

TOCANDO NO PONTO NEVRÁLGICO: A Democratização da Informação e da Comunicação Social

Fábio Konder Comparato⁽¹⁾

RESUMO: *O pensamento liberal soube divisar a importância política da liberdade de imprensa numa sociedade de massas. Deixou, porém, de perceber que os órgãos de informação social compõem um dos elementos da res publica e não podem, por isso, ser objeto de apropriação. O desenvolvimento nacional implica uma mudança no quadro dos valores sociais, ou seja, um processo de educação social, o qual somente pode ser realizado, com eficiência, pelos meios audiovisuais de massa. Impõe-se, portanto, em nosso país, fundar o estatuto jurídico dos meios de informação social nos seguintes princípios: a) desvinculação entre o poder de direção e a propriedade do capital das empresas; b) eliminação do intuito lucrativo; c) concessão de faixas de onda em função do interesse público. Quanto à comunicação social, ela somente existirá, efetivamente, quando se reconhecer, aos diferentes grupos componentes da sociedade, o direito de utilização dos veículos de informação de massa.*

ABSTRACT: *The liberal thinking was able to foresee the political relevance of the liberty of press in a mass-society. However, it couldn't discern that mass-media form one of the elements of res publica and cannot, therefore, be subject to appropriation. The national development implies a change of social values in a hole, that is to say, a process of social education, which can only be undertaken, in a efficient manner, through the audiovisual mass-media. It is, therefore, essential in our country to establish the mass-media law on the following principles: a) separation between direction and capital-owning of the firms; b) elimination of profit purpose; c) attribution of channels according to public interest. As for social communication, it can only exist, effectively, when the law grants to the different groups in the society the right to use mass-media.*

19) O verbo *informare* da língua latina significava, como a própria composição do vocábulo indica, dar forma, modelar. Mas Cícero já o empregava no sentido de representação mental: *informar*, nessa acepção, correspondia a formar a idéia de alguém ou de algo (*informandus est ille nobis*, isto é, devemos fazer uma idéia dele — *Orator ad M. Brutum 75; in animis hominum deorum notiones informatae sunt*, ou seja, uma idéia dos deuses é formada no espírito dos homens — *De Natura Deorum 2, 13*). Foi, sem dúvida, a partir desse sentido ideal que a palavra passou a significar, no uso moderno das línguas neolatinas, dar informe ou notícia, avisar, participar. Na acepção primitiva do étimo, o português usa hoje o verbo *enformar*.

Essa duplicidade semântica é uma revelação importante sobre o

(1) *Professor-titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito pela Universidade de Paris.*

que está em jogo, no campo da informação: não há, apenas, transmissão de fatos ou idéias, mas também a formação ou modelagem de opiniões. O informante pode esclarecer ou revelar, mas pode igualmente moldar ou deformar o pensamento alheio. Em suma, a informação, de acordo com as circunstâncias, é uma clara manifestação de poder.

2º) Até o advento dos meios de informação de massa — imprensa, rádio e televisão — o poder de informar era monopolizado pela família, pela escola e a autoridade religiosa (estas últimas interligadas). Considerava-se que tais instituições possuíam o direito de informar, mas denegava-se peremptoriamente aos indivíduos o direito de se informarem e, obviamente, o de controlarem as informações recebidas. Ademais, não havia, até a idade moderna, a organização de um espaço público, onde pudessem ser comunicadas idéias, queixas ou acusações.

Os grandes pensadores do liberalismo perceberam, lucidamente, que o jornal era o primeiro grande veículo moderno de organização desse espaço público, na defesa das liberdades individuais. Daí haverem considerado a liberdade de imprensa como a principal das liberdades públicas.

Nas pequenas aglomerações urbanas, observava Benjamin Constant em 1828, *“il y a une publicité en quelque sorte matérielle; chacun, voisin de l'autre, est instruit de ce qui arrive à son voisin. A Rome, Collatin montrait le corps de Lucrèce au peuple assemblé; le débiteur plébéien découvrait ses cicatrices aux regards indignés de ses frères d'armes; toute la cité connaissait le crime.”* Nas vastas sociedades modernas, porém, só o jornal — dizia ele — leva a queixa do oprimido, de um extremo a outro do território nacional. A liberdade de imprensa, aduzia, não é apenas necessária aos cidadãos como a própria palavra a todo ser humano. Ela é também indispensável aos governantes, para que possam tomar conhecimento dos estado geral da nação e não vivam na ilusão de um esplêndido isolamento (*Discours sur le projet de loi concernant la presse périodique*).

Tocqueville, por sua vez, salientava que nas sociedades aristocráticas o indivíduo, encontrando-se sempre ligado a uma comunidade, a um estamento ou a uma corporação, que o defendia, não tinha necessidade desse veículo de comunicação universal que é a imprensa. Nas sociedades democráticas, ao contrário, o extremo isolamento individual ocasionado pela igualdade (ou seja, a extinção dos estamentos e corporações) faz da imprensa o único socorro dos cidadãos. *“Pour*

garantir l'indépendance personnelle de ceux-ci, sustentava, je ne m'en fie point aux grandes assemblées politiques, aux prérogatives parlementaires, à la proclamation de la souveraineté du peuple. Toutes ces choses se concilient, jusqu'à un certain point, avec la servitude individuelle; mais cette servitude ne saurait être complète si la presse est libre. La presse, concluía, est, par excellence, l'instrument démocratique de la liberté'' (De la Démocratie en Amérique, 2º vol. 4ª parte, capítulo VII).

A despeito da visão intoleravelmente romântica da capacidade de difusão de idéias por escrito numa sociedade maciçamente analfabeta, como era a européia no início do século XIX, bem como do grau de efetividade da autodefesa grupal das sociedades medievais, não há dúvida que os próceres do liberalismo souberam divisar com justeza a importância de uma imprensa livre na futura sociedade de massas. Deixaram, no entanto, de perceber o fato óbvio de que a imprensa é um poder social. Ora, da mesma sorte que esses autores condenavam a apropriação pelos monarcas do poder político, uma vez que este faz parte da **res publica**, assim também deveriam eles condenar a apropriação dos órgãos de imprensa por particulares.

3º) Essa falha capital no esquema do liberalismo — ou, se se quiser, esse ponto fundamental no processo de ascensão social ou burguesia, correspondente ao seu mais claro interesse de classe — tornou o sistema dos meios de informação de massa antes um veículo de dominação oligárquica do que um instrumento de defesa democrática, em contraste com as proclamações liberais. De seu lado, o Estado antiliberal do século XX não tardou em incorporar ao seu arsenal de poderes mais este, de eficiência comprovada: ultrapassando a simples censura das informações privadas, prerrogativa considerada obsoleta, os governantes passaram, eles próprios, a explorar intensamente a indústria da informação de massa. Ou seja, também aí, o poder social de informação foi submetido a uma apropriação e desviado de seu objetivo público.

Na exploração dessa nova indústria da informação social, os proprietários, públicos ou privados, serviram-se preferencialmente de três técnicas:

- a linguagem ideológica;
- a omissão ou deturpação de notícias importantes;
- a farta divulgação de futilidades ou de programas de simples entretenimento.



Para Comparato, a Comunicação Social só existirá quando se reconhecer o direito de utilização dos vínculos de informação de massa pela sociedade.

A linguagem ideológica recobre a realidade com um manto opaco de palavras de sentido unilateral. Assim, conforme o regime político, as manifestações de oposição são sempre referidas como conspirações do capitalismo internacional, subversões do radicalismo esquerdista ou, como ocorre hoje neste país, traições ou manobras de desordeiros interessados na desestabilização do governo. Algumas vezes, o manejo inepto do vocabulário ideológico acaba surtindo efeito contrário ao desejado. Na França ocupada pelos nazistas, por exemplo, a população conseguia se informar sobre o crescimento da resistência pelas referências crescentes dos locutores de rádio à ação dos *terroristas*.

A recusa de notícias importantes, substituídas pela divulgação de *faits-divers* ou de programas do tipo *ópio do povo*, é técnica largamente empregada pela nossa maior rede de televisão. No dia do comício organizado pelas oposições, em Brasília, a favor da eleição imediata para a Presidência da República, o programa nacional substituiu essa notícia pela divulgação de três fatos:

- as trapaças usadas por um caboclo para a venda de pintinhos coloridos;
- as conversas entretidas por uma menina com golfinhos nos Estados Unidos;

- as desventuras de um dom-juan árabe, que sofreu amputação de parte da língua pela mordida de uma brasileira, em Innsbruck.

4º) É claro que o regime de concorrência entre os órgãos de informação favorece, numa certa medida, a quebra do monolitismo informativo. Mas a estreita dependência de verbas publicitárias, em que se encontram todas as empresas privadas do setor, reduz drasticamente a sua margem de liberdade em relação aos anunciantes, ou seja o Estado e as grandes empresas privadas: vale dizer, os titulares do poder político e econômico na sociedade.

Tudo isto, sem falar no amancebamento oficial entre governantes e políticos, com o festival de concessões de canais de televisão ou faixas de onda de radiomissoras. Segundo estimativa feita pela revista *Senhor*, mais de um terço dos congressistas, redatores da nova Constituição do País, é composto por titulares de concessões de rádio e televisão. Nada menos que 75 parlamentares confirmam essa qualidade, embora acatem (aparentemente) a proibição legal de "*exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio e televisão*" (Código Brasileiro de Telecomunicações, art. 38, § único).

Não é preciso dizer que o estatuto jurídico dos meios de informação social entre nós é absolutamente incompatível, não só com os princípios democráticos de controle do poder em todos os níveis, mas também com as exigências mais elementares de desenvolvimento econômico e social. Este último exige, com efeito, uma mudança prévia de valores e mentalidade, num processo educativo em larga escala. Ora, ninguém desconhece que essa transformação educacional só pode ser efetuada hoje, com alguma eficiência, pelos meios audiovisuais. Como entregar-se, então, o conjunto desses veículos de informação e educação a governantes e empresários, para a mútua satisfação de seus interesses particulares?

5º) Mas, pergunta-se, é possível organizar-se o sistema nacional de meios de informação social, fora do dualismo monopólio estatal/exploração comercial privada? Os magnatas da televisão e os principais donos de jornais e revistas do País, inquietos com a divulgação de novas idéias e projetos para o setor, têm-se esforçado em convencer a opinião pública de que fora do capitalismo não há salvação. Omitem, no entanto, cuidadosamente, a informação a respeito de uma experiência bem-sucedida de organização não-capitalista e não-

estatal da televisão, num país ocidental moderno (como eles gostam de dizer): a Holanda.

As empresas de televisão, na Holanda, são associações civis sem fins lucrativos. Há associações protestantes (NCRV, EO, VPRO) e neutras (AVRO, TROS, VOO), além de uma católica (KRO) e outra socialista (VARA). Elas devem contar com um mínimo de 150 mil membros maiores de 18 anos, que pagam cotizações. O horário de emissão é fixado de acordo com o número de associados, sendo que as associações com o mínimo de 450 mil membros dispõem do maior tempo de emissão.

A lei exige que as emissoras componham seus programas de forma a abranger elementos de cultura, informação, educação e distração. Um recente relatório do ministro do Bem-Estar, da Saúde e da Cultura manifesta a intenção do governo de repartir a duração das emissões em pelo menos 20% de cultura, 25% de informação, 25% de distração e 5% de educação, tendo em vista, quanto a esta última, a criação de uma Federação da Rádio-Televisão Educativa, encarregada de cobrir toda essa área.

O conjunto das emissoras é harmonizado, em forma de sistema, por meio de uma empresa semipública: a **NOS**. O seu conselho de administração é formado por 33 membros, com 16 representantes das emissoras (2 para cada emissora), 8 da Coroa e 8 representantes de entidades culturais. O presidente é nomeado pela Coroa. Função da **NOS** é pôr à disposição das emissoras todos os recursos humanos técnicos e materiais (equipamentos e locais, inclusive), para a realização de programas. Mas ela também realiza os seus, que são transmitidos pelas emissoras de rádio e televisão.

O custeio do funcionamento das empresas tem sido assegurado, em cerca de dois terços, pelo pagamento de uma taxa sobre a utilização de aparelhos de rádio e televisão, e o terço restante pela receita publicitária, obtida de modo unificado por uma fundação pública e distribuída em seguida pelas empresas segundo o tempo de emissão.

A Holanda constitui, pois, uma clara demonstração de que é possível organizar o sistema de meios de informação social de modo eficaz e democrático; não em função de pretensas razões de Estado, confundidas praticamente com as prerrogativas de políticos e empresários, ou de políticos-empresários, como ocorre entre nós.

6º) Atente-se, no entanto, para o fato importante de que a informação em sentido estrito não pode ser confundida com a verda-

deira comunicação. Esta, com efeito, não procede em mão única, do informante para o informado, mas estabelece um entrecruzamento regular de fatos, idéias e opiniões.

Num país como o nosso, o objetivo último do sistema institucional de informação e comunicação é duplo: a transformação das empresas de imprensa, rádio e televisão em órgãos de controle do poder, em todos os níveis, e a promoção do desenvolvimento em sentido amplo.

A consecução desse duplo objetivo implica, necessariamente, o estabelecimento de princípios jurídicos totalmente diversos dos atualmente em vigor, a saber:

- a) a desvinculação, nas empresas, entre o poder de direção e a propriedade do capital;
- b) a eliminação do intuito lucrativo;
- c) a concessão de canais de transmissão e faixas de onda em função do bem público e não de interesses particulares.

O bem público concretamente entendido, em nosso País, tem um nome: desenvolvimento econômico, social e político, ou seja, a melhoria global das condições de vida da população, em situação de crescente igualdade. É dever do Estado instituir uma política nacional de informação, orientada para o desenvolvimento. Tal significa privilegiar a orientação educacional nas atividades dos órgãos de informação e a veiculação de fatos, idéias e opiniões tendentes à formação de uma opinião pública esclarecida sobre os principais problemas do País.

Deve-se notar que a velocidade crescente na transmissão de informações, por via das técnicas eletrônicas, leva naturalmente a se atribuir a tarefa de transmissão de informações noticiosas — os fatos brutos — preferencialmente aos veículos audiovisuais. Já não se admite esperar algumas horas para saber notícias do País ou do estrangeiro. Na linha dessa tendência irreversível, a imprensa terá que se orientar, mais decididamente, para a informação opinativa e a discussão ou análise dos fatos noticiados. Ou seja, passará a dirigir-se a um público mais crítico e intelectualizado.

Nada mais justo, nessa perspectiva, que o Estado apóie financeiramente o serviço social dos meios de comunicação de massa, por meio da utilização de recursos tributários, como ocorre em alguns países europeus. Poder-se-ia, com isso, restringir a influência do po-

der econômico privado, ou do poder político estatal, manifestado pela publicidade comercial avassaladora.

7º) Cabe, ainda, uma observação a respeito da individualização do serviço informativo, através do teletexto ou da televisão por cabo.

Trata-se, sem dúvida, de um estágio mais avançado, até mesmo sob o aspecto democrático, relativamente à atual difusão de programas gerais de rádio e televisão. É uma das formas pelas quais se assegura o direito individual de informação, como nova expressão dos direitos humanos. Mas o estabelecimento do sistema de transmissão individual de informações pelos meios audiovisuais exige investimentos públicos elevados que, obviamente, não podem ser feitos em prejuízo do atendimento das necessidades mais prementes da população majoritariamente carente. A solução parece encontrar-se na concentração de investimentos públicos para o teletexto e a televisão por cabo nas áreas de importância para o desenvolvimento nacional, como os centros de pesquisa, as universidades e os principais órgãos da Administração Pública.

8º) Tudo isso no que tange, propriamente, à informação. Mas com isso, exclusivamente, não se atende à outra grande exigência de renovação democrática da vida social, que é a comunicação, vale dizer, a possibilidade de se estabelecer um mecanismo regular de expressão recíproca, no sentido vertical — entre governantes e governados — e no horizontal, entre os diferentes setores ou grupos sociais. A comunicação regular de sentido vertical constitui, de resto, uma das formas mais eficazes de **feed-back** ou retroação social no sistema político, dando ao Poder Público o acesso a uma informação di-

Fritter, Albrin S A



reta e não manipulada sobre os efeitos das medidas governamentais em ação, e garantindo aos administrados um meio eficaz de controle dos órgãos estatais, com a imediata divulgação, pelas próprias vítimas, dos agravos sofridos em razão do abuso de poder. É a grande potencialização da defesa das liberdades, que Benjamin Constant assentava à época, na imprensa livre.

Nessa linha de pensamento, seria indispensável que se consagrasse no texto constitucional o chamado *direito de antena*. A Constituição espanhola de 1978, por exemplo, dispõe que “*a lei garantirá o acesso, aos meios de comunicação social, dos grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e das diversas línguas da Espanha*” (Constituição espanhola, 1978, art. 20, 3). Entre nós, a abertura do rádio e da televisão ao acesso regular, não apenas dos partidos mas também dos segmentos mais significativos da sociedade, por meio de seus órgãos legítimos de representação, é medida indispensável para a correção da tendência mais do que secular ao amorfismo ou falta de coalescência social. Ela representa o complemento indispensável ao voto individual e periódico, para a expressão de uma soberania popular menos fictícia.

9º) Foi com base nesses princípios que redigi os textos adiante transcritos, de meu anteprojeto de Constituição (**Muda Brasil: uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático**, 4ª ed., São Paulo, ed. Brasiliense, 1987):

Título IV – Os Meios de Comunicação Social

Jornais e periódicos

Art. 227 – A fundação de empresas jornalísticas e a publicação de jornais ou periódicos independe de autorização do Poder Público.

Requisitos para a exploração comercial

Art. 228 – As empresas jornalísticas, bem como as de rádio e televisão, só podem ser exploradas por associações civis sem fins lucrativos ou fundações, públicas ou privadas.

Parágrafo único – Metade, pelo menos, dos membros dos órgãos administrativos das empresas será composta por representantes eleitos pelos jornalistas empregados.

Concessão de faixas de onda e direito de antena

Art. 229 — A concessão de faixas de onda, bem como a regulação do acesso permanente dos partidos políticos e de grupos representativos de segmentos importantes da sociedade civil às emissões de rádio e televisão, serão feitas por órgão normativo autônomo, de âmbito federal, composto de igual número de representantes do Poder Público, das empresas e dos órgãos sindicais de jornalistas.

Defesa de interesses coletivos

Art. 230 — Sem prejuízo dos direitos individuais de defesa da honra pessoal, a União e os Estados poderão atribuir ao Ministério Público o encargo de defender, extrajudicialmente, os interesses coletivos quanto à honestidade e à veracidade das informações, comentários e críticas, veiculadas pela imprensa, rádio e televisão.

Parágrafo único — Se o representante do Ministério Público não obtiver satisfação em sua atuação conciliatória, recorrerá ao poder Judiciário.

FICHA CATALOGRÁFICA

COMPARATO, F.K. Tocando no ponto nevrálgico: a democratização da informação e da comunicação social. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 49-58, jul./set. 1987.