



## ESTADO, IMPRENSA, INFORMAÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS

Mariângela Haswani<sup>1</sup>

**RESUMO:** A carta constitucional em vigor no Brasil define o Estado como democrático de direito e, portanto, tutor dos direitos fundamentais (individuais, sociais e difusos) dos seus cidadãos. A informação pró ativa e amplamente disseminada do Estado se constitui em garantia desses direitos, especialmente aqueles de preservação da vida. Hoje, porém, o papel de promotor da transparência e de fonte dessas informações tem sido protagonizado pelos meios de comunicação de massa, especialmente em seus programas jornalísticos. O artigo questiona: quando se trata da informação como garantia de direitos, tem a imprensa desempenhado o papel que o Estado não assume?

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação Pública; Direitos Fundamentais; Estado; Garantia de Direitos.

---

<sup>1</sup> Docente da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: haswani@usp.br

As garantias dos direitos fundamentais possuem vínculos com as mais variadas áreas do conhecimento e constituem um leque amplo de análise. No campo da Saúde a relação direitos/informação fica mais evidente. É o caso, a título de exemplo, dos trabalhos disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde do governo brasileiro que tem como tarefas a coleta, o processamento e a disseminação de informações sobre saúde. Conforme perfil apresentado no site<sup>2</sup>, a missão da instituição é “prover os órgãos do Sistema Único de Saúde (SUS) de sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle do Sistema Único de Saúde”. Isso ocorre por meio da manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado daqueles órgãos.

São muitos os organismos que alimentam essas bases de dados; uma delas é a Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa). Criada a partir de iniciativas da Organização das Nações Unidas, atua no complexo sistema de relações institucionais em que ocorrem o processamento e a utilização das informações sobre saúde. Compreende vários mecanismos de gestão e financiamento e envolve: estruturas governamentais nos três níveis de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS); o IBGE, órgão coordenador do sistema brasileiro de geografia e estatística; outros setores da administração pública que produzem dados e informações de interesse para a saúde; instituições de ensino e pesquisa; associações técnicas científicas e as que congregam categorias profissionais ou funcionais; e organizações não governamentais.<sup>3</sup> Uma parte das informações, disponibilizadas nas bases de dados, tem como alvo restrito instituições ou pessoas envolvidas profissionalmente com as questões da saúde; outra parte contém informações de interesse para todos, desde que traduzidas para uma linguagem apropriada à heterogeneidade dos diversos públicos. Elas compõem um rico acervo que o Estado não faz chegar à sociedade, com a atitude pró ativa e acessível a todos os cidadãos. Esse papel tem sido desempenhado pelos meios de comunicação de massa que, quando decidem incluir em suas pautas os temas de interesse coletivo,

---

<sup>2</sup> [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

<sup>3</sup> [www.ripsa.org.br](http://www.ripsa.org.br)

prestam o serviço que os contribuintes pagam ao Estado para receber: situação do trânsito, dúvidas na declaração do imposto de renda, alertas sobre doenças contagiosas, orientações para obtenção de aposentadoria, período de matrícula de estudantes no ensino básico, prazos e condições para obtenção de benefícios do Prouni, entre outras centenas de informações chegam a toda a sociedade nos programas de rádio e TV, em jornais e revistas e seções noticiosas de sites de interesse geral.

### **Estado democrático de direito**

Os estudos do ente Estado desenvolvem-se em diversos campos do conhecimento e, não obstante a existência de conflitos e divergências entre as correntes teóricas, é unanimidade o reconhecimento da sua complexidade conceitual.

O ponto de vista das leis, bastante comum entre os estudiosos, é o que nos interessa de modo especial. Bobbio escreve que “as primeiras histórias das instituições foram histórias do direito, escritas por juristas que com frequência tiveram um envolvimento prático direto nos negócios do Estado”. Hoje, a história das instituições, emancipada da história das doutrinas, amplia o estudo dos ordenamentos civis dirigindo suas reflexões para situações concretas, em períodos determinados. Permite, assim, descrever a evolução do Estado na passagem de feudal à monarquia absoluta ou do aparato administrativo, “através do qual pode-se reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo”(2007, p. 54).

Com Georg Jellinek e sua *Doutrina geral do Estado*, de 1910, as teorias do Estado passaram a adotar uma distinção entre doutrina sociológica e doutrina jurídica do Estado, distinção esta que se tornara necessária após a tecnicização do direito público e a figura do Estado como pessoa jurídica, derivada da própria tecnicização. A reconstrução do Estado como ordenamento jurídico não anulou o fato de o Estado ser também, por intermédio do direito, uma forma de organização social e, desse modo, não poderia ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes. Evidencia-se, aí, a necessidade de uma distinção entre o ponto de vista jurídico — “a ser deixado aos juristas que, de resto, tinham sido por séculos os principais artífices dos tratados sobre o Estado” — e o ponto de vista sociológico, que deveria valer-se das contribuições dos sociólogos, dos etnólogos, dos estudiosos das várias formas de organização social: uma

distinção que não podia ser percebida antes do advento da sociologia como ciência geral que englobava a teoria do Estado.

Essa distinção motivou também Max Weber a reconhecer e sustentar a necessidade de diferenciar o ponto de vista jurídico do sociológico. Para tanto, inaugurou o tratamento de “sociologia jurídica”, da qual é considerado um dos fundadores. Defende que “quando se fala de direito, ordenamento jurídico, norma jurídica, é necessário um particular rigor para diferenciar o ponto de vista jurídico do sociológico”; uma distinção que ele reconduz à diferença entre a validade ideal, de que se ocupam os juristas, e a validade empírica das normas, de que se ocupam os sociólogos. Bobbio comenta que, para Weber, essa distinção “era uma premissa indispensável para deixar claro que ele se ocuparia do Estado como sociólogo e não como jurista”. Esse posicionamento resulta em um capítulo da teoria dos grupos sociais, entre os quais estão os grupos políticos que se tornam Estados (“modernos”).

No campo da Sociologia do Estado, a teoria marxista e a teoria funcionalista destacam-se das demais não apenas pelas suas diferenças inconciliáveis nas concepções de ciência e método, mas, principalmente, pela maneira como compreendem o Estado no sistema social. A teoria funcionalista, representada principalmente por Talcott Parsons, preconiza a conservação social, com as mudanças ocorrendo no interior do sistema, sem rupturas abruptas, a partir de ajustes que o próprio sistema seja capaz de absorver. Portanto, ocorrem mudanças nas relações entre Estado e sociedade, mas o sistema permanece o mesmo. Na teoria marxiana, representada pelo pensamento de Karl Marx, a grande mudança apresenta uma ruptura com o sistema vigente, criando, com avanço qualitativo, um novo sistema.

Nenhuma das duas teorias obteve hegemonia, na atualidade, cedendo lugar à representação sistêmica do Estado que, segundo Bobbio, é perfeitamente compatível com as teorias marxista e funcionalista porque propõe um conceitual “para analisar como as instituições políticas funcionam, como exercem a função que lhes é própria, seja qual for a interpretação que delas se faça” (2007, p. 60).

Nas últimas três décadas, estes fundamentos das relações de poder entre Estado e sociedade vêm passando por transformações significativas, capazes de alterar alguns dos preceitos consagrados na área.

A globalização trouxe consigo mudanças no perfil dos Estados, que passam, progressivamente, a delegar atribuições para as organizações privadas do mercado e do terceiro setor (Matias, 2005). O advento da Agenda 21 — que distribui entre Estado, mercado e organizações não governamentais a responsabilidade pela sobrevivência do planeta — põe em pauta uma nova categoria de direitos, os difusos, não mais delimitando grupos sociais ou públicos específicos, mas toda a coletividade (Fiorillo, 2000). A concepção do *Welfare State*, em que apenas o Estado paternalista e assistencialista respondia pelo bem-estar social, tem sua ordem sócio-administrativa profundamente modificada, abrindo caminho para a era da *Welfare Society*, em que a sociedade civil toma para si a discussão e a deliberação sobre as causas coletivas:

A crise do *Welfare State*, que não está mais em condições de conter os interesses particulares dos diversos grupos e a conseqüente atenuação das ideologias políticas tem como efeito um desenvolvimento do empenho e das energias dialéticas atrás da individuação e a atuação da atividade governativa. A cultura política se mostra, de fato, frágil, incapaz de valorizar os objetivos de interesse mais geral, concernentes àqueles setoriais e/ou privados, de animar as massas na perseguição de uma satisfação comum. (Donati, 1993, p. 265, apud D'Ambrosi, Giardina, 2006, p. 17)

Esta lacuna passa a ser ocupada pelo voluntariado, pelo associativismo social, porque, conforme D'Ambrosi e Giardina, é só por meio dessas formas que o sujeito privado readquire a sua dignidade de cidadão como membro de uma comunidade. A sociedade civil muda, reúne-se em redes de relações intersubjetivas, voluntárias, espontâneas, gratuitas, busca espaços de gestão e não só reivindicativos, para finalidades comuns de bem-estar, materiais e espirituais, traçando, segundo Ardigó (1993, p. 77), a diferença entre *Welfare State* e *Welfare Society*.

É evidente que nesta nova concepção do *Welfare*, hoje entendido como *Welfare Community*, a troca de recursos entre público e privado e a criação das redes de solidariedade em torno da problemática e das questões particularmente complexas — especialmente em algumas áreas de intervenção pública — tornam os instrumentos indispensáveis nas decisões conscientes, as linhas de respostas qualitativamente melhores e, enquanto isso, são pré-condições para ativar indiscutíveis formas de inclusão social. Todo este processo tem início na comunicação de leis e serviços, promovida pelo Estado – neste ponto está o fundamento principal do presente texto.

Todas as variáveis mencionadas anteriormente podem interferir, de algum modo, na consecução da comunicação pública estatal. Mas, considerando a necessidade de adoção de um conceito-síntese, tomamos o apresentado por Dallari, que contempla aspectos jurídicos e não jurídicos: Estado é “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (2003, p. 118). Estão aí implícitas, segundo o autor, as noções: de poder (em “soberania”), de politicidade (em “bem comum”) e de limitação da ação jurídica e política do Estado (em “determinado território”).

Na literatura sobre teoria do Estado verifica-se a estreita correlação entre direitos fundamentais, constitucionalismo e Estado de Direito. Conforme Bonavides,

toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da constituição, e ambas — a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da Constituição — a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da cidadania (2003, p. 581).

O Estado de Direito tem origem liberal, sustentada pela necessidade de limitar o poder do soberano. Ao ver de Silva Telles, o Estado de Direito é aquele “em que os direitos considerados os fundamentais do homem são explicitamente reconhecidos, assumindo o Estado, de maneira institucionalizada, o dever de ampará-los pelo império da lei” (1977, p. 121). O Estado de Direito visava assegurar liberdade em face do administrador público, impondo-lhe a maior abstenção possível, no concernente ao trato com particulares: a mínima intervenção estatal. Como garantia, apresentava os traços da legalidade (na submissão de todos ao ato formal emanado da função legislativa), da tripartição das funções do poder estatal — vinculando o exercício de cada uma delas a organismos independentes e harmônicos entre si — e do enunciado de direitos e garantias individuais e políticos.<sup>4</sup>

No entanto, a igualdade teoricamente proporcionada pela natureza abstrata da norma jurídica acabou por gerar maior aumento das desigualdades sociais: o sistema ditatorial anterior, em que o Estado tudo podia, foi substituído por outro, igualmente forte, estratificado por classes sociais e alicerçado no poder econômico. O indivíduo

---

<sup>4</sup> José Afonso da Silva (2001, p. 117) considera estas premissas básicas como conquistas do pensamento liberal, mantidas até hoje entre os postulados do Estado de Direito.

não mais contava com mecanismos de defesa em face das forças econômicas de entidades privadas porque ao Estado já não era permitido intervir nessas relações.

Essas desigualdades atçaram os movimentos sociais, notadamente entre o final do século XIX e o início do século XX, e o enfoque dado ao indivíduo pelo liberalismo não correspondia aos anseios dos movimentos sociais, cujos interesses transcendiam a esfera privada (Lenza, 2003, p. 24). Esses interesses deveriam ser reconhecidos pelo ordenamento jurídico, sob risco de abrir um abismo entre o direito e a realidade social, colocando em xeque mate o papel do Estado de regrador da vida em sociedade.

Ficou evidente a necessidade da intervenção do Estado nas relações econômica e social, a fim de lhes dar maior justeza e de viabilizar a isonomia, de modo que as liberdades públicas “passaram a ser também aquelas que, para serem exercidas pelos cidadãos, exigem a interferência do Estado na defesa do trabalho contra a agressividade do Capital” (Telles, op. cit, p. 122). Então, coube ao Estado “sobrepor-se ao individualismo e ‘policar’ as relações entre os súbditos, graduando os direitos de cada um pelas conveniências cumulativas, da comunidade e das pessoas, do Estado de Direito e da sociedade que ele protege” (Calmon, 1947, p. 282).<sup>5</sup>

---

53

Surgiram, dessa premissa, as bases do chamado Estado Social de Direito, em que se afirmaram os direitos sociais e criaram-se estruturas para a consecução dos objetivos da justiça social, para a formação do Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Os objetivos desse Estado Social de Direito não chegaram a termo. A diversidade de interpretações do vocábulo **social** levou a uma proliferação de sistemas políticos e ideológicos tão antagônicos quanto o comunismo e o nazifascismo, em que a participação popular era repudiada ou condicionada a servir ao regime imposto pelos novos “soberanos”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que a atribuição da busca do bem-estar como finalidade do Estado não pretendia excluir a proteção à liberdade, mas somar a ela a igualdade. Porém, “a preocupação com o bem-estar tem levado ao sacrifício da

---

<sup>5</sup> Uma obra que retrata bem essa evolução do Estado não intervencionista para o chamado Estado social é de Orlando Gomes (um dos mais respeitados civilistas do século passado e ainda hoje festejado) em seu *Transformações gerais dos direitos das obrigações*. Embora cuide de matéria civil, portanto, eminentemente de direito privado, vale a sua leitura pelo retrato que dá quanto ao envolver entre os dois Estados, como consequência da evolução da própria sociedade, das relações negociais e, por causa da intensificação e complexidade destas, da necessidade de alguma intervenção estatal, retirando o Estado do absentismo liberal. (Comentário de Nelson Nakamura)

liberdade. A intervenção do Estado no domínio econômico e social vem, de mais em mais, restringindo a autonomia individual. Multiplicando os controles e as regulamentações, tende a sufocar a capacidade humana de inovar, criar, experimentar, empreender”. (1979, p. 18).

Detectou-se, então, a necessidade imprescindível da participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas como único recurso de assegurar-se a efetivação da igualdade. E, com ela, a noção de Estado Democrático de Direito, que traz como pressuposto a participação efetiva do povo na formação e na administração da coisa pública.

O chamado “princípio da legalidade” ou “reserva legal” é outro componente importante do Estado Democrático de Direito e, após um longo processo histórico, nasceu para evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado. Para isso, era necessária uma abertura política, negada sistematicamente nos regimes totalitários ou nos monocráticos. Com os ideais do Iluminismo vieram, também, mecanismos de efetiva limitação ao poder punitivo estatal, entre eles o princípio da legalidade. Segundo Francisco de Assis Toledo

O Princípio da Legalidade constitui uma real limitação ao poder estatal de interferir na esfera das liberdades individuais. Tal princípio possui dois pesos e duas medidas. A Reserva Legal permite aos particulares a liberdade de agir e todas as limitações, positivas ou negativas, que deverão estar expressas em leis. Entretanto, aos agentes públicos, o mesmo princípio se torna adverso. [...] O Estado, na ausência das previsões legais para seus atos, fica obrigatoriamente paralisado e impossibilitado de agir. A lei para o particular significa "pode fazer assim" enquanto para o poder público significa "deve fazer assim" (1994, p. 17).

José Afonso da Silva cuida do princípio da reserva legal sob outro aspecto, afirmando que o Estado sujeita-se, sim, ao império da lei, “mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.” (2001, p. 125).

No seio dos princípios desse Estado Democrático de Direito — e, dentro dele, no Princípio da Legalidade — que tem lugar a defesa da comunicação estatal pró-ativa como garantia de direitos constitucionais.

## Considerações sobre o universo dos direitos

Sinais de ações consideradas as primeiras declarações de direitos situam-se no período de declínio da Idade Média, quando súditos ingleses criaram os **direitos imemoriais**, que não eram criados e concedidos pelo soberano, mas baseados em antigas tradições do reino. Por não terem sido outorgados pelo rei, não poderiam ser por ele revogados: apenas deveria reconhecê-los e assegurá-los. No entanto, os documentos<sup>6</sup> que registram esses direitos não constituíram, formalmente, declarações de direitos: De ingleses com ingleses, mais eram pactos com o rei do que declarações ante o rei. Na França ocorreu um movimento semelhante, de direitos dos súditos contra o rei, mas tratados como fórmula de raciocínio político; os **direitos naturais** eram derivados da própria natureza humana e não outorgados pelo soberano. Para a dupla finalidade de dar conhecimento e garantir os direitos naturais do ser humano, surgiu formalmente a **declaração de direitos** que, junto com a divisão dos poderes, se tornou parte indispensável das constituições escritas, para garantir os direitos fundamentais dos súditos.

A partir da Revolução Francesa, as declarações de direitos passaram a ter duas abordagens distintas, que podem vir parcial ou totalmente superpostas: direitos humanos e direitos fundamentais.

Para Bobbio (1992), direitos humanos têm dimensão histórica e reativa e, por não serem produto da natureza, mas da civilização humana, são mutáveis, suscetíveis de transformações e ampliações, à guisa dos estímulos do desenvolvimento. Nesse cenário, a Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser tomada, em relação ao seu conteúdo, os direitos proclamados, um ponto de parada num processo de modo algum concluído. Os direitos elencados na Declaração não são os únicos possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração, após a tragédia da Segunda Guerra Mundial. Ciochetti de Souza complementa que os direitos humanos são aqueles reconhecidos em normas internas e em documentos internacionais e independem de qualquer vinculação do

---

<sup>6</sup> O principal registro desses direitos está na *Magna Charta Libertatum*, a Grande Carta das Liberdades, assinada em 1215 pelo rei João Sem Terra, depois confirmada várias vezes por sucessivos soberanos. Houve outros documentos de defesa dos direitos, como a *Petition of Right*, de 1627, o "*Habeas corpus*" Act, de 1679, culminando com o *Bill of Rights*, de fevereiro de 1689.

indivíduo com determinada ordem constitucional. Refletem, daí, posições jurídicas subjetivas, com validade supranacional (2007, p. 26).

Tem-se, daí, que o conceito de direitos humanos é mais amplo, se comparado aos direitos fundamentais, porque contempla direitos naturais e valores básicos em constante transformação e que demandarão diferentes exigências (de liberdade, dignidade e igualdade) em cada momento histórico. Os direitos fundamentais expressam normas positivadas pelo ordenamento jurídico interno, notadamente na Constituição, que lhes confere maior estabilidade e segurança jurídica. Na síntese de Gomes Canotilho, “*direitos do homem* são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jurisnaturalista-universalista); *direitos fundamentais* são os direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente”, constituindo “direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta” (1992, p. 529).

Para Ciochetti de Souza, os direitos são bastante sensíveis a fatores ambientais, como o avanço tecnológico, a ideologia, a modalidade e a forma de Estado, as espécies de valores e princípios consagrados pelas normas jurídicas, acima de tudo pelo texto constitucional (2007, p. 25).

Alguns estudiosos dos direitos (Silva, 2001; Barros, s/d; Bonavides, 2003) adotam, como modelo didático, o termo “geração de direitos”, empregado por Karel Vasak durante uma palestra, em 1979 e que, sobrevivendo às críticas, continua em uso. A **primeira geração**, dos **direitos civis**, é fundamentada na liberdade (*liberté*). Quando esta ideologia liberal deu lugar aos brados da questão social, originada no capitalismo selvagem do século XIX, nasceu a **segunda geração**, a dos **direitos econômicos, sociais e culturais**, buscando a igualdade social (*égalité*). No século XX, a partir de hecatombes e holocaustos, a **terceira geração**, dos **direitos de solidariedade** e de **fraternidade** (*fraternité*), conquistou seu espaço no plano do direito internacional. Essa terceira geração tem forte caráter comunitário, contemplando o direito: à paz, ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao meio ambiente sadio ou ecologicamente equilibrado. Segundo Barros, diuturnamente vêm sendo acrescidos outros direitos (à alimentação

básica, à educação fundamental, à saúde física etc.), que cada vez mais se tornam **direitos de todos**.

As gerações de direitos de Vasak despertaram inúmeras reações entre os estudiosos, mas a maioria concorda que as novas gerações de direitos incorporam os pressupostos das gerações anteriores. Desse modo, os direitos de primeira geração não desaparecem, mas se adaptam aos preceitos da segunda geração, e assim sucessivamente. Alguns autores têm apresentado a projeção de uma quarta geração de direitos, que incluiria os direitos à informação, à democracia direta e ao pluralismo; essa hipótese, porém, não encontra eco na comunidade acadêmica até o momento.

As transformações ideológicas ocorridas após a Segunda Guerra Mundial geraram uma categoria de interesses que vai além da tradicional discussão entre interesse público (de titularidade do Estado) e interesse privado (de titularidade do indivíduo). São temas que não se encontram no plano privado, dizem respeito à coletividade, mas não chegam a constituir interesse público (público como estatal) (Cappelletti, 1988). Na atualidade, a doutrina jurídica denomina esses interesses como **metaindividuais**. E dessa perspectiva nasce uma nova categoria de direitos, os **direitos difusos**, já contemplados na constituição brasileira de 1988 (Art. 129, III), mas que só no Código de Defesa do Consumidor, também do Brasil, ganhou uma definição específica, como se lê no seu artigo 81:

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Para melhor explicar essas propriedades, Celso Fiorillo (2004) toma como exemplo o ar atmosférico: se estiver poluído, não temos como precisar quais seriam os indivíduos afetados por ele. Mesmo com um território delimitado pela poluição, as pessoas — ainda que não tendo qualquer relação jurídica entre si — estariam interligadas pela mesma circunstância, ou seja, seriam afetadas pelos malefícios do ar poluído.

Os fundamentos até aqui apresentados, mostram a relação entre direitos e a necessidade de leis que os explicitem. No Estado de Direito, é indispensável que

estejam declinados como direitos fundamentais na Constituição e, ao mesmo tempo, tenham declaradas as suas garantias. Segundo Barros, a ideia-força da garantia dos direitos determinou o constitucionalismo em seu princípio histórico e, conseqüentemente, converteu-se em um dos seus princípios culturais, político e jurídico. Tal como o proclamou, na França, o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”<sup>7</sup>. Isso significa que (1) os direitos aí garantidos são os adquiridos pelo homem e pelo cidadão sob o abrigo da Constituição; e (2) não há Constituição sem essa garantia dos direitos.

As Constituições contemporâneas trazem para o primeiro plano os direitos e garantias individuais, iniciam-se pelo enunciado destes, “o que demonstra”, conforme Reale (1994, p. 339), “que, no Direito atual, os poderes dos Estados são estatuídos em função dos imperativos da sociedade civil, isto é, em razão dos indivíduos e dos grupos naturais que compõem a comunidade. Por outras palavras, o social prevalece sobre o estatal. Esta é a orientação seguida na Constituição de 1988”. Os direitos individuais passam a ser tratados com grande amplitude. Além dos direitos de *cidadania*, entram em cena também os *direitos sociais*, desde os que protegem a vida até os relativos à comunicação.

Trata-se, aqui, de demonstrar que a maioria dos direitos positivados na Constituição apenas é passível de realização se houver o concurso da comunicação pró ativa do Estado ou, no mínimo, da informação estatal como sua garantia. Hoje, no Brasil, essa pro atividade tem sido protagonizada pelos meios de comunicação, principalmente pela imprensa.

---

<sup>7</sup> Cf. DUGUIT L.; MONNIER H.; BONNARD R. *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. 7. ed. por Georges Berlia. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952. p. 3. Apud BARROS, 2008.

## Da publicidade do Estado à publicidade jornalística

No presente trabalho, a opção é pelo estudo da ideia de **publicidade** como ato de disseminar informações, tornar público e, ao que tudo indica, o núcleo da reflexão aqui proposta: a informação pró-ativa, originada no Estado, como primeiro passo para a garantia de direitos constitucionais.

O fundamento da **publicidade**<sup>8</sup> é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. No entanto, o crescimento de dinâmicas de manipulação da opinião pública<sup>9</sup> após o advento da democracia de massa leva Habermas a apontar a teoria da legitimidade como resposta à clausura do poder — que Bobbio chama de “poder invisível”. Legitimidade, nas formulações de Max Weber, adotadas e também criticadas por Habermas, seria a síntese dos limites da autonomia do Estado nos seus vínculos com a sociedade. Nas democracias, o poder deve expor e argumentar publicamente as razões de seus atos e decisões, possibilitando, inclusive, a contestação dos seus motivos por parte da opinião pública. Desse modo, mesmo com os possíveis constrangimentos<sup>10</sup> a que sujeita o poder, o princípio da publicidade está inevitavelmente atrelado a ele, na dinâmica dos protestos sociais divulgados por meio de instituições autônomas da opinião pública. Pela sua penetração na vida social, essas instituições são consideradas, também, indispensáveis no processamento da legitimidade do poder. Um fator bastante discutido, no meio acadêmico e profissional, é a possibilidade de coação dessas instituições autônomas da publicidade, por meio de

---

<sup>8</sup> Tem sido frequente, na literatura acadêmica, a apresentação do conceito de **publicidade** com os termos **transparência** ou **accountability**. O sentido dessas palavras, porém, nos parece reduzir a abrangência original do conceito de Habermas à simples prestação de contas dos organismos estatais, sem contemplar a essencial possibilidade de diálogo, de resposta do processo da comunicação.

<sup>9</sup> Lavallo (2001, p. 46) refere-se a essa manipulação com o curioso termo “revolução do número”, considerando que a estatística quantitativa tem substituído, na política, a qualificação de eventos e fenômenos de interesse geral.

<sup>10</sup> Bobbio (2000, p. 105) aponta o escândalo como um desses constrangimentos: “O momento em que nasce o escândalo e o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos [...]”. Como exemplos, ele nomeia a corrupção pública, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em atos oficiais.

variados expedientes; mesmo assim, não podem ser desmontadas ou banidas sem quebrar aspectos essenciais do Estado democrático de direito.

Seyla Benhabib pondera que no modelo deliberativo de democracia, para alcançar a legitimidade e a racionalidade a respeito dos processos de tomada de decisão coletiva de uma constituição política, “é condição indispensável que as instituições dessa constituição política estejam tão organizadas que aquilo que é considerado no interesse comum, de resultados provenientes de deliberação coletiva ocorram, racionalmente e justamente, entre indivíduos livres e iguais” (1996, p. 69). Com isso, ela nos remete a alguns fatores importantes se transportarmos as afirmações para a realidade brasileira, considerando que, do ponto de vista da formação histórica, a existência de aristocracias no comando do poder sempre dificultou — se não impediu — as deliberações notadamente justas e entre iguais.

A separação entre o mundo autônomo da sociedade e o Estado (incluindo suas regras de poder) resultou na ideia de **sociedade em dois níveis**, da teoria da ação comunicativa: o primeiro nível — a sociedade — aparece agora como *mundo da vida*, o horizonte no interior do qual as ações comunicativas estão sempre prontas e moventes e onde os indivíduos interagem não apenas em função do que já é preexistente, mas também na produção de sentidos que não mais se afetam com o controle administrativo. Ao mesmo tempo, a esfera política — nível sistêmico — se expande e passa a comportar a lógica funcional da política e da economia (Habermas, 1981, p. 237-337).

A publicidade que atuava como mediadora — no interior da sociedade e entre ela e o poder estatal, nesse momento tornou-se uma espécie de caixa de ressonância do mundo da vida. Na contemporaneidade, ela se constitui numa impressionante articulação de fluxos comunicativos, como rede: a opinião virá à luz, onde quer que se forme, no mundo da vida. Nesse ponto, a opinião pública se fortalece porque, mesmo passível de manipulação por meio de estímulos artificiais, ela preserva vínculos identitários com seus espaços de origem no mundo da vida.

Nesse contexto, os meios de comunicação de massa despontam como emissores e interlocutores nos diferentes agrupamentos, com informações e orientações de como, quando e por que se locomover no ambiente social com a segurança de ter garantidos seus direitos fundamentais.

Outro aspecto é o papel da opinião pública como protagonista nas funções políticas. Até então, sua motivação tinha raízes profundas, que atravessavam o âmbito do social e suas instituições de convívio e projeção pública para pousar nas experiências de vida e preocupações da privacidade familiar.<sup>11</sup> Agora, o mundo da vida não apenas detém o universo de experiências de vida, mas também a base comum que move e intermedia a reapropriação e produção dos sentidos na arena política.<sup>12</sup>

Então, modelo da publicidade de Habermas como “espaço social gerado na ação comunicativa” (1998, p. 441) se insere nas propostas teóricas sobre a legitimidade, ao mundo da vida e ao contexto sistêmico — estas ligadas à teoria da ação comunicativa.

Todos esses conceitos convergem nos fundamentos da comunicação pública governamental, conforme pesquisa de diversos autores, principalmente baseados em universidades da Itália.<sup>13</sup> Entre as diversas classificações apresentadas por esses estudiosos, duas são unanimidade, mesmo quando apresentam pequenas variações semânticas: a comunicação normativa e a comunicação de serviço. (Haswani, 2013, cap.5)

A comunicação normativa trata da obrigatória divulgação das leis para sua validação. No Brasil, os diários oficiais têm sido os principais meios empregados para essa finalidade.

A comunicação de serviço destina-se a informar a existência de serviços disponibilizados pelos governos e a maneira mais apropriada de utilizá-los.

Em ambos os casos, o Estado não tem cumprido sua obrigação de disseminar leis e serviços ao alcance e compreensão dos cidadãos. Exceção feita às excelentes veiculações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e seus respectivos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e às Forças Armadas – com as campanhas de alistamento militar – os governos (principalmente o federal) investem bilhões de reais em publicidade de promoção da imagem, deixando para os meios de comunicação a

---

<sup>11</sup> Estas ideias aparecem espalhadas em diversos trechos da obra de 1984.

<sup>12</sup> Para elaborar essas inovações conceituais, Habermas trouxe, em convergência, o pensamento de diversos campos do conhecimento: epistemologia, ética, teorias da linguagem e da ação e evolução sociais e, mais recentemente, teorias da democracia e do direito.

<sup>13</sup> Paolo Mancini, Stefano Rolando, Gregorio Arena, Franca Facioli e Roberto Grandi, entre outros.

incumbência de situar os cidadãos quando as informações constituem garantias de direitos.

Emissoras de rádio e de televisão, periódicos com suportes variados assumem todos os dias o papel de informar sobre serviços públicos que afetam muitos aspectos do cotidiano dos cidadãos, inclusive aqueles de garantia da vida e da saúde.

Em 2006, quando o grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC) paralisou a cidade de São Paulo com ataques a diversos alvos policiais e civis, foram a internet, o rádio e a TV que tomaram a dianteira e conseguiram orientar os milhões de pessoas sobre comportamentos recomendados, fatos de interesse geral e condições das principais vias públicas. Telefones oficiais nada tinham a dizer e as autoridades apenas apareciam quando os repórteres os procuravam. A vida de milhões de pessoas só não ficou completamente à deriva porque os meios de comunicação assumiram o papel do Estado.

Anos antes, a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) da capital paulista mantinha cabines de emissão radiofônica em sua central de operações, disponíveis para as emissoras interessadas, sem qualquer custo, de modo que as informações sobre condições de tráfego fossem obtidas diretamente na fonte. Ninguém ocupava aquele lugar. Apurando os motivos, repórteres das maiores emissoras apontaram a necessidade de informações sobre rotas alternativas às vias lentas ou congestionadas – que a CET conhecia, é claro! Tempos depois, o serviço foi implementado por uma emissora privada, especializada em trânsito, que opera 24 horas por dia fornecendo informações há tanto tempo reivindicadas.

Diariamente, dezenas de situações de responsabilidade governamental carentes de divulgação são abraçadas pelos meios de comunicação, principalmente nos programas jornalísticos. Algumas vezes, assuntos são pautados em apoio a campanhas oficiais, veiculadas como anúncios nos diversos meios – casos da vacinação contra poliomielite e prevenção da dengue, por exemplo.

Propõe-se aqui uma reflexão: é papel da imprensa suprir as lacunas de informação deixadas pela omissão do Estado?

## Considerações finais

O Brasil é um Estado Democrático de Direito. Opera, então, sob a égide de sua Carta Magna em que figuram, como cláusulas pétreas, direitos fundamentais — individuais e sociais — amparados, ainda, pelos princípios apresentados nos mesmos documentos, entre os quais se destaca o respeito à vida e sua defesa.

A abrangência da tutela, das competências e do poder a ele conferidos pela constituição faz do Estado captador e detentor de uma fabulosa quantidade de informações, mais ou menos organizadas, dependendo do modelo de gestão por ele adotado. Exceto aquelas cuja divulgação seja vetada por representar risco à segurança nacional, todas as demais compõem um painel cuja exposição constitui um dos fundamentos de Estados democráticos de direito e devem estar à disposição dos cidadãos que porventura desejarem obtê-las.

Na lista das informações de posse do Estado, muitas delas constituem garantia de direitos e, se não disseminadas por iniciativa dos agentes estatais, permanecerão em segredo ou à mercê de pautas dos meios de comunicação de massa que, livres, podem ou não divulgá-las.

As mais evidentes — mas não únicas — são justamente aquelas que se apresentam direta ou indiretamente como garantia do direito à vida e à saúde, geradas nas diversas áreas da atividade estatal, principalmente na da Saúde: pedestres trajando roupas escuras à noite estão 60% mais sujeitos a atropelamentos, mesmo que os veículos estejam com os faróis acesos (Transporte e Trânsito); a salmonela — causadora de doença grave e com elevado índice de morbidade — se desenvolve também em colheres de pau, buchas e panos de limpeza sobre as pias de cozinha das residências, restaurantes e lanchonetes, contaminando alimentos e objetos empregados na sua preparação (Saúde); gatos não vacinados podem transmitir a toxoplasmose — doença que, nas gestantes, pode resultar em sequelas oftálmicas futuras em 65% a 85% dos bebês (Zootecnia e Saúde); Aids é uma doença incurável, transmitida durante relações sexuais ou no contato com sangue contaminado (Saúde).

Essas informações — parte insignificante daquelas em poder dos órgãos estatais — são, sem dúvida alguma, garantias dos direitos fundamentais à vida (direito individual) e à saúde (direito individual e social). Ao recebê-las, os cidadãos tomam

conhecimento dos riscos a que estão expostos e podem — se quiserem — adotar condutas pessoais e/ou coletivas de proteção. Sem elas, posso afirmar que mesmo os mais precavidos podem ter os direitos à saúde e à vida — sua e de outros (como no caso da toxoplasmose) — desrespeitados pelo silêncio do Estado.

São essas falhas que a imprensa tem suprido. Será esse seu papel ou deveria cobrar o Estado a publicidade das normas e dos serviços?

O Estado democrático de direito é um ente (abstrato) responsável pela tutela dos direitos dos cidadãos e, portanto, também pela sua garantia. E, conforme leciona Bobbio, essa questão não é filosófica, mas jurídica e, “num sentido mais amplo”, política. “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (1992, p. 25). O ponto central em relação aos direitos não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los, uma vez que já estão explicitados em suas Cartas constitucionais.

Para que ocorra a informação são necessários: uma ou mais mensagens (constituídas por um dado ou uma combinação deles), um ou mais canais (meios) para disseminação dessas informações, um ou vários receptores para as mensagens. E, ainda, que os receptores tenham acesso aos meios que veiculam as mensagens e repertório suficiente para compreendê-las.

O Estado dispõe dos dados e das informações. Os meios diretos — balcões de atendimento, correspondência pessoal, telefone, Internet — e de massa ou indiretos — impressos, rádio e televisão — existem, estão ao alcance dos Estados: têm, pois, estrutura e potencial para atingir 100 por cento da população do país; modelos de comunicação pública estatal, embora sistematizados para a realidade europeia, existem e podem ser ponto de partida para adaptações, adoção ou elaboração de modelos apropriados ao contexto brasileiro. No entanto, mesmo dispondo de todos os recursos, apenas algumas campanhas vêm sendo disseminadas espontânea e continuamente pelo Estado brasileiro, desde as primeiras manifestações. A qualquer momento, podem não mais ser divulgadas, se um governo assim o decidir, pois não há dispositivo

constitucional ou legislação ordinária que imponha a iniciativa de levar a publicidade de utilidade pública à população, como garantia de direitos.

A expectativa é que os meios de comunicação, tão competentes na apuração de denúncias e desvios da administração pública, passem também a cobrar ao Estado o acesso da população às informações que garantem direitos sem sair de casa: se o carnê do imposto chega, se a conta do telefone chega, se a cobrança do imposto de renda chega, Ele sabe onde cada um está.

## REFERÊNCIAS

ARDIGÓ, A. “**Per una nuova cittadinanza:** dalla società civile verso nuove forme della política”. In: SGROI, E. (a cura di), *Educazione alla política: Azione collettiva di formazione in Italia*. Catanzaro: Meridiana Libri, 1993. p. 75-100.

BARROS, S. R. de. “**Ciência política e teoria do estado**”. *Revista Qualimetria*, São Paulo: FAAP, n. 93, p. 14-15, mai. 1999.

\_\_\_\_\_. **Noções sobre as gerações de direitos**. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/aulas>. Acesso em: 18 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Três gerações de direitos**. Disponível em [www.srbarros.com.br/pt/três-geracoes-de-direitos.cont](http://www.srbarros.com.br/pt/três-geracoes-de-direitos.cont). Acesso em: 25 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas/SP, 2008.

BENHABIB, S. “**Models of public space:** Hannah Arendt, the Liberal tradition, and Jürgen Habermas”. In: CALHOUN, C. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. 4. ed. Massachusetts: The MIT Press, 1996. p. 73-98.

\_\_\_\_\_. “**Toward a deliberative model of democratic legitimacy**”. In: BENHABIB, S. (Org.) *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*, p. 67-94. New Jersey, USA: Princeton University Press, 1996.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade:** Para uma teoria geral da política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CALMON, P. **Curso de direito constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992.

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Disponível em [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acessos em: abr. e jun. 2007, set. 2008.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

D'AMBROSI, L.; GIARDINA, M. V. **Amministrazione pubblica e partecipazione**. Roma: Carocci, 2006.

DONATI, P. **La cittadinanza societaria**. Roma-Bari: Laterza, 1993.

FERREIRA FILHO, M. G. **A reconstrução da democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. (1973) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

\_\_\_\_\_. **Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública**. 8. ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HASWANI, M. F. **Comunicação Pública: bases e abrangência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LAVALLE, A. G. **Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

LENZA, P. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo: RT, 2003. p. 24.

MATIAS, E. F. P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MOURÃO, H. A. **Patrimônio arqueológico: um bem difuso**. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arqueologia do Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, D. C. de. **Interpretação e democracia**. São Paulo: RT, 1979. p. 129.

SOUZA, M. C. de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade**: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TELLES, I. da S. **A experiência da democracia liberal**. São Paulo: RT, 1977. p. 121.

TOLEDO, F. A. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

WEBER, M. **Le savant et le politique (1919)**. Paris: Union Générale d'Éditions, 1963. Collection: Le monde en 10-18. Disponível em: [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant\\_politique/Le\\_savant.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.html).

Acesso em: 25 abr. 2009.

## SITES

Ministério da Saúde [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

Secretaria de Comunicação do Governo Federal (Secom) [www.secom.gov.br](http://www.secom.gov.br)