

Portaria nº 264/07:
a informação de qualidade como instrumento a serviço da
democracia

Luiz Fernando Roberto*

1. Introdução

A Portaria 264/07, publicada dia 12 de fevereiro de 2007 pelo Ministério da Justiça, que entrou em vigor no dia 13 de maio deste ano, veio regular a classificação indicativa de programas, filmes ou qualquer obra audiovisual exibidos pelas emissoras de televisão. Ela substituiu a portaria 796/00 (que também tinha por objeto a classificação da programação), e reacendeu a discussão a respeito do direito à liberdade de comunicação e o papel do Estado no controle da qualidade da informação transmitida ao público pelos meios de comunicação de massa.

A classificação indicativa da programação ofende o princípio constitucional da incensurabilidade? Há violação ao direito à liberdade de expressão? Qual o verdadeiro conteúdo deste direito dentro do contexto de Estado Democrático e Constitucional de Direito? São questões que se pretende analisar nestas breves notas.

2. Evolução da discussão atual

Em 12 de setembro de 2000, foi publicada a Portaria n. 796, que deu efeito vinculante à classificação de programas de televisão, vedando sua exibição pelas emissoras em horários diversos dos permitidos.

Dois anos após, mais precisamente em 21 de novembro de 2002, foi editada pelo Ministério da Justiça a Portaria n. 1.549, que, dando nova formulação à matéria, alterou o ordenamento anterior, afirmando o caráter meramente indicativo da classificação.

Por fim, em 9 de fevereiro de 2007, foi editada a Portaria n. 264/2007 do Ministério da Justiça, que, além de trazer uma nova disciplina para o processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão, fez referência ao artigo 2º da Portaria n. 796/2000 (exatamente o dispositivo que proíbe a exibição dos programas em determinados horários e afirma o caráter vinculante da classificação).

O que busca a nova portaria é, por meio da estipulação de grades de horários para a programação de acordo com a faixa etária do público, conferir aos pais ou responsáveis a faculdade de decidir se os filhos devem ou não assistir a determinados programas. Dessa forma, a regulamentação visa proteger crianças e adolescentes de produções não indicadas para a sua formação psicosocial, conforme expõe próprio Ministério da Justiça.

O monitoramento será feito pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, órgão do Ministério da Justiça, e os veículos de comunicação que não respeitarem as normas da nova Portaria sofrerão sanções que compreendem advertência, multa e até a retirada do programa do ar.

As novas regras não agradaram a certos setores da sociedade, principalmente aqueles ligados às emissoras comerciais de televisão, que qualificaram a classificação indicativa de censura, e alegaram haver ofensa ao direito constitucional de liberdade de expressão.

3. A relevância da Comunicação Social

No atual contexto social e político, avulta a posição dos meios de comunicação de massa como principal fonte de informação do povo. Dessa constatação, evidencia-se o conseqüente interesse do Estado Democrático de Direito em garantir a qualidade das informações levadas ao público por esses meios.

Sobre o conceito de comunicação social, e a influência que ela exerce sobre o povo, esclarece **EDILSOM FARIAS**^[01]:

"O que caracteriza a comunicação social, conforme assinalado, é a sua concretização pelos meios de comunicação de massa, que são instituições de enorme influência nas sociedades atuais, independentemente da polêmica sobre sua natureza positiva ou negativa desse predomínio. Exemplo da relevância dos *mass media* é o fato de eles já constituírem a terceira ocupação do homem moderno, vindo atrás somente do trabalho e do sono."

De fato, o poder de penetração e convencimento que os meios de comunicação e, especialmente, a televisão exercem sobre a população é uma marca da sociedade contemporânea. Aliás, é interessante observar que esse poder de influenciar exercido pelos meios de comunicação é peculiarmente maior em relação a pessoas com nível sócio-cultural mais baixo e a pessoas em idade de desenvolvimento. A esse respeito, a propósito, ensina **EDILSOM FARIAS**^[02], ao fazer menção específica à televisão:

"Por seu turno, a influência da televisão sobre o seu público tende a variar, na maioria das vezes, de acordo com o grau de educação. Verifica-se que, quanto menor o nível educacional dos telespectadores, maior é o poder da televisão sobre eles. Ou

seja, as pessoas que revelam dificuldades para articular opinião ou visão crítica independente sobre os assuntos abordados pela televisão, sobretudo por carência de formação cultural, são bastante susceptíveis ao poder da imagem. Entretanto, enorme fascínio a televisão exerce mesmo é sobre um público especial: as crianças e adolescentes; fato explicável porque são pessoas ainda em fase de desenvolvimento de sua personalidade e também em estágio de preparação educacional, portanto, mais sujeitas às influências das técnicas de transmissão de imagens."

Assim, diante da constatação de que os meios de comunicação de massa são importante fonte de informação da cidadania, fica evidente o interesse do Estado em controlar (obviamente que de forma racional) a qualidade da programação transmitida. Outro não foi, aliás, o objetivo da Constituição de 1988 ao definir, em seu art. 223, a radiodifusão sonora e de sons e imagens como serviços públicos, sujeitos, pois, à outorga por meio de contrato administrativo de concessão.

Nessa mesma esteira, nota-se a atenção do Constituinte ao preceituar, no artigo 221 da Constituição Federal, que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão, entre outros, aos princípios da preferência a finalidades educativas artísticas, culturais e informativas; e do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Por fim, devemos fazer menção à própria Portaria 264, a qual, objetivando regulamentar o Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe a classificação indicativa de obras audiovisuais como meio de se garantir os direitos das crianças e adolescentes à educação, ao lazer, à cultura e ao respeito da sua dignidade.

4. A Liberdade de Comunicação e seu conteúdo no Estado Democrático e Constitucional de Direito

A publicação da Portaria 264 provocou uma grande reação por parte de alguns setores da sociedade. Foram levados ao público vários trabalhos jornalísticos e acadêmicos objetivando influenciar a sociedade por meio de críticas ao ato normativo. Nota-se, contudo, que tais críticas têm por principal (e, na maioria das vezes, único) fundamento a liberdade de expressão. Além disso, nota-se que, nesses textos, o mencionado direito é referido como um direito meramente formal, vazio de conteúdo, um fim em si mesmo, ou seja, uma garantia abstrata e absoluta, contra a qual não se poderia opor qualquer outro interesse sob pena de se comprometer o próprio regime democrático.

Não obstante o valor e autoridade dos autores de alguns desses textos, deve-se observar que essa leitura linear e simplista do direito à liberdade de expressão não é consentânea com o Estado Democrático e Constitucional de Direito, no âmbito do qual a preocupação com a promoção da dignidade humana faz com que direitos e garantias ganhem um conteúdo material, e que interesses colidentes não sejam anulados pela sobreposição de uns sobre outros, mas sim harmonizados.

A liberdade de expressão, conceito amplo que abrange a liberdade de informação, a liberdade de expressão em sentido estrito e a liberdade de comunicação, pode ser definida, em apertada síntese, como a liberdade de externar idéias, opiniões, juízos, ou qualquer forma de pensamento humano.

Nessa ordem de considerações, seja porque a livre circulação de idéias representa condição indispensável para o regular funcionamento da democracia, seja porque a informação é pressuposto para o exercício de inúmeros outros direitos fundamentais, a Constituição de 1988 outorgou à liberdade de expressão uma posição de destaque. Assim, ela pode ser depreendida diretamente do art. 5º, incisos IV; V; IX e XIV, e também do art. 220, *caput* e parágrafos 1º e 2º.

Não obstante a literal menção na Constituição, e a inegável importância que esse direito representa para o pluralismo e para a democracia, é necessário observar que a liberdade de expressão deve ser contextualizada, interpretada e limitada de acordo com o fim a que se destina, e também de acordo com a unidade do texto constitucional.

Nesse sentido, aliás, ensina **LUÍS ROBERTO BARROSO** ^[03]:

"É evidente que tanto a liberdade de informação, como a de expressão, e bem assim a liberdade de imprensa, não são direitos absolutos, encontrando limites na própria Constituição. É possível lembrar os próprios direitos da personalidade já referidos, como a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem (arts. 5º, X e 220, § 1º), a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º XIII), a proteção da infância e da adolescência (art. 21, XVI); no caso específico de rádio, televisão e outros meios eletrônicos de comunicação social, o art. 221 traz uma lista de princípios que devem orientar sua programação"

A respeito da relatividade do direito à liberdade de imprensa, também escreve **DANIEL SARMENTO** ^[04], fazendo menção ao direito norte-americano:

"É relevante, de início, apontar para a forma aparentemente absoluta como está redigida a garantia da liberdade de expressão na 1ª Emenda: 'O Congresso não pode editar nenhuma lei... limitando (abridging) a liberdade de expressão ou de imprensa'. Contudo, apesar dos termos peremptórios do texto constitucional, poucos na história norte-americana defenderam o caráter absoluto da 1ª Emenda. Nunca se questionou, por exemplo, que a liberdade de expressão não protege aqueles que gritam falsamente 'fogo' num cinema lotado, como registrou Oliver Wendell Holmes. Pelo contrário, desde sempre se aceitou a necessidade de estabelecer algumas limitações excepcionais ao exercício deste direito sem as quais a vida social tonar-se-ia inviável."

Nessa ordem de considerações, a própria incensurabilidade dos meios de comunicação, prevista no art. 220, § 2º da Constituição Federal, ganha uma nova leitura para admitir mitigações e limitações em prestígio a outros direitos que gravitam na esfera jurídica.. Essa, aliás, é a opinião de **EDILSON FARIAS** ^[05]:

"Segundo se nota, o princípio da incensurabilidade encontra-se conectado à perspectiva alardeada nos séculos XVIII e XIX, que essencialmente contemplava a liberdade de expressão e comunicação como uma liberdade negativa, ou seja, um direito fundamental de defesa dirigido contra o Estado, exigindo unicamente a abstenção deste para a ocorrência da ampla difusão de idéias e notícias, é evidente que tal perspectiva não perdeu o seu vigor e continua atual. Hoje, porém, adscrive-se à visão liberal clássica o aspecto que compreende a liberdade de expressão e comunicação como uma liberdade positiva, ou seja, um direito fundamental à prestação que exige também uma prestação positiva do Estado, quando indispensável para promover a livre comunicação.

Pode-se, portanto, dizer que o princípio da incensurabilidade não obsta a atuação do Poder Público para concretizar a liberdade de expressão e comunicação na vida social. Ademais, não há contradição entre o princípio em questão e a restrição do âmbito de proteção da liberdade de expressão e comunicação, quando necessário para resguardar os cidadãos ou a coletividade de eventuais abusos cometidos por essa liberdade. A proibição de censura não se confunde com imunidade absoluta da liberdade de expressão e comunicação."

Assim, cumpre ressaltar que a liberdade de expressão existe com a finalidade de permitir o livre fluxo de idéias na sociedade para, dessa forma, garantir aos cidadãos o contato com informações que lhes permitam entender o mundo a sua volta e, conseqüentemente, participar de forma efetiva nos destinos de seu país por meio da escolha, fiscalização e controle daqueles que, no contexto democrático, exercem o poder estatal em nome do povo.

Dessa forma, nota-se que a noção absoluta de liberdade de expressão acaba por comprometer essa finalidade de capacitar o indivíduo por meio da informação, uma vez que a liberdade ilimitada, não raras vezes, vai estar a serviço de fins egoísticos de seus beneficiários, e não a serviço da informação, da participação ou do pluralismo.

Como exemplo dessa histórica má utilização da liberdade de comunicação em nosso país, menciona **FÁBIO KONDER COMPARATO**^[06], que no dia do comício pelas eleições diretas para a Presidência da República, a maior rede de televisão brasileira levou ao público as seguintes notícias: *"as trapaças usadas por um caboclo para a venda de pintinhos coloridos; as conversas entretidas por uma menina com golfinho nos Estados Unidos; as desventuras de um don-juan árabe, que sofreu amputação de parte da língua pela mordida de uma brasileira em Innsbruck"*.

Não há qualquer óbice, portanto, dentro do contexto de Estado Democrático e Constitucional de Direito, para a limitação do direito à liberdade de expressão em prestígio à educação, à cultura, à família e à dignidade da pessoa. Assim, dentro da teoria da colisão de direitos, e do princípio da cedência recíproca, nada impede que o absolutismo da garantia à liberdade de expressão ceda o passo à razoabilidade, e que a limitação da liberdade seja um instrumento para a afirmação da democracia e do pluralismo.

5. Harmonização entre a liberdade de expressão e o direito de informação em seu sentido material

A liberdade de expressão em sentido amplo abrange a liberdade de expressão em sentido estrito e a liberdade de informação. Nesse contexto, pode-se definir a liberdade de informação como o direito fundamental que o cidadão tem de ser informado.

Com efeito, a importância desse direito fundamental se depreende da constatação de que a informação é o pressuposto básico para o desenvolvimento da personalidade dos cidadãos. Por meio da informação os indivíduos angariam condições de entender, criticar, controlar e participar dos fatos que acontecem a sua volta. Daí decorre a fundamental importância da informação para o desenvolvimento da democracia em direção ao pluralismo. Dessa relevância, aliás, decorre a previsão do direito à informação no art. 5º XIV da Constituição Federal, e no art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, entre outros.

Nesse sentido, muito tem avançado a doutrina na definição do conteúdo desse direito, o qual não pode ser resumido ao direito a qualquer informação, mas sim, ao direito à informação de qualidade. Ou seja, mais uma vez, deve-se ressaltar que, no contexto do Estado Democrático e Constitucional de Direito, não basta a mera enunciação formal de uma garantia, mas deve haver a definição do conteúdo material desse direito, com vistas a torná-lo efetivo e consentâneo com os fins a que o destinou o constituinte.

Essa, aliás, é a lição de **LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO**^[07]:

"Lembramos que a liberdade de informação pretendida pelo constituinte brasileiro vai além da liberdade formal para uma liberdade material, que importa em uma verdadeira qualidade da notícia transmitida: a qualidade da verdade. Esta é a liberdade garantida, a que presta o serviço público de contribuir para a democracia, para a participação, para a igualdade, para a justiça, valores todos compatíveis com a verdade. Esta é que é a liberdade que deve ser perseguida."

Essa concepção material do direito de informação, aliás, torna absolutamente compatível a Portaria 264 com o nosso ordenamento jurídico, uma vez que este ato normativo trabalha para preservar a qualidade da informação transmitida pelos meios de comunicação, conferindo aos pais a faculdade de controlar os programas assistidos por seus filhos. Vê-se, portanto, que tanto a liberdade de expressão quanto o direito à informação devem ser compatibilizados e entendidos não como fins em si mesmos, mas sim como meios para a construção de uma verdadeira democracia, fundada na igualdade, na participação e no pluralismo.

Aliás, merece elogios a preocupação do Estado com a qualidade da informação que constrói a personalidade das crianças e adolescentes, principalmente na nossa atual realidade, na qual o esgarçamento das relações familiares, o relativismo dos valores e o sepultamento da solidariedade têm contribuído cada vez mais para o crescimento da corrupção, da criminalidade, da violência e das desigualdades sociais.

7. Conclusão

Percebe-se, hoje, uma reação incompreensível da comunidade jurídica diante da Portaria 264 do Ministério da Justiça. Incompreensível porque ataca um ato normativo que foi editado com o claro intuito de proteger a família e a formação psicossocial de crianças e adolescentes, conferindo aos pais a faculdade de, no exercício de seus direitos-deveres atinentes ao poder familiar, dirigir a educação de seus filhos por meio do controle dos programas que estes assistem.

A classificação indicativa da programação não ofende o direito à liberdade de expressão, o qual deve ser entendido não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço da informação (de qualidade), da participação e do pluralismo.

Entendendo a liberdade de expressão dentro do contexto do Estado Democrático e Constitucional de Direito, nenhuma estranheza suscita a atuação dos órgãos estatais no controle da qualidade da informação dirigida ao público. Aliás, decorre dos próprios contornos estabelecidos pela Constituição de 1988 o dever do Estado de atuar sobre o indivíduo, transformando-o para permitir sua efetiva participação como forma de assegurar o pluralismo e reduzir as desigualdades sociais e a marginalização.

Bibliografia

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de Expressão versus Direitos da Personalidade. Colisão de Direitos Fundamentais e Critérios de Ponderação "in" Leituras Complementares de Direito Civil. Salvador – Bahia Editora Jus Podivm. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Tocando no Ponto Nevralgico: A Democratização da Informação e da Comunicação Social. Revista da Universidade de São Paulo, nº 6. 1987.

DE CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho– Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira – Editora Renovar – Rio de Janeiro 2ª Edição 2003.

DE CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho – Direito de Informação e Liberdade de Expressão - Editora Renovar – Rio de Janeiro 1999.

FARIAS, Edílson. Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SARMENTO, Daniel. A Liberdade de Expressão e o Problema do Hate Speechh. "in" Leituras Complementares de Direito Civil. Salvador – Bahia Editora Jus Podivm. 2007.

Notas

⁰¹ FARIAS, Edílson. Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 105.

⁰² FARIAS, Edílson. Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 139

⁰³ BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de Expressão versus Direitos da Personalidade. Colisão de Direitos Fundamentais e Critérios de Ponderação "in" Leituras Complementares de Direito Civil. Salvador – Bahia Editora Jus Podivm. 2007 p. 120

⁰⁴ SARMENTO, Daniel. A Liberdade de Expressão e o Problema do Hate Speechh. "in" Leituras Complementares de Direito Civil. Salvador – Bahia Editora Jus Podivm. 2007 p. 42

⁰⁵ FARIAS, Edílson. Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.78

⁰⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Tocando no Ponto Nevralgico: A Democratização da Informação e da Comunicação Social. Revista da Universidade de São Paulo, nº 6. 1987, p. 52

⁰⁷ DE CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho– Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira – Editora Renovar – Rio de Janeiro 2ª Edição 2003, p. 98.

*advogado em São Paulo (SP)

Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9908>> Acesso em 22/05/2007.