

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 174

Abril/junho – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Comunicação social

Significado e limites

Eduardo Silva Costa

A noção de limite é imanente a qualquer fenômeno das ciências do espírito. Não só aí está presente tal noção. Encontra-se por igual no mundo da virtude que esta tem necessidade de limite, como já advertira Montesquieu no *Espírito das Leis*. É que sem ele a virtude cessa de ser, abastarda-se.

No particular da realidade política, avulta tal imperiosidade: a circunstância de girar ela em torno do poder impõe em tudo que a este concerne o seu controle. A história do poder, assinala um cientista político, é a história do seu controle, que se opera por meio de regras e princípios jurídicos; e só por esses é de esperar eficácia.

Em verdade, a existência do poder não é em si uma maldição: é um dado da realidade humana, presente em todos os grupos, organizações, instituições, de qualquer natureza; a sua imprescindibilidade afigura-se essencial na ação social em toda a latitude. Sem o exercício do poder, haveria inação no cumprimento dos fins e objetivos para que se criam as entidades em geral, sejam de âmbito privado, sejam de âmbito público.

Então, importa diferenciar tais entidades e perscrutar-lhes o grau de poder de que são dotadas, para a consecução de dois objetivos particularmente relevantes: demarcá-lhes o âmbito de atuação, conforme o papel de cada uma; e, por consequência, precisá-lhes, de modo direto ou não, limites, a fim de obviar abusos na prática social, visto que

Eduardo Silva Costa é advogado em Salvador – BA.

são geradas na sociedade e para atender os fins do que constitui essa: a pessoa humana. Com essa confluência de regramentos, ter-se-á delineada a fundação de instituições que configuram a denominada comunicação social.

Dos capítulos de que se compõe o Título VIII, que abrange o tema da Ordem Social, da Constituição da República, o mais inçado de dificuldades pelo assunto mesmo é iniludivelmente o Capítulo V – Da Comunicação Social. Tornam-no assim os preceitos que nele dispõem, a um tempo, a respeito da liberdade que se garante e dos limites com que se lhe balizam o exercício. A liberdade é a idéia axial no complexo normativo do indicado capítulo. Basta isso para ver quanto de controvérsia e questionamentos se agita na interpretação e aplicação sobretudo dos artigos 220 e 221, em face dos conceitos em um e outro significantes de termos e situações ali referidos. Assim, p. ex., “a manifestação de pensamento”, associada a criação, a expressão e informação, que em nenhuma hipótese “sob qualquer forma, processo ou veículo” deverão sofrer “qualquer restrição”, mas sobre as quais incidem as disposições do texto mesmo, tal como se lê: “observado o disposto nesta Constituição”.

Depara-se, desse modo, logo no artigo-base desse aludido Capítulo – o art. 220 –, com o desafio ao labor do intérprete e ao ofício do aplicador da norma constitucional. Como se há de considerar a ressalva que se enuncia de forma indeterminada no dito artigo, “observado o disposto nesta Constituição”? Enquanto a expressão aí é imprecisa, dada a sua indeterminação, o parágrafo 1º explicita o conteúdo que se deve observar no tocante à liberdade de informação, consoante o texto “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV” (grifo nosso).

É certo que o citado parágrafo cuida apenas da “plena liberdade de informação jor-

nalística”: não inclui na plenitude “a criação” e a “expressão” que são objeto da disposição-chave art. 220. Por isso aí, poder-se-ia entender que houvesse desconcerto, uma aparente incongruência na disciplina dessa matéria. Atentando-se para o texto, notar-se-á inexistir incongruência: o dispositivo que trata, no parágrafo 1º, da “plena liberdade de informação jornalística”, seja em que “veículo de comunicação” for, consagra tal liberdade, dando-lhe dimensão ilimitada, porque é um direito, em primeiro plano, do cidadão na ordem democrática. É a esse que se tem em vista quando se erige o direito à informação a preceito superior; não poderia ser de outro modo, aliás.

De fato. Na república, o ser político por excelência, o que assume o primeiro plano na construção do ordenamento jurídico que conforma a coisa pública, na sua multifacetada realidade, é o cidadão. “Constituição Cidadã” não é, objetivamente, uma simples fórmula que se pespegou na obra legislativa que se estava elevando como marco na vida republicana, para despertar a alma cívica, popularizando-a. Ela assim se qualificou pela idéia que se consubstancia como projeto político da nação, o cidadão na posição preeminente; o cidadão como o primeiro titular de direitos na forma de governo republicana.

Então, para que o cidadão possa agir como tal na prática política, na esfera pública, é de imperiosa necessidade que seja ele senhor do conhecimento básico da informação. Dir-se-á que é o conhecimento elementar, sem o qual a atividade da cidadania seria nenhuma, para a efetividade da participação que essa envolve.

Dessa pressuposição de que a cidadania só se faz militante a partir da informação que há de ser veiculada pelos meios próprios, quer se trate de comunicação escrita, quer se trate de comunicação falada, ou por imagem, provém o dever, que se imputa a tais meios, de prestar a informação. É o cidadão, que está em primeiro plano, como titular do direito à informação; e, depois,

estão os meios de comunicação, que se criam justamente para fornecer a informação, como obrigados a prestar esta.

Portanto, dada a relevância da matéria é que se fez ela de ordem superior, isto é, em nível normativo da Constituição, com o que se afirma a liberdade de informação de modo pleno:

“Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”.

Essa liberdade de informação, que no texto acima se proclama, tem, consoante já assinalado, o cidadão como destinatário, porque a ele é que aproveita.

Compreende-se, assim, o absoluto do dispositivo: é a sua finalidade que dita a plenitude da liberdade. Não está em jogo nele senão a informação em si, um elemento de fato, provindo da realidade, pura, certa, que o cidadão precisa saber tal como se dá na existência.

Em tais situações, dota-se o veículo de comunicação social da função de transmissor; atribui-se-lhe o encargo-dever de informar ao cidadão os fatos que a esse dizem respeito, para o exercício de seus direitos de cidadania.

De outra maneira se há de encarar ou considerar o conteúdo da norma do artigo 220, cuja parte final é um enunciado de indeterminação “observado o disposto nesta Constituição”. Não que a dita norma expresse restrição, o que seria incongruente com o sistema da Lei Fundamental; a sua compreensão só é possível em consideração de fatores que condicionam a realidade da comunicação. Para melhor aclarar a matéria desta, à luz do Direito, tal consideração é imperiosa.

Primeiro, veja-se a própria dimensão do conceito comunicação social, que só agora, com a Lei Fundamental de 1988, veio a ser erigida no topo da hierarquia legal. Por essa circunstância, abrem-se múltiplas indagações e questionamentos a partir dos precei-

tos principais a que aludimos acima – os dos artigos 220 e 221. E, entre esses, avulta o último, em que se fixam princípios e valores a serem atendidos. Já no respeitante ao primeiro dos artigos – o 220 – as disposições são reguladoras de diversões e espetáculos públicos e indicadoras de restrições quanto a específica propaganda comercial. Pela importância maior, merece atenção o conteúdo do artigo 221, que adiante comentaremos.

Depois, o caráter da comunicação social, que, por sua singularidade de ser inovação da Constituição de outubro de 1988, é um dado decisivo em tudo que concerne a ela. É certo que a recorrência a princípios e valores, uns e outros expressos no citado artigo, não constitui escolha à interpretação e à aplicação do que nele se firma. O que, ao contrário, se há de esperar é a ocorrência de juízos interpretativos caracterizados por diversidade de pontos de vista ou teses. Tal diversidade, acentuada pela inovação no sistema do Capítulo V, objeto aqui de indagação, tende à dilatação da norma, da compreensão dos ditos princípios e valores, em benefício da construção do regime configurado na Lei Magna.

Por fim, outra consideração a assinalar diz com a finalidade da comunicação mesma e do meio que se torna imprescindível para a sua realização. Aí é que reside o ponto talvez mais incandescente do problema, haja vista a aguda polaridade que o circunda: a liberdade e o poder. É que comunicação pressupõe, de uma parte, a liberdade de expressão e, do outro lado, o poder que veicula essa liberdade. Sem a liberdade de expressão, não poderia cogitar-se de comunicação. Mas, dada a natureza do poder a que incumbe a sua efetivação na realidade do cotidiano, a força do seu aparato, é indubitoso que, as mais das vezes, resultaria em um produto incoerente.

Convenha-se, portanto, em que liberdade de expressão comporta ampla significação. Ela é primordialmente atributo – poder do ser humano, que o direito protege em toda a linha –, direito imposterável, é imanente

ao ser. E é, derivadamente, representativa da liberdade de divulgar, propagar, no plano da comunicação social. Enquanto a liberdade de expressão é congênial da pessoa humana, em princípio irrestrita, só suscetível de restrição em pontos demarcados estritamente pela lei, a liberdade de propagar, no âmbito da informação, para conhecimento do público, reserva-se ao aparato da comunicação propriamente: imprensa, rádio, tevê são os seus veículos, comandados por poderosas organizações econômicas.

Então, dois sujeitos, digamos assim, da ação social: a pessoa humana, titular absoluta da liberdade; a organização, executora da política da comunicação, que visa sobretudo ao homem como ser político. Disso deflui que não há confundir o direito da pessoa humana com o poder da organização, para equiparar o último ao primeiro, tanto mais que são conceitos díspares, por substanciarem realidades e ações desiguais. Uma diversidade que redundando em tratamento jurídico notavelmente desigual. A começar pela ausência de qualquer restrição no respeitante a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação”, tal como disposto no artigo 220, porquanto todos esses atos interessam à pessoa humana em si, que é sujeito ativo deles. Adverte-se apenas quanto a eles o efeito decorrente de abusos e excessos, que vão de encontro à ética mesma e são possíveis de sanção, haja vista a remissão no parágrafo 1º do dito artigo.

Entretanto, a liberdade que se concede aos veículos de comunicação, exceto o impresso, conforme o mandamento do parágrafo 6º do mesmo artigo, que determina “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”, sofre restrições e regulações legais, que se adiantam nos incisos I e II e parágrafo 4º do indigitado artigo.

Emerge do exposto que a Comunicação Social tal como estruturada é um capítulo da institucionalização do regime democrático. Sabido que uma das mais poderosas forças, quicá a mais poderosa mesmo, de pe-

netração na opinião de regimes autoritários é a difusão, por vários meios, das pseudovantagens deles para o povo. Não lhes basta a legislação cerceadora, repressiva, praticada pelos governantes; hão de acompanhá-la as toadas que entorpecem a consciência política da coletividade.

Assim, com maior razão, é de erguer-se a instituição que propague e difunda o discurso racional do regime democrático. O que, aqui, na nossa *praxis* política, se impõe é a construção de tal instituição no cotidiano, de modo que o regime se consolide. É a despersonalização do poder que se busca, como conquista que vai germinando outras formas de realização do programa a um tempo de governo e de vida: a democracia como o único meio de concretizar-se esse ideário no processo civilizatório. Eis, pois, o significado e a finalidade da Comunicação Social, que se condensa no Capítulo V do Título VIII, sobretudo os artigos 220 e 221.

Desse modo, na perspectiva da formação de opinião que visa não só a uma consciência de cidadania, o seu exercício, como ao crescendo de informação e aprendizado das instituições e práticas democráticas. É todo esse plexo de interesses e objetivos que modela o quadro da Comunicação Social em prol da cultura democrática, no seu permanente, incessante quefazer.

Mas é de ver que o regime democrático, a sua cultura, envolve a obediência ao padrão ético, que se superpõe a todos os atos e atividades, para conformá-los de modo coerente. Sem essa, digamos, hierarquização, não haveria decerto o indicador necessário do significado da Comunicação. Porque o significado é que faz desvendar a legitimidade dos preceitos alinhados com o propósito pedagógico inspirador da Comunicação Social.

Por importante, vale salientar que a Constituição de 1988 distingue-se pela eticidade democrática que se encerra na sua textura. Ela é a idéia-força, que deve estar presente não só no ato de interpretar os ditames expressos, os mandamentos dimanados do ordenamento que se forjou, como no

ato de aplicar em toda a dimensão da vida pública, quer nas instituições estatais, quer nas diversas atividades relacionadas com a esfera pública de poder. Vida pública, esfera pública, instituições do Estado, atividades paraestatais, e outras afins da experiência pública, devem convergir para a execução do projeto político formalizado na Constituição e dirigido pelo que se pode denominar padrão da ética democrática.

Não se tem dado a tal padrão a consequente normatização. Por ser um marco inovador do sistema erigido na Lei Fundamental de outubro de 1988, a sua aplicação na realidade das instituições públicas em geral já deveria contar com mais intensa efetividade. Vale dizer, o conteúdo da ética democrática era para ter uma materialização mais disseminada, de modo que influísse no cotidiano político mais incisivamente.

O que parece haver a esse respeito é a tibieza no agir, sobremodo no âmbito do Poder a que está afeta a definitiva palavra no desate das contendas, das controvérsias que se desenrolam – o Judiciário. Um sentimento mais acendrado, um vigor mais convincente do caráter do regime político sob o qual o Estado, a sociedade em geral, devem conduzir-se. De fato, o ânimo criador na aplicação do ordenamento normativo, a construção do espírito desse em vista do ideário democrático constituem indeclináveis deveres de todo o Poder Judiciário, nessa nova missão. Sem a propulsão de tal energia, digamos assim, não se terá fortalecido e consolidado na linha do normativo o regime que é garante das liberdades e assegurador de valores da vida humana.

Se ao Poder Judiciário compete dirimir conflitos ao tempo em que assenta a compreensão de textos normativos, cumpre à doutrina por igual contribuir para a vigorição da cultura democrática, de um modo geral e particularmente por meio da interpretação e exegese, que não devem estreitar o significado dos preceitos e sim dilatar-lhes o alcance. É de importância maior nisso a invocação do artigo 1º, parágrafo único, da

Constituição, que enuncia a procedência do poder e o seu exercício: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente ...”

Portanto, à vista de tal enunciado, a construção da República há de fazer-se a partir do poder emanado do povo e visar ao fim precípua – a elevação da cidadania e da pessoa humana, na sua integral dignidade. Esta é não só fundamento da República, como proclamado no inciso III do citado artigo: é o pressuposto do regime que a Lei Maior consagra.

Eis aí o ponto axial em torno do qual deve mover-se a República do Estado Democrático de Direito. Ao invés do regime de natureza autoritária, concretizado em ditaduras, o regime de essência democrática centra-se no conceito de dignidade da pessoa humana, que se identifica, na acepção de Kant, por não ter equivalente algum – ele é em si mesmo. Daí que em todos os aspectos, a dignidade da pessoa humana deva ser o cimo do universo da democracia.

Disso se segue que a Comunicação Social é de ordenar-se de uma forma em consonância com as pautas alinhadas pela ética que indica o bem a que se referiu acima – a realização da cidadania e a plenitude da dignidade da pessoa humana. É certo que tais conceitos, que se poderia qualificar de fundamentais, integram um complexo de precisão não fácil de obter-se, dados os valores que envolvem, a que se deve acrescer a ampla difusão no nosso particular universo político de palavras até então inusuais e que ora estão confundindo os espíritos mal-avisados.

Mas, importa, a título de conclusão, que se firme como decisiva a estrita disciplina da Comunicação Social, em virtude do seu caráter basicamente pedagógico de orientação democrática. É só atentar-se para os ditames do artigo 221 nos seus quatro incisos, o último dos quais informa a todos os demais, e que se harmoniza com o estabelecido no inciso II do parágrafo 3º, artigo 220, para assegurar a eficácia da limitação ali disposta, em benefício do “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.