

FÁBIO KONDER COMPARATO

A democratização dos

**FÁBIO KONDER
COMPARATO**
é professor da Faculdade
de Direito da USP.

meios de comunicação de massa

“Um governo popular, sem informação popular, é um prólogo à farsa, à tragédia, ou a ambas as coisas” (James Madison).

PODER E LEGITIMIDADE

Uma das grandes verdades, postas em foco pela reflexão histórica e política dos últimos duzentos anos, é que o exercício estável do poder social, em qualquer de suas modalidades – política, econômica, religiosa, intelectual –, depende necessariamente de sua aceitação voluntária por parte das pessoas sobre as quais ele se exerce.

Não basta, com efeito, que um grupo social disponha dos chamados *recursos de poder* – por exemplo, a força militar, a propriedade territorial, ou o controle empresarial – para que lhe esteja assegurada, para sempre, a estabilidade de sua posição de mando. Não se há de esquecer que toda relação de poder, pela sua própria natureza, é bilateral: se alguém pode mandar, é porque outrem está pronto a obedecer.

Tirante o caso da coação irresistível, a obediência representa sempre uma manifestação livre e racional de vontade. Até mesmo a coação irresistível é uma situação precária e instável. O escravo, ou o prisioneiro de campo de concentração, não obedece mecanicamente às ordens do senhor ou comandante, mas dobra-se às injunções da força bruta, somente enquanto não encontra uma falha no sistema de cativo, através da qual possa recobrar a liberdade.

É por essa razão fundamental que os detentores de poder, desde sempre e em qualquer contexto social, esforçam-se por obter a submissão voluntária e pacífica, senão convicta, de seus subordinados; em outras palavras, buscam o reconhecimento social de sua *legitimidade*.

A noção de legitimidade, como justificacão da situação de poder, foi explicada por Talleyrand em suas *Memórias*, a propósito da restauração da dinastia Bourbon no trono da França, após o interregno bonapartista. Para o grande diplomata, ela se traduz pelo consentimento dado a um regime político, em razão de sua longa permanência no tempo:

“Um governo legítimo, seja ele monárquico ou republicano, hereditário ou eletivo, aristocrático ou democrático, é sempre aquele cuja existência, forma e modo de ação são consolidados e consagrados por uma longa sucessão de anos, eu diria mesmo por uma prescrição secular. A legitimidade da potência soberana resulta do antigo estado de posse, assim como ocorre, para os particulares, com a legitimidade do direito de propriedade” (1).

A noção veio a ser depois, como sabido, amplamente elaborada e desenvolvida por Max Weber, constituindo uma das colunas-mestras de sua sociologia política. Weber tomou como ponto de partida, da mesma forma que Talleyrand, o fato da permanência ou continuidade, já agora não só de regimes políticos, mas de todo o sistema de relações sociais, sob a forma da vigência (*Geltung*) de uma ordenação de valo-

res. Distinguiu a esse respeito, numa terminologia peculiar, o poder (*Macht*) da dominação (*Herrschaft*) (2). O primeiro “significa toda possibilidade (*chance*) de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa possibilidade”. A segunda “é a possibilidade de obter obediência a uma ordem de determinado conteúdo, num dado círculo de pessoas”. E acrescentou: “certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação”.

Segue-se daí, como salientou Weber em várias passagens de sua obra, que nenhum titular de dominação – aquele que o pensamento político grego denominava *kyrios* (3) – pode satisfazer-se com o fato puro e simples da obediência de seus subordinados. Todos eles procuram sempre inculcar na consciência dos sujeitos passivos a convicção da legitimidade da ordem social, na qual estão inseridos (4). Ao contrário, portanto, do que deixa entender Talleyrand, para Max Weber a permanência ou continuidade de um regime político (como de qualquer outro sistema de dominação, de resto) não depende exclusivamente do seu valor intrínseco, de sua justiça ou excelência, por assim dizer, natural. A “dominação legal com quadro administrativo burocrático” do sociólogo alemão nada tem a ver com os conceitos descarnados de legitimidade pela simples capacidade de decisão (Carl Schmitt), ou pela regularidade procedimental (Luhmann), as quais transformaram, como disse excelentemente o professor Paulo Bonavides, a crença na legalidade numa legalidade sem crença (5). A experiência histórica não cessa de demonstrar que nenhum sistema de poder permanece como legítimo na consciência coletiva, sem um esforço contínuo de justificacão. Em outras palavras, a legitimidade é sempre, em maior ou menor grau, o resultado de uma *técnica de legitimação*.

Antonio Gramsci dedicou grande parte de suas reflexões do cárcere à importância dessa atividade legitimadora e ao papel político daqueles que a exercem *ex profes-*

1 *Mémoires 1754-1815*, Paris, Plon, 1982, p. 632. As idéias de Talleyrand sobre a legitimidade inspiraram, como sabido, o ensaio de Guglielmo Ferrero, *Pouvoir – Les Génies Invisibles de la Cité*, publicado em 1942 em Nova York pela livraria Brentano's.

2 *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5ª ed. revista, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1985, pp. 28, 541 e seqs.

3 Cf. Aristóteles, *Política*, 1283 b, 5.

4 “Keine Herrschaft begnügt sich, nach aller Erfahrung, freiwillig mit den nur materiellen oder nur affektuellen oder nur wertrationalen Motiven als Chancen ihres Fortbestandes. Jede sucht der Art der beanspruchten Legitimität zu erwecken und zu pflegen” (op. cit., p. 122).

5 A Despolitização da Legitimidade, na *Revista Trimestral de Direito Público* 3/1993, p. 31.

6 Cf. a edição de trechos escolhidos dos “cadernos do cárcere” do grande pensador italiano, reunidos sob o título *Gli Intellettuali e l'Organizzazione della Cultura*, nova edição revista e integrada com fundamento na edição crítica do Istituto Gramsci, realizada por Valentino Gerratana, Editori Reuniti, 1977.

so, por ele denominados genericamente *intelectuais* (6).

Gramsci classifica esses profissionais da retórica e da argumentação em duas espécies. De um lado, os que formam um grupo social autônomo e tradicional, como os clérigos. De outro lado, os que se ligam organicamente à classe dominante, ainda que não lhe estejam subordinados, como as diferentes categorias de profissionais liberais no sistema capitalista.

Ora, assim como os grupos ou classes dominantes evoluem no curso da história, o mesmo acontece com as diferentes categorias de legitimadores profissionais do sistema de dominação social.

A ordem feudal européia fundava-se na justificativa teológica ministrada pelo estamento clerical, dentro do sistema ternário, característico da Idade Média: uns oram, outros combatem e outros lavram a terra. O poder senhorial tinha por função garantir pelas armas a manutenção dessa tripartição funcional (7).

Nas monarquias absolutistas do Renascimento, analogamente ao que sucedera durante o império romano, como assinalou Tocqueville (8), a dominação pessoal e incontestável do monarca passou a ser justificada politicamente pelos juristas da corte. Eles substituíram, nessa tarefa, os teólogos e canonistas da Igreja romana, os quais já não podiam justificar a dominação soberana dos reis, a partir do momento em que estes passaram a repudiar a suserania política do papado.

Nos principados e reinos protestantes, ao contrário, a justificação teológica do poder monárquico desenvolveu-se sobre novas bases. No livro que fez publicar em 1523, intitulado *A Autoridade Temporal e em que Medida Ela Deve Ser Obedecida*, Lutero retomou a visão de Santo Agostinho sobre a dualidade dos reinos – o espiritual e o temporal – para sustentar, com base na célebre afirmação da *Epístola aos Romanos* 13, 1 (“não há poder que não emane de Deus” – “*ou gar estin exousia ei mê hypo Theou*”) (9), que ambos os reinos foram ordenados por Deus, e que, por conseguinte, os decretos emanados da autori-

dade temporal deveriam ser vistos como expressão da vontade divina. Paralelamente, porém, a necessidade de enfrentar as perseguições desencadeadas pelos soberanos católicos levou os líderes protestantes a elaborarem uma teoria da resistência, que constituiu a base ideológica da futura política revolucionária (10).

Seja como for, o que se nota com certa regularidade histórica, até o século XX, é o alargamento progressivo do grupo de *intelectuais* (para usarmos a terminologia gramsciana), encarregados de exercer a legitimação da ordem social estabelecida. Os imperadores romanos e os senhores feudais contentaram-se com os serviços de apoio de um só grupo de profissionais. O absolutismo monárquico renascentista já precisou de dois: os juristas e os pensadores políticos, como Jean Bodin, Maquiavel ou Thomas Hobbes. Os Estados protestantes a partir da Reforma, bem como as monarquias absolutas do século XVII, foram obrigados a contar também, por acréscimo, com os serviços de legitimação prestados pelos pensadores religiosos (11). A partir do século XIX, a burguesia empresarial capitalista suscitou um amplo espectro de “intelectuais orgânicos” – advogados, professores de direito, economistas, cientistas sociais, jornalistas, engenheiros, líderes religiosos (sobretudo calvinistas) – todos empenhados em demonstrar, com base nos mais diversos argumentos, a excelência do sistema econômico capitalista, aliado a um regime político de severa limitação dos poderes governamentais.

O que importa assinalar, aqui, é que o século XX veio trazer uma mudança importante no esquema classificatório de Gramsci. Os grupos dominantes nos regimes de concentração do poder estatal, bem como a classe empresarial nos países de capitalismo liberal, ao invés de contratarem profissionais autônomos para a tarefa de legitimação da ordem estabelecida, passaram a assumir diretamente essa incumbência, pela criação, sob a forma de entidades estatais ou privadas, dos grandes órgãos de comunicação de massa.

Abriu-se, com isto, uma nova era política.

7 Essa característica essencial do feudalismo foi bem analisada por Georges Duby, em sua obra *Les Trois Ordres ou l'Imaginaire du Féodalisme* (Paris, Gallimard, Bibliothèque des Histories, 1978).

8 “Le droit romain, qui a perfectionné partout la société civile, partout a tendu à dégrader la société politique, parce qu’il a été principalement l’œuvre d’un peuple très-civilisé et très-asservi. Les rois l’adoptèrent donc avec ardeur, et l’établirent partout où ils furent les maîtres. Les interprètes de ce droit devinrent dans toute l’Europe les ministres ou leurs principaux agents. Les légistes leur fournirent au besoin l’appui du droit contre le droit même. Ainsi ont-ils souvent fait depuis. A côté d’un prince qui violait les lois, il est très-rare qu’il n’est pas paru un légiste qui venait assurer que rien n’était plus légitime, et qui prouvait soverainement que la violence était juste et que l’opprimé avait tort” (*L’Ancien Régime et la Révolution*, 3ª ed., vol. 1, Paris, Gallimard, 1952, nota à página 266).

9 A afirmação é, na verdade, contestável mesmo no quadro da teologia judaico-cristã, onde se reconhece que o demônio também exerce um poder, obviamente não derivado de Deus, para a perversão da humanidade. Na tradição bíblica, Satã é o tentador e o acusador, como se vê no livro de Jó. No chamado Novo Testamento, esse papel de tentador reaparece (Mateus 4, 1-11; Marcos 1, 1-8; Lucas 3, 1-18). No Evangelho de São João, o demônio é chamado “príncipe deste mundo” (12, 31 e s.; 14, 30). Na 1ª Epístola do mesmo João, aliás, diz-se que “o mundo inteiro está sob o poder do Maligno” (5, 19).

10 A contribuição do protestantismo à elaboração do conceito de liberdades individuais e do direito de resistência à opressão foi bem exposta por Quentin Skinner, em sua obra *As Fundações do Pensamento Político Moderno* (São Paulo, Companhia das Letras, 1999, partes quatro e seis).

11 O caso de Bossuet, em relação a Luís XIV, é clássico. Veja-se a sua obra inacabada *Politique tirée des propres paroles de l’Écriture sainte*, publicada postumamente apenas em 1709.

A ERA DA COMUNICAÇÃO DE MASSA E DA PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

A evolução do modo de comunicação social, da antiga sociedade do face-a-face à moderna sociedade de massas, fez-se em função do Estado da técnica. Sem a invenção dos caracteres móveis de imprensa, no século XV, seria impossível haver jornais, isto é, órgãos que produzem a multiplicação do mesmo escrito, permitindo informar uma multidão de leitores, em curto espaço de tempo, sobre os mesmos fatos, ou difundir regularmente opiniões sobre a atualidade. A técnica de emissão de ondas hertzianas ampliou a capacidade de comunicação simultânea, para alcançar a multidão dos iletrados, primeiro em lugares fixos e depois em qualquer lugar, mediante aparelhos portáteis. Da mesma forma, os filmes cinematográficos, que antes só podiam ser exibidos em salas públicas, passaram depois a ser vistos em casa, pela utilização do aparelho de televisão. A Internet inaugurou a era da comunicação global, pela utilização conjugada do telefone e do computador.

Em suma, as vias de comunicação evoluíram no sentido de uma conjugação de veículos e técnicas, para criar uma rede complexa e global, que conglomera empresas de produção da comunicação (imprensa, rádio, televisão, cinema), empresas de distribuição dos produtos, a indústria da informática ou computação eletrônica (compreendendo *hardware* e *software*) e o vasto setor de telecomunicações, inclusive por via de satélites espaciais.

A Internet, em particular, representou uma verdadeira revolução comunicativa. O número de computadores munidos de conexão direta com a rede passou de menos de 100.000, em 1988, a mais de 36 milhões em 1998. Nesse mesmo ano, o mundo contava com 143 milhões de usuários de Internet. Em 2001, estima-se que haverá mais de 700 milhões.

A indústria conglomerada das comunicações (*multimedia*) já é o setor mais próspero da economia mundial. Nos Estados Unidos, o item mais importante da pauta de exportações é o conjunto dos filmes produzidos em Hollywood: a receita bruta obtida com eles foi de 30 bilhões de dólares em 1997. Não é de admirar, assim, que em janeiro de 2000 tenha-se anunciado que a maior operação de concentração empresarial até então realizada no mundo acabava de ocorrer no setor de comunicações: a incorporação da Time Warner pela America Online, no valor de 166 bilhões de dólares. Logo no mês seguinte, esse recorde foi batido, sempre no setor de comunicações, com a incorporação da Mannesmann pela Vodaphone, envolvendo um patrimônio de 191 bilhões de dólares.

As conseqüências dessa estupenda transformação técnico-econômica não foram ainda assimiladas pela teoria política nem, menos ainda, pela ordenação jurídica.

A vida política, como todas as demais formas de relacionamento social, pressupõe a organização de um espaço próprio de comunicação. No regime democrático, esse espaço é necessariamente público, no sentido etimológico da palavra, porque o poder político supremo (a soberania) pertence ao povo, e é ele que deve, por conseguinte, decidir em última instância, senão diretamente, pelo menos por meio de representantes eleitos, as grandes questões de governo.

Na realidade, porém, a organização do espaço público de comunicação – não só em matéria política, como também econômica, cultural ou religiosa – faz-se, hoje, com o alheamento do povo, ou a sua transformação em massa de manobra dos setores dominantes. Assim, enquanto nos regimes autocráticos a comunicação social constitui monopólio dos governantes, nos países geralmente considerados democráticos o espaço de comunicação social deixa de ser público, para tornar-se, em sua maior parte, objeto de oligopólio da classe empresarial, a serviço de seu exclusivo interesse de classe.

O constitucionalismo liberal concebera



o Parlamento como sendo o *locus* privilegiado de deliberação e decisão pública das questões políticas, entendendo-se por deliberação o debate que precede, necessariamente, toda decisão de questões complexas.

Na verdade, esse debate só era teoricamente considerado público porque se realizava *coram populo*, isto é, diante do povo, para sua instrução e orientação, tendo em vista as próximas eleições; mas desde que o povo acompanhasse realmente as sessões parlamentares. O debate parlamentar, em si, não é importante para a democracia, pois ele é incapaz de alterar, ainda que minimamente, a decisão de voto das diferentes correntes políticas representadas no Parlamento. Jamais se viu um partido da situação mudar de opinião sobre uma questão política, diante dos argumentos apresentados pela oposição, e vice-versa. Ademais, num número crescente de países, o governo, pela via constitucional ou não, passou a controlar a ordem do dia das sessões parlamentares. No Brasil, desde há muitos anos a eleição dos membros componentes da mesa dos órgãos do Congresso Nacional é feita mediante prévio acordo com a presidência da República.

Na teoria clássica do governo representativo, portanto, a transparência ou repercussão pública dos debates parlamentares supunha que o povo quisesse e pudesse informar-se do que se discutia e decidia no Parlamento. Sucede que nem todos os países de regime (formalmente) democrático adotam o parlamentarismo como forma de governo, e que, mesmo naqueles onde ele existe, o Executivo tornou-se, de longe, o grande centro de decisões políticas. Ora, os órgãos do Executivo, como ninguém ignora, deliberam e decidem sempre a portas fechadas. Os Parlamentos tornaram-se, hoje, na quase totalidade dos países, meros ratificadores das decisões políticas previamente tomadas na esfera do Executivo.

O verdadeiro espaço público de deliberação política passou a ser, assim, aquele oferecido pelos veículos de comunicação de massa. São eles – *rectius*, os seus controladores – que decidem sobre a divulgação ou não das questões discutidas e

votadas no Parlamento. São eles que, de fato, propõem à discussão parlamentar grande número de questões, tornadas em seguida objeto de comissões parlamentares de inquérito, ou de projetos de lei.

Nos países em que vigora claramente o regime oligárquico sob aparências democráticas, como é o caso do Brasil, a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controla o governo nacional e o Parlamento. Nesses países, o desenrolar das eleições mais importantes faz-se sempre sob a influência decisiva da propaganda veiculada pela grande imprensa, pelo rádio e, sobretudo, pela televisão.

Temos, portanto, que o debate público sobre as grandes questões da vida política e econômica da nação é estruturalmente falsado. Um debate autêntico, assim como a verdadeira dialética enquanto processo de exame da verdade, pressupõe a liberdade e a capacidade de proposta das questões a serem discutidas. Em Atenas, a democracia fundava-se muito mais na *isegoria*, isto é, na igualdade de palavra nas assembléias públicas, do que na isonomia. As grandes decisões políticas – a guerra e a paz, a nomeação dos principais governantes (notadamente o estrategista) e a tomada de suas contas após o término do mandato eletivo – ocorriam sempre na *ekklésia* e comportavam o mais amplo debate, do qual podiam participar, pessoalmente, todos os cidadãos. No *Protágoras* de Platão, Sócrates reclama do fato de que qualquer artesão – um metalúrgico (*chalkeus*), um sapateiro ou artesão em couro (*skutôtomos*), um mercador ambulante (*êmporos*), um armador ou capitão de navios (*náukleros*), quer rico (*plôusios*) quer pobre (*penes*) – pudesse discutir as questões políticas mais complexas e delicadas. A falta de debate público, aliás, era vista como um sintoma de grave doença do corpo político, uma *abulia* ou desfibramento da vontade cidadã. Os atenienses do 5º século a.C. orgulhavam-se dessa característica de ampla liberdade de palavra que lhes era assegura-

da pela *politéia* ou organização sociopolítica. No discurso que pronunciou por ocasião da cerimônia fúnebre destinada a homenagear os atenienses mortos no primeiro ano da Guerra do Peloponeso, Péricles ressaltou que “uma mesma pessoa pode, ao mesmo tempo, ocupar-se de seus negócios particulares e dos assuntos de interesse da *pólis*”. E aduziu, com evidente ufania: “Nós (atenienses) somos os únicos, de fato, a considerar que um homem que se desinteressa da coisa pública não é um cidadão tranqüilo, mas antes um cidadão inútil; [...] pois a palavra não é, para nós, um obstáculo à ação; ao contrário, consideramos perigoso passar à ação antes de nos termos suficientemente esclarecido pelo debate” (12).

O advento dos meios de comunicação de massa – primeiro os veículos impressos, em seguida o rádio, o cinema e a televisão –, agora interligados numa rede telemática mundial com base em transmissões por via de satélites, tornou obsoleta a antiga liberdade individual de expressão. Salvo o caso excepcional da rede Internet, a comunicação de massa é explorada e dominada pelo Estado ou por organizações empresariais, que moldam em grande parte a opinião pública no mundo todo.

Criou-se, com isso, uma lamentável confusão entre a liberdade de expressão e a liberdade de empresa. A lógica da atividade empresarial, no sistema capitalista de produção, funda-se na lucratividade, não na defesa da pessoa humana. Uma organização econômica voltada para a produção do lucro e sua ulterior partilha entre capitalistas e empresários não pode, pois, apresentar-se como titular de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Ora, a liberdade de expressão não se confunde com liberdade de exploração empresarial nem é, de modo algum, garantida por ela. Constitui, pois, uma aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental à liberdade de expressão, para estabelecer um verdadeiro oligopólio nos mercados, de forma a exercer, com segurança, isto é, sem controle social ou popular,

12 Tucídides, *A Guerra do Peloponeso* II, 40, 2.

uma influência dominante sobre a opinião pública.

Se, na atual sociedade de massas, a verdadeira liberdade de expressão só pode exercer-se através dos órgãos de comunicação social, é incongruente que estes continuem a ser explorados como bens de propriedade particular, em proveito exclusivo de seus donos. Os veículos de expressão coletiva devem ser instrumentos de uso comum de todos. Na verdade, aqui, como em todos os outros campos dos direitos humanos, o avanço no sentido da humanização da vida social depende, hoje, muito mais da criação de mecanismos de realização ou de garantia dos direitos do que do enunciado de meras declarações.

No mundo capitalista, tal como nos países de regime totalitário, de resto, o debate público é sempre falseado, pois são os órgãos de comunicação, não os cidadãos, que propõem as grandes questões políticas ou econômicas a serem discutidas – a agenda, como dizem os norte-americanos. E a discussão nunca se faz pelo povo, mas sim perante o povo, como simples representação teatral. Nos países liberal-capitalistas, quando é impossível deixar de noticiar algum fato depreciativo em relação ao complexo político-empresarial dominante, o assunto incômodo que vazou para o público é imediatamente afastado, com a utilização da técnica que os norte-americanos denominam *agenda-setting*; ou seja, passa-se a noticiar outras matérias, em geral sensacionalistas, para desviar a atenção pública. Em pouco tempo, os fatos desabonadores para o sistema de dominação política em vigor são esquecidos; o que não impede, bem entendido, que se sacrifiquem de tempos em tempos, no altar da moralidade, os governantes que perderam a confiança das classes dominantes.

Desse esquema avassaladoramente oligárquico só escapa a Internet, em razão de sua estrutura atomística. Compreende-se, assim, por que essa via democrática de comunicação tenha sido o veículo bem-sucedido de mobilização do povo, por intermédio das ONGs, em memoráveis campanhas empreendidas contra políticas

projetadas pela oligarquia mundial. Em 1997, os principais países agrupados na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaboraram a portas fechadas um projeto de acordo multilateral de investimentos, o qual visava a impedir que os Estados favorecessem as empresas de controle nacional e a suprimir as restrições impostas às empresas multinacionais em países subdesenvolvidos. Graças à Internet, foi possível mobilizar contra esse projeto associações de defesa dos países subdesenvolvidos no mundo inteiro. Um ano após, o projeto foi abandonado. Foi também em grande parte graças aos protestos de ONGs de todos os continentes, convocadas através da Internet, que a conferência ministerial dos membros da Organização Mundial do Comércio, reunida em Seattle em novembro de 1999, fracassou.

PRINCÍPIOS PARA UMA DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

Deve-se partir do princípio fundamental de que a comunicação social, numa sociedade democrática, é matéria de interesse público, isto é, pertinente ao povo, não se podendo, portanto, admitir nenhuma forma direta ou indireta de controle particular sobre os meios de comunicação de massa.

O segundo princípio a ser assentado é o da incompatibilidade visceral do sistema capitalista com a verdadeira democracia, que combina soberania popular ativa com o respeito integral aos direitos humanos. O capitalismo, pela sua própria natureza, é um sistema oligárquico (governo da minoria), ou, se se preferir, timeocrático (do étimo grego *timê* = avaliação, preço, pagamento), pois o funcionamento do sistema supõe a soberania dos detentores do capital na empresa e no mercado, e a livre concorrência entre eles, o que conduz, necessaria-

13 Marx distinguiu a concentração da centralização do capital. Aquela nada mais é do que "o agrupamento quantitativo dos elementos componentes do capital social"; mas esse agrupamento pode fazer-se em muitas mãos, ou em uma só, isto é, pode ser mais ou menos centralizado (cf. *O Capital*, trad. brasileira de Reginaldo Sant'Anna, Livro I, vol. 2, 16ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998, pp. 730 segs.). A noção marxista de centralização do capital corresponde, pois, aproximadamente, ao moderno conceito de poder de controle empresarial (sobre o assunto, veja-se a minha obra *O Poder de Controle*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1983). É curioso, no entanto, observar que Marx foi, provavelmente, o primeiro escritor a utilizar em língua alemã a palavra *Kontrolle* não no sentido francês de fiscalização ou exame (*Überprüfung*), mas sim na acepção inglesa de dominação (*Beherrschung*). Assim, por exemplo, ao discutir longamente em *O Capital* o processo de produção da maisvalia, escreve ele: "*Die Produktion von Gebrauchswerten, oder Gütern, ändert ihre allgemeine Natur nicht dadurch, dass sie für den Kapitalisten und unter seiner Kontrolle vorgeht*". E logo mais adiante: "*Die Arbeit ist zunächst ein Prozess, worin der Mensch seinen Stoffwechsel mit der Natur durch seine eigene Tat vermittelt, regelt und kontrolliert*" (*Das Kapital*, edição Kautsky, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1957, p. 138).

14 Cf. *Wealth of Nations*, livro II, cap. IV.

15 "Wealth, as Mr. Hobbes says, is power. But the person who either acquires, or succeeds to a great fortune, does not necessarily acquire or succeed to any political power, either civil or military. His fortune may, perhaps, afford him the means of acquiring both, but the mere possession of that fortune does not necessarily convey to him either. The power which that possession immediately and directly conveys to him, is the power of purchasing; a certain command over all the labour, or over all the produce of labour, which is then in the market" (*Wealth of Nations*, livro I, cap. V).

16 Segundo o *Relatório Mundial do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1999*, em 1997, somente as fusões e incorporações transnacionais, isto é, sem contar as que se realizaram no interior de um só país, representaram 236 bilhões de dólares, ou seja, quase a metade do PIB brasileiro atual.

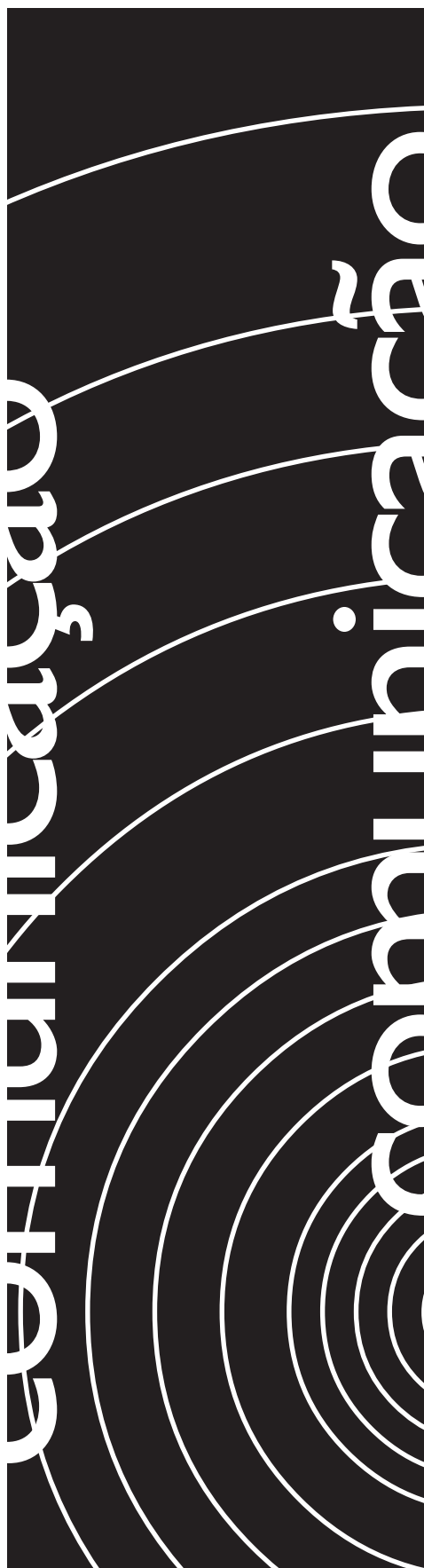
mente, à concentração ilimitada de capital e à centralização de seu controle (13).

Adam Smith fixou a lei de concorrência, no sistema capitalista, em função da quantidade de financiamento de capital oferecido no mercado (14). À medida que a oferta desse capital de empréstimo aumentava, os juros tendiam a baixar. Ora, aumentando a disponibilidade de capital no mercado, os lucros tenderiam também necessariamente a baixar, o que viria acirrar a concorrência.

Para o pai da teoria capitalista, como se vê, o capital nada mais seria do que uma mercadoria igual às outras, sujeita portanto à lei da oferta e da procura. Acontece que, efetivamente, o capital significa poder; e não somente poder econômico, como pareceu a Adam Smith (15), mas também e necessariamente político. Dada a visceral incompatibilidade entre o capitalismo e a democracia efetiva, a soberania do capital não pode, logicamente, ficar confinada ao terreno econômico-empresarial: ou os detentores do capital se organizam para afastar o povo do controle efetivo do Estado, ou o povo acaba se organizando para afastar os capitalistas do controle do sistema econômico. Como costumavam dizer os juristas de minha geração, *tertium non datur*, isto é, traduzindo em linguagem política atual, não existe a terceira via.

Ademais, a concorrência não é, no capitalismo, simples regra de eficiência em proveito do consumidor, como a teoria econômica nos quer fazer crer, mas a própria alma do sistema. Tudo tende à obtenção do poder máximo no mercado: a alternativa se estabelece entre aumentar o poder no mercado ou desaparecer. O grande empresário, portanto, pelo menos em seu setor de atividades, não conhece adversários a serem elegantemente vencidos num jogo de *gentlemen*, mas inimigos a serem destruídos ou subjugados numa verdadeira campanha bélica. O atual panorama de fusões e incorporações empresariais em todo o mundo nos dá uma pálida amostra da amplitude dessa guerra (16).

O terceiro princípio a ser assentado, como fundamento da construção de uma



comunicação democrática, é a superação da dicotomia Estado-sociedade civil, sobre a qual fundou-se o compromisso histórico entre capitalismo e democracia representativa no século XIX. Tudo se decidiu no campo do sufrágio. A evolução fez-se de forma lenta, gradual e segura, do voto censitário ao sufrágio universal, passando pela admissão do direito de voto das mulheres e dos analfabetos. Quando se chegou ao fim da linha, as classes dominantes já estavam seguras de que podiam controlar, sem risco, o mecanismo eleitoral, graças sobretudo à montagem do eficiente sistema de legitimação representado pelos meios de comunicação de massa.

A construção teórica do binômio Estado-sociedade civil, aliás, é assunto que está a merecer uma reanálise em profundidade por parte dos politicólogos. Baste-nos, por ora, como sugestão a futuros doutorandos à procura de temas de tese, assinalar a importância de um reexame do pensamento de Hegel, verdadeiro criador dessa concepção dicotômica da sociedade política. Para ele, a sociedade civil, enquanto sistema das necessidades (*System der Bedürfnisse*), “conserva o que resta do estado da natureza” e é, por isso mesmo, necessariamente inigualitária e individualista (17). Ela representa o âmbito do indivíduo concreto, com suas necessidades e seu egoísmo, constituindo portanto um “sistema atomístico” (18), em que cada indivíduo é uma mônada autônoma. Para que o indivíduo egoísta possa satisfazer suas necessidades e seus fins particulares, é indispensável tratar todos os outros indivíduos, igualmente, como meios ou instrumentos; ou seja, infringir o princípio que Kant considerou a lei máxima da moralidade (19).

Daí porque, assinala Hegel, se se confundir o Estado com a sociedade civil, dando-lhe por função unicamente a proteção da propriedade privada e da liberdade individual, a união política se desfaz. O Estado, como “realidade efetiva da Idéia ética”, paira acima da sociedade civil, da mesma forma que na Grécia antiga a deusa Atenas pairava acima dos penates, ou deuses familiares (20).

Não é difícil encontrar em Marx os ecos dessa concepção. Na *Questão Judaica*, em particular, algumas idéias e, até mesmo, as mesmas expressões hegelianas são reproduzidas. O projeto marxista, porém, desde o início, foi o de pôr a filosofia de Hegel de ponta-cabeça. Já não se tratava, pois, de exaltar o Estado como meio de resgatar a sociedade civil de seu egoísmo natural, pois a organização do Estado nada mais seria do que o reflexo do sistema de poder vigente na sociedade, dilacerada pela luta de classes e submetida à dominação capitalista. A máquina estatal não devia ser aperfeiçoada ou reforçada, mas sim destruída (21).

No *Anti-Dühring*, Engels reafirmou a tese do desaparecimento do Estado com a revolução proletária, cunhando para caracterizar o fenômeno a fórmula famosa: “O governo das pessoas será substituído pela administração das coisas e pela direção das operações de produção” (22). E o próprio Lênin, às vésperas da revolução russa, que veio, no entanto, a instituir uma das mais formidáveis máquinas estatais que o mundo conheceu, ainda insistiu na mesma idéia (23).

A verdade é que as idéias hegelianas e também, por repercussão, a concepção marxista, sem falar da aberração comunista, precisam ser reexaminadas. A verdadeira democracia, vale dizer, o regime político em que o povo é, ao mesmo tempo, governante e governado, não admite divisão nem, muito menos, separação entre a esfera estatal e a esfera social. A vida social, em qualquer de seus múltiplos aspectos, deve submeter-se ao princípio unitário da soberania popular. O que não significa, de modo algum, desmanchar anarquicamente a organização do poder de governo da *polis*, nem sufocar o povo sob o peso totalitário do Estado. As esferas de poder, como frisou Aristóteles, organizam-se por andares; a política é uma ciência arquitetônica por excelência (*epísteme malista architektonike*) (24). Mas em todos esses andares, há de predominar a vontade e o interesse do povo: na escola, na empresa, nos hospitais, no bairro, na cidade, na re-

17 Cf. o § 200 de sua *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, consultada na 3ª edição de suas obras completas por Fr. Frommanns Verlag, Stuttgart, 7ª vol., 1952.

18 Cf. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*, III, § 523, trad. de Paulo Meneses, Edições Loyola, 1995, p. 298.

19 Cf. *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, edição crítica da Felix Meiner Verlag, Hamburgo, 1994, p. 51.

20 *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, op. cit., § 257.

21 “Alle Umwälzungen vervollkommen diese Maschine statt sie zu brechen. Die Parteien, die abwechselnd um die Herrschaft rangen, betrachteten die Besitznahme dieses ungeheueren Staatsgebäudes als die Hauptbeute des Siegers” (*Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*, Karl Marx Friedrich Engels Werke, Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, vol. 8, Berlin, Dietz Verlag, 1960, p. 197).

22 3ª ed. alemã, p. 303.

23 *O Estado e a Revolução*.

24 *Ética a Nicômaco* 1094a, 25-30.

gião, na nação. Até mesmo na esfera internacional, o princípio democrático deve ser aplicado, dando-se aos povos o direito de governar o mundo, mediante a reestruturação democrática da Organização das Nações Unidas.

AS PROPOSTAS

Como foi assinalado, o direito fundamental à informação bem como a liberdade cidadã de expressão, exercem-se hoje através dos veículos de comunicação de massa. Temos, pois, como lógica consequência, que a regulação do sistema de comunicação como um todo, incluindo nesta era de *multimedia* o conjunto dos canais de telecomunicação por via telefônica, tornou-se, no presente, uma matéria constitucional pela sua própria natureza. É na Constituição, por conseguinte, que devem ser inscritos os princípios e normas de aplicação, referentes a essa garantia de exercício daqueles direitos fundamentais.

Trata-se, antes de mais nada, de construir um sistema institucional que impeça ou, pelo menos, dificulte seriamente a monopolização dos meios de comunicação de massa pela classe empresarial. Para tanto, é preciso proibir que os veículos de comunicação sejam explorados por organizações capitalistas; o que significa vedar a utilização das formas societárias mercantis, pois em todas as sociedades comerciais o poder de controle pertence aos detentores do capital.

Resta, portanto, a organização dos órgãos de imprensa, rádio e televisão sob a forma de associações sem fins lucrativos, de cooperativas ou de fundações, públicas ou privadas. Mas algumas precisões impõem-se a esse respeito.

Assim, em todas essas organizações, a estrutura do poder deveria ser dividida em conselho deliberativo e direção. Naquele, os representantes dos jornalistas ou editores deveriam ocupar, pelo menos, a metade dos lugares. Os diretores seriam designados pelo conselho, mas só por unanimida-

de poderia este nomear algum de seus membros como diretor.

É importante lembrar, neste particular, que a lei holandesa sobre os meios de comunicação social, de 1988, exigiu, para que os órgãos de imprensa pudessem receber auxílio financeiro oficial, que os jornais fossem editados sob a responsabilidade de um corpo de editores, independente dos controladores.

É indispensável, também, que o setor de comunicação social seja regulado e fiscalizado por um órgão administrativo autônomo, do tipo *independent regulatory commission* ou *autorité administrative indépendante*, como ocorre nos Estados Unidos e na França; vale dizer, um órgão administrativo não subordinado nem ao Governo nem ao Legislativo; tanto na União, quanto em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

Entre nós, o Conselho de Comunicação Social, previsto no artigo 224 da Constituição Federal e instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, não tem poder algum. Ele se apresenta, a rigor, como uma pomposa inutilidade. Segundo a mencionada lei que o instituiu, é de sua atribuição “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal” (art. 2º). Ou seja, nada de realmente sério e vinculante.

O órgão administrativo autônomo a ser criado seria competente para outorgar concessões, permissões ou autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, substituindo o mecanismo estatuído pelo artigo 223 da Constituição, o qual propicia, como sabido, escandalosa troca de favores entre o presidente da República e os parlamentares.

Ademais, incumbiria igualmente a esse órgão administrativo autônomo a fiscalização do cumprimento dos princípios estabelecidos no artigo 221 da Constituição (25), no que concerne à produção e programação das emissoras de rádio e televisão, depois, bem entendido, que esse dispositivo for devidamente complementado

25 “Art. 221 – A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”

por lei, o que até agora, lamentavelmente, não ocorreu.

Não seria desarrazoado pensar que a composição desse órgão administrativo autônomo poderia ser feita por representantes do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e de organizações não-governamentais.

Mas a democratização dos meios de comunicação de massa não se faz apenas com a reestruturação dos órgãos de imprensa, rádio e televisão. Um regime de cidadania ativa exige que todos tenham livre acesso às vias de comunicação exploradas por esses veículos, o que se pode e deve assegurar mediante a ampliação do direito de resposta e a introdução do direito de antena.

O direito de resposta, tradicionalmente, visa a garantir a defesa da verdade e da honra individual. Legitimado a exercê-lo, portanto, é sempre o indivíduo, em relação ao qual haja sido difundida uma mensagem inverídica ou desabonadora. Ainda que se não possa nele enxergar um direito potestativo, como quer uma parte da doutrina (26), é inegável que ele se apresenta como um meio de defesa particularmente vigoroso, em geral garantido pela cominação de pesada multa em caso de descumprimento pelo sujeito passivo.

É, sem dúvida, necessário estender a utilização desse mecanismo jurídico também à defesa de bens coletivos ou sociais, que a teoria moderna denomina interesses difusos. Os defensores do bem comum ou interesse social acham-se sempre em posição jurídica subalterna, em relação aos controladores dos meios de comunicação social, só tendo acesso garantido a esses veículos nos raros casos previstos em lei (27).

A legitimação para o exercício do direito coletivo de retificação deveria caber, analogamente ao previsto no chamado Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.978, de 1990: 1) ao Ministério Público; 2) a órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que despidos de personalidade jurídica, quando especificamente

criados para a defesa de interesses difusos ou coletivos; 3) a organizações não-governamentais, existentes sob a forma de associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre suas finalidades estatutárias a defesa desses interesses.

Já no tocante ao direito de antena, isto é, o direito de livre comunicação por meio do rádio e da televisão, é importante lembrar que a Constituição portuguesa (art. 40) e a espanhola (art. 20, alínea 3, *in fine*) já os incluem como direitos fundamentais do cidadão. A Constituição portuguesa atribui legitimação para o seu exercício aos “partidos políticos, as organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional”. A Constituição espanhola fala, genericamente, em “grupos sociais e políticos significativos, respeitados o pluralismo da sociedade e as diversas línguas da Espanha”.

Entre nós, a regulação do exercício do direito de antena caberia, naturalmente, ao órgão administrativo autônomo acima referido.

Fica assim delineado um esboço de programa para a democratização dos meios de comunicação de massa.

Ao encerrar esta exposição, antevejo a reação de desprezo ou, na melhor das hipóteses, de fria indiferença que ela não pode deixar de suscitar entre os bem-pensantes. Para eles, a reintrodução nas sociedades modernas, vinte e cinco séculos depois, dos grandes princípios que animaram a democracia ateniense é manifesta ridicularia, ou rematada sandice. Minha resposta é aquela mesma que Jean Jaurès dirigiu, no início do século XX, aos que criticavam seus projetos socialistas de governo para a França: “Os progressos da humanidade medem-se sempre pelas concessões que a loucura dos sábios é obrigada a fazer à sabedoria dos loucos”.

26 Sic, Vital Moreira, *O Direito de Resposta na Comunicação Social*, Coimbra Editora, 1994, p. 16, citando Pierluigi Lax, *Il Diritto di Retifica Nell'Editoria e nella Radiotelevisione*, Pádua, Cedam, 1989.

27 É o que sucede, por exemplo, na hipótese de publicidade enganosa ou abusiva em detrimento do consumidor. A Lei nº 8.078, de 1990, criou para o caso a sanção de uma contrapropaganda imposta (art. 60).