



Pensando um direito à comunicação ¹

Luiz Marcos Ferreira Júnior
Universidade Estadual Paulista de Bauru²

Resumo

A proposta de trabalho é a de compor um conceito de direito à comunicação, a partir de um viés multidisciplinar em que convirjam elementos comunicacionais, jurídicos, sociológicos e políticos, apto a ser incorporado como um paradigma no campo jurídico. No decorrer desta empreitada busca apontar justificativas para a pertinência do estudo do tema, sua caracterização e possibilidades de enfoque. Posteriormente, preocupando-se em apresentar um tratamento adequado para a delimitação de tal conceito, propõem o enquadramento deste como princípio constitucional e garantia individual do cidadão.

Palavras-chave: Comunicação; cidadania; direito; mídia; política.

Considerações Preliminares

No campo de estudos do Direito, tem-se verificado, principalmente no âmbito dos estudos processuais, ou seja eminentemente formais e técnicos, uma preocupação com certos atributos da ação do Estado, seja pelo Judiciário ou outros pólos do poder estatal, que são reflexos do descontentamento da sociedade frente à ação estatal.

Os estudos do Direito que influenciam amplamente a ação administrativa e judiciária estatal, em regra se preocupam com ações voltadas a uma dimensão do “dever-ser”, ainda que tendo por enfoque a realidade que pretende intervir, contudo, dado tradicional desenvolvimento analítico aplicado nesta área que despreza muitas vezes elementos sociológicos, várias das soluções teóricas que se desenvolvem a partir de problemas que tem como nascedouro relações empírico-sociais, acabam por se mostrarem insatisfatórias na aplicação posterior.

O presente trabalho, visa contribuir apresentando enfoque paradigmático novo para análise de questões jurídicas, que no caso em tela se constitui na investigação

¹ Trabalho apresentado ao NP Comunicação para a cidadania do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

² Mestrando pela Unesp de Bauru em Comunicação Midiática
Membro do grupo de estudos Mídias, Novas Tecnologias e Sociedade
lcacomana@gmail.com



da atividade estatal e sua relação preliminar e posterior a tomada de decisões por parte do Estado, nos seus diferentes âmbitos de atuação, tendo em vista o enfoque comunicacional.

Por isso é que este trabalho, apesar de tratar de questões relativas a teoria do Estado ou da história e forma de constituição de direitos e princípios norteadores da ação estatal ou da interpretação da norma, que são atinentes aos estudos jurídicos, por considerar que um enfoque que se restringisse a esse campo de estudos se faria insuficiente para dar conta dos problemas apontados e que vão de encontro à realidade e interesses contemporâneos de nossa sociedade, propõem uma análise interdisciplinar, privilegiando a relação comunicacional travada entre o Estado e a sociedade como pedra fundamental.

1. Relevância do estudo

A impressão de que somos portadores de direitos é característica que temos conosco gravado face nossa inserção em um modelo político-social que consagra diversos interesses individuais e coletivos, mediante proteção legislativa.

Dito isso, sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro não consagra nenhum direito sob a nomenclatura de direito à comunicação.

Não obstante, contudo, há um espírito presente que tem tocado a consciência coletiva, traduzido na sensação de que os cidadãos brasileiros são titulares de um direito à comunicação.

Assim sendo, perguntar-se-ia: existe de fato tal direito? E, por conseguinte: se existe, no que consiste afinal? Quais suas delimitações no campo social, legal e institucional? Como se pode exercitá-lo? E ainda se poderia indagar: falta a ele maior abrangência no seu campo de atuação?

Tais questionamentos certamente se justificam em razão da contínua relação que os brasileiros travam com os meios de comunicação de massa e a impressão que estes últimos transferem àqueles de que é fundamental, para a vida em sociedade e para o homem, enquanto ser social, o ato de comunicar-se.

A temática de direitos relacionados a comunicação tem sido proposta, recentemente no Brasil, nos meios acadêmicos, por estudiosos de comunicação, bem



como por alguns organismos de militância tais como: CRIS Brasil (Articulação Nacional pelo Direito à Comunicação) e também no âmbito internacional se observam diversas questões que se relacionam com as políticas de implantação e intervenção nos mídias, bem como a proteção do indivíduo na relação que mantém com os mesmos.

Dentro destes âmbitos, aliás, excelentes estudos têm sido realizados, os quais, por sua vez, têm sido responsáveis por produzir um processo ainda inicial de organização, catalogação de conteúdos, estabelecimento de metas e atuação efetiva frente a situações de fato que acabam requerendo, sobremaneira dos engajados politicamente, condutas afirmativas.

No campo dos estudos jurídicos, dado o tradicional enfoque que se privilegia nesses domínios, vinculado aos conteúdos insertos no ordenamento legislativo vigente, não se verifica uma cultura de estudos específicos que poderiam desembocar no surgimento de um campo particular de estudos a consagrar um suposto direito à comunicação.

Assim, resta claro que está a se tratar de uma temática cujo enfrentamento é recente. Mas cumpre asseverar que a intenção do presente trabalho é de compor análise diversa das já produzidas nos âmbitos anteriormente referidos.

Ademais, importância do tema é evidente, e não se reduz a este ponto.

Nosso país tem passado nos últimos meses por questionamentos acerca da implementação de novas tecnologias de comunicação de massa, a saber: televisão digital. Passou também, no ano passado, por discussões acerca da aplicação ou não de regulamentação legislativa para atividades vinculadas ao exercício de produção midiática. E mais, foi protagonista de um desenrolar de atos espetacularmente traduzidos pelos meios de comunicação de massa, no âmbito político, que vieram a produzir dois importantes efeitos que se destaca, primeiro foi o desgaste da legitimidade do Poder Legislativo, e o segundo, a reeleição de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República.

Diante deste quadro uma luz reveladora se projetou sobre o campo dos meios de produção de informação e dos processos comunicacionais e certamente evidenciou ao povo brasileiro que os mídias se tornaram um espaço fundamental de construção de sua realidade.

Assim, independente da compreensão adequada do que se trata uma relação comunicacional, inarredável se prostrou aos olhares da sociedade brasileira a



relevância desta relação, e o poder por ela gerado num contexto de grupo ou global, da criação, determinação e mudança de realidades sociais e políticas.

2. Da natureza do estudo

Postos estes iniciais apontamentos, passemos a nos deter na análise das questões supramencionadas acerca de um suposto direito à comunicação. Para tanto cumpre salientar que este esforço se dará com vistas a identificar elementos teóricos que possam nos orientar a respostas a tais questões com a finalidade de compor um standart a ser proposto no âmbito jurídico inclusive.

É certo que este viés não impedirá observações que se possam considerar de natureza sociológica ou política, posto que o tema sendo aberto na sua substância, ou seja, ainda não totalmente delimitado, por suas características prescinde de um olhar multidisciplinar.

Contudo, não obstante o viés identificado, cumpre salientar que não se trata de um estudo jurídico, mas sim de um trabalho de investigação pertinente ao campo da ciência da comunicação associado a tal viés.

E por que se tratará desta maneira este trabalho? A resposta para tal pergunta se pode identificar em duas orações. A primeira delas é de que esta é apenas uma possibilidade de análise deste conteúdo. A segunda é que esta possibilidade se mostra como vereda muito apropriada por que uma análise que desconsidera o âmbito jurídico, neste caso, corre o risco de se apresentar muito teórica e carente de um liame mais íntimo com a realidade social, dada à emergência da problemática numa sociedade composta por amarras de linhas de força sociais, política e econômicas muito ágeis, cambiantes e céleres.

3. Construção histórica dos direitos

Para uma compreensão de direito à comunicação, se faz necessário uma preliminar investigação teórica dos direitos *lato sensu*, para que então se possa



investigar se existe propriedade na afirmação da existência de um direito à comunicação.

Uma justificação para direitos, sobretudo aqueles tidos por fundamentais, tem sido, há tempos, produzida por diferentes ramos de estudo político-filosófico-jurídicos.

É daí que se pode dizer que para os jusnaturalistas, os direitos são imperativos do direito natural, anteriores e conformantes do império estatal. Para os positivistas, os direitos dos homens são faculdades outorgadas pela norma e por ela delimitadas. Os idealistas consideram os direitos humanos como idéias, princípios abstratos que são acolhidos pela realidade fenomênica ao longo do tempo. Finalmente, os realistas consideram que tais direitos seriam resultado das lutas políticas e sociais.

Independente destas concepções acerca da natureza essencial dos direitos dos homens, é importante para uma compreensão acerca da real existência de um direito à comunicação, considerar sua inserção, determinação e justificação a partir da consagrada tipificação diacrônica dos direitos, que se traduz na concepção de gerações de direitos.

Assim, segundo esta concepção os direitos do homem podem ser classificados em três gerações. Tais gerações de direitos estão ligadas a idéia de que o desenvolvimento e reconhecimento pelo Estado de garantias legais se deram em fases diferentes da história humana, determinando três núcleos de desenvolvimento de processos de incorporação de interesses, convertendo-os em direitos tutelados pelo Estado.

A primeira geração de direitos decorre diretamente das Declarações Americana e Francesa que trataram de Direitos do Homem. São direitos individuais e negativos, isto é, direitos que cabe a cada pessoa individualmente de se contrapor a eventuais investidas abusivas do Estado em relação a liberdade dos indivíduos.

Tal visão está ligada ao ideário que tem como marco histórico representativo a Revolução Francesa. Pensava-se o Estado como invasor da esfera de liberdades.

Direitos de primeira geração emblemáticos são: o direito a vida, liberdade, liberdade de crença, direito de participação na vida pública política. Trata-se de garantias em que o Estado, a princípio, não pode agir, só será autorizado a tanto, quando o indivíduo invadir a esfera de liberdade do outro.

Direitos de segunda geração, por sua vez não se contrapõem aos primeiros, mas sim os complementa. Tais direitos tiveram seu desenvolvimento mais destacado no século XIX.

Trata-se de direitos positivos, não direitos ditos naturais e vinculados a idéia jusnaturalista desenvolvida na base dos direitos de primeira geração. Permitem que o indivíduo cobre do Estado atuação para que tais direitos sejam providos. São denominados direitos coletivos.

Surgem em um segundo momento histórico como fruto de lutas das classes trabalhadoras que passam a exigir que o Estado intervenha para prover direitos, determinando-se como um Estado Social. Exemplos de tais direitos: direito à cultura, lazer, das minorias, de condições e garantias de trabalho, etc.

Finalmente é possível se tratar de uma terceira classe. Os direitos de terceira geração, nativos do século XX, são direitos também coletivos, mas que tomam a coletividade total como titular. Assim, não se fala mais da classe trabalhadora ou de uma determinada minoria, mas de um grupo indeterminado como titular, muitas vezes identificado como a humanidade.

Exemplo desta classe é o direito ao meio ambiente saudável.

Veja que não se trata de um direito positivo do Estado, ou de uma garantia do indivíduo frente a investidas contra sua liberdade, mas de obrigação tanto para ele quanto para os indivíduos.

Conhecida tal classificação pode-se inferir algumas considerações acerca do processo comunicacional no campo das três gerações de direitos.

Para tanto partamos do conceito de comunicação proposto por Paoli (1983) de que a comunicação é o ato de relação entre dois ou mais sujeitos, mediante o qual se evoca em comum um significado.

Consideremos também a concepção de cidadania proposta por Manuel Gonetón, apresentado por Bezzon (2005, p.23), que a considera como o processo de reivindicação e reconhecimento dos direitos e deveres de um sujeito frente a um poder.

Observemos que tal autor não determina a cidadania frente ao poder Estatal exclusivamente, como normalmente se verifica nos estudos acerca do tema.

A razão disso ele justifica asseverando que os instrumentos que permitem a tais sujeitos realizarem-se são controlados por diversos focos de poder, não necessariamente estatais.



Assim, relacionando à idéia das gerações de direitos, a percepção que os direitos ora são provenientes de uma consciência de que há garantias “naturais” do indivíduo, ora são resultado de lutas socialmente reconhecidas, e finalmente são produtos de interesses globais, bem como percebendo que a construção dos direitos, que se pode entender como significados de atos comunicacionais que foram traduzidos no corpo social como interesses a serem tutelados pelo Estado, percebe-se nitidamente que o ato de comunicação é inerente ao ser humano e ferramenta que lhe permite além de expressar seu pensamento, praticar atos de cidadania, investindo-se contra ou a favor de núcleos de poder, para a consecução de suas realizações e anseios enquanto indivíduo.

Portanto, notório é que o ato comunicacional está no cerne da construção dos três tipos de gerações de direitos. O que isso revela de substancial é que se poderá identificar a idéia de direito à comunicação em outros direitos cuja configuração no plano social, fenomênico se efetiva por atos comunicacionais, ou os tem como elemento caracterizador de sua tipicidade normativa, exemplo deste último caso: a legislação de imprensa.

Mas também é imprescindível notar que é importante pensar-se um conceito de direito de comunicação como elemento de garantia individual e coletiva viabilizadora de um avanço e fortalecimento da Democracia.

4. Delimitação do conceito

Percebe-se do que já se apontou, a partir do conceito de cidadania, que se pode tratar a comunicação como elemento de difusão do conhecimento e de desestruturação da concentração de poder.

A concepção política disseminada pelos federalistas americanos ou por pensadores como Tocqueville, que encontra apoio transversal numa concepção de sociedade como sistema auto-organizado, a saber, de que se pode propor para a estruturação do governo a implementação de mecanismos de freios e contra-pesos, a partir da descentralização das esferas de poder, criando diversas esferas menores que dividem competências, bem como a introdução de mecanismos institucionais de controle e fiscalização de cada uma dessas esferas em relação a outras, naturalmente gera um sistema complexo que tende a se autogerir, criando uma cultura de diálogo entre as esferas de poder.

Contudo, não basta a delimitação de controles internos institucionais do Estado, a sociedade, os cidadãos têm de se investir controlando, fiscalizando e buscando mudanças, se não o que se tem é com o tempo a estabilização da cultura de relacionamento entre as esferas de poder, ainda que difusas na sua estrutura, mas unidas em propósitos concentrados que podem comprometer as liberdades e interesses populares, ou seja, dos representados diante de uma elite política.

É por isso que Tocqueville dizia que se a cidadania que não se ocupa das coisas tidas por públicas associada a um aumento do poder do Estado, facilmente se converte num Estado despótico.

Veja que a assertiva anterior traduz situação que se pode assistir num Estado cuja conformação institucional, legal seja democrática, mas que no plano das relações de fato não se confirme como um sistema auto-suficiente que gere a difusão de gestão do Estado e outras esferas de poder pelos cidadãos, grupos organizados e por si mesmos.

Por isso é possível entender-se um conceito de direito à comunicação, posto que é fácil inferir tais caracteres da somatória de diversos direitos e demandas já sedimentadas no corpo social e jurídico, como um conjunto de garantias já estabelecidas, tais como:

- a) liberdade de expressão;
- b) liberdade de imprensa;
- c) acesso a informações públicas e governamentais;
- d) acesso a informações empresariais de interesse público;
- e) respeito à manifestação cultural que privilegie a diversidade, pluralidade e acessibilidade;
- f) garantia de liberdades civis na sociedade da informação;
- g) proteção de dados e privacidade;
- h) direito à privacidade na comunicação particular;
- i) liberdade de associação;
- j) acesso equitativo às tecnologias de informação e comunicação;
- k) disponibilidade de conteúdos, sobremaneira para as minorias;
- l) disseminação de competências e habilidades;
- m) etc.



Contudo, parece que a grande importância de se pensar em um direito a comunicação não pode se limitar a traduzir a conjugação de direitos pré-existentes, por sinal muitos deles pouco efetivos, mas deve se firmar na compreensão também de seu viés autônomo, enquanto direito.

E aí, não basta dizer que todos têm direito a comunicar-se, tal liberdade está traduzida no direito à liberdade de expressão e assim sendo não se justifica uma nova nomenclatura.

Necessita-se então compreender onde reside a autonomia conceitual que justifique a nomenclatura e que se traduza em força que possa ser abarcada pelo corpo social e disseminada, implementada e fortalecida, talvez primeiramente como um *standart*, num segundo momento como garantia assimilada pelo ordenamento jurídico, para finalmente se estabelecer como elemento a ser exercitado pelos cidadãos para se traduzir em realização efetiva.

Por isso é certo que um direito à comunicação implica em uma garantia de acessibilidade da informação e possibilidade de comunicação para intervenção e modificação de objetos tutelados pelo Estado, mas que interessam a sociedade.

Veja, este primeiro ponto implica em criar canais de participação da sociedade no processo decisório de políticas públicas. Compreendendo, obviamente, insuficientes às medidas já adotadas tais como assembleias para discussão orçamentária ou de políticas urbanas, mas que se traduzem na prática como mero elemento informativo, vez que os partícipes, excluindo as autoridades públicas não possuem poder de mudança na proposta, e mais ainda, não conseguem produzir pela pressão que possam oferecer, qualquer alteração, ao menos presentemente, naquilo que já se traduziu como medidas a serem adotadas, previamente decididas, e que só permitem a realização de assembleias, por serem estas, exigência da lei, para sua validade formal.

Devemos perceber que não podemos mais nos submeter à noção de direito como interesse que o Estado traduziu em norma, porque nisto não se tem garantia de efetividade de direito. E o problema maior é que os administradores públicos e o judiciário em razão da hermenêutica jurídica e interesses econômicos dos grupos detentores dos meios de produção, se contentam com uma efetividade formal, mas não material do cumprimento da lei.

O direito à comunicação neste contexto pode ser entendido como não só uma ferramenta que se implementa por meio de mecanismos legais. O direito a



comunicação é algo que nós, enquanto indivíduos temos que compreender e nos apoderarmos dele, nos vestirmos dele e por conseguinte buscar sua maior realização.

A compreensão desta assertiva se tornará mais aprofundada na medida em que se recorda de que os direitos sempre foram fruto do reconhecimento da consciência do grupo social, ou da humanidade e por conseguinte só se traduzem em objeto de tutela do Estado, após sua sedimentação no campo da realidade social, muitas vezes associado a muitos conflitos.

O Estado não determina a realidade social profunda. Ele só pode reagir como instrumento dos detentores do poder. Tais detentores, numa Democracia Representativa, segundo a concepção política dominante no ocidente, formalmente é o povo. Contudo, tal titularidade não se confirmará verossímil se não se der no plano fenomênico, se não se traduzir em políticas que de fato compreendam e, por conseguinte beneficiem este povo.

Mas como uma medida pública estatal, ou mesmo privada, mas tutelada pela lei ou costumes, pode traduzir tal anseio popular. A resposta é simples: criando-se maneiras de consultar, de ouvir, e melhor, de se possível for permitir a participação do povo na consecução de tal ação.

No final do século XIX, Jellinek desenvolveu uma teoria dos *status* em que o indivíduo pode encontrar-se face ao Estado. Segundo ele, tal indivíduo pode se achar na posição de subordinação aos poderes públicos, caracterizando-se em detentor de deveres para com o Estado. Trata-se de um *status passivo*.

Contudo, segundo afirmava, o homem demanda um espaço de liberdade face às ingerências dos poderes públicos. Prescinde, portanto, para não se traduzir em mero devedor, ou escravo, do gozo de algum âmbito de ação que o ponha livre do império estatal. É por isso que Jellinek diz que a autoridade do Estado se exerce sobre homens livres. Daí, denominar esta segunda condição como *status negativo*.

Em algumas situações, aponta Jellinek, o indivíduo tem direito à exigência de que o Estado venha a atuar positiva e efetivamente na realização de determinada ação, prestação. O indivíduo, portanto, detém capacidade de pretensão a que o Estado aja em seu favor. Este seria o *status positivo* ou *status civitatis*.

Finalmente, uma quarta situação, a do *status ativo*, seria aquela em que o indivíduo desfruta de competência para influir sobre a formação da vontade do Estado. Dá-se como exemplo disso o exercício do direito ao voto.

Dessa teoria se pode inferir a idéia, freqüentemente assinalada pelos teóricos, de que o indivíduo possui três espécies de direitos fundamentais:

- a) direitos de defesa (ou de liberdade);
- b) direitos a prestações (ou direitos cívicos);
- c) direitos de participação.

E então diante deste quadro em qual posição poderíamos encaixar um suposto direito à comunicação?

Parece que tal direito se traduz numa garantia que por ser base para a sustentação sistêmica de um modelo político democrático, acaba por se traduzir num princípio de direito, numa garantia balizadora d'outras garantias, ainda que não definida desta maneira constitucionalmente.

E por que é importante que nos atenhamos a esta concepção de direito a comunicação? Porque assim contribuimos para o aperfeiçoamento do ideário democrático e caminhamos para uma melhoria do estado de coisas pelo qual tem passado a sociedade brasileira.

Nos últimos anos, em face da forma como os meios de comunicação de massa têm tratado do comportamento dos representantes políticos na condução das diversas esferas do poder estatal, tem-se assistido um desinteresse e descrença gritante dos indivíduos para com aquilo que se possa adjetivar como político.

A gravidade deste comportamento é alarmante, basta recordarmos o pensamento de Tocqueville, de que cidadania que não se ocupa de coisas públicas, aliada a aumento do poder Estatal, se converte em estado despótico.

Nesse contexto, os próprios meios de comunicação de massa se prestam, de certa maneira a favorecer um processo de dominação despótica.

Contra a investida destes poderes, não só estatais, diga-se de passagem, urge conclamar um direito à comunicação, o que implica em obrigação de todas as esferas de poder em permitir-se dialogar, ou seja, informar e responder as solicitações, observações e propostas dos indivíduos.

Para tanto é necessário criar-se estruturas institucionais, mecanismos de gestão, planejamento e tecnológicos, que permitam acessibilidade do indivíduo às esferas e estruturas de poder.

Não se pode mais se contentar com um princípio de publicidade estatal que se contente em dar notícia de atos por meio de canais midiáticos pouco efetivos que



se traduzem em garantia formal mais não efetiva, como é o caso dos diários oficiais, face aos atos do poder estatal em todos os âmbitos: legislativo, executivo e judiciário.

Encontramo-nos num momento histórico que favorece a construção de tal direito nesta perspectiva, posto que assim se fará alimentada de um propósito que encontra substancialidade em necessidade política fundamental e presente.

É certo que este trabalho não dará conta de delimitar o campo de significação, e modos de aplicação deste mencionado direito.

Contudo, se propõe a chamar atenção para uma interpretação deste objeto visando uma perspectiva de construção de princípio legislativo e constitucional. Isso em razão da impossibilidade do modelo estatal atual, de atuar próximo as necessidades dos diversos indivíduos, permitir para que esta atuação se consagre com a menor prejudicialidade possível que existam canais de favorecimento ao acesso do cidadão aos diversos órgãos componentes das esferas de poder de forma a lhes permitir diálogo, não só pautado, mas espontâneo, ou seja, não basta informar, tem de se avançar para o comunicar.

Outrossim, criar outros canais para a geração de espaços públicos midiáticos alternativos que permitam a participação direta da comunidade inclusive na consecução de produtos de mídia.

Ater-se ao direito à comunicação como princípio legislativo ou interpretativo, implica em pensar-se um conceito que abarque as diferentes gerações de direitos e que as faça mais fortes inclusive. Ademais, implica em permitir que seja consagrado *status ativo* de relação com o Estado e outras esferas de poder em que o cidadão deixe de atuar tão somente no exercício de escolha do representante político e possa interferir nos processos de gestão normativa e executiva dos interesses públicos tutelados pelo Estado ou por outras esferas de poder quando estas possam se apresentar com atributos que venham a se prestar como adversárias perigosas a liberdade individual, coletiva e a Democracia nos seus matizes mais que formais, sobremaneira materialmente reais.

Referências bibliográficas

BEZZON, L. C. Org. **Comunicação, política e sociedade**. Campinas: Alínea, 2005.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1994.



INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. (2005). **Relatório: Direito à comunicação no Brasil.** www.intervozes.org.br/arquivos/GGP.pdf. Acessado em 06/04/2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PAOLI, J. Antônio. **Comunicación e información.** México D.F.: Editorial Trillas, 1983.

WEFFORT, Francisco C., Org.(1993). **Os Clássicos da Política, V. 1.** São Paulo: Ática, 1993.

_____. , **Os clássicos da Política, V. 2.** São Paulo: Ática, 1993.

WIENER, Norbert. (2000). **Cibernética e sociedade** : Editora Cultrix.