

INFORMAÇÃO PRÓ-ATIVA NA VALORIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS PELO ESTADO DE DIREITO

Mariângela Haswani

Docente da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo. Mestre e doutora em Ciências da Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em integração da América Latina (PROLAM), ambos da Universidade de São Paulo.

Resumo

A carta constitucional da maioria dos países latino americanos 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. A publicidade estatal, portanto, deveria ser positivada nas constituições como garantia dos direitos fundamentais, conforme se trata no artigo.

Palavras-chave: informação; publicidade estatal; direito; cidadania; América Latina

Abstract

The main Latin American countries Magna Carta, defines the State as democratic right and thus, the basis of the citizens fundamental rights (individuals, socials and diffuse). The State proactive information mainly spread as guarantees of these rights, mainly those who save the life. The state advertising might be valued on the constitutions as guarantees of the fundamental rights, as dealt in this article.

Keywords: information; state advertising; rights; citizenship; Latin America

Resumen

La carta constitucional de la mayoría de los países latino americanos define el Estado como democrático de derecho y entonces, tutor de los derechos fundamentales (individuales, sociales y difusos) de los ciudadanos. La información proactiva y ampliamente diseminada del Estado se constituye como garantía de esos derechos, sobretodo, de preservación de la vida. La publicidad estatal, luego, debería ser valuada en las constituciones como garantía de los derechos fundamentales, conforme se trata en este artículo.

Palabras clave: información; publicidad estatal; derechos; ciudadanía; América Latina

O advento das primeiras declarações de direitos situa-se em fins da Idade Média, quando súditos ingleses criaram os direitos imemorais, que eram fundados em antigas tradições do reino. Por não terem sido outorgados pelo rei, não poderiam ser por ele revogados: ele apenas deveria reconhecê-los e assegurar-los. No entanto, os documentos¹ 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 deduzidos racionalmente, 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.

Dessas afirmações, tem-se 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 jurinaturalista-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).

Karel Vasak, ao proferir uma palestra em Estrasburgo², em 1979, empregou pela primeira vez o termo “geração de direitos” (SILVA, 2001; BARROS, s/d; BONAVIDES, 2003), hoje repetida por grande parte dos constitucionalistas, e apresentou uma sistematização que, embora seja alvo de muitas críticas, continua citada e adotada como um excelente modelo didático. Segundo Barros, “originalmente, [...] a divisão consoou com o tríplice brado — liberdade, igualdade, fraternidade — que ressoou na ordem política em 1789, na voz de uma ideologia não-intervencionista na ordem econômica e social, mas reclusamente individualista” (BARROS³).

Daí a *primeira geração*, dos *direitos civis*, 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 é dotada de flagrante 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*.

Essas gerações de direitos 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) (CAPPELLETTI⁴, 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:

Art. 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.

Celso Fiorillo (2004), para melhor explicar essas propriedades, 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.

De volta aos direitos, verifica-se que sua história possui estreita ligação com a dos Estados constitucionais, como argumenta 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 de Estado, da Constituição e da cidadania” (2003, p. 258).

Nos parágrafos anteriores já se esboça a relação entre direitos e a necessidade de leis que os explicitem. No Estado de Direito, é indispensável que existam como direitos fundamentais na Constituição e, ao mesmo tempo, tenham declaradas as suas garantias. Segundo Barros, essa ideia-força — a 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”⁵. 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, em vez de disciplinar prioritariamente a organização do Estado, deixando para segundo 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.

Direitos fundamentais, Estado de Direito e constitucionalismo têm, pois, entre si, uma relação indissociável. São três domínios complexos, sistêmicos e em permanente evolução. 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 pró-ativa, como sua garantia.

Os conceitos de público aparecem, quase sempre, sob algum ponto de vista específico, necessário em determinado momento profissional ou acadêmico. Estudiosos de indiscutível importância, como Jürgen Habermas, Hanna Arendt, Seyla Benhabib, Liszt Vieira e Sérgio Costa apresentam reflexões muitas vezes antagônicas sobre o tema, mas a perspectiva move-se pendularmente entre os aspectos históricos, filosóficos, sociológicos e jurídicos da sociedade civil.

Na presente pesquisa optei 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 princípio de *publicidade*⁶ é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. No entanto, o alastramento de dinâmicas de manipulação da opinião pública⁷ 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 constrangimentos⁸ 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 variados expedientes; mesmo assim, não podem ser desmontadas ou banidas sem quebrar pressupostos essenciais de todo Estado democrático de direito.

O eixo da 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). Ao ver de Lavallo, esta cisão entre o mundo da vida e o mundo sistêmico tem resultados importantes para o modelo de publicidade de Habermas porque

aprimora sensivelmente o achado histórico e sociológico de uma sociabilidade mediada por fluxos autônomos de comunicação, capazes de produzir efeitos de racionalização do poder; mas, sobretudo, eleva esse achado ao plano de uma teoria geral da evolução social e da ação social, despidendo-o de todo vestígio particularista oriundo de sua gênese burguesa. O resultado é a postulação de um modelo de publicidade passível de ser analiticamente mobilizado na reflexão programática acerca das possibilidades contemporâneas de realização dos ideais modernos (2001, p. 40).

A publicidade atuava como mediadora — no interior da sociedade e entre ela e o poder estatal; nesse momento, porém, 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.

Outro aspecto a destacar, na redefinição, é a estreia 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.⁹ 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.¹⁰ Lavallo considera que

a chave do revigoramento da publicidade reside na ‘arquitetura dual da sociedade’ e na relação necessária entre ambos os níveis. De um lado, o mundo da vida sempre exposto às investidas colonizadoras provindas dos sistemas, mas por definição salvo; do outro, a realidade sistêmica ensimesmada, porém incapaz de produzir sua própria legitimidade e, portanto, de se clausurar diante dos reclamos que, emergindo do mundo da vida, alcançam consenso social pela via da publicidade (2001, p. 51).

Em síntese, o 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.

Considerações para América do Sul (Brasil, Colômbia e Venezuela)

A mudança (do *Welfare State* para *Welfare Society* ou *Welfare Community*) que a sociedade civil vem experimentando nas democracias avançadas não tem equivalência na América Latina, em geral. Isso se deve, em grande parte, à herança histórica de conquista violenta do continente e à política de privilégios instaurada nos períodos colonial, imperial e republicano, em que a sociedade civil pouco pôde contra o poder público, mesmo nos territórios em que já existiam os impérios Inca, Asteca e Maia, cuja organização social, política e administrativa era bastante avançada.

A história da América portuguesa, embora muito semelhante, não é idêntica à da espanhola. A violência contra os nativos também existiu e nações indígenas inteiras foram

reduzidas a pequenas colônias remanescentes, desde o descobrimento, porém muito menos cruel do que na faixa andina, provavelmente pelo fato de que as nações indígenas do Brasil tinham uma organização social e política menos avançada que os impérios da América espanhola – e, portanto, tenham oferecido menor resistência à ocupação europeia – e, ainda, não ostentassem metais preciosos em adornos pessoais, objetos de decoração e utensílios. Além do mais, encontrar na costa e com fartura o pau-brasil – de grande valor comercial no período dos descobrimentos – apontou, de imediato, uma alternativa de ganhos para os colonizadores.

Mas as semelhanças existem, sim, quando se trata da formação das instâncias de poder político e do modo como sujeitos privados da aristocracia dispuseram, historicamente, dos instrumentos públicos sem critério ou cerimônia: na América espanhola mais pela força, na América portuguesa mais pela cooptação dos contrários.

Essa política de privilégios, sob diferentes invólucros, atravessou todo o século XX. O que Faoro chama de “estamento burocrático” não se alterou, na essência. O autor resume os resultados dessa história que, embora se refira ao Brasil, pode representar em linhas gerais, a evolução do poder político no continente sul americano:

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionaliza um tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é, porque sempre foi. (FAORO, 1998, p. 363)

Aspectos históricos comuns ao Brasil, à Colômbia e à Venezuela expõem, fundamentalmente, um tecido social frouxo, sem a força necessária para exigir direitos e suas garantias, devido à política de privilégios ainda tão arraigada no poder constituído dos três países. Sem isso, suas populações ficam à mercê de iniciativas estatais que podem ou não acontecer ou, quando acontecem, podem estar exclusivamente a serviço da promoção de imagem dos governos, principalmente nos períodos eleitorais.

As Constituições dos Estados estudados explicitam direitos fundamentais — individuais, sociais e difusos —, revelando, ainda, a responsabilidade desses Estados sobre a publicidade e a garantia de gozo desses direitos.

Na próxima sequência de quadros, procedo à análise dos artigos que interessam ao artigo: princípios fundamentais, direitos e garantias individuais, direitos sociais, obrigações do Estado, saúde e comunicação social. Nem sempre a menção de um item de interesse para a pesquisa se encontra no mesmo título, nas três Cartas. Nesses casos, decidi pela manutenção dos artigos em sua sequência original, destacando por cores os que se encontrarem em outro quadro, conforme a seguinte legenda:

- Preto, texto normal – sequência do título mencionado;
- Azul – direitos e garantias individuais;
- Lilás – direitos sociais;
- Laranja – comunicação;
- Verde – saúde;
- Bege – funções e/ou obrigações do Estado.

Brasil: Título I – Dos Princípios Fundamentais
Colômbia: Título I – De los Principios Fundamentales
Venezuela: Título I – Principios Fundamentales

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.	Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, [...], democrática, participativa y pluralista, fundada en respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Art. 2 – Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]	Art. 2º - Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho Y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político

Verificamos, na enunciação dos princípios constitucionais, a ausência explícita de itens que remetam à informação ou à comunicação pró-ativa dos Estados. Temos a considerar que, da presença da cidadania, dos valores de interesse geral e da própria definição de Estado democrático de direito poder-se-ia inferir a necessidade daquela comunicação.

Brasil:

Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais
Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Colômbia:

Título II – De los Derechos, las Garantías y los Deberes
Capítulo I – De los Derechos Fundamentales

Venezuela:

Título III – De los Derechos Humanos y Garantías, y los Deberes
Capítulo III – De los Derechos Civiles

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
<p>Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>[...]IV – É livre a expressão do pensamento, sendo vedado o anonimato;</p> <p>[...]IX – É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;</p> <p>[...] XIV – É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;</p> <p>[...]XXXIII – Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, [...]</p>	<p>Art. 11 – El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.</p> <p>[...] Art. 15- Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.</p> <p>[...]Art. 20 – Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, de la informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres e tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. Non habrá censura.</p> <p>[...] Art. 41 – En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica.</p> <p>[...] Art. 44 – Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada</p>	<p>Art. 19º - El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.</p> <p>[...] Art. 28º - Toda persona tiene el derecho de acceder a la información ya los datos que sobre si misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.</p> <p>[...]Art. 43º - El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vidas de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio limitar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma.</p> <p>[...] Art. 55º - Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.</p> <p>[...] Art.58º - La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p>

Separei, entre os artigos que indicam os direitos individuais, os que dizem respeito — textualmente — à vida, à saúde, à recepção e emissão de informações. Os trechos selecionados constituem, nas três Cartas, direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. A responsabilidade do Estado já se insere explicitamente nas constituições da Colômbia e da Venezuela.

Chama a atenção a obrigatoriedade de estudo da Constituição, no art. 41 da Carta

colombiana. O texto nos faz supor que, com esta obrigatoriedade, todos os que frequentarem escolas terão conhecimento dos seus direitos — com isso, parte da garantia dos direitos, que aqui preconizamos. Porém, não exige o Estado de prestar informações que garantam direitos, cuja necessidade seja circunstancial: por exemplo, no caso de doenças com potencial epidêmico.

Brasil:

Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo II – Dos direitos sociais

Colômbia:

Titulo II – De los derechos, las garantías y los deberes

Capítulo I – De los derechos sociales, económicos y culturales

Venezuela:

Titulo III – De los derechos humanos y garantías, y los deberes

Capítulo V – De los derechos sociales y de las familias

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (EC nº 26/2000)	[...] Art. 44 – Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social [...]. Art. 49 – La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. [...] Art. 73 – La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional. Art. 74 – Todas las personas tienen derecho de acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.	[...] Art. 83º - La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar a calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Apenas na Constituição do Brasil consta uma descrição inicial do que são os direitos sociais. Nas duas outras, os capítulos já têm início com a enunciação de cada direito, sem a introdução constante na Carta brasileira.

Por outro lado, direitos sociais enunciados no lide brasileiro encontram-se detalhados nos Títulos III e VIII.

Observamos, ainda, que a Constituição venezuelana expõe textualmente o compromisso de interação internacional na área da saúde. Em casos como o da gripe A H1N1, que extrapola

fronteiras de países e continentes, este enunciado adquire um significado bastante mais avançado, no concernente à responsabilidade coletiva do país.

Brasil:

Título III – Da Organização do Estado
Capítulo II – Da União

Colômbia:

Titulo VII – De la Rama Ejecutiva
Capítulo V – De la Función Administrativa

Venezuela:

Titulo IV – Del Poder Público
Capítulo I – De las Disposiciones Fundamentales
Sección segunda: De la Administración Pública
Capítulo II – De la Competencia del Poder Público Nacional

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
<p>Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. [...] Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]</p>	<p>Art. 209 – La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización de funciones.</p>	<p>Art.141º - La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. [...] Art. 143º - Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad. Art. 156º - Es de la competencia del Poder Público Nacional: [...] 24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.</p>

Nas três constituições o Estado e as administrações públicas aparecem como responsáveis pela saúde dos cidadãos.

O destaque é para a Constituição colombiana, que explicita a publicidade como fundamento da função administrativa, enquanto a do Brasil e a da Venezuela nada dizem a respeito, nestes títulos.

Outros trechos das três Constituições são tratados, a seguir, fora dos quadros, por conterem particularidades ausentes das demais ou serem abordados sob um ponto de vista muito distinto das demais.

A Constituição brasileira traz uma detalhada descrição das questões relativas à Saúde, transcritas a seguir:

TÍTULO VIII – Da Ordem Social

Capítulo I – Disposição Geral

Seção II – da Saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Os artigos 198 e 199 prosseguem tratando da regulamentação dos recursos a ela destinados e à permissão de suas atividades à iniciativa privada, aspectos que não nos interessam na pesquisa. No artigo seguinte, são detalhadas as atribuições do SUS:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I – controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III – ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V – incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII – participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Pode-se notar, nesses artigos, a presença das obrigações do Estado em relação ao direito à saúde com detalhamento que não deixa dúvidas sobre a necessidade de políticas, estruturas, implementação e fiscalização, sempre no intuito de proteger a vida dos cidadãos. Nada consta, no entanto, sobre a informação e a comunicação.

Também a Constituição do Brasil é a única a trazer, no mesmo título, um capítulo (V – Da Comunicação Social) inteiramente dedicado à área. Reforça os princípios da liberdade plena de manifestação de pensamento, de criação, de informação e passa a tratar exclusivamente da regulamentação dos meios. Não menciona, em nenhum momento, qualquer fundamento ou ação concernentes à informação ou à publicidade de iniciativa estatal como pressuposto para garantir direitos.

A Constituição venezuelana apresenta, no seu artigo 108º, a seguinte alusão à comunicação:

Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de biblioteca y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

O texto deste artigo é o que mais se aproxima da ideia de um mecanismo de informação e/ou comunicação estatal destinada à garantia de direitos. Entretanto, refere-se apenas aos meios e às facilidades ao seu acesso: não menciona a necessidade ou a obrigatoriedade do Estado em disseminar informações de interesse geral.

Conclusão

Os países sul americanos são Estados democráticos de direito. Operam, então, sob a égide de suas Cartas Magnas 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 eles conferidos pelas constituições faz dos Estados captadores e detentores de uma fabulosa quantidade de informações, mais ou menos organizadas, dependendo do modelo de gestão por eles 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 desejem 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.

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, nos países estudados, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los, uma vez que já estão explicitados em suas Cartas constitucionais.

A informação que garante direitos não é necessariamente disseminada para atingir toda a sociedade. Se um governo entender conveniente uma campanha de utilidade pública (alistamento militar, prevenção à Aids, prazo de entrega da declaração do Imposto de Renda etc.), haverá investimento e empenho para as ações pretendidas. Caso contrário, nada obriga o governo a divulgar as informações, mesmo que delas dependa a realização de direitos fundamentais porque, na norma maior do Estado — a Constituição — nada consta que determine sua consecução.

O Princípio da Legalidade reza que, na ausência das previsões legais para seus atos, o Estado fica paralisado e impossibilitado de agir. Os Estados estudados podem, pois, eximir-se da comunicação pró-ativa garantidora de direitos porque não há leis ordinárias — e não há dispositivo constitucional — que estabeleçam a obrigatoriedade. Essa inexistência de leis, aliada à história dos países sul-americanos (em que o poder estatal tem permanecido nas mãos de aristocracias políticas), nos leva a inferir a necessidade de emenda constitucional exigindo do Estado, no mínimo, as informações de interesse geral.

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 receptor 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.

Na América do Sul, em geral, os Estados dispõem 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 de cada 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 sul-americano. No entanto, mesmo dispondo de todos os recursos, poucas são as informações oferecidas. 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 a presente pesquisa motive uma discussão ampla e, quem sabe, colabore com jovens pesquisadores e profissionais da área, quando buscarem novos caminhos para a comunicação estatal.



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. 2009.

_____. *Três gerações de direitos*. Disponível em www.srbarros.com.br/pt/três-geracoes-de-direitos.cont. Acesso em: 25 maio 2008.

_____. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas, 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.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 90 (2), fev./abr. 1990.

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

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

DEMO, P. *Pobreza política*. São Paulo: Cortez, 1988.

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

FAORO, R. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FASCE, F. *La democrazia degli affari*. Roma: Carocci, 2000.

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.

JOVCHELOVITCH, S. *Representações sociais e esfera pública – A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

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.

ROUQUIÈ, A. *O extremo ocidente – introdução à América Latina*. São Paulo: Editora Edusp, 1991. (Coleção Base, v. 1).

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. Acesso em: 25 abr. 2009.

Webgrafia

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Disponível em www.idec.org.br

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em www.senado.gov.br. Acessos em: abr. e jun. 2007, set. 2008.

Governo da Colômbia <http://web.presidencia.gov.co/>

Governo da Venezuela www.presidencia.gob.ve

Ministério da Saúde www.datasus.gov.br

Secretaria de Comunicação do Governo Federal (Secom) www.secom.gov.br

Notas

¹ 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.

² A palestra “Pour les droits de l’homme de la troisième génération: les droits de solidarité” (Pelos direitos do homem da terceira geração: os direitos de solidariedade), teve lugar no Instituto Internacional dos Direitos Humanos.

³ “Noções sobre gerações de direitos”. Aula disponível em <http://www.srbarros.com.br>.

⁴ Mauro Cappelletti foi professor nas universidades de Florença e Macerata e no Instituto Universitário Europeu, em Fiesoli, Itália. Considerado um dos grandes processualistas italianos, foi discípulo de Calamandrei.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Estas ideias aparecem espalhadas em diversos trechos da obra de 1984.

¹⁰ 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.