

INTRODUÇÃO

O termo que dá nome à coisa, neste artigo, não é, nem suficientemente conhecido, nem suficientemente unânime, mesmo para quem já procura aplicar algum sentido válido. Daí merecer um prólogo, a aclarar os caminhos que seguirão. O “direito à comunicação” ladeia com institutos mais conhecidos, como a liberdade de expressão, liberdade de imprensa e o direito à informação, estes três compondo um leque de direitos em face do Estado, e que têm como objeto produção de símbolos, signos, sinais, e que são regulados – nos regimes democráticos – de forma a garantir o seu exercício da forma mais plena possível, desde que não colidam com outros direitos igualmente reconhecidos. O direito ora analisado, entretanto, revela-se através de uma realidade temporal e social diversa daquela na qual foram forjados os demais acima citados. Como bem sabido, as liberdades contra o Estado, dentre as quais as liberdades de crença e ideológica, foram conquistas alcançadas no processo civilizatório pelas revoluções liberais a partir do século XVII. Sua reação e marca maior, contra o Estado absoluto, imediatamente revelou como direitos fundamentais mais buscados aqueles que mais tarde viriam chamar de direitos negativos, ou simplesmente aqueles que exultam a liberdade a partir da não intromissão do poder público no que se entende como de esfera privada, íntima. Assim, liberdades de expressão e de imprensa se destacam pela sua essencialidade na caracterização do Estado moderno de modelo constitucional.

O direito à comunicação, por sua vez, decorre de outros fundamentos. E estes demandam uma compreensão social e também técnica. A imprensa, desde a sua criação, até há pouco tempo, era apenas escrita. Em tese – e muito em tese – todos poderiam circular notícias através do seu noticiário, o que era feito através de jornais e revistas. As eras do rádio e, posteriormente, da TV, modificaram essa premissa de liberdade de iniciativa e execução: a transmissão através de rádio e TV dependem da utilização do espectro eletromagnético e, tecnicamente, não há espaço para que todos possam fazer uso das frequências existentes; ou pelo menos, para que se viabilize uma utilização razoável, deve haver sua organização e planejamento – o que, em regra, é feito pelo Estado, que lista o serviço de radiodifusão como daqueles de sua titularidade. Disso resulta que, se o espectro é limitado, há necessariamente uma disputa pela posse e exercício desses meios de comunicação, que deve ser regulada e mediada pelo Estado. Ou seja: quando falamos de radiodifusão, o direito à comunicação exige não uma postura negativa do Estado, mas uma postura ativa, a garantir que todos os agrupamentos sociais tenham acesso ao serviço público de radiodifusão, e nele possam impingir sua parcela de valores e opiniões na sociedade. Caso o Estado descure desta

atribuição regulatória, certamente a formação de monopólios ou oligopólios de mídia farão com que toda uma sociedade, por mais plural que seja, seja informada, representada e traduzida, por um ou apenas poucos pontos de vista, exatamente os daqueles titulares dos meios de comunicação de massa. E isso é um problema que atinge o âmago da proposta democrática. O direito à comunicação vai, portanto, exigir que os canais de debate público sejam acessíveis de forma equânime por todos os grupos de interesse pertencentes na sociedade. Em razão da sua função central na formação do poder dentro da sociedade, ele tido aqui como um direito político.

1. DIREITO À COMUNICAÇÃO: HISTÓRICO E DISPUTA PELO SIGNIFICADO

Por esta breve introdução, depreende-se que um manuseio possível do termo “direito à comunicação” seria separá-lo semanticamente das liberdades de expressão, informação e imprensa, para buscar que, através dele, se assegure o direito de os indivíduos e grupos serem parte ativa do fenômeno comunicacional, e não apenas receptores, como hoje o é, em larga medida.

Se o surgimento de um direito à comunicação estaria ligado à evolução tecnológica dos *mass media*, sua análise retrospectiva deve alcançar um período no qual esta já se fizesse presente. Por isso mesmo, enquanto que os debates acerca da liberdade de expressão se confundem com a própria história das revoluções liberais, o texto inicial chave para abrir as discussões do direito à comunicação encontram-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assim dispõe:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Por seu turno, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, também no seu artigo 19, apresenta a liberdade de expressão da seguinte forma:

(1) Toda pessoa tem o direito de expressar as suas opiniões;

(2) Toda pessoa tem o direito à liberdade de expressão; este compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística ou por qualquer outro meio de sua escolha.

Deve-se dizer de já que, embora pelo menos desde a década de 80 exista um debate sobre o direito à comunicação como direito humano (cf. GOMES, 2007), a legislação internacional pouco avançou e as fontes positivadas da discussão geralmente giram em torno destes dois dispositivos acima.

De forma geral, leituras hermenêuticas mais conservadoras, e mais fortes ainda hoje, enxergam o processo comunicativo como uma mão de uma só via, ou defendem os artigos 19 dos documentos internacionais como uma decisão pelo livre fluxo de informações, ou seja, uma completa liberdade de mercado do setor, que em escala global faz com que a mídia mundial seja produzida basicamente nos grandes centros, sem um contraponto local considerável (*idem*). São visões que interessam grupos extremamente fortes mundialmente. Por um lado, os grandes conglomerados de comunicação não se veem coagidos, através de um documento internacional, a se pautarem por qualquer parâmetro de pluralidade discursiva na execução dos seus misteres; por outro lado, os Estados que lhes concedem o espectro radiodifusor podem regular o serviço público sem a preocupação com a multiplicidade da informação.

Entretanto, desde sempre e até hoje, há a luta pela pluralidade e democratização dos meios de comunicação, através do reconhecimento de um direito comunicação como direito humano autônomo. A primeira menção geralmente feita é ao francês Jean D'Arcy, diretor de TV e mais tarde diretor de meios audiovisuais da ONU que, nos estertores da década de 60, passa a defender a insuficiência do artigo 19 da declaração universal dos direitos humanos. Segundo ele, chegaria o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos teria de “abarcar um direito mais amplo que o direito humano à informação, estabelecido pela primeira vez vinte e um anos atrás no Artigo 19. Trata-se do direito do homem de se comunicar” (BRITOS; COLLAR, 2008)

Segundo os mesmos autores, na década de 70, no âmbito da UNESCO, floresceu o debate sobre comunicação e *mass media* a partir da problemática da posição unilateral do fluxo de informação ao redor do mundo: afirmava-se que a concentração na produção de informações criava um ambiente monopolista de ideias em escala global, com prejuízo para

os países mais pobres, que não dispunham de agências internacionais de notícias, a exemplo da Reuters e da Associated Press, pra citar algumas. Na Conferência Geral da UNESCO (Paris, 1978) é promulgada a “Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da paz e da compreensão para a promoção e a luta contra o racismo, o apartheid e o incitamento à guerra”. A declaração é tida como início do movimento NOMIC – Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação. O seu artigo 6º afirma ser “necessário que sejam corrigidas as desigualdades no fluxo de informação com destino aos países procedentes deles e entre eles”, propondo o fortalecimento da cooperação e dos meios de comunicação locais.

O irlandês Sean MacBride presidiu, entre 1978-80, comissão nomeada pela UNESCO para redigir um relatório acerca da comunicação de massa no mundo. O “relatório MacBride”, como ficou conhecido, avançou de forma marcante a discussão sobre o tema, tocando em pontos bastante sensíveis, não apenas quanto à reformulação dos meios de comunicação em massa, mas a estrutura econômica e social envolvida¹. O direito à comunicação é citado em um documento oficial (embora sem caráter normativo), de forma inédita como direito autônomo, separado do direito à informação ou liberdade de expressão, e nomeado pelo autor como “direito de comunicar”:

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – indivíduos ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Esta ideia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos. (UNESCO, 1983, p. 287).

As ideias defendidas no relatório destoam tanto do senso comum político, social e, claro, sobre mídia global, que ainda hoje pode produzir sensações de respiro contra um discurso único e naturalizado. Entretanto, as grandes potências mundiais não compartilharam

¹ De fato, o relatório não se enquadrou apenas na discussão específica do direito à comunicação sob o ponto de vista técnico. Boa parte do destaque (brilho, para uns; rejeição para outros) se deu por conta da insistente correlação que o texto traz entre a disparidade da informação e a disparidade social como um todo, no que culmina na crítica ao próprio sistema capitalista e a política internacional levada a cabo pelas grandes potências. A questão do fluxo equilibrado de informações, em tese impedido pela produção unilateral de informações ao redor do globo seria, segundo o relatório, “um reflexo das estruturas políticas e econômicas dominantes do mundo, que fortalecem a situação da dependência dos Países pobres em relação aos ricos”. (UNESCO, 1983, p. 243). Esta relação de domínio, novamente é acentuada quando se propõe “colocar o progresso técnico a serviço de uma melhor compreensão entre os povos e da continuação da democratização em cada país, em vez de utilizá-lo para fortalecer os interesses criados pelo poder estabelecido”. (UNESCO, 1983 p.128)

deste sentimento de alvíssaras ao encararem o seu teor. Com efeito, a reação foi tão forte, por parte dos conglomerados econômicos de comunicação e dos governos interessados no discurso único, que os Estados Unidos e a Inglaterra simplesmente se desligaram da UNESCO em razão das discussões promovidas através do relatório. Venício LIMA (2008) rememora o contexto político do começo da década de 80, na re(criação) do neoliberalismo, em que a ideia do “livre fluxo de informação tinha um poder retórico tão grande quanto o símbolo da liberdade de imprensa”. A partir da saída dos dois países, o apoio da UNESCO ao tema foi minguando, e o debate acerca da informação global deslocada para o âmbito do GATT e OMC. Vale frisar, o tamanho da reação parece ser proporcional ao do poder que se tomaria e se daria aos indivíduos ao lhes conferir o direito à comunicação.

A década de 90 foi especialmente infrutífera para os debates acerca dos direitos de comunicação. O aprimoramento da agenda neoliberal e a pressão dos grandes blocos econômicos enterraram o tema, que só viria a ser proposto novamente através da sociedade civil organizada. (GOMES, 2007). Em 2001, várias redes sociais – Agência Latino Americana de Informação (Alai), a World Association for Christian Communication (Wacc), a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC) e a rede ALER (Associação Latino-Americana de Educação Radiofônica) lançaram a Campanha CRIS - Direitos de comunicação na sociedade da informação, ator relevante para os debates atuais sobre a matéria. (*idem*). A ONG Article 19 também se notabilizou pela participação nos debates sobre o tema, partir da década de 90.

No Encontro Nacional de Direitos Humanos de 2005, o tema do direito à comunicação mostrou-se preocupação central, e a Carta de Brasília concebeu o direito à comunicação da seguinte maneira:

A comunicação é um direito humano que deve ser tratado no mesmo nível e grau de importância que os demais direitos humanos. O direito humano à comunicação incorpora a inalienável e fundamental liberdade de expressão e o direito à informação, ao acesso pleno e às condições de sua produção, e avança para compreender a garantia de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual; além da participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas, tais como conselhos de comunicação, conferências nacionais e regionais locais. A importância do direito humano à comunicação está ligado ao papel da comunicação na construção de identidades e subjetividades e do imaginário da população, bem como na conformação das relações de poder (Encontro Nacional de Direitos Humanos, 2005)

Perceba-se que, sob o ponto de vista do conceitual, a Carta de Brasília faz o direito à comunicação ser um gênero do qual seriam espécies o direito à informação, a liberdade de expressão e ainda aquilo que foi chamado por MacBride de direito de comunicar, que é o direito de fazer parte de um sistema plural e democrático de comunicação social.

Sem prejuízo das visões já abordadas aqui, há três correntes mais citadas acerca da interpretação que se deva dar ao direito à comunicação. Segundo Brittos e Collar (2008, p.77-80), a teoria legalista pretenderia ver o direito de comunicar, cujas propostas foram iniciadas por Jean D'Arcy, de forma positivada. Desde sempre o autor francês e seus seguidores posteriores entenderam como insuficiente os textos legais internacionais. Seria necessário incluir o direito de comunicar expressamente na legislação internacional.

A teoria liberal, por sua vez, acredita que se trata apenas de um novo rótulo para os direitos de liberdade de expressão e informação. Esta corrente crê que o potencial interpretativo destes direitos ainda não foram totalmente explorados. A este último modo de pensar filiam-se a ONG Article 19 e os autores Mendel e Salomon (2011), que assinam um estudo chamado “Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão”, editado pela UNESCO. Durante o seu trabalho, procuram alargar o conteúdo do direito à liberdade de expressão para algo que nós poderíamos situar mais precisamente como possibilidade de expressão ou comunicação. Para eles “a liberdade de expressão tem uma natureza dual, tendo em vista que não protege apenas o direito de divulgar informações e ideias, mas também o direito de buscá-las e ter acesso a elas”. O Tribunal Interamericano, segundo os autores, declara que a liberdade de expressão exige que “os meios de comunicação sejam potencialmente abertos a todos, sem discriminação, ou, mais precisamente, que nenhum indivíduo ou grupo seja excluído do acesso a esses meios”. Sendo assim, o próprio instituto da liberdade de expressão poderia ser utilizado com um espectro conceitual mais alargado, numa perspectiva interpretativa que pouparia o desgaste político da (difícil) positivação do direito de comunicar.

Brittos e Collar (*op. cit.*) trazem a opinião da CRIS, com uma proposta de que variantes hermenêuticas seriam de fato interessante para se poder trabalhar estrategicamente com a formulação do direito. Entretanto, o direito à comunicação teria em si um conteúdo básico, centrado em quatro eixos: a liberdade de expressão na esfera pública; o uso do

conhecimento e do domínio público, o pleno exercício das liberdades civis e o acesso equitativo às tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Neste trabalho, considera-se que o termo direito à comunicação, igualmente ao termo direito de comunicar, não guarda identidade senão afluyente com outros direitos como as já citadas liberdades de expressão, informação, opinião e de imprensa. É um direito que traz como especificidade – repita-se – uma ação positiva do Estado, na busca por garantir um equilíbrio ideológico no discurso e agenda pública que são formados através dos meios de comunicação em massa. São contextos diferentes, com propósitos diferentes, então, cremos, sua disciplina, sistematização e estudo devem ter métodos próprios.

Por conta disso, adotamos um conceito trazido pelo coletivo Intervezes, que entende o direito à comunicação como “o direito à participação, em condições de igualdade, na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas”. (INTERVOZES; SÃO PAULO, 2015). Conforme concluímos adiante, o direito à comunicação está inserido no âmbito dos direitos políticos, dada a função representativa que o funcionamento da mídia de massa carrega na sociedade atual.

1.1 Lugar nas categorias dos direitos fundamentais

Muito embora cumpra relevante papel didático, por apresentar ao mesmo tempo um viés analítico e histórico, cremos que a conhecida classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões, não cumpre tão bem o papel de explicar a relação entre Estado e indivíduo com o faz a teoria dos quatro *status* de Jellinek. É nesta que nos apoiaremos para localizar o direito à comunicação dentro da teoria dos direitos fundamentais.

Conforme expõe Dirley da Cunha Jr. (2008), a doutrina de Jellinek posiciona o indivíduo em quatro situações distintas perante o Estado, que seriam: o *status subjectionis*; o *status negativus*; o *status positivus*; e o *status activus*. A) O primeiro, o estado de sujeição, aponta para situações nas quais o indivíduo tem deveres perante o Estado, como o pagamento de tributos, o dever de obediência às decisões judiciais e à lei. (O estado pode interferir no indivíduo) B) Ao *status negativus* corresponderiam os chamados direitos de liberdade ou direitos de defesa, consistentes numa esfera individual de liberdade imune ao *jus imperii* do Estado, que, na verdade, é poder juridicamente limitado. (SARLET, 2012) (O Estado não pode interferir no indivíduo). C) O *status positivus* do indivíduo o coloca na posição de exigir

do Estado prestações, que poderiam ser, segundo alguns aurores, (MENDES, 2009; SARLET, *op. cit*), divididas em prestações legislativas, em sentido amplo, e prestações materiais, aquelas nas quais se pretende que o estado, através de políticas sociais, garanta o acesso equânime a bens sociais e intervenha para reduzir a desigualdade (O Estado tem o dever de interferir no indivíduo). D) Jellinek ainda destaca o *status activus*, aquele no qual o indivíduo é visto como cidadão, na concepção clássica da política, da participação nas tomadas de decisões públicas. Aqui a relação que se dá é de interferência do indivíduo nas decisões do Estado: é a esfera que mais une do que separa, ao contrário das demais, o indivíduo do Estado, visto que se acolhe uma simbiose entre ambos². Todas as demais relações legitimar-se-iam politicamente, no Estado Democrático de Direito, apenas a partir da garantia aos direitos de cidadania, direitos políticos ou *latu sensu*, o direito de influência no processo de tomada de decisões públicas, que configurariam, em conjunto, o *status activus*.(O indivíduo tem o poder de interferir no Estado para formar e legitimar suas decisões políticas)³

Segundo pensamos, o direito à comunicação é direito de viés político, é pressuposto da cidadania e da possibilidade de participação do indivíduo no processo público de decisão. Deve ser tratado, portanto, através da hermenêutica própria dos direitos políticos, com garantias de pluralidade, diversidade de opiniões, acesso por parte da sociedade e demais princípios que contornam os institutos da participação política. Cuidaremos nas linhas a seguir de elaborar teoricamente a compreensão aqui introduzida.

2 DEMOCRACIA, MÍDIA E REPRESENTAÇÃO.

Tudo deve ser dito no plural: demandas, gostos, estilos, consumos, ideologias, ódios e amores. Numa sociedade democrática, as variadas estampas do ser humano se perdem numa plêiade de tentativas, incertezas e comportamentos variados. Dentro dessa Torre de Babel, a construção dos sentidos e valores mais legitimados depende de uma construção política. E ter a possibilidade de influenciar tais sentidos e valores ligados a todos os substantivos acima é

² Autores há, aparentemente com razão, que propõem a releitura da classificação como “direito de participação” Sempre lembrado por esta posição, conferir FARIAS (1996).

³ Não se olvida de posições como a defendida por SARLET, para quem o *status activus* representaria uma forma de expressão dos direitos de prestação. Entendemos, contudo, que se trata de universos completamente distintos, e por isso merecedores de categorias e processos hermenêuticos próprios. Enxergar os direitos de participação como direitos de prestação é colocar o indivíduo (ou sociedade) numa posição intrinsecamente passiva em relação à formação e processo decisório do Estado, mesmo esvaziando os processos de poder nele envolvidos. No limite, a própria configuração dos direitos à prestação é moldada de acordo com desenvolvimento dado aos processos decisórios, que são o objeto que se tenta transcrever com o *status activus*.

ter em mãos aquela que parece ser a definição mais básica e essencial de poder, que é ser capaz de determinar – de algum modo – o comportamento de outros. A comunicação social, como forma de exposição do tecido social interpretado, confere sentido aos fatos. Não todos os sentidos, mas algum deles: o sentido que quem comunica quer dar – é, portanto, meio de poder em potencial. Como meio de poder, e inserido numa sociedade democrática, deve ser pensado dentro dos parâmetros deste regime político, como igualdade, fiscalização e participação. Mais ainda: como propulsora dos valores e olhares de uma sociedade que, repita-se, é plural, deve ser-lhe atribuída a noção de representação, com a necessidade de inclusão do mais variados pontos de vista no debate político público.

2.1 O dissenso como natureza da democracia

Émile Durkheim forneceu à análise social interessantes categorias para estudar a sociedade moderna. Segundo o autor francês, pode-se distinguir sociedade mecânica e orgânica considerando o grau de diferenciação social e consenso nela existente. Nas sociedades mecânicas, os lugares e papéis sociais são mais claros, e o pertencimento dos indivíduos às regras tradicionais é nítida. O modo de vida urbano, que ressurgiu no mundo com revolução industrial é responsável por folgar os laços dos indivíduos entre si e destes com a noção de verdade comum o que caracterizaria as sociedades orgânicas (Durkheim, 2008).

Em verdade, a ausência daquele consenso característico das sociedades mecânicas seria da natureza do próprio regime democrático, de acordo com a evolução da teoria democrática. Num primeiro momento, como aponta Adam Przeworski (1994) a “democracia racional” do iluminismo não enxergava a possibilidade de conflitos na deliberação democrática. Assim o era porque se existia uma verdade geral, ontológica, e se os homens eram racionais a ponto de captar aquela vontade, não poderia se cogitar para outro caminho senão a convergência: “se os interesses societários fossem harmoniosos – a hipótese básica da teoria democrática do século XVIII – os conflitos não passariam de desacordo na identificação do bem comum” (1994:30), diz o autor, claramente fazendo alusão ao complexo pensamento de Rousseau.

Ao contrário, contudo, de abstrações apolíticas como vontade geral e uma sociedade civil monolítica, a democracia recebe e deve processar o inevitável dissenso que surge numa

sociedade agora plural. Nesse sentido, a filósofa política belga Chantal Mouffe (1996), lembra que o regime da democracia inviabiliza a identidade de sociedades tipicamente centradas na figura do rei, desnordeando os sentidos da verdade e as diversas colunas de sustentação social. Na sociedade democrática, o poder, a lei, o conhecimento, são expostos a uma indeterminação radical, e é caracterizada pela dissolução dos sinalizadores de certeza. Norberto Bobbio (1986), por seu turno, alertou para que, diferentemente do que imaginado pelo iluminismo oitocentista, não floresceu na democracia nada similar a uma vontade geral, racionalmente absorvida pela razão dos homens. Ao contrário, a “revanche dos interesses”, como ele coloca, desanuvia a ideia de que o debate público é forjado por intenções de benevolência social ou similares. A democracia é formada por grupos de interesses e as suas possibilidades, de acordo com a sua força (política, econômica, social) para garantir direitos e imposição. Arrebatando, deve se ressaltar, com Lefort e Gauchet (1971), que o gesto inaugural da democracia é o reconhecimento da legitimidade do conflito.

Para além disso, e sugerindo uma complexidade social ainda mais profunda, com maior diversidade de interesses e pautas específicas, argumenta-se que, enquanto nos estágios iniciais da democracia moderna a noção de identidade do sujeito sob o ponto de vista político era descrita através das relações binárias “Estado/povo” e “capital/trabalho”, o decorrer do século XX trouxe e avolumou aquilo que os autores tidos como pós-modernos denominam de descentramento do sujeito⁴. Aqui, segundo KUMAR (1997), “a identidade não é unitária nem é essencial, mais fluida e mutável, alimentada por fontes múltiplas e assumindo formas múltiplas”. O efeito quanto à ação política, ainda com o autor, é que “os partidos políticos cedem lugar a movimentos sociais baseados em sexo, raça, localização, sexualidade. As identidades coletivas de classe dissolvem-se em formas mais pluralizadas e específicas”. Ou ainda, segundo ROUANET (1992), numa imagem que se enquadra no texto, os binarismos tradicionais acima descritos são substituídos por “uma política que não é mais genérica, exercida pelo cidadão, mas a específica, de quem está escrito em campos setoriais de dominação – a dialética homem/mulher, antisemita/judeu, etnia dominante/etnias minoritárias.”

Assim, além de vivermos sob um regime político que tem como base aceitação e quiçá produção do dissenso, acompanhamos um processo social de maior pulverização das balizas coletivas, a gerar plúrimas demandas a serem processadas politicamente. Temos, portanto,

⁴ Cf. HALL, Stuart. Identidades culturais na pós-modernidade. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva; Guacira Lopes Louro. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006

uma gama bastante numerosa de grupos, interesses, pautas sociais, lutas políticas, e de valores variados que buscam sua aceitação, legitimidade e lugar na sociedade. Os meios de comunicação de massa detêm um papel dianteiro no equilíbrio ou desequilíbrio dos atores sociais, a depender de que forma este serviço público seja tratado – com ou sem uma perspectiva plural e democrática.

2.2 Hegemonia e construção política de posições sociais: o uso do *mass media* como instrumento de poder.

A disputa democrática é, portanto, intrínseca. E ela se dá em algumas arenas, alguns campos, e o campo dos meios de comunicação de massa, os quais tem a capacidade de operar em primeiro lugar a exposição dos fatos e a interpretação dos fatos e valores sociais, deve receber especial destaque. Caso o debate público e as representações sociais, majoritariamente apreendidas através destes meios, se deem de forma desequilibrada quanto à possibilidade de expressão, com uns grupos tendo o direito de se expressar e outros não, ou não o tendo simetricamente, certamente os valores sociais e interesses específicos defendidos por aqueles que detêm o palanque midiático vão sobressair sobre os demais.

A ausência de uma regulamentação dos meios de comunicação que garanta a pluralidade de ideias tem como consequência uma reduzida possibilidade/capacidade de participação dos grupos minoritários na esfera pública. Esse déficit no direito de expressão dos seus pontos de vista para o público redundará na marginalização do seu discurso, dos seus símbolos e na naturalização da sua posição subalterna, enquanto que o uso monopolista do direito de expressão pelos grupos que a detêm possibilitam-lhes ditar a agenda pública, atribuir verdades, defender e impor valores e naturalizar o seu domínio. Vale, nesse ponto, a citação a Venício LIMA (2011: 155)

“Todavia, o papel mais importante que a grande mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana – das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito), etc. – e, em particular, da política e dos políticos. É sobretudo através da grande mídia que a política é construída, adquire um significado.

A propósito disto, categorias de análise do sociólogo francês Pierre Bourdieu podem ajudar a compreender a questão. Ora, dito que uma sociedade democrática é um campo no

qual existem diversas opiniões, valores, sentimentos, ideologias, ou seja, um campo plural, aquele grupo que detiver maior capacidade/possibilidade de expressar os seus pontos de vista (e, ao mesmo tempo, reduzir a do outro) estabelece um *habitus* (uma cadeia de valores, grosso modo) que passa ser seguido por toda a sociedade, já que são os únicos canais de percepção que esta detém. Toda a sociedade, vale dizer: inclusive aqueles a quem os símbolos e valores defendidos militam contrariamente na disputa social, já que, considerando que os produtos oferecidos pelo campo político são instrumentos de percepção e expressão, a distribuição das opiniões numa população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção disponíveis e o acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos (BOURDIEU, 2001).

Assim, para que se compreenda a relevância da pluralidade da informação é necessário ter em mente a natureza conflituosa da sociedade, e que esta se manifesta em grupos de interesse que disputam entre si os bens e discursos sociais. Retirar a política da sociedade, transformando-a em um todo coeso e neutro é papel do discurso dominante, que procura unificar os valores sociais sob a sua própria ótica, naturalizando (despolitizando, portanto) o seu domínio.

Nesse sentido, como adverte Vogel (2003) o debate sobre a maior pluralidade no acesso aos meios de comunicação é parte da luta pela hegemonia política dos grupos em conflito na sociedade, à medida que a maior amplitude do espectro de valores políticos e sociais em circulação na sociedade dificultaria as estratégias de dominação simbólica empregadas por aqueles setores com maiores recursos materiais e cognitivos. Dessa forma, fundamental é o papel que o acesso plural à mídia - ao maior número possível de grupos sociais existentes na sociedade - exerce sobre o processo político. Ao participarem da elaboração dos discursos sobre a realidade social, os grupos sub-representados passam a enriquecer a sua capacidade cognitiva tanto de desenvolver propostas quanto de entender as estratégias simbólicas utilizadas pelos grupos em conflito.

O estabelecimento de uma democracia material depende fundamentalmente da possibilidade da expressão de valores existentes na sociedade de forma equitativa, dado que, se no Estado moderno de modelo político liberal nenhuma visão de mundo pode reivindicar a verdade, então é fundamental que os grupos em conflito na sociedade possuam os instrumentos (materiais e cognitivos) semelhantes para expressar suas divergências, criar

identidades comuns e influenciar a inclusão de certos temas na agenda pública (VOGEL, 2003).

2.3 Mídia e representação política

Até o momento, defendemos que a sociedade democrática é formada por uma variada segmentação de pontos de vista, e estes pontos de vista disputam entre si posições sociais. E que a *mass media* é o canal, por excelência, do desfile de diferentes concepções de mundo e interesses dos grupos da sociedade, e um desequilíbrio no acesso ao direito à comunicação resulta num desequilíbrio de forças na sociedade prejudicial à própria democracia. Neste tópico, sustentamos que os meios de comunicação em massa devem ser tratados de forma análoga à esfera pública institucionalizada (o melhor exemplo é o parlamento), e por conta disso a relação entre seu espaço e a sociedade deve ser o de representação política.

A democracia, no seu ideal, é direta. Cabe aos cidadãos, através da sua própria voz, adotar como correto aquilo que creem, diante daquilo que veem, e interferir pessoalmente nas escolhas de caráter público. Assim se deu nos seus primórdios atenienses, mesmo que sempre seja necessária a ressalva de que poucos eram de fato aqueles que gozavam de direitos de cidadania ativa. A representação, enquanto modo de se executar a democracia, nasce em razão de uma questão prática relevante, que é a dificuldade, senão impossibilidade, de se reunir um montante gigantesco de indivíduos politicamente capazes, simultaneamente ciosos de grande parte dos debates de interesse público, para que tomem partido acerca destes temas por meio do voto, quase que diariamente. A política, sendo ela desde sempre usualmente desenvolvida através de grupos, encontrou na representação a saída para retirar a vontade direta sem retirar a democracia formal. Desta forma, os grupos sociais elegem representantes, que servem como suas vozes nos fóruns de debates e decisões públicas, advogando, em tese, as posições defendidas pelos que lhe conferiram o mandato.

Nas arenas parlamentares, próprias do regime democrático, a representatividade atende também pelo nome de proporcionalidade, sistema eleitoral que procura conferir à casa legislativa o mais fiel retrato possível da diversidade presente na sociedade. O espaço público institucional, esta é a mensagem, deve ser tão plural quanto o meio em que se desenvolve.

E da mesma maneira como a impossibilidade de tomada direta de decisões pelo povo torna imprescindível a representação parlamentar, a impossibilidade de uma discussão pública

envolvendo a todos gera a necessidade da representação de diferentes vozes da sociedade no debate público. E o grande canal das discussões sociais são os meios de comunicação de massa.

Por isso, parece razoável propor, como o fazem alguns autores, que há uma evidente semelhança teleológica entre o espaço público institucional (fóruns, parlamentos, tribunais), e aquele desenvolvido através dos meios de comunicação de massa. (MIGUEL, 2014; VOGUEL, 2013). Esta percepção decorre uma forma ampliada de se enxergar o poder, que considera não apenas o processo de tomada decisão, mas também a formação da agenda pública e do debate público (MIGUEL, 2014). Não seria nada ousado afirmar que parte considerável da agenda pública é desenvolvida nos meios de comunicação, quando não exclusivamente pautada e orientada por ele, sendo as instâncias deliberativas, como os parlamentos, meros receptores das suas ações. Segundo o mesmo autor citado, a questão da formação da agenda pública se dá mais pelo que não é dito do que pelo que é mostrado de fato na mídia. Noutra dizer, na democracia representativa, a exclusão política toma a forma de silêncio.

Em síntese, a importância da compreensão dos meios de comunicação como esfera pública de representação política pode assim ser colocado:

Entender os meios de comunicação como uma esfera de representação política é entendê-los como espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e dos projetos dos grupos em conflito na sociedade. Isso significa que o bom funcionamento das instituições representativas exige que sejam apresentadas as vozes dos vários agrupamentos políticos, permitindo que o cidadão, em sua condição de consumidor de informação, tenha acesso aos valores, argumentos e fatos que instruem as correntes políticas em competição, e possa formar, de modo abalizado, sua própria opinião política. É o que se pode chamar de “pluralismo político” da mídia. Mas significa também, sobretudo em sociedades estratificadas e multiculturais, permitir a disseminação de visões de mundo associadas às diferentes posições no espaço social, que são a matéria-prima na construção das identidades coletivas, por sua vez, fundadoras das opções políticas. É o que vou chamar de “pluralismo social” (...) Assim, é importante assinalar a necessidade de que os meios de comunicação representem de maneira adequada as diferentes posições presentes na sociedade, incorporando tanto o pluralismo político quanto o social (MIGUEL, op. cit., p. 122-123).

2.4 Direito à comunicação como direito político.

“A condição básica para a realização dos direitos políticos da cidadania no mundo contemporâneo é a existência de um mercado de mídia policêntrico e democrático, vale dizer, garantia para que cada um possa exercer plenamente seu direito à comunicação”. (LIMA, 2011: 215).

A essa altura parece claro que a proposta conceitual aqui defendida liga diretamente direito à comunicação aos direitos políticos, como foi bem resumido na citação acima. Ser condição ou mesmo núcleo deste direito – ou seja, o direito à comunicação sendo entendido como direito político – requer, contudo, uma compreensão mais alargada dos conceitos de poder e política, que aparentemente a literatura jurídica ainda não conseguiu absorver. Se as relações de poder estavam basicamente centradas no Estado, elas hoje se diluíram para o seio da sociedade, e numa estrutura democrática a política aparece como participação e voz não apenas no processo eleitoral, mas na construção da agenda pública que precede os eventos decisórios e a própria promoção das normas e valores sociais que regem os mecanismos de funcionamento da sociedade.

A literatura constitucional mais conhecida, de fato, foca no plano institucional dos direitos políticos. José Afonso da Silva (2004: 344) os considera como sendo “as prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade de gozo desses direitos”. Consoante ensina Pinto Ferreira (1989:288-289), direitos políticos “são aquelas prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e comando do governo”.

Se o conceito de direitos políticos encontra uma construção, sob o prisma jurídico, pouco refletora da ampliação das próprias noções de poder e representação, o conceito de cidadania, por outro lado, parece ser mais bem trabalhado naqueles sentidos. Num primeiro momento, aparece ainda vinculado essencialmente à ideia de participação no processo formal de construção do governo. Nesse sentido a cidadania seria, como em Atenas, um *status* adquirido pelo indivíduo de participar da formação do governo. A “prerrogativa que se concede aos cidadãos, diante da verificação de certos requisitos legais, para enfim poderem exercer os seus direitos políticos e conseqüentemente virem cumprir os deveres cívicos” (TAVARES, 2007:719).

É possível, contudo, enxergá-lo de forma mais alargada. A noção de cidadania construída por Hannah Arendt, como “direito a ter direitos” (LAFER, 1997) é um ponto de

partida substantivo para compreender um viés da cidadania como o acesso aos bens produzidos na sociedade. Segundo essa visão, a ela

implica na participação ou a qualidade de membro da comunidade, pelo que formas distintas da comunidade política acarretam diferentes formas de cidadania. Nesse sentido, tem-se que, por exemplo, no estado social de direito a cidadania abrange, além de direitos civis e políticos, o gozo de direitos econômicos, sociais e culturais (GONÇALVES, 2005:504).

Assim, fazer parte da “cidade” não significa apenas ser sujeito participante das suas decisões, mas usufruir dos bens que determinada comunidade tem a oferecer. Outro ponto vista, não tão distante, mas um novo olhar sobre participação, traz Venício Lima (2011: 219-220) , ao remeter a uma divisão histórica da cidadania apoiado na literatura de T.H. Marshall – que, inclusive, assemelha-se à conhecida divisão por gerações, dos direitos fundamentais. A cidadania civil teria como princípio básico a liberdade individual. A segunda é a cidadania política, que tem como princípio básico o direito à informação e que significa participar do exercício do poder público tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto. A sua garantia é dada pela existência de partidos políticos consolidados, por um conjunto de novas institucionalidades, constituídas por diferentes movimentos sociais, mas sobretudo, por um sistema de mídia policêntrico. É esse sistema que, segundo a doutrina liberal, deve informar e formar uma opinião pública autônoma, periodicamente chamada a escolher os seus representantes em eleições livres para constituir o governo consentido. A terceira dimensão seria encampada pela justiça social e por políticas públicas de acesso ao direito à comunicação.

Em todos os casos, tomando por base a noção de direito políticos mais restrita ou acompanhada do desenvolvimento do conceito de cidadania, o fim básico dos direitos políticos é de interferir nos assuntos públicos, ou participar do público. Há uma intersecção visível entre o seu sentido e a teleologia do direito à comunicação à medida que ambos possibilitam o exercício da participação na vida pública. No limite, mesmo aquele que exerça direito político ativo, pode ter menos influência nas decisões públicas do que aquele que detém o direito ativo à comunicação. É um diagnóstico que poucos desafiarão, daí que parece surgir como interessante uma maior aproximação entre os institutos. A noção de poder e política até aqui utilizada se vale dos conceitos de poder simbólico, representação e inclusão da formação da agenda enquanto ato estrutural de poder. Devemos deixar aclarada a simbiose

entre estas perspectivas para a defesa da conexão entre os direitos subjetivos fundamentais em análise.

O campo político está ligado à aquisição e ao exercício do poder político através do uso, dentre outros, do poder simbólico. O exercício do poder político depende do uso do poder simbólico para cultivar e sustentar a crença na legitimidade. Como dito, o poder simbólico age na naturalização das relações de dominação, na construção de uma hegemonia pretendida como a-histórica. Para exercer esse poder, é necessária a utilização de vários tipos de recursos, mas, basicamente, usar a mídia, que produz e transmite capital simbólico. E este “se transformou no bem mais precioso que um político pode ter e a mídia passa a ser a arena privilegiada em que são criadas, sustentadas ou destruídas as relações do campo político” (LIMA, 2011:217-218).

A comparação que é feita entre o campo político institucional e a mídia (tida, também, como campo poder) não pode, por isso, deixar de considerar a relativa dependência que o primeiro criou da segunda. Como já foi dito, a formação da agenda, e a formação dos valores sociais, são momentos prévios e indissociáveis dos mecanismos de poder. No momento de votar, ou realizar demais escolhas da vida em sociedade, já há uma indicação para determinados valores, que filtram, ou editam diversas das opções existentes. E quem assume o papel de editor? Para Miguel (2014:119), embora diversos grupos sociais pretendam ver suas pautas no palanque “quem ocupa a posição central são os meios de comunicação em massa, conforme tem demonstrado a ampla literatura sobre a chamada agenda-setting”. Desta forma, “os grupos de interesse, mesmo os representantes eleitos, na medida em que desejam introduzir determinadas questões na agenda pública, têm que sensibilizar os meios de comunicação” (*idem*:120).

Com efeito, quando se coloca a questão da formação da agenda pública como a própria porção do poder da sociedade, a própria noção de política deve ser transferida do plano apenas institucional/estatal, para as fontes de produção dessa força social. Nesse momento é que podemos incluir os meios de comunicação de massa. Nas sociedades contemporâneas, eles detêm quase monopólio da difusão de informações de discursos e de representações simbólicas do mundo social. “Na medida em que o debate público não se limita a fóruns formais como o parlamento, mas deve alcançar o conjunto da sociedade é evidente que a mídia passa a desempenhar uma função-chave” (*idem*).

Por fim, se a mídia (1) é, nas sociedades contemporâneas, o principal instrumento de difusão das visões de mundo e dos projetos políticos, ou seja, o local em que estão expostas as diversas representações do mundo social, associadas aos diversos grupos e interesses presentes na sociedade; (2) e se são estes valores que vão formar e hierarquizar a agenda pública, que irão influenciar, mesmo manejar as ações dos poderes políticos formalmente instituídos (3) torna-se um grave problema para os direitos de participação política, de cidadania e, no fim e ao cabo, para a democracia, a inexistência, nos meios de comunicação, de um discurso tão plural quanto forem as vozes da sociedade. A má distribuição de espaço midiático para que a diversidade inerente à democracia encontre eco social retira dos indivíduos a sua capacidade de interferir eficazmente na sociedade, o que abala, por questão semântica, seus direitos políticos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6º ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1986.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. **Direito à comunicação e democratização no Brasil**. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, P.E.M.; PIERANTI, Otávio P. (Orgs.). Democracia e regulação dos meios de comunicação em massa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução de Eduardo Brandão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1996.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como um direito humano: um conceito em construção**. Dissertação (Mestrado em comunicação). – Programa de pós-graduação e pesquisa em comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GONÇALVES, Kildare. **Direito Constitucional**. 11ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

HALL, Stuart. **Identidades culturais na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva; Guacira Lopes Louro. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006

INTERVOZES; SÃO PAULO (Cidade). **Oficinas formativas. Liberdade de expressão e direito à comunicação**, 2014.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

_____. **Ideia é relançada 30 anos depois**. Observatório da Imprensa, 21/10/2008, edição 508. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia-e-relancada-30-anos-depois>> Acesso em: 01 de Fevereiro de 2015.

_____. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. – São Paulo: Paulus, 2011 (Coleção Comunicação)

MENDEL, Toby. **Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado**. – Brasília: UNESCO, 2011.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão**. Séries Debates CI, Nº 8. UNESCO, 2011.

MIGUEL, L. F. **Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia**. In: XIII Encontro Anual da COMPÓS, 2004, São Bernardo do Campo. XIII Compós. São Bernardo do Campo: Compós, 2004. v. 1. p. 1-12.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Relume-Dumará: Rio de Janeiro, 1994.

RAMOS, M. C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In MARQUES DE ROUANET, Sérgio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

