

Comunicação estatal, direitos sociais e a comunicação.¹

Mariângela Haswani²

Resumo

A Constituição Federal, vigente no Brasil desde 1988, tem como destinatários dos direitos e garantias fundamentais os brasileiros e estrangeiros residentes no País e o Estado como tutor desses direitos. No entanto, o Estado como emissor de informações constrói um abismo entre as demandas dos cidadãos e sua performance institucional, notadamente no que concerne aos aspectos da prestação de serviços essenciais. A partir de um dos modelos propostos por autores italianos para a comunicação estatal, o artigo inicia uma reflexão sobre a necessidade de uma emenda constitucional que exija do Estado o exercício do seu papel de emissor de informações, indispensáveis à garantia dos direitos fundamentais.

Palavras-chave

Comunicação estatal; comunicação institucional; relações públicas governamentais; “cultura de serviço”.

Introdução

Nos anos 1990, uma epidemia de cólera atingiu grande parcela dos estados brasileiros. As exceções, como o oeste do Estado do Amazonas, ficaram por conta da química do Rio Negro, que não deixava sobreviver o vibrião transmissor da doença. Durante seis meses, órgãos estatais das esferas nacional à municipal mantiveram-se calados, enquanto profissionais do setor da saúde tentavam – solitários - conter a proliferação do mal. Quando as proporções do cólera eram alarmantes e o número de óbitos já se transformara em manchetes nos jornais dos meios de comunicação de massa, surgiram as primeiras mensagens dos órgãos públicos, alertando a população sobre a epidemia. E, em alguns meses, a cólera foi controlada.

Casos como este, que expõem os cidadãos a riscos e ao desrespeito aos direitos que as leis lhes garantem, constituem o cerne deste artigo, sob a ótica da comunicação oficial.

¹ Trabalho submetido ao GT Abrapcorp 6 – Comunicação pública, governamental e política.

² Docente do Curso de Relações Públicas da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

Tratar de aspectos da comunicação estatal com os cidadãos em países democráticos, pressupõe situar estes dois sujeitos no âmbito das Ciências Jurídicas porque são suas Cartas Magnas que ditam direitos individuais e sociais e a estrutura e as funções do Estado, a quem cabe assegurá-los.

Este trabalho aborda o Estado brasileiro como emissor das informações indispensáveis para garantir aos cidadãos o respeito aos direitos fundamentais, enunciados na Constituição Federal de 1988, hoje vigente, e a ausência – no mesmo documento - de cláusulas capazes de exigir do Estado a divulgação espontânea dessas informações e, ainda, de disponibilizar os canais necessários às manifestações dos indivíduos e da sociedade, garantindo a comunicação de mão dupla.

O universo dos direitos

O universo dos direitos é bastante amplo e complexo. Para a presente reflexão, interessam-nos, inicialmente, os aspectos que diferenciam *direitos fundamentais* de *direitos humanos*.

Direitos fundamentais são aqueles “reconhecidos e positivados pelo ordenamento jurídico de determinado Estado” num momento histórico específico e, por isso, comportam delimitação espacial e temporal. Refletem, também, situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. (SILVA, p. 179)

Desse modo, segundo 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)

Já os direitos humanos, são aqueles reconhecidos em normas internas e em documentos internacionais e independem de qualquer vinculação do indivíduo com determinada ordem constitucional. Refletem, daí, posições jurídicas subjetivas, com validade supranacional. (Id, p.26).

Norberto Bobbio estende esta abordagem, ao afirmar que, por serem históricos, os direitos humanos são mutáveis, suscetíveis de transformações e ampliações conforme os impulsos do desenvolvimento. (2002, p.33)

A síntese das diferenças entre direitos fundamentais e direitos humanos aparece na obra de Canotilho: “*direitos do homem* são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; *direitos fundamentais* são os direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente [...]. Sem esta positivação jurídico-constitucional, os direitos do homem são esperanças, aspirações, idéias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional” (1992, p.207).

Por essas razões, a história dos direitos fundamentais 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).

Passando desses conceitos iniciais à abordagem aqui proposta, interessa citar, entre as características inerentes aos direitos fundamentais, as que Ciocchetti de Souza expõe, a partir da obra de Alexandre de Moraes:

“Menciona o autor a *inviolabilidade*, consubstanciada “na impossibilidade de desrespeito por determinações infraconstitucionais ou por atos das autoridades públicas”; a *efetividade*, consistente na vinculação do Poder Público, que, por suas autoridades, deve sempre atuar “no sentido de garantir a efetivação dos direitos e garantias previstos, com mecanismos coercitivos para tanto”; a *interdependência* entre as várias previsões constitucionais, as quais, apesar de autônomas, “possuem diversas intersecções para atingirem suas finalidades”; e a *complementariedade*, no sentido de que “os direitos humanos fundamentais não devem ser interpretados isoladamente, mas sim de forma conjunta com a finalidade de alcance dos objetivos previstos pelo legislador constituinte”. (op. Cit., p. 43)

A partir desses conceitos, voltamo-nos para a Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição cidadã”, que trata de forma articulada e extensa dos direitos fundamentais - sendo o maior deles o da dignidade da pessoa humana e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Embora agrupados inicialmente no artigo 5º (que trata dos direitos e garantias individuais e coletivos), 6º a 11 (trazendo os direitos sociais) e 14 a 17, que enunciam os direitos políticos, esses direitos – e as garantias destinadas a conferir-lhes eficácia - estão também esparsos em outros itens do texto constitucional. É importante ressaltar que os direitos fundamentais constituem o chamado “núcleo intangível” da Carta Magna, isto é, não são suscetíveis de alteração por meio de emendas constitucionais (BONAVIDES, p.198).

A informação essencial

Os direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros dependem, em maior ou menor escala, de informações fornecidas pelo Estado. É o que Franca Faccioli chama de “cultura de serviço”. (in ROLANDO: 2003, p. 553)

Para melhor situar o caso brasileiro, os estudos publicados na Itália sobre comunicação pública podem se constituir um modelo interessante. Alessandro Rovinetti (1992, p. 45-49) mostra como a comunicação institucional se articula em uma multiplicidade de funções, que são: direito, serviço, imagem, diálogo, conhecimento, organização. É, portanto, um processo que em primeiro lugar informa os cidadãos, garantindo o reconhecimento, não apenas formal do direito de ser informado.

Esse direito permite avançar para a construção de um diálogo, consciente de que não existe um cidadão padrão, mas cidadãos diversos, dos quais carece conhecer a demanda, ter disposição para escutar – de modo a lhe fornecer a resposta adequada. Nesta perspectiva, a comunicação deve ser como um serviço que as instituições públicas – dos ministérios às esferas municipais – devem fornecer à coletividade.

A adoção desse processo, no plano interno, sensibiliza o pessoal na busca das variáveis para inseri-lo em um projeto. No plano externo, dá nova credibilidade à instituição, fornece à sociedade novos canais informativos, gera espaços autônomos de conhecimento e de diálogo com os meios de comunicação de massa.

Para esquematizar os possíveis efeitos que o impacto da comunicação pode produzir no interior das instituições, podemos destacar algumas palavras chave: transparência, simplificação, participação, avaliação e correção, eficiência e eficácia.

Não há dúvida de que uma instituição que diz como age e com quais resultados, ao traçar as diretrizes do seu trabalho, recolhe e considera as sugestões e as críticas que possam ser feitas pelos próprios interlocutores, avalia e, se preciso, corrige suas ações, é uma instituição que se põe na perspectiva de agir para a responder às demandas sociais proposta e de garantir a máxima simplificação dos procedimentos, de agendar os cidadão na sua comunicação com a instituição e na consecução mais harmônica dos serviços oferecidos.

Faccioli relata as inovações significativas que a implementação dos fluxos de comunicação trouxe para as instituições estatais italianas. A abertura dos canais de diálogo com a sociedade exigiu o reposicionamento da postura interna nas instituições e uma profunda reorganização dos serviços.

No caso brasileiro, porém, este modelo é e permanecerá inviável porque o processo proposto por Rovinetti sequer tem início: não há mecanismos legais a exigir do Estado a divulgação espontânea de informações. Assim, as temas de interesse eventual dos cidadãos ou aqueles dos quais dependeria o respeito aos direitos fundamentais, raramente chegam à sociedade através de canais propositalmente abertos pelo Estado para esta finalidade.

Setores considerados essenciais, como Saúde, Educação e Segurança vêm sendo cobertos, espontaneamente, pelos órgãos de imprensa, a partir de orientações fornecidas – muitas vezes mediante estímulo – pelos organismos estatais. Ora, entre os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal está a liberdade de imprensa: ela é soberana para decidir se, nas suas pautas e no espírito de sua linha editorial, informará ou não a respeito de um assunto.

Alguns episódios de repercussão nacional ilustram bem estas constatações. Durante os ataques a órgãos públicos, ocorridos na capital paulista, em 2006, foram os meios de comunicação que, espontaneamente, divulgaram os fatos, as condições do trânsito na cidade e orientações para que os cidadãos pudessem garantir sua integridade física.

Nenhuma nota oficial, pelos meios impressos, eletrônicos ou digitais, apresentava a face oficial para bem estar dos cidadãos.

No carnaval de 2007, foi a cobertura jornalística que alertou moradores e visitantes da capital baiana sobre os inúmeros casos de sarampo registrados no sistema público de saúde.

Por iniciativa própria de alguns setores, ocorrem campanhas de esclarecimento com padrão de excelência. É o caso da comunicação dos Tribunais Superior e Regionais Eleitorais, nos meios de comunicação de massa. Nos períodos eleitorais, fornecem detalhes sobre a importância do voto, como votar, onde fazê-lo – divulgando, inclusive os locais para portadores de necessidades especiais, quais os serviços disponíveis para regularização de documentos e justificativa de ausência. Passadas as eleições, a comunicação é retomada, alertando os distraídos para os prazos para regularização da situação eleitoral (para os que não votaram nas três últimas eleições e não justificaram a ausência) e, ainda, para as penalidades a que estão sujeitos.

Outra experiência bem sucedida está na divulgação das campanhas de vacinação contra poliomielite, protagonizada pelo personagem Zé Gotinha. Através dos meios mais conhecidos de comunicação – rádio, televisão, Internet, meios impressos de comunicação de massa, cartazes e folhetos – são informados datas e locais de vacinação, além de breves esclarecimentos sobre a doença e suas conseqüências.

Casos como estes, aliados à cobertura jornalística, favorecem o acesso dos cidadãos, divulgando não apenas o serviço, mas também a melhor maneira de utilizá-los. E o Estado desempenha seu papel de emissor das mensagens necessárias ao exercício dos direitos fundamentais.

Conclusão

A Constituição Federal garante aos brasileiros direitos fundamentais semelhantes aos das democracias mais avançadas do planeta. Embora o papel do Estado como tutor desses direitos esteja claro, no decorrer da Carta Magna, em nenhum momento contempla a obrigatoriedade do Estado de emitir informações essenciais para acesso dos cidadãos a esses direitos.

O processo sugerido por Faccioli e Rovinetti, adotado com sucesso na Itália, poderia ser um ponto de partida para a configuração de um modelo adequado ao Brasil. No entanto, estando a gênese desse processo justamente em informações oriundas dos órgãos estatais, aponta para um aborto da proposta.

Ao que este breve panorama indica, a inclusão de uma cláusula constitucional que instrumentalize o Estado para a comunicação, ao mesmo tempo em que exija uma ação estatal pró ativa no campo das informações indispensáveis ao respeito a esses direitos fundamentais.

A partir desta condição, ferramentas preciosas como a comunicação integrada, tão bem desenvolvida no território nacional – nas organizações, nas instituições e no meio acadêmico – poderão se inserir no carente e descuidado contexto da comunicação pública estatal brasileira.

Referências

- ARAÚJO SÁ, José Adonis Callou. Ação civil pública e controle de constitucionalidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CANOTILHO, J, Gomes. Direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1992.
- COMBONI, Daniele. *La comunicazione integrata. Strumenti e target*. In ROLANDO, Stefano. Teoria e Techniche della comunicazione pubblica: dallo Stato sovraordinato allá sussidiarietà. 2 ed. Milão: Etaslab, 2003.
- FACCIOLI, Franca. *La cultura Del servizio*. In ROLANDO, Stefano. Teoria e Techniche della comunicazione pubblica: dallo Stato sovraordinato allá sussidiarietà. 2 ed. Milão: Etaslab, 2003.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada. 4 ed. São Paulo: Summus, 2003.
- MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2000.
- ROVINETTI, Alessandro. L'informazione e la città: nuove strategie di comunicazione istituzionale. Milão: Franco Angeli, 1992.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007.