduzir medidas punitivas, pretende educar os consumidores sobre os seus direitos e deveres, assim como os fabricantes, fornecedores e prestadores de serviços, sobre as suas obrigações²⁷.

²⁷ <http://www.portaldogoverno.gov.mz/comunicados>

Secção 3

O Legado Colonial e do Estado de Partido Único e em Guerra

A Constituição democrática e a Lei de Imprensa são duas peças legislativas fundamentais, que constituem o pilar e a garantia do exercício, em Moçambique, da liberdade de imprensa e do direito à informação. Contudo, a sua adopção, que representou um marco fundamental na transição para a democracia pluralista no país, ocorreu por “cima” de uma panóplia de outras leis e regulamentos, ora herdados do regime colonial português, ora da era do regime de partido único, marcado de forma profunda por uma cultura militar, trazida pelos guerrilheiros que lutaram pela independência nacional e expandida pela guerra civil de 16 anos, que se seguiu à independência nacional.

Num contexto em que a Constituição da República anuncia no seu *corpus* uma larga gama de direitos e liberdades fundamentais, mas diferindo o seu exercício à sua regulamentação em leis específicas (na sua maioria jamais produzidas, como já analisado atrás), um conjunto de leis dispersas e regulamentos do passado recente permaneceu activo, não só como peças legislativas em uso corrente nos tribunais e em outras instituições do estado, mas, sobretudo, como marcos de uma cultura de estado: a cultura de um estado fechado, eivado de secretismo e em que o escrutínio público sobre o desempenho e o agir de entidades públicas e de seus agentes é severamente bloqueado, em nome da defesa da honra individual e da reputação ou da Segurança do estado.

A seguir apresentam-se, a título de exemplo, algumas dessas leis e regulamentos, os quais, não raro, exprimem um confronto directo com o espírito e a letra da Constituição da República.

1. Leis sobre Segredo de Estado

A Lei nº 12/79 de 12 de Dezembro de 1979 define o regime jurídico da protecção do segredo de estado. Esta lei foi introduzida em ambiente revolucionário, ao qual se seguiu um conflito armado de 16 anos (1976-1992), e mantém-se em vigor até ao presente. A lei foi concebida para a protecção de um estado de partido único e em situação de uma transição conturbada: antes mesmo da eclosão plena da guerra, eram frequentes notícias sobre sabotagem económica, em referência a actos de destruição deliberada de infraestruturas e património nacional, o que veio apelar a uma intervenção urgente do estado, no sentido de proteger o bem público, no quadro do regime revolucionário vigente. Em tal quadro, era reconhecida uma multiplicidade de “inimigos”, visualizados numa perspectiva de “luta de classes”. Preparada para fazer face a um conflito presente, trata-se de uma lei marcada por elevado “calor ideológico” e preparada à flor da pele. Por conseguinte, a definição de “segredo de estado” (popular) estabelecida por esta lei é algo lata, ambígua e susceptível de interpretações subjectivas por entidades públicas.

Nos termos do seu Artigo 1, a lei afirma destinar-se a proteger o segredo do estado em relação a todos os documentos contendo factos e informação classificados. O Artigo 4 da referida lei define “documentos classificados” nos seguintes termos:

Documentos classificados *“são aqueles que contêm dados*

ou informações militares, políticas, económicas, comerciais, científicas, técnicas, ou quaisquer outras cuja divulgação ponha em causa, prejudique, contrarie, ou perturbe a Segurança do Estado e do Povo, ou a economia nacional”.

Nos termos do Artigo 2, o Director do Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP)²⁸ é a pessoa com competência para providenciar **“as necessárias instruções”** destinadas a assegurar a protecção do segredo de estado, tal como estipulado nesta lei.

A Lei não se destina especificamente à imprensa. Porém, as suas disposições têm impacto directo sobre o desempenho do sector. Elas impõem fortes restrições sobre a liberdade de informação por bloquearem o acesso a documentos oficiais e dados contendo informação de interesse público. O problema mais premente com esta lei é a ausência de quaisquer excepções ou de disposições específicas que expliquem de forma clara as razões que podem justificar tal retenção de informação, o nível de perigo ou prejuízo que justificaria tal retenção e como diferentes interesses se poderiam harmonizar antes que qualquer informação seja bloqueada.

A revelação de qualquer informação não autorizada e que seja objecto de protecção legal é punível com penas de prisão que vão de três meses a dois anos – se a informação revelada for classificada como “confidencial” –, de dois a oito anos — se a informação revelada for classificada como “secreta” – e de oito a doze anos - se a informação revelada for classificada como “Segredo de Estado”.

²⁸ Como parte dos Acordos de Roma, que restabeleceram a paz, em 1992, o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), considerado como uma polícia política, foi extinto, e, em sua substituição, foi criado o Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE), apartidário, em 1993.

Nos termos do Artigo 10, a não observância desta lei, que se traduz em crimes contra a segurança nacional e a segurança do estado, deve ser decidida e punida nos termos do Artigo 23 da Lei dos Crimes Contra a Segurança do Estado (Lei nº 19/91, de 18 de Agosto, ver a seguir).

Entretanto, o Artigo 29 da Lei de Imprensa estabelece o seguinte:

O acesso às fontes de informação não será consentido em relação aos processos em segredo de justiça, aos factos e documentos considerados pelas entidades competentes segredos militares ou segredo de Estado, aos que sejam secretos ou confidenciais por imposição legal e, ainda, aos que digam respeito à vida privada dos cidadãos.

Nesta disposição nota-se, igualmente, uma associação inadequada e indesejável do segredo de justiça ao segredo de estado.

2. A Difamação como Ofensa Criminal

2.1. Leis sobre Segurança do Estado

A Lei de Imprensa, abrindo amplo espaço para a liberdade de imprensa e o exercício do direito à informação, foi aprovada no dia 10 de Agosto de 1991. No dia 18 de Agosto de 1991 (isto é, na semana seguinte) foi aprovada a Lei nº 19/91 (Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado). Esta lei foi aprovada para substituir a Lei dos Crimes Contra a Segurança do Povo e do Estado Popular (Lei 2/79, de 1 de Março), que entretanto se tinha tornado clamorosamente inconstitucional, à luz da Constituição da República de 1990.

Num dos seus artigos, a nova Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado bloqueia, ou mesmo derroga, a Lei de Imprensa. Senão vejamos:

Nos termos do Artigo 22 desta lei, difamação a determinadas figuras de alto nível é considerada crime **contra a segurança do estado**. Nos termos deste artigo, a publicação de informação susceptível de ser considerada como ofensa à reputação do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República, dos membros do Conselho de Ministros, dos juizes do Tribunal Supremo e dos juizes do Conselho Constitucional, bem como dos secretários-gerais de partidos políticos é considerada um crime contra a segurança do estado, sujeito a uma pena entre um e dois anos de prisão. O espectro de entidades que a lei protege como entidades estatais, no caso de difamação, abrange também, desde secretários gerais de partidos políticos até **“organismos que exerçam autoridade pública, civil ou militar”**, mencionados de forma indefinida, isto é, pelo critério de *numerus apertus*. Nestes casos, os prevaricadores podem ser punidos com a pena de três meses a dois anos de prisão e multa correspondente.

Assim, esta tipologia de crimes, consagrados pela doutrina como crimes particulares, passaram a ter dignidade de crimes públicos e, por conseguinte, obrigando o Ministério Público a investigá-los oficiosamente. Ora, considerar a difamação contra figuras públicas, incluindo secretários-gerais de partidos políticos, como crimes contra a segurança do estado, exorbita qualquer definição de segurança de um estado de direito democrático, “baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”, como a Constituição

define o estado moçambicano (Artigo 3º): ela apenas pode ter como finalidade tornar estas figuras “intocáveis”, isto é, insusceptíveis de qualquer crítica pública legítima.

2.1.1. Os Princípios de Joanesburgo sobre Leis de Segurança Nacional

A problemática da harmonização das leis de segurança nacional com os princípios de um regime democrático pluralista em África foi tão candente desde o início da democratização do continente, na década de 1990, que culminou com uma conferência internacional de peritos, na qual foram adoptados os chamados “Princípios de Joanesburgo sobre Leis de Segurança Nacional”²⁹. O documento inclui 25 Princípios, e o Princípio 1.2. (Protecção do Interesse Legítimo de Segurança Nacional) estabelece o seguinte:

“Qualquer restrição sobre liberdade de expressão e de informação que o governo pretenda estabelecer com fundamento na segurança nacional deve ter o propósito genuíno e efeito demonstrável de proteger um interesse legítimo de segurança nacional. ”

Por seu lado, o Princípio 2. (Interesse Legítimo de Segurança Nacional) estabelece o conteúdo de Interesse Legítimo de Segurança Nacional nos seguintes termos:

“(a) Uma restrição imposta na suposição de ser justificada com o argumento de segurança nacional não é legítima, a menos que o seu propósito legítimo e o seu efeito demonstrável sejam para proteger a existência de um país

29 Documento disponível em: www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf

ou a sua integridade territorial contra o uso ou ameaça de uso da força, ou a sua capacidade de responder ao uso ou ameaça de força, quer venha de fonte externa, quer venha de fonte interna, tal como o incitamento ao derrube violento do governo”.

2.2.Lei de Imprensa

Por seu lado, os Artigos 41 e 49 da Lei de Imprensa abordam as ofensas descritas como “abuso da liberdade de imprensa”, em que se inclui a figura da difamação.

O Artigo 42 diz o seguinte:

1. São considerados crimes de abuso da liberdade de imprensa os factos ou actos voluntários lesivos de interesses jurídicos penalmente protegidos que se consumam pela publicação de textos ou difusão de programas radiofónicos ou televisivos ou imagem através da imprensa;
2. Aos crimes de imprensa é aplicável a legislação penal comum, com as especificidades previstas no presente capítulo.

No seu Artigo 47, a Lei de Imprensa consagra tutela penal à publicação de factos ofensivos sobre a vida privada ou da família. Tal protecção alarga-se ao Presidente da República, um membro do governo, um membro do parlamento e outras autoridades públicas, ou a um chefe de estado estrangeiro ou seu representante em Moçambique. O artigo diz expressamente que “não é admitida a prova da verdade dos factos se o ofendido for o Presidente da República ou, havendo reciprocidade, Chefe

do Estado estrangeiro ou seu representante em Moçambique”³⁰.

O crime de difamação, nos termos da presente Lei de Imprensa, é punido com pena de prisão até dois anos, incluindo indemnizações. Outras penalidades prescritas podem incluir a suspensão da publicação em causa (Artigo 48). Os jornalistas que sejam alvo de processos judiciais por crime de “abuso da liberdade de imprensa” podem usar o material das suas gravações ou material impresso para provarem a sua inocência. Recaindo sobre eles uma sentença condenatória, eles podem cumprir até dois anos de prisão e pagar indemnizações como compensação financeira à pessoa ofendida. Por outras palavras: um mesmo crime de “abuso da liberdade de imprensa” pode ser punido três vezes (não alternativamente) – com penas de prisão, indemnização e suspensão do órgão de informação.

Nos termos da Alínea e) do Artigo 28 da Lei de Imprensa, os jornalistas devem abster-se de fazer “apologia directa ou indirecta do ódio, racismo, intolerância, crime e violência”. A violação destes princípios pode levar à suspensão do órgão de informação (Artigo 51). Nunca, contudo, tal medida foi aplicada contra um órgão de informação no país.

2.3. Os Códigos Civil e Penal

Ao estabelecer responsabilidade civil e criminal por factos ou actos lesivos de interesses ou valores protegidos legalmente, praticados através da imprensa, a Lei de Imprensa remete a forma da sua punição, ora aos princípios gerais, ora à “legislação penal comum”, o que quer dizer ao Código Civil e ao Código Penal.

30 O Grupo de Trabalho da revisão da Lei de Imprensa propôs a eliminação deste artigo.

No contexto da regulação da liberdade de expressão, o Artigo 41º da CRM protege o direito de personalidade das pessoas e coloca protecção no catálogo dos direitos fundamentais: *“Todo o cidadão tem direito à honra, ao bom nome, à reputação, à defesa da sua imagem pública e à reserva da sua vida privada”*³¹. Em relação à liberdade de expressão, a protecção destes direitos de personalidade encontra-se prevista no Código Civil e no Código Penal, por remissão da Lei da Imprensa³².

Ora, no seu Artigo 484º, o Código Civil dispõe que *“quem afirmar ou difundir um facto capaz de prejudicar o crédito ou o bom nome de qualquer pessoa, singular ou colectiva, responde pelos danos causados”*. Esta formulação legal é demasiado perigosa para o jornalista, pois os factos que ele difundir, ainda que verdadeiros, se forem susceptíveis de prejudicar o bom nome ou o crédito do visado, poderão justificar a sua responsabilização civil. Repare-se que, diferentemente do que dispõe o Artigo 41 da Lei de Imprensa, os factos susceptíveis de responsabilidade civil nos termos do Artigo 484 do Código Civil não admitem prova em contrário, deixando o jornalista numa situação de vulnerabilidade.

Por exemplo, se um jornalista divulgar uma informação segundo a qual um determinado estabelecimento comercial foi multado pelas autoridades por venda de produtos fora do prazo, pode ser objecto de responsabilização civil nos termos demasiado abertos em que se encontra o Artigo 484 do Código Civil. Tal estabelecimento comercial pode abrir um processo em tribunal e alegar que tal notícia, apesar de verdadeira, põe em causa o seu crédito. A própria Lei de Imprensa remete para os princípios

31 Artigo 41 da CRM

32 Artigos 41 e 42 da CRM

gerais o regime de apuramento da responsabilidade civil³³.

O regime penal referente aos crimes contra a honra, para além de permitir a prova da veracidade dos factos, permite ainda que o jornalista se exima da responsabilidade criminal se provar que não tinha o *animus difamandi*. A jurisprudência relevante³⁴, do Tribunal Supremo, via, nesse sentido, que só há crime de difamação quando haja intenção de injuriar o visado.

A Lei de Imprensa deveria consagrar um regime de responsabilidade civil que admita prova da veracidade dos factos, em sede do processo cível, por ofensa ao crédito e ao bom nome. Assim, os factos relevantes para a informação pública, passariam a ser objecto de prova da sua veracidade pelo jornalista, ainda que susceptíveis de causar prejuízo ao bom nome ou crédito. Nos termos em que se encontra redigida a norma do Artigo 484 do Código Civil, ela pode pôr o jornalista numa situação vulnerável. Todavia, o princípio geral constante do Artigo 483 do mesmo diploma legal mitiga esta vulnerabilidade, pois teria de haver prova da ilicitude do comportamento do jornalista.

Relativamente à remissão à “legislação penal comum”, feita pela Lei de Imprensa, para punir “crimes de abuso da liberdade de imprensa”, importa anotar que a lei aqui referida é o Código Penal, um velho tomo de mais de 120 anos, que foi promulgado em Setembro de 1886 pelo governo (colonial) português, baseado nas leis imperiais napoleónicas, destinadas a proteger a reputação de figuras públicas.

33 Artigo 41, nº 1 *in fine*

34 Para efeitos do presente trabalho, considera-se jurisprudência a que emana do Tribunal Supremo pela influência orientadora sobre instâncias inferiores. As decisões dos tribunais inferiores, apesar de serem as que têm impacto mediático, são sempre efémeras.

Apesar de ter sido revisto inúmeras vezes em Portugal, desde o estabelecimento da democracia naquele país, em 1974, este Código Penal tem permanecido sem revisão em Moçambique desde a independência, em 1975. Em 2005, o governo iniciou o processo para a revisão, quer do Código Penal, quer do Código do Processo Penal, através de uma instituição governamental especializada, a Unidade Técnica de Reforma Legal, UTREL³⁵, mas o processo está ainda longe de ser conclusivo.

Assim, para além dos tipos legais consagradas na Lei de Imprensa, os nºs 1, 2 e 4 do § único, do Artigo 174, do Código Penal, definem como actos criminais:

- a divulgação por escrito ou em público de notícias falsas ou tendenciosas susceptíveis de causar alarme ou inquietação pública;
- a distribuição ou tentativa de distribuição de quaisquer papéis escritos conducentes ao mesmo resultado;
- a incitação à luta política pela violência ou pelo ódio.

Por seu lado, o Artigo 483 também contém uma disposição contra o incitamento público ao crime.

2.3.1. Publicidade das Audiências de Julgamento *versus* Protecção à Presunção de Inocência de Arguidos: Alguma Jurisprudência.

A Constituição da República consagra, através do nº 2 do Artigo 65, o princípio da publicidade das audiências de julgamento, estabelecendo que “as audiências de julgamento em processo

³⁵ Documentos sobre a UTREL e processos de revisão da legislação moçambicana podem ser consultados na seguinte endereço electrónico:
<http://www.utrel.gov.mz>

criminal são públicas, salvo quando a salvaguarda da intimidade pessoal, familiar, social ou da moral, ou ponderosas razões de segurança da audiência ou de ordem pública aconselharem a exclusão ou restrição de publicidade”

Em Setembro de 2003, foi criado um precedente em defesa do direito dos cidadãos à informação, tendo como fundamento este princípio: tratou-se da permissão dada pelo juiz da causa, a estações de televisão e rádio, de transmissão ao vivo das sessões de julgamento dos seis homens acusados do assassinato do proeminente jornalista Carlos Cardoso (assassinado em Novembro de 2000). Na altura do seu assassinato, Cardoso estava a investigar o maior escândalo financeiro alguma vez registado no país, envolvendo uma fraude bancária de US\$14 milhões (supra).

Sob uma forte pressão da sociedade, em geral, e da imprensa, em particular, o Juiz Augusto Raul Paulino, do Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, decidiu permitir a transmissão directa das sessões de audiência. A sua decisão provocou muitas críticas por parte dos membros mais conservadores do sistema judiciário, bem como por parte dos acusados e dos seus advogados de defesa.

Ao rever a decisão do Juiz Paulino e a sentença, em resposta a um recurso interposto pelos réus condenados, o Tribunal Supremo não só confirmou as penas pesadas, de quase 30 anos de cadeia, impostas pelo tribunal inferior sobre o grupo dos seis assassinos comprovados, como também defendeu firmemente a legalidade das transmissões ao vivo das sessões de julgamento. No seu acórdão, o Tribunal Supremo declarou que *“a cobertura jornalística de julgamentos respeitantes a crimes de natureza pública e a transmissão em directo de sessões de julgamento não são proibidas por lei e, nos casos de evidente interesse público,*

justifica-se pelo direito dos cidadãos à informação”

Contudo, em Agosto de 2007, o Parlamento decidiu pela interdição de transmissões em directo de sessões de julgamento no futuro. Para esse fim, o mais alto órgão legislativo do país aprovou uma nova lei que proíbe expressamente a transmissão directa de imagem e som de sessões de julgamento, quer ao vivo, quer editadas. Isso deu-se com a aprovação da Lei da Organização Judiciária³⁶, cujo Artigo 13 afirma que *“para a salvaguarda da verdade material e dos interesses e direito legalmente protegidos dos intervenientes processuais é proibida a produção e transmissão pública de imagem e som das audiências de julgamento”*.

A imprensa em Moçambique expressou imediatamente a sua profunda desilusão com a decisão de impedi-la de fazer cobertura aberta de audiências de julgamento e, através das suas organizações sócio-profissionais, tomou uma acção urgente: o MISA e o SNJ enviaram uma carta ao Presidente da República, Armando Guebuza, pedindo-lhe para não promulgar a lei, e pedindo a revisão do artigo sobre a cobertura jornalística de sessões de julgamento. O Presidente acolheu o pedido dos jornalistas, enviando a lei ao Conselho Constitucional para a verificação da sua constitucionalidade

O Conselho Constitucional entendeu que a lei não era inconstitucional, já que ela não viola o princípio constitucional da publicidade das audiências de julgamento, simplesmente por proibir a captação de imagem e som das sessões de julgamento para divulgação pública. Adicionalmente, o Conselho Constitucional adianta no seu acórdão dizendo que “a opção por uma proibição absoluta, por uma proibição mitigada

36 Lei n.º 24/2007, de 22 de Agosto

ou ainda pela simples permissividade, é fundamentalmente política.”

Este caso mostra que a aplicação de comandos constitucionais em consonância com padrões internacionais e africanos sobre a liberdade de expressão ainda enfrenta sérios obstáculos políticos: o impacto de uma constituição perfeita pode ser mínimo, se os seus comandos não forem traduzidos em legislação ordinária, para orientar juízes e instituições públicas nas suas decisões do dia-a-dia.

Secção 4

Processos de Reforma Legal do Sector da Comunicação Social

Em 2006, o governo anunciou o lançamento do processo de revisão da Lei de Imprensa e apelou ao envolvimento activo das organizações sócio-profissionais de *media*, incluindo a Associação das Empresas Jornalísticas (AEJ), o Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), o Fórum Nacional de Rádios Comunitárias (FORCOM) e o MISA Moçambique. Como parte das consultas públicas abertas, Grupos Técnicos conjuntos integrando oficiais do governo e representantes daquelas organizações de jornalistas lideraram debates e recolheram contribuições e experiências de profissionais e organizações ao nível local, nas províncias, bem como de representantes de autoridades públicas, sobre a implementação da presente Lei de Imprensa e sugestões de sua revisão.

Em 2007, o governo voltou a convidar as organizações sócio-profissionais de jornalistas e o público em geral a participar no processo de preparação da Lei da Rádio e Televisão – a primeira da sua natureza desde a independência de Moçambique, em 1975. A lei tornara-se necessária para responder ao desenvolvimento do sector nos últimos 10 anos e para responder a comandos da Constituição de 2004, que introduziu novas provisões importantes em relação a direitos de partidos políticos de serem cobertos pelas entidades públicas de rádio e televisão – Rádio Moçambique (RM) e Televisão de Moçambique (TVM).

Vamos, de forma resumida, apontar aqueles aspectos que, na revisão da Lei de Imprensa e na preparação da futura Lei de

Rádio e Televisão, foram consensualizados ou representam matérias críticas a serem repensadas, nos dois casos.

1. Revisão da Lei de Imprensa

Em Abril de 2008, o Grupo Técnico (de revisão), integrado pelo Gabinete de Informação, que coordenou o processo em nome do Governo, o Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), o MISA Moçambique e a Associação das Empresas Jornalísticas (AEJ), concluiu com sucesso o processo da revisão deste instrumento regulador da actividade dos jornalistas e das empresas jornalísticas, alcançando consenso em todas as matérias até aí contenciosas.

A revisão centrou-se em quatro grandes domínios, a saber:

- a) Princípios Fundamentais;
- b) Conformação da Lei de Imprensa com a Constituição da República de 2004;
- c) Preenchimento de lacunas identificadas ao longo dos 15 anos de vigência da lei actual;
- d) Ajuste de alguns princípios e cláusulas à luz de desenvolvimentos teóricos e doutrinários mais recentes.

Princípios Fundamentais: neste domínio, a revisão manteve os cinco pilares fundamentais de qualquer lei de imprensa de um estado de direito democrático, a saber:

- a) Liberdade de expressão e de criação do jornalista;
- b) Acesso às fontes de informação;

- c) Protecção do sigilo das fontes do jornalista;
- d) Direito de fundar jornais e outros meios de comunicação social.

1.1. Propriedade de órgãos de comunicação social:

O Grupo de Trabalho acordou em eliminar a faculdade de o estado adquirir participações em órgãos de informação situados fora de sector público (Artigo 6º). Como fundamento, foi considerado o risco de limitação estatal da liberdade de imprensa, já que esta implica o chamado “direito de abstenção” do estado. Outro risco considerado é o da limitação da livre concorrência do mercado.

Foi igualmente acordado o princípio da proibição de posse de órgãos de comunicação social audiovisuais (Rádio e Televisão) por parte de partidos políticos e organizações sindicais, um princípio aliás comum à generalidade das legislações de imprensa democrática modernas. O fundamento da proibição radica na natureza pública da Rádio e da Televisão, meios que, se utilizados para veicular posições estritamente político-partidárias ou de alguma forma sectárias, arriscam-se a viciar o ambiente sócio-político, nomeadamente em períodos eleitorais ou pós-eleitorais ou no debate de assuntos de natureza controversa. Este grupo de organizações poderão, no entanto, fundar jornais ou outras publicações periódicas gráficas.

1.2. Conformação da Lei de Imprensa com a Constituição da República

- a) Visto que a CRM/2004 chamou a si a definição geral

das atribuições e composição do Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), antes integradas na Lei de Imprensa (Artigo 35º), o Grupo Técnico acordou que este deve ser retirado da lei revista, devendo regulamentar-se em lei própria;

- b) Visto que a CRM/2004 retirou alguns dos limites impostos pela CRM/90 à liberdade de imprensa, nomeadamente a parte final do Artigo 74º (*imperativos da política externa e da defesa nacional*), o mesmo foi, de igual modo, retirado da Lei de Imprensa revista;
- c) A CRM/2004 inclui ainda uma vastidão de liberdades e garantias fundamentais relevantes ao reforço da liberdade de imprensa e da independência dos jornalistas (Artigo 48º), dos meios de comunicação social do sector público, que foram também acolhidas na proposta de revisão, como se segue³⁷:
 - Garantia de isenção, bem como da independência dos jornalistas perante o governo, a administração e os demais poderes públicos;
 - Garantia da expressão e do confronto de ideias das diversas correntes de opinião.

1.3.Preenchimento de Lacunas

O Grupo Técnico consolidou outros aspectos já considerados na primeira fase do processo (debates públicos), nomeadamente aqueles relativos ao preenchimento de lacunas detectadas ao longo dos 15 anos de vigência da Lei de Imprensa, a saber:

³⁷ Deverá referir-se, na lei revista, que estes direitos e garantias devem ser regulados em lei específica.

- a) A atribuição de responsabilidade por crimes de “abuso da liberdade de imprensa” a autores devidamente identificados, que escrevam ou se pronunciem em órgãos de comunicação social como agentes externos às redacções³⁸;
- b) A introdução da figura de “atentado à liberdade de imprensa” por parte de quem agrida, violenta, impeça ou de alguma forma perturbe o trabalho do jornalista no exercício da sua profissão; vandalize ou provoque danos a equipamento de trabalho jornalístico ou impeça a composição, impressão, distribuição e livre circulação de meios de comunicação social³⁹.

1.4. Crimes de Imprensa: Algum Debate Doutrinário

- a) **Responsabilidade Civil e Penal:** uma proposta surgida no Grupo de Trabalho, no sentido de os crimes de abuso da liberdade de imprensa serem reduzidos a ofensas de natureza meramente cível – isto é, deixando de constituir crimes e, logo, práticas puníveis com penas privativas de liberdade – não obteve consenso no grupo, bem como nos debates públicos precedentes. Este facto significou que esta matéria permaneceu inalterada, na sua substância;

38 Por omissão da lei, a responsabilidade por ofensas na forma de abuso da liberdade de imprensa, cometidas por leitores, é atribuída ao director editorial

39 Esta lacuna tornou-se “visível” na sequência de actos de obstrução, e mesmo de tentativas de destruição de equipamento de jornalistas, ocorridos em momentos eleitorais, nomeadamente nas eleições gerais de 1999 e 2004.

b) Níveis de responsabilidade: no plano relativo aos níveis de responsabilidade por crimes de imprensa⁴⁰, nomeadamente por parte dos directores editoriais, quando se trata de matérias de autores anónimos, foi alcançado um acordo “inovador”: a responsabilidade (“objectiva”) do director editorial baixou do nível de “autoria”, para o de “cumplicidade”. Podendo ser de pouca relevância do ponto de vista das consequências jurídico-penais, o abrandamento da “autoria” para o nível de “cumplicidade” assume notório valor doutrinário, no sentido de procurar repor o princípio geral, em direito penal, de dolo, culpabilidade e pessoalidade da acção, associado ao da “presunção de inocência” do arguido, em vez do da “presunção de culpa”, consagrado pela lei em vigor;

c) Protecção especial a autoridades públicas: o Grupo de Trabalho acordou na eliminação do articulado que estabelece protecção especial “musculada” ao Presidente da República, membros do Governo, deputados da Assembleia da República e “demais autoridades públicas”, ou a Chefe de Estado ou membros de governo estrangeiro ou qualquer representante diplomático acreditado em Moçambique (nº 1 do Artigo 46). Nos termos deste artigo, qualquer referência negativa na imprensa, susceptível de atingir a imagem destas figuras (“provocação, calúnia, injúria...”) é tida como tendo sido cometida na presença delas e por causa das funções que exercem, sendo, por isso, punidas com penas agravadas.

40 Note-se que a lei de imprensa consagra o princípio da responsabilidade sucessiva ou em cascata, em que nas publicações periódicas gráficas são responsáveis, sucessivamente, o autor do escrito ou imagem, o director do órgão de informação ou o responsável pela inserção de matérias de autores anónimos (cf. Artigo 43º).

Nos termos da lei em vigor, em nenhum momento seria ao jornalista permitido apresentar prova da verdade dos factos imputados a estas figuras, dentro do qual se inclui um grupo de pessoas definidas vagamente como “demais autoridades públicas”.

2. Preparação da Lei da Rádio e Televisão⁴¹

A plataforma legal, política e reguladora de Moçambique — desde a Constituição até à Lei de Imprensa e decretos específicos do governo no sector da radiodifusão — é geralmente favorável ao desenvolvimento de uma indústria de radiodifusão pluralista.

Contudo, a actual lei de imprensa é direccionada essencialmente à imprensa escrita e não responde a áreas específicas e cruciais da radiodifusão. Estas incluem a necessidade de um reconhecimento claro e formal do sistema de **três níveis de radiodifusão (pública, comercial e comunitária)** e a criação de um **órgão regulador independente**, tal como vem estipulado na Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, aprovada em 2002 pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e na Declaração Africana sobre a Radiodifusão.

Por outro lado, tendo a indústria da radiodifusão do país se expandido de forma significativa nos últimos 15 anos, criaram-se novas realidades e desafios, que são substancialmente diferentes da situação em 1991, quando a Lei de Imprensa foi aprovada.

41 Por ser actual e exaustivo, socorremo-nos, nesta secção quase na totalidade, do estudo (do autor) intitulado *Radiodifusão Pública em África: Moçambique*. AfriMAP/ Open Society Initiative for Southern Africa. Johannesburg, 2010, pags133-144.

2.1. O “Documento Preliminar” do Gabinfo

Em resposta a estes novos desafios, o governo iniciou um processo de elaboração de uma lei de radiodifusão em 2007, a primeira do seu género desde a independência do país, em 1975. O Presidente da República anunciou o lançamento do processo num discurso em Novembro de 2007 e apelou a todas as organizações da comunicação social do país — o Sindicato Nacional dos Jornalistas (SNJ), o Fórum Nacional das Rádios Comunitárias (FORCOM), o MISA Moçambique e a Associação das Empresas Jornalísticas (AEJ) — a assumirem um papel activo na elaboração da nova legislação.

O Gabinfo liderará o processo de consulta com o envolvimento destas organizações, o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) e o Instituto Nacional de Comunicações (INCM).

O primeiro passo foi a criação de uma pequena comissão técnica de trabalho com a finalidade de definir os termos de referência que serviriam de guia no processo de elaboração da proposta, incluindo uma clara indicação do trabalho a ser realizado e do prazo para a sua realização.

Depois de um longo período de espera, o Gabinfo surgiu com uma proposta dos termos de referência, em Abril de 2009, que observa a maior parte dos princípios e políticas preconizados pelas instituições africanas acima referidas: trata-se do intitulado “Documento Preliminar do Grupo Restrito Sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão”

O documento descreve a regulação sobre a radiodifusão nas sociedades democráticas como visando essencialmente os seguintes objectivos:

- (i) o reforço e aprofundamento do processo democrático;
- (II) a protecção e promoção da cultura nacional, em resposta à globalização cultural;
- (III) a defesa dos consumidores;
- (IV) o desenvolvimento económico nacional e a protecção do sector da radiodifusão.

O documento defende que o espectro de frequência “é um recurso escasso por isso valioso” e diz que “mesmo na era digital, em que mais canais de rádio e televisão podem estar disponíveis, não existe uma disponibilidade infinita. Por isso se torna razoável que o Estado, como proprietário das frequências, coloque obrigações aos operadores que pretendam usá-las”.

O documento enumera os objectivos para o licenciamento da radiodifusão como sendo os seguintes:

- Uniformizar os procedimentos de elegibilidade para operar no sector;
- Permitir a celeridade e a transparência do processo;
- Simplificar os procedimentos burocráticos;
- Regular os conteúdos programáticos;
- Usar critérios justos e transparentes na eleição dos operadores do sector, promovendo o pluralismo e diversidade dos media⁴².

⁴² Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão, GABINFO, Fev. 2008, Maputo, pag.8

O documento acrescenta que o actual processo de licenciamento permite a diversificação dos operadores de rádio e de televisão, abrangendo os sectores público, comercial e comunitário, observando, entretanto, que “(...) a sua qualidade, salvo raras excepções, é medíocre, com uma programação deficiente e inviável do ponto de vista económico e financeiro, se quisermos ser rigorosos na aplicação da legislação em vigor”⁴³.

Porque o mercado da publicidade no país é pequeno, não podendo sustentar uma grande indústria de radiodifusão, o colapso de algumas estações é previsível, adita o documento.

Assim, o documento propõe duas formas através das quais os operadores de radiodifusão poderiam ter acesso a licenças. A primeira seria através de um pedido de licenciamento, com as licenças a serem atribuídas através de um sistema de concurso público, depois de pedidos por parte dos interessados. O licenciamento deve aplicar-se na utilização do espectro terrestre hertziano. Os operadores do sector público estariam excluídos deste procedimento. A segunda seria através da autorização a ser dada aos operadores que não usam o espectro terrestre hertziano ou a um operador já autorizado a exercer o papel de operador de radiodifusão.

O documento propõe que a legislação observe os seguintes princípios:

- Transparência no processo de atribuição de frequências;
- Equidade e pluralismo dos diferentes operadores;
- Resposta às necessidades reais de serviço de Rádio e Televisão, bem como a sua sustentabilidade económico-

43 Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão, GABINFO, Fev. 2008, Maputo, pag.9

- financeira;
- Disponibilidade de frequências para a radiodifusão.

Quanto aos “formatos de propriedade”, o documento reconhece a necessidade de introduzir definições claras de vários sectores de radiodifusão e diz que “a maioria dos países adoptaram os seguintes tipos de serviços de rádio e de televisão”:

- a) Um serviço público de radiodifusão, normalmente financiado, no todo ou em parte, pelo estado, ao abrigo de um contrato de concessão, e que visa assegurar uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação cultural e cívica dos cidadãos, promovendo o pluralismo político, religioso, social e cultural e o acesso de todos à informação, à cultura, à educação e ao entretenimento;
- b) Serviço comercial, essencialmente visando a obtenção do lucro;
- c) O serviço comunitário, que tem as seguintes características:
 - É totalmente controlado por uma entidade não lucrativa com objectivos não lucrativos;
 - Serve uma determinada comunidade;
 - Encoraja membros da comunidade a quem serve a promoverem os seus interesses através dos programas difundidos;
 - Pode ser financiado por donativos, subsídios governamentais, patrocínios, publicidade ou por quotas dos membros.

Sobre a questão da propriedade dos serviços de radiodifusão por parte de partidos políticos e organizações religiosas, o documento tem a dizer o seguinte:

- Quanto às organizações políticas: como forma de procurar proteger a imparcialidade e equilíbrio político na comunicação, muitos países proibem partidos políticos ou sociedades comerciais em que tenham participações de ter licenças para radiodifusão;
- Quanto às organizações religiosas: em muitos países não existem restrições, mas os seus serviços de radiodifusão são considerados geralmente como comunitários, portanto, sem fins lucrativos.

O documento critica o facto de a actual regulação não exigir a apresentação de um estudo indicando como é que a estação vai garantir a sua viabilidade económica e financeira, e defende que, desta lacuna, tem resultado uma proliferação de estações de rádio e de televisão, que apenas têm podido sobreviver porque a lei não tem sido aplicada com rigor.

De modo a garantir que apenas se atribua licença a operadores com potencial para a sustentabilidade económica e financeira, o documento preliminar defende os seguintes “mecanismos de limitação”:

- i. a definição de um capital mínimo para os diferentes tipos de propriedade e de cobertura para obter licença; ou
- ii. a apresentação de um estudo de viabilidade.

Adicionalmente, o “documento preliminar” defende que “a lei deve prever incentivos por parte do governo”, para a viabilização

do sector⁴⁴.

Num capítulo sobre “Regulação e controlo”, o documento exige que “alguns princípios aos quais os serviços de radiodifusão em todos os sectores devem aderir” terão que estar claramente definidos. Tais incluem a protecção da criança, o direito à protecção da privacidade, que “numa sociedade democrática” deve “ser equilibrado com o direito do público à informação”, tomar uma posição contra “o crime e a desordem” (“prevenir que as estações de rádio e de televisão sejam apologistas da prática de crimes ou do desencadeamento da desordem”) e contra o racismo e a discriminação étnica.

Sob o título “Defesa dos princípios democráticos”, o documento diz:

- a) As notícias devem ser correctas, exactas, sem erros e politicamente imparciais, onde a imparcialidade não deve ser confundida com ausência de opinião ou debate aberto. “Uma democracia sã necessita de uma comunicação social credível que pode apresentar os factos com equilíbrio e com objectividade, para que os cidadãos possam tirar as suas próprias conclusões”, lê-se. E acrescenta-se que a informação “requer equilíbrio que deriva da pluralidade das opiniões a serem transmitidas”;
- b) Tendo em conta que a maioria da população se informa em primeira mão das campanhas eleitorais através da rádio e da televisão, é imperativo que os operadores destes meios se comportem com objectividade neste período. O regulador definirá regras para garantir estes aspectos e monitorará a *performance* dos operadores;

44 Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão, GABINFO, Fev. 2008, Maputo, pag.13

- c) O direito de resposta e de recurso, no caso em que tenham sido violados os direitos dos indivíduos e das organizações, deve ser respeitado.

O documento recomenda que “quotas de conteúdos nacionais” sejam introduzidas “para proteger os valores culturais e locais”, abrangendo as línguas a serem usadas nas emissões/programação, muito particularmente em relação aos serviços de radiodifusão e televisão públicas e comunitárias”.

O documento enfatiza que “nenhuma forma de censura deve ser permitida”. Mecanismos de controlo devem apenas preocupar-se com o nível de resposta às condições de licenciamento e introduzir “sistemas justos para facilitar reclamações do público”, com base em mecanismos de “auto-regulação dos órgãos fornecedores de conteúdos, consistindo na obrigação de definir regulamentos internos (estatuto editorial, sistema de gravação e manutenção do que for para o ar por um determinado período de tempo, e códigos de conduta) e controlar o seu desempenho.

Quem Deve Regular o Sector: Regulador Independente e Porquê?

“O mecanismo de regulação da comunicação social”, diz o documento, “requer um acto balanceado para determinar que aspectos da comunicação podem ser regulamentados de modo a proteger os direitos dos cidadãos, mas simultaneamente, não permitindo uma oportunidade para os poderosos barrarem a liberdade. É necessário balancear a independência do regulador e os propósitos do governo de modo a seguir os objectivos da política pública e determinar para onde a balança tende, entre potenciais conflitos de direitos do difusor, sociedade e individuais”, enfatiza o documento.

“A regulação deve ser como uma tocha e o mais minimalista possível, mas robusta o suficiente para suportar o conceito básico de liberdade de expressão, que por sua vez é uma pré-condição para a operação efectiva para a democracia”.

Como forma de apoiar os seus argumentos a favor de um regulador independente da radiodifusão, o documento cita o Capítulo VII da Declaração dos Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, a qual estabelece que:

1. Qualquer autoridade pública que exerça poderes na área da regulação sobre radiodifusão ou telecomunicações deve ser independente e adequadamente protegida contra a interferência, particularmente de natureza política ou económica;
2. O processo de nomeação dos membros de um órgão de regulação deve ser aberto e transparente, envolver a participação da sociedade civil, e não deve ser controlado por qualquer partido político em particular;
3. Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas da radiodifusão ou telecomunicações deve formalmente prestar contas ao público através de um órgão multi-facetado.

“A delegação apropriada de responsabilidades a uma entidade reguladora independente dá uma credibilidade ao processo de licenciamento bem como distância dos governos de potencial agitação política que pode ser associada à concessão de licenças”⁴⁵.

45 Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão, GABINFO, Fev. 2008, Maputo, pag. 31

Inspirando-se no exemplo da África do Sul, Botswana, Zâmbia e Portugal, o “documento preliminar” conclui que “a administração pública fica com a responsabilidade para a alocação e planificação de frequências, e o governo com a responsabilidade de regulamentar as leis” e garantir um financiamento adequado à entidade reguladora.

A actual entidade reguladora, o Conselho Superior de Comunicação Social (ver Secção 2), é um órgão constitucional. Portanto, a criação de uma entidade reguladora independente irá exigir uma emenda constitucional, que, diz o documento, “não poderá ser feita a curto e médio prazo”. Tendo em linha de conta este quadro jurídico-constitucional, o documento sugere que:

1. Ao Conselho Superior de Comunicação Social sejam atribuídas competências adicionais para:
 - a) A fiscalização e monitoramento dos termos das licenças atribuídas (retirar estas competências do Gabinfo);
 - b) A aplicação de sanções e penalizações pelas violações (retirar estas competências do Gabinfo, INCM);
 - c) Ser ouvido em relação ao lançamento de concursos públicos para a atribuição de licenças;
 - d) A organização do processo de nomeação de directores-gerais das empresas públicas (retirar estas competências ao Gabinfo).

Para que estas novas tarefas sejam realizadas de forma adequada pelo conselho, o documento recomenda que o processo através do qual os membros do CSCS são nomeados seja alterado, “por forma a torná-lo num órgão mais operativo,

menos partidário e isento de conflitos de interesse”.

O Gabinfo deve “lançar concursos públicos e atribuir licenças” (retirando esta responsabilidade do Conselho de Ministros);

O INCM (que é a entidade que verifica a informação técnica submetida pelos operadores que requerem licenças, tais como estudos de radiação) deve reter as suas competências.

No cômputo geral, nota-se que o documento orientador está em consonância com o conteúdo e espírito da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África. Já o mesmo não parece poder dizer-se da própria proposta de anteprojecto de Lei de Rádio e Televisão, como se segue:

2.2. A Proposta de Lei de Rádio e Televisão

No seguimento da adopção do “documento preliminar”, o Gabinfo terá lançado um concurso público restrito, convidando instituições de pesquisa a submeterem propostas técnicas para a preparação de uma proposta de lei da radiodifusão. Organizações profissionais tais como o MISA Moçambique e o Sindicato Nacional dos Jornalistas não estiveram envolvidas no processo. A Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane foi seleccionada para o efeito em Maio de 2009 e começou a trabalhar na proposta de lei da radiodifusão. Foi com base neste documento que, em Maio de 2010, o Primeiro-Ministro, Aires Ali, (re)lançou o processo de debates públicos em torno da futura lei, numa conferência realizada em Maputo.

O projecto de lei de rádio e televisão, publicamente lançado a debate pelo Gabinfo em Maio de 2010, oferece largo espaço de debate e contestação, desde logo por ignorar, quase por

completo, a linha dos termos de referência consagrados no “Documento Preliminar” acima analisado. A proposta ora em debate parte praticamente do “vácuo”, sem referência orientadora aos principais instrumentos internacionais relevantes, profusamente referidos no Documento Preliminar. Vejam-se, a título exemplificativo, os seguintes artigos:

- a) **Regimes de propriedade de radiodifusão:** no seu Artigo 8, o projecto prevê até seis regimes de propriedade, nomeadamente Públicos, Privados, Comunitários, Religiosos, Nacionais e Estrangeiros, sem, contudo, defini-los de forma detalhada. Por outro lado, estas definições parecem contradizer-se a si próprias: será que a RM recai sob a designação de pública e de nacional, por exemplo?
- b) **Classificação de serviços de radiodifusão:** no seu Artigo 9, a proposta introduz o conceito da classificação dos serviços de radiodifusão **segundo a sua “finalidade”**:
- Serviços de Radiodifusão Comercial: são aqueles cuja programação está destinada ao divertimento e recreação do público, bem como à abordagem de temas informativos, noticiosos e de orientação pela comunidade, dentro do quadro das finalidades e princípios que orientam o serviço, tendo como principal objectivo a obtenção de lucro;
 - Serviços de Radiodifusão Educativa: são aqueles cuja programação está destinada predominantemente ao fomento da educação, cultura e desporto, bem como à formação

integral das pessoas⁴⁶;

- Serviços de Radiodifusão Comunitária: são aqueles cujas estações estão localizadas nas comunidades. A sua programação está destinada principalmente a fomentar o fortalecimento da integração nacional e regional.

Estas definições levantam uma série de questões, entre as quais as seguintes:

- Por que se caracteriza o sector comercial como destinando-se primeiro à diversão do público e só depois para “abordagem de temas informativos”? Por que não podem também transmitir serviços noticiosos, programas educativos, serviço cultural, etc.? Quem determina os “fins que perseguem e o conteúdo da sua programação”?
- O Artigo 6 da proposta estabelece que “o Estado promove o desenvolvimento dos serviços de radiodifusão, especialmente nas zonas rurais, priorizando os serviços de radiodifusão educativos”: qual dos serviços existentes poderá qualificar-se como “educativo”? Qual é o fundamento para se introduzir tal categoria?
- Serviços de radiodifusão comunitária servem os interesses das comunidades em que se encontram baseados: por que deverão, então, ter “principalmente” que “fomentar o fortalecimento da integração nacional e regional”?

Licenciamento e atribuição de frequências: No seu Artigo 90, a proposta atribui ao Conselho de Ministros autoridade exclusiva

⁴⁶ A classificação serviço de radiodifusão educativa não pretende substituir os termos dos serviços de radiodifusão público, porquanto os canais privados podem também difundir programas de carácter educativo.

de outorgar concessão e atribuir licença de canais públicos e privados de televisão e rádio, bem como a sua prorrogação e renovação, atribuindo, por outro lado, ao Gabinfo, poder de “decidir sobre pedidos de licenciamento da actividade de radiodifusão comunitária”. Estes dispositivos não estão em consonância com a Cláusula VII da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, a qual defende a independência das autoridades reguladoras e é citada no Documento Preliminar como um padrão orientador.

Independência editorial dos operadores de radiodifusão:

O Artigo 92 atribui poderes ao Conselho Superior de Comunicação Social para “emitir instruções genéricas obrigatórias dirigidas aos operadores titulados para a prestação de serviços de radiodifusão com a finalidade de garantir o respeito e cumprimento da legislação vigente em matéria de rádio e televisão” e “decidir sobre reclamações que lhe sejam dirigidas pelo público ou pelos operadores do sector da rádio e televisão respeitantes ao desempenho de qualquer órgão do referido sector”. Este articulado confere assim poderes a um órgão estatutário para interferir na independência editorial dos operadores de radiodifusão.

Financiamento do serviço público: Por outro lado, o Artigo 66 estabelece um sistema de financiamento da radiodifusão que é similar ao actual.

2.2.1. Análise Crítica

O processo de preparação da futura Lei da Rádio e Televisão deve ser encarado como dos mais importantes processos de formulação de políticas e de quadros de regulação na área social em Moçambique, dado o papel desempenhado pelos

meios audiovisuais no desenvolvimento da sociedade.

Uma compreensão o mais ampla possível dos desafios que o processo coloca implica um entendimento das questões-chave (isto é, estruturais) que determinam a natureza da radiodifusão, hoje, em Moçambique, e a forma como as mesmas são respondidas pelos instrumentos internacionais já amplamente mencionados anteriormente. Tais questões referem-se a:

1. Sistema e entidades independentes de regulação;
2. Licenciamento e transparência das condições da licença;
3. Sistema de Gestão e Prestação de Contas do Serviço Público;
4. Sistema de Financiamento do Serviço Público;
5. Sistema de programação, incluindo quotas mínimas de conteúdos nacionais para o sector comercial;
6. Promoção da radiodifusão comunitária.

Analisemos como algumas destas questões se apresentam no actual quadro regulatório nacional:

2.2.2. Garantia Legal da Independência do Sistema de Regulação

Diferentemente da imprensa escrita, o espectro magnético é definido por lei como bem de domínio público⁴⁷, sendo, por isso,

⁴⁷ Artigo 21, nº 1 da Lei nº 8/2004, de 21 de Julho de 2004, que aprova a Lei das Comunicações.

propriedade pública apta a satisfazer necessidades colectivas de comunicação social ou radiocomunicação⁴⁸. O regime de acesso e uso das frequências radioelétricas implica, por isso, licenciamento atento às condições legais da operadora e aos requisitos técnicos estabelecidos pelos diplomas mencionados na Secção 1 (Quadro 1.1).

O processo de atribuição de licenças encontra-se sob o controlo exclusivo do governo, facto que levanta apreensões sobre a transparência, abertura e igualdade de tratamento, nomeadamente para responder de forma equitativa a situações em que uma escassez de frequências coloca vários interesses em disputa, nomeadamente do estado, do sector comercial e do sector comunitário. Com efeito, nos termos em que se encontra legislado o regime em vigor, a concessão do espectro radioelétrico faz parte do poder discricionário da entidade competente, o INCM (sob tutela do Ministério dos Transportes e Comunicações), o qual pode conceder ou recusar a atribuição de uma frequência, usando o argumento da disponibilidade de frequências, cujo critério de reserva e de alocação pelos diferentes sectores interessados é da sua exclusiva competência. Contudo, no final da linha, cabe ao Conselho de Ministros aprovar ou indeferir o pedido de atribuição de licença de radiodifusão.

2.2.3. Licenciamento da Radiotelevisão e Segurança das Condições da Licença

O processo do registo administrativo, licenciamento e alocação de frequência para a radiodifusão é, contudo, tecnicamente simples, mas não imediatamente claro, perante as diferentes

48 Cfr. Marcello Caetano. *Manual de Direito Administrativo*, Vol II. ALMEDINA, Coimbra. 10ª Edição, 5ª Reimpressão

leis e instituições envolvidas.

Cinco instrumentos legais diferentes estão em vigor, regulando a atribuição de licença e frequências. Os seguintes dispositivos têm impacto na radiodifusão em Moçambique:

- a) Lei nº 18/91, de 10 de Agosto de 1991, que estabelece o quadro do registo da imprensa e de licenciamento da radiodifusão e outras matérias;
- b) Decreto Presidencial nº 4/95, de 16 de Outubro de 1995, que cria o Gabinete de Informação do Governo (Gabinfo), uma unidade de assessoria técnica tutelada pelo Gabinete do Primeiro-Ministro;
- c) Diploma Ministerial nº 86/98, de 15 de Julho de 1998, que estabelece o Estatuto Orgânico do Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS);
- d) Decreto nº 22/92, de 31 de Dezembro de 1992, que estabelece as condições técnicas e legais de acesso a frequências;
- e) Decreto nº 9/93, de 22 de Junho de 1993, que estabelece as condições da participação dos sectores comercial, cooperativo e misto no sector da radiodifusão.

Numa interpretação combinada destes cinco instrumentos legais acima mencionados, uma instituição que planeie abrir uma estação de rádio ou televisão em Moçambique deve completar os seguintes passos:

1. Registrar a instituição como pessoa jurídica, nos termos da Lei Comercial ou da Lei das Associações;

2. Estabelecer a Política Editorial do órgão, nos termos da Lei de Imprensa;
3. Produzir estudo (técnico) de radiação, estabelecendo a área de cobertura, nos termos do Decreto nº 22/92, de 31 de Dezembro de 1992;
4. Obter registo administrativo no Gabinfo;
5. Obter a frequência junto do Ministério dos Transportes e Comunicações, através do INCM, a instituição responsável pela aprovação das necessárias condições técnicas para assegurar qualidade técnica adequada na transmissão do sinal radiofónico;
6. Fornecer informação sobre a proveniência dos fundos que constituem o capital do órgão, bem como os recursos necessários para a gestão do mesmo, e informação sobre a origem e natureza de subsídios directos ou indirectos;
7. Receber “parecer” favorável do CSCS e do Conselho de Ministros, na base das recomendações conjuntas do Gabinfo e do INCM, nos termos do Artigo 16 do Decreto acima mencionado.

Nos termos do Artigo 16 do Decreto nº 9/93, de 22 de Junho de 1993, o Conselho de Ministros atribui licença de transmissão por um período de 10 anos. A licença é renovável.

De acordo com o Artigo 18 do mesmo Decreto, as entidades autorizadas devem iniciar as transmissões dentro de um ano a contar da data de atribuição da licença.

Apesar da existência, em Moçambique, dos três grandes

modelos de propriedade de rádio e televisão, nomeadamente o modelo estatal/público, privado/comercial e comunitário, a **lei não estabelece mecanismos diferenciados de atribuição de licenças de radiodifusão, pese embora o facto de a Política Nacional de Informação reconhecer este sistema “tridimensional” de radiodifusão.** Por outro lado, no seu todo, o processo de registo e licenciamento envolve diferentes entidades do governo com funções reguladoras dispersas, nomeadamente o GABINFO, o INCM e o Conselho de Ministros.

Quanto aos sistemas de Administração e de Financiamento do serviço público de rádio e televisão, vejamos o estipulado pela Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África, no seu Artigo VI:

A radiodifusão pública deve ser gerida por um conselho (board) que esteja protegido contra interferências, particularmente de natureza política e económica (...) A radiodifusão pública deve ser adequadamente financiada, de tal modo que fique protegida contra interferências arbitrárias no seu orçamento.

Ora, enquanto o “Documento Preliminar” do Gabinfo representa um ponto de partida positivo na direcção do espírito da Declaração de Banjul, já não deixa de ser surpreendente que o mesmo autor (Gabinfo), ao preparar o projecto de lei, tenha “optado” por uma linha de orientação diversa.

Conclusões e Recomendações

A forma inclusiva com que o processo de reforma foi lançado, com o Presidente da República a lançar um apelo para o envolvimento activo da sociedade civil e das organizações

da comunicação social, bem como das relevantes entidades governamentais mostra que o clima político/social em relação a oportunidades de reforma no sector da radiodifusão, em geral, e da radiodifusão pública, em particular, é de uma maneira geral positivo e encorajador.

Por isso, recomenda-se aos legisladores e ao governo, por um lado, que considerem a validade do “Documento Preliminar” do Gabinfo, em oposição à proposta de projecto de lei, na formulação do futuro dispositivo legal, por se achar destituído de orientação estratégica e não responder aos principais instrumentos orientadores, incluindo a Política e Estratégia Nacional de Informação.

Por seu lado, as organizações da comunicação social tais como o MISA Moçambique, o Sindicato Nacional dos Jornalistas (SNJ) e o Fórum Nacional das Rádios Comunitárias (FORCOM), juntamente com outras organizações da sociedade civil, tais como o Centro da Integridade Pública e a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos devem:

- analisar cuidadosamente a nova proposta e adoptar uma posição comum a ser apresentada e discutida com o governo, em particular, mas não exclusivamente sobre os princípios acima enumerados;
- defender a criação de uma autoridade de radiodifusão verdadeiramente independente, mesmo que isso signifique alterar a constituição;
- fazer *lobbies* para a inclusão de disposições claras sobre a radiodifusão pública na nova lei de radiodifusão, garantindo que os órgãos de radiodifusão pública sejam dirigidos por um conselho de direcção que esteja protegido contra a interferência, particularmente

de natureza política ou económica, e que sejam adequadamente financiados, de tal modo que estejam protegidos da interferência arbitrária nos seus orçamentos;

- envolver nestas discussões o Observatório do Desenvolvimento, um órgão independente criado em 2003 como um fórum de consulta em que o governo e os seus parceiros internacionais, juntamente com a sociedade civil, fazem um acompanhamento sobre a implementação dos programas de redução da pobreza (PARPA);
- organizar campanhas de divulgação e de debate aberto sobre a necessidade de reforma no sector da radiodifusão, em particular em relação à Rádio Moçambique e à Televisão de Moçambique, bem como às rádios comunitárias.

Secção 5

Conclusão Final

O objecto deste Guia é apresentar aos fazedores de políticas, legisladores e organizações da sociedade civil um mapa geral das questões mais prementes no domínio da comunicação social, carecendo de revisão, em vista, quer da Constituição da República de 2004, quer também do próprio desenvolvimento e dinâmicas do sector, desde 1991, ano da aprovação da Lei de Imprensa.

Este levantamento centrou-se sobretudo na ordem axiológica proclamada pela Constituição da República e, através dela, chamando a “intervenção” de uma série de instrumentos internacionais e regionais, que resumem as melhores práticas consolidadas no mundo, relativamente a políticas e regulação da comunicação social, à luz do Artigo 18, segundo o qual *os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique.*

Relevante também como documento de referência deste Guia é a Lei de Imprensa e o documento da Política e Estratégia da Informação (1997) do Governo de Moçambique, o qual, de resto, permanece actual e por implementar.

Não tendo sido intenção do Guia fazer um levantamento exaustivo de todas as matérias possivelmente carecendo de legislação ou de revisão no domínio da comunicação social, ainda houve espaço para uma breve análise do Código de Publicidade, no qual salta muito à vista a omissão da proibição da publicidade de produtos ou serviços milagrosos. No contexto

sócio-económico e cultural moçambicano, onde a pobreza se alia à ignorância e à superstição, para convocar soluções metafísicas para o sofrimento diário, a publicidade de serviços ou produtos enganosos, sendo um negócio extremamente lucrativo para uns – desde seitas religiosas a charlatães de todos os matizes – ela é, do outro lado da linha, causa e efeito da própria pobreza e, por isso, elemento de perturbação da ordem e estabilidade social.

Por outro lado, um outro objectivo prático deste Guia foi compilar e reunir, numa única publicação, uma série de instrumentos de referência, quer nacionais, quer internacionais, como forma de facilitar o processo de consultas e debates entre fazedores de políticas, legisladores e a sociedade civil em geral. Adicionalmente, foi feito recurso a exemplos de legislações estrangeiras em determinadas matérias de alguma complexidade, como a da natureza das entidades de regulação da comunicação social, na expectativa de ajudar aqueles actores, a ter acesso fácil a algum direito comparado que sustente as suas discussões e posições.

Num quadro em que a Constituição da República remete o exercício de uma gama de direitos fundamentais à sua regulação em leis específicas – as quais, entretanto, tardam em ser aprovadas pela Assembleia da República –, o passo inaceitavelmente lento dos processos de revisão da Lei de Imprensa e de preparação da Lei da Rádio e Televisão acaba por se traduzir em bloqueio ao exercício de direitos fundamentais por parte dos cidadãos.

Este quadro, a permanecer assim, frustra grandemente as legítimas expectativas dos cidadãos, bem como as mais genuínas intenções do legislador constituinte. É nossa expectativa que este Guia contribua para aliviar tal cenário.

