

Policy Brief

Aparatos de Controle e Processos de Liberalização: As dinâmicas da Liberdade de Expressão na Rússia e na China

Agosto de 2011

Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Policy Brief

Aparatos de Controle e Processos de Liberalização: As dinâmicas da Liberdade de Expressão na Rússia e na China



Agosto de 2011

Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Aparatos de Controle e Processos de Liberalização: As Dinâmicas da Liberdade de Expressão na Rússia e na China

Sumário Executivo

A discussão acerca da modernização e liberalização dos sistemas políticos de países em desenvolvimento e de novas democracias dificilmente pode passar-se, hoje, da temática da liberdade de expressão. De fato, o direito de manifestar livremente opiniões, críticas e pensamentos sem sofrer ameaças e retaliações é não somente fundamental ao percurso das sociedades em direções mais liberais e justas, como também indispensável ao estabelecimento de práticas mais democráticas. Todavia, as dinâmicas da liberdade de expressão são profundamente ambíguas: se, por um lado, o processo de modernização tem levado a uma maior liberalização em função da mercantilização das mídias, da ampliação do acesso à internet e do crescente número de movimentos sociais, por outro lado, tem também permitido novos e mais rígidos mecanismos de controle. Uma expressão dessa ambigüidade é encontrada nos Estados Unidos onde um competitivo mercado de mídias,

uma quase universalização do acesso à internet e um grande número de movimentos sociais encontram sua contrapartida em um rígido sistema de vigilância e controle, cuja face mais conhecida é o chamado *Patriot Act*, lançado em resposta aos eventos de 11 de setembro de 2001.

Por sua vez, os países BRICS, enquanto sociedades cujas transformações oriundas do processo de modernização foram e continuam sendo profundas, lidam, desde a segunda metade do século XX, com mudanças substanciais em seus sistemas políticos. Assim, o estudo das dinâmicas da liberdade de expressão nesses países assume um lugar central no entendimento de suas mutações contemporâneas. Tais processos são talvez mais agudos na Rússia e na China, os dois países do grupamento BRICS em que a tensão entre liberalização e censura é mais explícita e nos quais a intensificação das dinâmicas da liberdade de expressão tem ocupado um lugar central nos debates políticos e sociais, tanto internamente quanto pela

comunidade internacional. Nesse sentido, este trabalho propõe abordar a questão da liberdade de expressão por meio da análise dos aparatos de censura na Rússia e na China e dos respectivos processos de liberalização. Para tal, esta análise parte do pressuposto de que a liberdade de imprensa é o principal mecanismo pelo qual um Estado salvaguarda a liberdade de expressão de seus cidadãos ao garantir que veículos midiáticos possam informar a população e criticar os governos sem limitações prévias ou posteriores. Propõe, ademais, três investigações:

- Quais são os mecanismos de cerceamento à liberdade de expressão vigentes nesses dois países? Qual o equilíbrio, nos seus complexos de censura, entre mecanismos legais (Constituição e leis), administrativos (incentivos e desincentivos econômicos e institucionais) e extrajurídicos (violência e coerção) de controle à liberdade de expressão?

- Quais são os efeitos dos processos de liberalização oriundos da privatização e mercantilização das mídias tradicionais, da expansão da internet e da atuação da sociedade civil independente nesses países? Quais as respostas que as novas tecnologias de controle disponíveis nesses Estados

têm avançado diante das dinâmicas de liberalização?

- Em que medida abordagens que apagam o embate entre liberalização e censura no âmbito da liberdade de expressão são capazes de retratar adequadamente as transformações políticas e sociais na Rússia e na China? Podemos limitar-nos a entender esses países como regidos por um processo de liberalização ou por práticas de censura unívocas e não ambivalentes?

1.Introdução

O tema da liberdade de expressão – entendida aqui como o direito a manifestar livremente opiniões, críticas e pensamentos sem sofrer retaliações – é destacado por analistas políticos e ativistas de direitos humanos como central ao desenvolvimento das sociedades em direções mais liberais e justas. Nos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), este tema é especialmente sensível dado que, em todos, tal liberdade já foi censurada e, ainda hoje, em nenhum, ela é totalmente garantida. Entretanto, afirma-se que as atuais dinâmicas de liberalização e internacionalização do mercado midiático, de expansão da sociedade civil e de explosão do número de usuários de internet nestes países apontam para a impossibilidade

soviético”, de controle da imprensa. Este se fundamenta na garantia legal da liberdade de expressão servindo de linha de frente para práticas oficiosas de repressão. A seguir, apresenta-se esta dualidade.

Atualmente, a liberdade da mídia russa encontra-se em grande medida enfraquecida pela “guerra” legislativa que ocorre no país. Apesar da Constituição e grande parte da legislação federal garantirem a liberdade da mídia, o executivo possui o poder de promulgar editais que suprimem tais proteções, ao mesmo tempo em que governos regionais impõem restrições adicionais. Deste modo, a estrutura legal acaba não oferecendo uma base de operação e proteção adequada para o ambiente midiático (OATES, 2007).

O primeiro e mais importante dispositivo que versa sobre a esfera midiática russa é a Lei dos Meios de Comunicação (1991), o primeiro esforço de desenvolvimento de uma infraestrutura moderna de mídia, garantindo aos jornalistas um grau de independência em relação ao Estado (SHEFTELEVICH, 2009). Ao passar da década de 1990, alguns dispositivos impuseram limitações à mesma, culminando na Doutrina de Segurança de Informação de 2000. Este documento apresenta as visões oficiais

acerca das diretrizes a serem implementadas para garantir a segurança de informação, indicando a intenção do governo de interferir no material desenvolvido pela mídia (SIMONS & STROVSKY, 2006).

Outras legislações foram: a Convenção Contra-Terrorista (2002), promulgada após os ataques no teatro Dubrovka², impondo diretrizes na condução de matérias relativas a eventos categorizados como atentados terroristas (WALKER, 2007). A revisão da Lei de Comunicações e da Lei sobre Informação, Tecnologia de Informação e Proteção da Informação (2003 e 2006, respectivamente) criando restrições adicionais e aumentando a possibilidade de ingerência do governo na vida privada dos cidadãos (KRASNOBOKA, 2010; PRIVACY INTERNATIONAL, 2007). A lei de 2006 que inclui calúnia pública a um oficial do governo e uso ou ameaça de uso de violência contra uma autoridade ou sua família na lista de atividades extremistas.

Estes dispositivos são controlados pelo Ministério de Telecomunicações e Comunicação de Massa, criado em

!!

² Em 23 de março de 2002, 40 terroristas chechenos fizeram mais de 900 reféns no teatro Dubrovka, localizado em Moscou. Durante a operação de resgate, 130 foram mortos. Disponível em <http://english.ruvr.ru/2010/10/26/28540451.html>. Acesso em 05 de ago. 2011.

2008, ao lado de três agências federais (KRASNOBOKA, 2010). A Agência Federal de Imprensa e Comunicação de Massa implementa as regulações legais na esfera midiática do país; a Agência Federal de Comunicações é responsável por prestar serviços na esfera das telecomunicações; e o Serviço de Controle Federal na esfera de Comunicações, Tecnologia de Informação e Comunicação de Massa supervisiona as atividades dos veículos midiáticos do país³.

Porém, os principais instrumentos de controle do Estado sobre a mídia encontram-se em mecanismos extrajurídicos. Em primeiro lugar, é preciso destacar que o ambiente midiático na Rússia é dominado por três canais televisivos nacionais: *Rossya* (75% de audiência), *Pervyj Kanal* (83%) e *NTV* (71%), sendo os dois primeiros estatais e o terceiro pertencente à estatal Gazprom⁴ (KRASNOBOKA, 2010). Assim, a despeito da existência de veículos midiáticos que emitem visões independentes, como a rádio *Echo Moskvy*, estes são, em sua maioria, marginalizados. Ademais, tais mídias

não-estatais não escapam à órbita de controle governamental. De fato, o atual primeiro ministro Vladimir Putin foi capaz de consolidar uma elite político-econômica nacional ao seu redor graças ao controle do governo sobre os dividendos advindos do aumento dos preços do petróleo, firmando-se como árbitro da distribuição de poder e propriedade na Rússia⁵. As corporações midiáticas privadas não escapam a este controle, necessitando de apoio e subsídios governamentais para se sustentarem no mercado, o que inibe críticas às políticas governamentais (LIPMAN, 2010).

Ademais, segundo relatórios da Freedom House, a Rússia – 175º lugar de uma lista de 196 países no que tange a liberdade de imprensa – é um lugar perigoso para os jornalistas. Na década de 1990, foram estimadas 29 mortes de membros da indústria

!!

⁵ O processo de privatização de empresas e instituições estatais fez parte da reestruturação do sistema de poder pós-soviético que consolidou a Rússia contemporânea. O mesmo serviu como um importante instrumento governamental para a consolidação da elite política e econômica do país, firmando a dependência das mesmas em relação ao Kremlin. A ingerência do governo central na administração dos conglomerados privados resultantes deste processo ocorre tanto por meios extrajurídicos, como acordos corruptos, quanto por meios administrativos, já que parte do processo de tomada de decisão destas empresas é regida diretamente por governantes locais (NUREEV; LIPMAN, 2010).

!!
³ Disponível em www.government.ru/english, acesso em 5 de agosto de 2011.

⁴ Composta por capital majoritariamente estatal, a Gazprom conta hoje com 20% de suas ações abertas ao capital privado estrangeiro.

governamentais determinam padrões nacionais de conteúdos midiáticos “aceitáveis”. Estas diretrizes são distribuídas tanto por meio de circulares de propaganda como por mecanismos informais, como conversas de telefone e encontros (ESAREY, 2006). Por fim, é necessário que os veículos midiáticos requeiram registro e sejam aprovados pelas agências governamentais, sendo subordinados e supervisionados por censores do Estado.

O governo chinês ainda conta com uma série de organismos de controle da mídia. O mais importante deles consiste no Departamento Central de Propaganda, responsável pelo monitoramento dos meios de comunicação. Este órgão libera um conjunto de diretrizes conhecidas como “disciplinas da Propaganda”, que instruem os veículos midiáticos a publicarem propaganda positiva do governo, além de interferirem na produção de notícias específicas, como a cobertura de eventos políticos importantes. Ao lado deste organismo, encontram-se os seguintes órgãos: a Administração Geral da Imprensa e das Publicações (GAPP, em inglês), encarregada pelo gerenciamento administrativo, incluindo a aprovação de novos veículos; a Administração Estatal do Rádio, Filme e Televisão,

que controla todo o conteúdo de radiodifusão; o Ministério da Indústria de Informação, regulador das indústrias de telecomunicação e software; o Ministério da Segurança Pública, responsável pelo monitoramento da internet; a Administração Geral de Consumidores, encarregada do confisco de publicações adquiridas no exterior cujo conteúdo seja nocivo ao país; e o Escritório de Segredos Estatais, responsável pela aplicação das leis de segredos de Estado (ICKOVIC *et al*, 2006).

Apesar do forte aparato jurídico-administrativo de controle da mídia presente no país, os mecanismos de censura são informados, em grande medida, por atos de violência do governo, notadamente de líderes locais. A repressão política apresenta-se por meio de ameaças, agressões e assassinatos que, combinados com um judiciário parcial, geram um ambiente de medo e impunidade. Entretanto, principalmente após os eventos ocorridos na Praça da Paz Celestial em 1989, o governo constatou a necessidade de complementar estes instrumentos de coerção com um sistema que buscou implementar o consenso entre os profissionais midiáticos. Deste modo, estabeleceu-se o sistema de bonificações, segundo

o qual os gerentes apontados pelo Departamento de Propaganda oferecem bônus aos empregados que melhor produzirem notícias que atendam tanto ao mercado quanto às diretrizes do Partido. Cerca de 20% do salário de produtores e editores provém destas premiações, enquanto os de jornalistas chegam a mais de 50%. Deste modo, estes profissionais praticam a autocensura tanto para evitar a repressão quanto para incrementar sua renda (ESAREY, 2006).

No que se refere à mídia estrangeira, o governo utiliza-se de dois mecanismos principais: o controle das fontes e o monitoramento das atividades jornalísticas. As regulamentações de 1990 atestam que o povo chinês deve obter permissão dos líderes de sua unidade de trabalho antes de concederem uma entrevista a mídia internacional. Caso esta determinação seja ignorada, o entrevistado corre o risco de ser preso. Além disso, grande parte dos jornalistas estrangeiros está sob vigilância, sendo obrigados a firmar residência em áreas que contam com um forte contingente de polícia armada. Este mecanismo serve tanto para intimidar suas famílias como para inspecionar a condução de seus

trabalhos investigativos (QINGLIAN, 2008).

3. As Dinâmicas Ambíguas da Liberalização

A discussão sobre a liberdade de expressão tanto na China quanto na Rússia é permeada por previsões sobre uma maior ou menor liberalização da mídia, assim como sobre o surgimento de novas esferas de realização da liberdade de expressão. Três fatores recorrentes neste discurso de liberalização são o papel da privatização, mercantilização e internacionalização dos veículos midiáticos, pluralizando as mídias tradicionais e diminuindo sua dependência do Estado; as consequências da expansão da internet enquanto fenômeno de informação e espaço de debate difuso; e a atuação de ONGs nacionais e internacionais na divulgação de informações que os procedimentos de censura nacional escondem. Enquanto a primeira aponta para uma ampliação da liberdade de imprensa, as duas outras avançam formas de mobilização da sociedade civil em prol de novas práticas de expressão livre.

A seguir, analisa-se o desdobramento de cada uma destas dinâmicas nos dois países em questão, assim como as formas pelas quais

seus governos têm lidado com estes desafios à centralização da informação e ao controle do dissenso. Destaca-se, notadamente, a criação de novos mecanismos legais, administrativos e extrajurídicos que relativizam o otimismo de certos discursos acerca da liberalização da mídia e das possibilidades de expressão. Estas novas técnicas de controle reproduzem a lógica da censura vigente nestes países em novas temáticas e dinâmicas, atuando ao lado do aparato tradicional apresentado acima, expandindo-o e reforçando-o.

3.1. Privatização, Mercantilização, Internacionalização da Mídia

Em ambos os países, há uma tendência à pluralização do universo midiático tradicional, tanto pela privatização das mídias nacionais quanto pela entrada de mídias internacionais. Enquanto aquela força as mídias locais a pensarem em seus clientes ao invés de seus patronos, esta garante maior contato com notícias internacionais cuja redação escapa à censura.

Do lado chinês, a relativa liberalização comercial resultante da mudança dos padrões de administração e posse – menos ligados a quadros do Partido – e de financiamento – predominantemente

publicitário – e a internacionalização do ambiente midiático servem de base ao argumento em questão. Entretanto, uma vez que a comercialização ocorreu dentro do marco legal de censura apresentado acima, as empresas midiáticas ainda dependem de concessões do governo e são sujeitas à fiscalização por suas agências. Isto acaba incentivando o conservadorismo de administradores e jornalistas, já que seu sucesso profissional passa a depender da produção de materiais atrativos aos consumidores e politicamente incontrovertidos. A diversificação e privatização dos suportes midiáticos tiveram como consequência a interiorização dos padrões de comportamento esperados pelo Partido, resultando em autocensura e produção de notícias que não responsabilizam o governo pelas mazelas sociais (ESAREY, 2006).

No âmbito dos grupos midiáticos internacionais, a legislação chinesa⁸ proíbe o estabelecimento de organizações estrangeiras de televisão, filmes, notícias e publicação no país. Ademais, impossibilita a publicação de jornais e revistas

!!
⁸ Regras e Regulamentações Detalhadas sobre a Implementação da Lei em Empresas com Investimentos Estrangeiros (1990)

estrangeiras⁹. Enquanto as negociações para a entrada da China na OMC em 2002 levaram o governo a autorizar investimentos estrangeiros na impressão, publicação e distribuição de notícias e filmes, estes permanecem proibidos em organizações jornalísticas, televisivas e de rádio. Resulta que, na prática, a promessa de liberalização midiática pela participação de atores internacionais no mercado é, no mais das vezes, cooptada pela necessidade de conformação às diretrizes governamentais para a entrada e atuação no país. Um exemplo desta dinâmica é o caso de Rupert Murdoch, presidente da *News Corporation*, cuja entrada no mercado chinês tem sido acompanhada de críticas de autocensura em prol de lucros (QINGLIAN, 2008; KAHN, 2007).

Já na Rússia, a Lei dos Meios de Comunicação garante a mercantilização e pluralização midiática¹⁰ (KRASNOBOKA, 2010). Entretanto, apesar do modelo pós-soviético de mídia ser caracterizado por veículos independentes e críticas ao governo, estas existem apenas enquanto não representarem real ameaça ao Kremlin; mercado e

competição não se traduzem em liberalização. De fato, a dependência política das mídias com relação ao Kremlin e o interesse dos seus chefes em aproximar-se do governo resultam na substituição da censura vertical e hierárquica da era soviética pela autocensura ligada à necessidade de apoio e/ou financiamento do poder público por parte da elite midiática (OATES, 2007). O resultado é uma situação em que a liberdade de expressão é meramente formal, não se traduzindo em poder político (LIPMAN, 2010). Neste contexto, mercantilização e competição midiática acabam escondendo práticas repressivas e de autocensura detrás do véu da liberalização do mercado.

Assim, se nos dois países vemos um movimento de pluralização e mercantilização da mídia, é preciso ser cauteloso quanto a análises demasiadamente otimistas. De fato, ambos desenvolveram formas de sustentar seu controle sobre as mídias tradicionais a despeito de sua diversificação. Na China, o núcleo deste aparato permanece sendo jurídico-legal, influenciando inclusive os grupos internacionais que se instalam no país. A mercantilização alterou a forma do setor midiático, não o conteúdo da informação. Entretanto, é importante ressaltar que já é possível

⁹ Regulamentações sobre a Administração do Setor de Publicação.

¹⁰ Há, no país, 35.000 jornais e 2.168 companhias de televisão e rádio registradas.

na implementação de tais restrições (ICKOVIC, 2006).

A legislação chinesa¹³ determina a necessidade de aprovação pelo governo de todo os *sites*, a obrigação de reportar toda publicação sobre segurança nacional ou distúrbio social e a proibição de divulgação de material sensível (e.g.: contravenções à Constituição, ameaças à soberania e unidade nacional, segredos de Estado). O principal mecanismo para levar adiante o monitoramento governamental é o Projeto *Golden Shield*, a força policial cibernética criada em 2003 pelo governo chinês em parceria com empresas ocidentais que cria uma grande "firewall" que bloqueia o tráfego em certas áreas da internet. De fato, a colaboração de empresas estrangeiras tem sido considerada fundamental para a articulação do sistema chinês de censura à internet. James Mulvenon, acadêmico da *RAND Corporation*, revelou que a *Network Associates*, a *Symantec* e a *Trend Micro* obtiveram acesso ao mercado chinês após doarem 300 vírus de computador ao governo. Igualmente, portais estrangeiros na China têm sido acusados de praticar autocensura e

filtrar palavras "sensíveis" sob pressão governamental (QINGLIAN, 2008).

Porém, é importante ressaltar que a internet é, ao mesmo tempo, um dos principais veículos de ativismo político na China. A utilização de blogs por jornalistas chineses visa promover críticas ao governo por meio do humor e da sátira política. Para escaparem da censura, os blogueiros geralmente escrevem as palavras utilizando caracteres de som similar, em um sistema conhecido como "WSJ" (BENNETT, 2011). Dado a força dos blogs no movimento de oposição, o governo tem investido no desenvolvimento de técnicas específicas de censura relativas aos blogs.

Por outro lado, o governo russo, ao invés de restringir o acesso à internet, incentiva seu uso por parte dos cidadãos, visando tanto a legitimação política quanto a integração das novas gerações. Entretanto, uma análise mais aprofundada da questão aponta para dinâmicas de controle próprias, desenvolvidas principalmente a partir do final da década de 1990. Diferentemente do governo chinês, ao invés de investir pesadamente para "fechar" o acesso à internet, a estratégia do Kremlin tem se baseado em mecanismos indiretos de controles pontuais ao acesso à informação (ditos

!!

¹³ Regulamentações Provisórias sobre a Administração de Publicações da Internet (2002).

“just in time”) e de criação de uma zona cibernética nacional em que elementos pró-governos predominem. Ademais, conta com uma estrutura legal que permite a retirada de material impróprio do ar, notadamente no âmbito da lei anti-extremismo e de segurança nacional – ambas aplicadas à mídia de massa, categoria na qual a internet foi incluída pelo judiciário russo (NOCETTI, 2011; OPEN SOURCE CENTER, 2010).

Os mecanismos de bloqueio visam impedir o acesso a determinados sites em momentos considerados críticos (como eleições, por exemplo) de formas que possam ser facilmente caracterizadas como problemas técnicos. Como os dois maiores servidores de internet russos – TransTeleKom e Rostelekom – possuem fortes laços com o governo, este tipo de atuação torna-se mais fácil e difícil de rastrear (DEIBERT & ROHOZINSKI, 2010)¹⁴. A criação de um espaço cibernético nacional, por sua vez, é facilitada pelo fato de que, historicamente, o uso da internet na Rússia voltou-se para um ambiente

linguístico e cultural autônomo, com buscadores, portais, redes sociais e serviços de email próprios. Estes reproduzem o conceito de serviços estadunidenses, mas independem destes e funcionam exclusivamente em russo. De fato, a Runet (do inglês “Russian Internet”) é dominada por servidores nacionais, com o Yandex (chamado de “Google russo”) alcançando 70% do mercado de internet nacional, superando em muito o Google, com cerca de 20% do mercado. O Kremlin aproveita este espaço hermético incentivando sua proliferação, por exemplo, desenvolvendo tipos de conexão limitados ao espaço cibernético nacional que são utilizados nas escolas, além de serem mais baratos, atraindo usuários particulares (DEIBERT & ROHOZINSKI, 2010). A proximidade dos proprietários dos mais importantes elementos da Runet com o governo¹⁵ fortalece a posição deste na internet, facilitando o tipo de atuação indireta apresentada e podendo gerar as mesmas dinâmicas de autocensura e auxílio mútuo presente nas mídias

¹⁴ Um exemplo foi o site Kompromat.ru, conhecido por publicar documentos e fotos de práticas ilegais do governo, que foi temporariamente filtrado – por acidente – por diversos provedores de internet (incluindo TransTeleKom e Rostelekom), ficando inacessível durante as eleições presidenciais de 2008 (DEIBERT & ROHOZINSKI, 2010).

¹⁵ Segundo o Open Source Center, os três sites mais visitados da Runet – Yandex (buscador e portal de notícias), V Kontakte (versão russa do Facebook) e Mail.ru (maior serviço de email na Rússia) – pertencem à elite político-econômica aliada ao Kremlin. Um terço destes sites é, segundo a mesma organização, propriedade de grupos alinhados aos interesses do Kremlin (OPEN SOURCE CENTER, 2010).

tradicionais (OPEN SOURCE CENTER). Assim, a política de controle à internet do governo russo busca controlar indiretamente o tipo de informação presente na internet e o acesso a ela em momentos críticos, sem precisar, portanto, investir pesadas somas na criação de um aparato de bloqueio ao espaço cibernético como um todo.

Conclui-se que a expansão da internet resultou em estratégias de controle bastante diferentes nos dois países. Enquanto a China opta por um sistema de “Great Firewall”, investindo na construção de um complexo sistema de vigilância e cooptando os grupos internacionais neste processo, a Rússia baseia-se em formas indiretas de controle ao acesso à informação e incentiva o desenvolvimento de um espaço russo delimitado e autossuficiente dentro do universo cibernético que seja dominado por corporações alinhadas ao governo e no qual possa ampliar sua atuação e propaganda.

3.3) As Organizações Não-Governamentais

O papel das ONGs na formulação de relatórios informativos sobre a realidade de um país é essencial à obtenção de leituras alternativas às oficiais. Assim, ONGs transnacionais são vistas como agentes capazes, em

alguma medida, de vencer as barreiras da censura e pluralizar a livre expressão e informação na sociedade civil.

Na China, o número de ONGs cresceu exponencialmente nos últimos vinte anos. Em 2009, foram contabilizados 280 mil grupos da sociedade civil registradas no país, incluindo 6 mil Ongs estrangeiras (ECONOMY et al, 2009). Sua instituição e atuação, entretanto, permanecem altamente reguladas. De acordo com as Regulações sobre o Registro e a Administração de Organizações Sociais (1998), uma ONG precisa, para ser registrada, de um patrono do Partido responsável pela sua criação e pela subsequente supervisão de suas atividades; prática que reduz substancialmente a sua autonomia. Ademais, a ausência de subsídio estatal e de fontes alternativas de financiamento, tem resultado em constantes problemas financeiros no setor (LIU, 2001).

Entretanto, as regulamentações legais são apenas parte da história, dado que se referem somente às ONGs registradas. As demais são sujeitas à política dos “três não”: “não-reconhecimento, não-banimento, não-intervenção”, ou seja, as autoridades não irão bani-las nem interferir em sua atuação conquanto não afetem a

estabilidade e coesão nacional. O resultado é a outorga às autoridades, principalmente no nível local, de ampla margem para decidir sobre estes grupos. Enquanto a legislação direcionada às ONGs registradas tem melhorado, as ações dirigidas àquelas não-oficiais variam muito de acordo com a discricção das autoridades (SHIEH, 2011). Desta forma, seja pela profunda dependência do Partido ou pelo grau de discricção das autoridades locais e nacionais, as ONGs permanecem em situação muito frágil na China.

O tema das ONGs é de suma importância no caso da Rússia, onde mais de 240.000 são oficialmente registradas. Entretanto, aqui também, uma série de medidas legais e extrajurídicas restringe sua capacidade de atuação. De fato, o governo tem equalizado as ONGs financiadas com capital estrangeiro¹⁶ à tentativa ocidental de imiscuir-se em assuntos internos do país, o que faz o discurso do interesse nacional marginalizar as ONGs, instrumentalizando sua

existência em prol de políticas de censura (GULPE-LAGANOVSKA *et ali.*, 2008).

Ademais, a lei de ONGs (2006), ao permitir que oficiais do governo realizem rejeições de registro, inspeções e suspensões, estabelece limitações a sua livre atuação. Pequenas infrações administrativas são motivo para a dissolução da organização e os custos para a produção dos requisitos legais adequados são extremamente onerosos. Institucionalmente, ONGs são majoritariamente dependentes de financiamento estatal, cuja distribuição é realizada pela Câmara Pública, órgão criado visando coordenar os interesses de cidadãos, ONGs e autoridades federais e regionais. Esta dependência financeira dificulta a emergência de uma sociedade civil independente. Finalmente, uma série de dispositivos extrajurídicos como acusações criminais ou de extremismo contra líderes de ONGs e ameaças e violência contra seus membros atrapalham as atividades diárias e dissuadem os ativistas (GULPE-LAGANOVSKA *et ali.*, 2008).

Vemos, portanto, que tanto na China quanto na Rússia, o papel de denúncia e divulgação das ONGs é censurado dentro e fora da lei. Ainda que o papel dos instrumentos legais

¹⁶ Na década de 1990, muitas ONGs, principalmente de Direitos Humanos, eram financiadas quase que exclusivamente por doadores estrangeiros (GULPE-LAGANOVSKA *et ali.*, 2008). A lei de ONGs mudou este perfil; em 2008, 44% das ONGs recebem fundos governamentais, 30% levantam fundos próprio e 37% recebem apoio privado. Esta mudança não alterou a posição do governo.

seja mais próximo nos dois países neste tópico do que nos outros, a regulamentação na China ainda é mais severa, conectando diretamente a organização ao controle do Partido. Em ambos os países, mecanismos extrajurídicos como coerção e financiamento somam-se ao rol de práticas que diminuem o papel liberalizador da atuação das ONGs.

4. Considerações Finais

A análise apresentada buscou destacar como os governos de Rússia e China, visando a concentrar o poder sobre a informação em seu território, articulam formas distintas de controle à liberdade de expressão em função de suas idiossincrasias históricas, institucionais e culturais. Por um lado, após os eventos ocorridos na Praça da Paz Celestial em 1989, o governo chinês desenvolveu um forte aparato legal-administrativo de censura baseado principalmente em uma legislação repressora e na construção de um complexo aparato de vigilância e indicações. Por outro, a Rússia sustenta uma estrutura legal predominantemente liberal que atende em grande medida às demandas ocidentais, optando por práticas oficiosas de coerção. Atribui-se ao governo a prática de assassinatos que criam um ambiente de medo e dependência nocivo à pluralidade,

limitando o efeito destas legislações e culminando na autocensura.

Em ambos os países, demonstrou-se, ademais, como a posição otimista acerca dos efeitos da privatização e da pluralização das mídias tradicionais, da expansão da internet e da atuação da sociedade civil sobre a liberdade de expressão deve ser relativizada. De fato, os governos em questão têm desenvolvido mecanismos diversos que circundam a lógica destes discursos, derrotando-os ou cooptando-os. Na China, este processo se dá notadamente pela articulação de novas técnicas de censura direta (e.g.: o Projeto “*Golden Shield*”) e pela cooptação de grupos internacionais pelas exigências do Partido. Na Rússia, as novas formas de controle, notadamente sobre a Runet, seguem a mesma lógica de frente liberal e práticas censoras e de controle dos meios de comunicação pela elite pró-Kremlin que regulam, hoje, as mídias tradicionais. Assim, percebe-se que há, nos dois países, uma reprodução da lógica dos controles tradicionais à liberdade de imprensa sobre as novas formas de mobilização da sociedade civil em prol da liberdade de expressão. A ascensão destas novas dinâmicas não invalida a mídia tradicional, fazendo com que o aparato de censura dos Estados não seja

substituído por novos mecanismos, mas complementado por inovações dentro da lógica prevalecente. A coerção permanece, portanto, sendo uma parte fundamental da racionalidade estratégica de cerceamento à liberdade de expressão nos dois países, o que aponta para a manutenção do ambiente de medo que predomina na Rússia e na China.

É preciso ressaltar, todavia, que os mecanismos de censura que apontamos aqui não são absolutos. De fato, há nos dois países poderosas forças que impulsionam as sociedades em direções mais livres e seria um engano assumir uma postura totalmente pessimista ao clamar por cautela com relação a visão otimistas. Na China, por exemplo, evidenciam-se importantes avanços no que concerne a pluralidade dos meios de comunicação, o impacto dos blogs no fortalecimento das vozes dissonantes e o crescimento de grupos da sociedade civil. O que prevalece na Rússia e na China são dinâmicas conflituosas entre os processos de liberalização e de censura; tomar estas dinâmicas como abertas deve ser o ponto de partida de toda análise sobre o futuro da liberdade de expressão nestes países.

5. Bibliografia

BENNETT, I. Media Censorship in China. **Council on Foreign Relations**, 2011. Disponível em: <http://www.cfr.org/china/media-censorship-china/p11515#p7>. Acesso em 31 out. 2011.

DEIBERT, R.& ROHOZINSKI, R. Control and subversion in Russian cyberspace. In: DEIBERT, R. et al. (org). **Access controlled: the shaping of power, rights, and rule in cyberspace**. Cambridge: The MIT Press, 2010.

ECONOMY, E. et al. Tiananmen Square and Two Chinas. **Council on Foreign Relations**, 2009. Disponível em: www.cfr.org/china/tiananmen-square-two-chinas/p19544. Acesso em 31 out. 2011.

ESAREY, A. **Speak no evil: mass media control in contemporary China**. Washington D.C.: Freedom House Special Report, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Choking on bureaucracy**. State curbs on independent civil society activism. 2008. Disponível em: www.hrw.org/en/reports/2008/02/19/choking-bureaucracy. Acesso em: 5 ago. 2011.

- ICKOVIC, C.; LANE, C.; JONES, M. **Censorship in China**. East Asia Gate, 2006. Disponível em: www.duke.edu/~faq/eagate/reports/Censorship_In_China-Report.pdf. Acesso em: 5 ago. 2011.
- KRASNABOKA, N. Media landscape: Russia. **European Journalism Centre**, 2010. Disponível em: http://www.ejc.net/media_landscape/article/russia/. Acesso em: 5 ago. 2011.
- LIPMAN, M. Rethinking Russia: freedom of expression without freedom of the press. **Journal of International Affairs**, Nova York, v. 63, n. 2, p. 153-169, 2010.
- LIU, X. **NGOs in China: an overview**. Disponível em: www.icfdn.org/publications/NGOsInChina-ICFWhitePaper.doc. Acesso em: 5 ago. 2011.
- NOCETTI, J. **Digital Kremlin: power and the internet in Russia**. Paris: IFRI, 2011. Disponível em: www.ifri.org/downloads/ifrinocettirusianwebengmars2011.pdf. Acesso em: 05 ago 2011.
- NUREEV, R. Power-property in post-Soviet Russia as a path dependence problem. Disponível em: http://kodeks.econ.pu.ru/files/5a_1134066202.pdf. Acesso em: 5 ago. 2011.
- OATES, S. The neo Soviet model of the media. **Europe Asia Studies**, v. 59, n. 8, p. 1279-1297, Dec. 2007.
- OPEN SOURCE CENTER. **Kremlin allies' expanding control of Runet provokes only limited opposition**. 2010. Disponível em: www.fas.org/irp/dni/osc/runet.pdf. Acesso em: 5 ago. 2011.
- PEEREMBOOM, R. P. What's wrong with Chinese rights: toward a theory of rights with Chinese characteristics. **The Harvard Human Rights Journal**, v. 6, p. 29-57, 1993.
- PRIVACY INTERNATIONAL. **Country Report: Russia Federation**. 2007. Disponível em: <https://www.privacyinternational.org/article/phr2006-russian-federation>. Acesso em: 5 ago. 2011.
- QINGLIAN, H. **The fog of censorship: media control in China**. Nova Iorque: Human Rights in China, 2008.
- SHIEH, S. **Regulating NGOs: why the schizophrenic year for NGOs in 2010?** Disponível em: <http://ngochina.blogspot.com/2011/02/regulating-ngos-why-schizophrenic-year.html>. Acesso em: 5 ago. 2011.
- SHEFTELEVICH, Y. The state of the media law in the Russian Federation: a difficult past, an interesting present, an

uncertain future. **Touro International Law Review**, v. 12, p. 88-106, 2009.

SIMONS, G.; STROVSKY, D. Censorship in contemporary Russian journalism in the age of the war against terrorism. **European Journal of Communication**, v. 21, n. 2, p. 189-211, 2006.

STOCKMANN, D.; GALLAGHER, M. Remote control: how the media sustain authoritarian rule in China. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 436-467, 2011.

VIZZOTTO, V. D. Restrição de direitos fundamentais e segurança pública. **Jus Navigandi**, 2005. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/8627/estracao-de-direitos-fundamentais-e-seguranca-publica>. Acesso em: 5 ago. 2011.

WALKER, C. **Muzzling the media: the return of censorship in the commonwealth of independent states**. Washington D.C.: Freedom House Special Report, 2007.