

Reflexões sobre a efetividade e a fundamentação do Direito à Comunicação.

Jairo Rocha Ximenes Ponte*

Universidade Federal de Pernambuco

jairoponte@gmail.com

1. APRESENTAÇÃO PRELIMINAR DO PROBLEMA.

O direito à comunicação vem sendo tratado crescentemente como um direito humano¹, almejando um caráter supranacional, tendo em vista o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos.² Contudo, enfrenta problemas quanto à efetividade, assim como os demais direitos humanos, em face da inexistência de instâncias (especialmente as judiciárias) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar estes direitos. Por outro lado os chamados direitos fundamentais em relação aos direitos humanos, de maneira geral, estão em melhores condições para atingir maior grau de efetivação, uma vez que compõe a ordem jurídica interna de cada Estado, o que permite que possam ser exigidos e discutidos nas instâncias estatais.³ Assim coloca-se neste contexto o desafio de buscar fundamentação para o direito a comunicação dentro da ordem jurídica interna, dotando-o de maior aptidão para que seja efetivado.

Inicialmente, é necessário compreender onde se localiza conceitualmente este direito a comunicação e por onde este conceito passou. Entendido isso, é possível situá-lo no ambiente jurídico indagando dogmaticamente pela sua natureza. Daí pode-se, ao menos do ponto de vista teórico, discutir a efetividade dentro da ordem jurídica interna. Este seria o problema a ser tratado aqui.

* Jairo Ponte é mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Recife-UFPE e bolsista do CNPq

¹ GOMES, Raimunda Aline Lucena. A comunicação como direito humano: um conceito em construção / Raimunda Aline Lucena Gomes. – Recife : O Autor, 2007. 206 folhas : il., quadros

² (SARLET: 2006, p. 35 e 36.)

³ “Além disso, importa considerar a relevante distinção quanto ao grau de efetiva aplicação e proteção das normas consagradoras dos direitos fundamentais (direito interno) e dos direitos humanos (direito internacional), sendo desnecessário aprofundar, aqui, a idéia de que os primeiros que – ao menos em regra – atingem (ou, pelo menos, estão em melhores condições para isto) o maior grau de efetivação, particularmente em face da existência de instâncias (especialmente as judiciárias) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar estes direitos”. (SARLET: 2006, p. 40.)

2. DIREITO HUMANO OU DIREITO FUNDAMENTAL?

Ainda que de maneira singela, é necessário fazer uma advertência. A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais não parece dizer respeito a uma questão substancial, mas apenas a posição que ocupa em relação à ordem jurídica interna.

Bonavides¹ e Canotilho distinguem as duas expressões baseada na existência ou não de positivação na ordem jurídica (constitucional) interna. Para ambos, direitos humanos designariam os direitos da pessoa humana ainda não ingressados no texto das constituições de cada Estado, não havendo, portanto, positivação nos ordenamentos nacionais. Por outro lado, direitos fundamentais fariam referência àqueles mesmos direitos depois de trazidos para o interior dos ordenamentos nacionais. O próprio Bonavides crê que direitos humanos e direitos fundamentais poderiam até funcionar como sinônimos, não fosse a vantagem do ponto de vista didático e de precisão e clareza, esclarecendo exatamente se o direito em questão faz parte ou não do ordenamento interno. Por isso acha preferível utilizar como palavras distintas. Canotilho também reconhece a viabilidade de tratar os dois termos como sinônimos, igualmente insistindo na distinção:

"... direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista): direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos humanos arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal: os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta."²

No mesmo sentido, Sarlet³ também reconhece que os dois termos são comumente considerados como sinônimos. Contudo aponta que a expressão direitos humanos guarda relação com os documentos de direito internacional, sem vinculação direta com determinada ordem constitucional interna, razão pela qual tem pretensão de validade

¹ (BONAVIDES: 1998, p. 16)

² (CANOTILHO: 2002, p. 369)

³ "Em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)". (SARLET: 2006, p. 35 e 36.)

universal e supranacional. Já os direitos fundamentais têm ligação em esfera constitucional de um Estado específico.

Assim, mesmo aceitando que não há diferença substancial entre direitos humanos e direitos fundamentais, manteremos o uso dos termos e os significados que lhe dão os professores citados. Isso porque, neste período em que a soberania dos Estados nacionais, sobretudo do ponto de vista jurídico-normativo, não sofreu mitigação significativa¹, a distinção de se certa norma definidora de direito emana de uma ordem interna ou externa parece útil para compreender o fenômeno da efetividade.

3. DIREITO A COMUNICAÇÃO NO DISCURSO JURÍDICO E NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL.

Feita a ressalva do item anterior, e trabalhando a idéia formal de direito humano como direito fixado por norma de direito internacional, busquemos normas de caráter internacional que tratem do direito a comunicação.

Num primeiro momento, os documentos fixadores de direitos emanam de ordenamentos internos, quando sequer se ouve falar em direito a comunicação. Consultando esses primeiros documentos², de regra, encontramos uma série de liberdades como de fala, opinião, pensamento, expressão, ou mesmo informação. Tais documentos, em regra, tinham caráter nacional, sem qualquer pretensão de validade

¹ “O termo ‘soberania’ tem sido manipulado por estudiosos e governos para determinar diferentes conceitos, a depender dos interesses e dos atores envolvidos. Em alguns momentos, é tido como absoluto, em outros, como relativo, e, ainda, como inexistente. Formar um conceito independente de correntes prefixadas foi uma das tarefas deste artigo. A teoria da soberania absoluta de Bodin não é mais aceita no contexto mundial. Neste ponto, a teoria da erosão, do eclipse, está coberta de razão, mas, daí a conceber-se um Estado supranacional é muito diferente. Para vislumbrar a existência de um supra-Estado, é preciso defender que os Estados deixaram de ser soberanos, embora continuem sendo chamados de “Estado”, e que o novo Estado global vai ser dotado de soberania. A maior organização universal, a ONU, apesar de ser uma pessoa jurídica de Direito Público Internacional, não é soberana, e é formada pelos Estados, que continuam independentes e autônomos, mesmo integrando-a.” OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. O conceito de soberania perante a globalização. In: Revista CEJ, Brasília, n. 32, p. 80-88, jan./mar. 2006. p. 86

² “O primeiro momento desse discurso [sobre direito a comunicação] compreende os documentos que foram resultados de mudanças, que também tinham ligações com a conjuntura externa dos países, mas ainda tentando resolver problemas localizados. É o período que vai da Idade Média, século XIII, até a sedimentação do Estado de direito Burguês, final do século XVIII. Foram documentos fundadores do discurso dos direitos humanos: a Magna Carta, de 1215, e a Declaração de Direitos (Bill of Rights) Inglesa, em 1689; a Declaração de Independência e a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, em 1776; a Declaração de Direitos Norte-Americano, de 1776; a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; e as Constituições francesas de 1791, 1793 e 1795.” (GOMES: 2007, p. 50.)

supranacional ou universal, havendo deles que sequer enumerava qualquer liberdade de expressão¹.

O primeiro documento fixador de direitos com pretensão de universalidade, sem embargo também tenha sido elaborado em um ordenamento interno, foi a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa. Foi este também o primeiro documento a mencionar a comunicação enquanto direito, junto às demais liberdades civis². Nesta conjuntura, o direito a comunicação (se é que podemos chamá-lo assim neste momento histórico) ainda está centrado na figura no emissor³, enfatizando o aspecto individual, o que era bem adequado ao cenário de consolidação do liberalismo e do capitalismo.⁴

Um segundo momento do discurso normativo internacional⁵ do direito a comunicação é marcado pela proeminência dos atos normativos emanados pela Organização das Nações Unidas. A norma inaugural seria a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

¹ “O primeiro documento em destaque é a Carta Magna das Liberdades ou Concórdia entre o rei João e os Barões para a outorga das liberdades da igreja e do reino inglês, em 1215. O principal feito desse documento foi ter dado início ao processo de perda dos poderes do rei. Não existe nenhuma cláusula que especifique diretamente liberdades relacionadas com a comunicação, como a de opinião, pensamento, expressão, ou mesmo informação. De qualquer forma não deixa de funcionar como um fio condutor, quando registra as liberdades da igreja, então separada do poder monárquico, o direito de ir e vir dos comerciantes e dos trabalhadores, quando afirma na cláusula 16 que ‘Ninguém será obrigado a prestar um serviço maior do que for devido em benefício do feudo de um cavaleiro ou de qualquer outro domínio livre’”. (GOMES: 2007, p. 52.)

² “As Declarações de Direitos da Revolução Francesa, em 1789, diferenciam-se das Norte Americanas pelo conjunto de princípios e valores dedicados a proteger direitos e liberdades que não estavam restritos aos indivíduos do país em questão. Ao contrário dos americanos que somente olharam para as mudanças internas, os franceses tiveram a pretensão de anunciar uma revolução de direitos para o mundo. É o primeiro documento de direitos humanos com uma perspectiva universalista, e que traz a palavra comunicação explicitamente relacionada com as liberdades de opinião, expressão e de imprensa.” (GOMES: 2007, p. 45)

³ “A concepção da comunicação, nos documentos de 1789, 1791 e 1793, está centrada na figura do emissor, o homem que tem a liberdade de pensar e expressar suas opiniões (1789); o homem que tem a liberdade de utilizar meios diversos para disseminar seus pensamentos (1791); e o homem que pode, pela imprensa, manifestar seus pensamentos e opiniões (1793). O acesso à informação, através da imprensa, livros, panfletos, enfim dos meios impressos da época, não se faz presente em nenhum dos documentos.” (GOMES: 2007, p. 55)

⁴ “O discurso sobre os direitos humanos na França da revolução, não era em hipótese alguma o pensamento do povo francês, senão da classe em ascensão, a burguesia liberal. Todas as liberdades estavam sendo garantidas para a manutenção e o desenvolvimento do ideal capitalista, que tinha como centro o indivíduo livre das amarras do Estado regulador, livre para acumular capital e livre para expressar o seu modo de vida, mesmo que isso representasse a exploração do outro e por conseguinte o cerceamento de sua liberdade.” (GOMES: 2007, p. 54)

⁵ “O segundo momento acontece no século XX, com o marco legal estabelecido sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU). São os textos normativos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966), e da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), pertencentes ao Sistema Global⁹; e a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1969), referente ao Sistema Regional Interamericano¹⁰. Estas normas internacionais (Declarações) e não outras foram escolhidas por serem, respectivamente, a primeira e a última do século XX, que abordam de forma geral os direitos humanos. Os Pactos, de 1966, completam a segunda etapa do processo de institucionalização dos direitos humanos em âmbito universal. No caso da Convenção Americana, por ser o primeiro e o último tratado, de conteúdo geral, amplo e não apenas temático, também no século passado, do Sistema Regional Interamericano.” (GOMES: 2007. p. 50 e 51.)

Apesar de se tratar de outro momento no discurso normativo internacional, a comunicação ainda é tratada apenas no aspecto interpessoal, impregnada pelos ideais liberais e burgueses da Revolução Francesa:

De qualquer maneira, ainda de forma predominante, a concepção da comunicação, na Declaração de 1948, ainda está forjada nos ideais liberais dos revolucionários franceses. Restringe a comunicação a um processo interpessoal e não considera a força verticalizadora dos meios de massa, já concentrados nas mãos do capital privado ou próprio do Estado. (GOMES, 2007, p. 58)

Da mesma forma, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 não avançou no sentido de ultrapassar a visão individualista de comunicação¹. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também de 1966, não chega sequer a tratar de direitos a comunicação².

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi mais além no tratamento do direito comunicação, repudiando meios indiretos de restrição da liberdade de expressão via “*abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação*”³, detalhando também meios de proteção da honra e da reputação (art. 13 e 14). Mesmo levando em conta ressalvas e críticas ao texto, não tendo ainda ultrapassado a compreensão individualista de comunicação, o pacto importou ao menos em um detalhamento e conseqüente ampliação do conceito.⁴

Ao longo do pós II Grande Guerra, o cenário geopolítico influenciaria o discurso internacional sobre o direito a comunicação:

O início da chamada “era de ouro” [anos 1950] marcou definitivamente a divisão ideológica do planeta e consagrou as duas superpotências da Guerra Fria, EUA e União Soviética. [...] O avanço da indústria da comunicação de massa, como um dos principais instrumentos

¹ Em relação aos direitos civis e políticos, os artigos 18 e 19 reproduzem a concepção liberal da comunicação, na qual garantir liberdade de pensamento e expressão, no século XVIII, como um direito fundamentalmente individual, num cenário que a imprensa era lida por uma elite letrada, e que fazia mais efeito falar em praça pública para as grandes massas, tinha certa coerência histórica. (GOMES: 2007, p. 59)

² O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 16 (1966) não traz nenhum artigo sobre a comunicação. O que mais se aproxima é o artigo 13 que fala sobre o direito à educação e atesta que toda a pessoa deve, através da educação, “desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz”. Chega a ser bem contraditório não entrar nesse Pacto referência, pelo menos, aos meios de comunicação. (GOMES: 2007, p. 61)

³ Trecho do item 3 do art. 13 do Pacto de San José da Costa Rica.

⁴ (GOMES: 2007, p. 62 e 63)

para o desenvolvimento, através das agências de notícias, dos grandes estúdios de cinema, da difusão via televisão dos produtos culturais, logo mostrou-se um grande aliado para a expansão massiva da ideologia capitalista, que defendia, acima de qualquer coisa, a livre circulação da informação e dos bens simbólicos. Já o bloco Soviético via este movimento com muitas ressalvas, apesar de terem interesse no poder abrangente dos meios de comunicação de massa.

Neste mesmo período, países da Ásia e África, viviam um processo de descolonização e, juntamente com a América Latina, estavam dispostos a formarem um outro bloco de interesses políticos e econômicos. Iniciou-se a emergência de um outro conjunto de sujeitos políticos que formaram o então chamado Terceiro Mundo, alcançando uma posição realmente ativa nas Nações Unidas, durante as décadas de 1960 e 1970, quando o Movimento dos Países Não-Alinhados, tornou-se um ator decisivo para as mudanças no debate internacional da comunicação. (GOMES, 2007, p. 83 e 84)

Iniciavam-se os debates sobre uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação. O palco deste debate é a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura, que, com efeito, é uma organização mais antiga¹ que a própria ONU. Uma primeira fase marcada fortemente pela hegemonia da doutrina Norte-Americana de livre circulação de informação no mundo, até fins dos anos 1960². GOMES explica os precedentes da passagem da primeira para a segunda fase no discurso da UNESCO sobre comunicação e informação:

A UNESCO começou a dar sinais de autonomia teórica e política sobre o tema, frente a outros organismos centrais da ONU, como o Conselho Econômico e Social, assumindo o protagonismo do debate internacional da comunicação. A aprovação, por sua vez, dos Pactos de Direitos Humanos – correlacionando as perspectivas individual (Direitos Cívicos e Políticos), coletiva e difusa (Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)

¹ “Ainda em 1942, em tempo de guerra, os governos dos países europeus, que confrontavam com a Alemanha Nazista e os seus aliados, reuniram-se no Reino Unido para a Conferência de Ministros de Educação de Países Aliados (CMEPA). A segunda guerra mundial estava longe de acabar, contudo aqueles países procuravam meios para reconstruir seus sistemas de educação uma vez que a paz fosse restaurada. Muito rapidamente, o projeto ganhou impulso e logo tomou nota universal. Novos governos, incluindo o dos Estados Unidos, decidiram juntar-se. Em cima da proposta da CMEPA, uma conferência das Nações Unidas para o estabelecimento de uma organização para educação e cultura (OEC/CONF) foi reunida em Londres de 1 a 16 de novembro 1945. Mal tinha terminado a guerra quando a conferência abriu. Reuniu os representantes de quarenta e quatro países. Conclamados pela França e pelo Reino Unido, países que tinham conhecido grandes dificuldades durante o conflito, os delegados decidiram criar uma organização que personificasse uma genuína cultura da paz. A seus olhos, a nova organização deve estabelecer “a solidariedade intelectual e moral da humanidade” e, em assim fazendo, prevenir o descambar de uma outra guerra mundial. No fim da conferência, trinta e sete países fundaram a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. A constituição do UNESCO, assinada em 16 de novembro 1945, entrou a vigor em 4 de novembro 1946 após a ratificação por vinte países: Austrália, Brasil, Canadá, China, Checoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Egito, França, Grécia, Índia, Líbano, México, Nova Zelândia, Noruega, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. A primeira sessão da conferência geral da UNESCO foi realizada em Paris de 19 de novembro a 10 de dezembro de 1946 com a participação dos representantes dos 30 governos com direito a voto.” (tradução nossa do texto disponível em http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=6207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html em 08/08/08)

² (GOMES: 2007, p. 79)

– reforçou a tese da ligação estrita entre os problemas da comunicação e da informação com os econômicos, sociais e culturais. (GOMES, 2007, p.87)

Caracterizam a segunda fase, os debates sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), protagonizada, sobretudo, pelos países não alinhados¹. No auge da guerra fria, a década de 1970 foi um período de intensa elaboração a respeito da informação e da comunicação.

O discurso da UNESCO mostrava-se mais claramente definido. O campo central estruturou-se em cima de sete pilares inter-relacionados: a cooperação à reivindicação de uma nova ordem econômica internacional; as aplicações concretas e definição do conceito de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC); uma deontologia dos meios de comunicação social; o aprofundamento e redefinição do papel que desempenhavam os meios e os processos de comunicação nas sociedades contemporâneas; a proposta, definição e articulação da complementaridade entre cultura e comunicação; a formulação de políticas e planos de comunicação no âmbito nacional, regional e internacional; e a emergência da investigação sobre o direito à comunicação.

As discussões levadas a baila naquela década, materializadas nas resoluções da UNESCO, sobretudo no que diz respeito aos meios de comunicação de massa, tem seus princípios fundamentais reunidos na Declaração sobre os Princípios Fundamentais relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa ao Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional, à promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e a Incitação à Guerra, de 1978². O novo documento introduzido no marco legal internacional, todavia, não de várias questões polêmicas, como a democratização dos meios, tratando de forma escassa a respeito da participação do público na produção da informação. Contudo, serviu para confirmar a importância dos meios de comunicação de massa na promoção dos direitos humanos¹.

A década de 1980 se inicia de maneira muito promissora. Desde 1977, uma comissão da UNESCO composta por representantes de 16 países e presidida pelo irlandês Seán MacBride vinha realizando um estudo sobre os problemas da Comunicação, tendo sido entregue o texto final em abril de 1980 e aprovado por

¹ Era o ápice da guerra fria “quando o sistema internacional e as unidades que o compunham entraram em outro período de extensa crise política e econômica” (HOBSBAWN, 1995, p. 225). Os países do bloco capitalista defendiam a priorização da efetivação dos Direitos Humanos Cíveis e Políticos e os que integravam o bloco comunista reivindicavam os Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais. Em meio a este embate bilateral, o Movimento dos Países Não-Alinhados, sob a égide da UNESCO, conseguiu fissurar a pauta dominante, ampliando o debate, com um tema que já estava lá, de alguma forma, mas tornou-se mais contundente e polêmico, ou melhor, interdependente, indivisível e correlacionado aos demais: “A introdução das primeiras propostas sobre a Nova Ordem Internacional da Informação (NOII), que no final da década passou a denominar-se, nos documentos oficiais da UNESCO, Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC)”. (GOMES:2007, p. 89)

² GOMES:2007, p. 99.

consenso na 21ª Conferência Geral da UNESCO em Belgrado. Batizado em inglês de “Muitas Vozes, Um Mundo – a caminho de uma nova ordem mundial de informação e comunicação, mais justa e mais eficiente”², também conhecido como Relatório MacBride, o documento serviu para consolidar o debate capitaneado pelos países não alinhados na década anterior, apontando para ações concretas:

Após mais de uma década de estudos, investigações e debates, que deram origem a programas e planos voltados para diagnosticarem e contribuir com a resolução dos problemas da comunicação e informação – com destaque para o informe MacBride – a UNESCO enveredou por um caminho de viabilização das soluções concretas. Já se tinha um excelente apanhado da situação, e existia o apoio generalizado dos Países do Terceiro Mundo, com destaque para os Países Não-Alinhados. Embora o bloco capitalista e o comunista tivessem ressalvas sobre alguns temas espinhosos, não deixaram de participar das discussões e resoluções. Um exemplo é a Declaração dos Meios de Comunicação aprovada por unanimidade. (GOMES, 2007, p. 101)

A série de resoluções propondo mudanças e estratégias para redistribuir e equilibrar os fluxos de informação entre países ricos e subdesenvolvidos, consoante com o relatório MacBride, significou importante avanço em relação ao novo direito humano ainda sem conceituação definitiva (direito a comunicação, direito e comunicar, etc).³ Contudo, o rumo do discurso acabou gerando uma crise dentro da UNESCO, ocasionando a saída de importantes membros como Estados Unidos e Reino Unido. A partir de 1989 *“volta um discurso que se preocupava, predominantemente, com a função, o conteúdo, os usos e efeitos dos meios de comunicação ao avançar das novas tecnologias, em detrimento da práxis da comunicação como um direito humano”* (GOMES, 2007, p. 106). A ênfase era a preparação do cidadão para ser consumidor, deixando a complexidade política e econômica do tema de lado:

A prioridade, agora, era fomentar o espírito crítico dos usuários e estimular a faculdade de reação das pessoas e dos povos diante de conteúdos deturpados, que evidenciasse qualquer forma de manipulação. Os meios de comunicação prestavam um serviço e, portanto, os usuários deveriam saber exigir seus direitos de consumidor. O debate econômico e político sobre as questões que envolviam a NOMIC silenciou. (GOMES, 2007, p. 106)

No início do século XIX não houve retomada dos debates sobre direito a comunicação, deixando inalterado o discurso da década de 1990:

¹ GOMESÇ 2007, p. 100.

² Tradução literal. Versão em português: “Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação na Nossa Época”, (GOMES: 2007, p. 90)

³ GOMES: 2007, p. 104.

Como na década de 1990, o peso do seu discurso estava na promoção do acesso equitativo à informação e ao conhecimento, com especial atenção aos de domínio público; no Programa Informação para Todos, que visava reduzir as disparidades no âmbito eletrônico (“brecha digital”); e no fortalecimento do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação (PIDC). Embora tenha contribuído, de forma considerável, com a construção dos conceitos de “sociedades do conhecimento”, domínio público e desafios éticos suscitados pelos avanços das TIC, não voltou a discutir, no âmbito das suas Conferências Gerais, o tema do direito à comunicação. Os princípios adotados foram a “liberdade de expressão, educação de qualidade para todos, acesso universal à informação e ao conhecimento, e respeito à diversidade cultural e lingüística”

Daí em diante não houve nenhuma outra normativa internacional que diga respeito a questões relacionadas à comunicação de forma mais específica. Em 1993, na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, foram produzidos uma Declaração e um Programa de Ação que ainda reforçaram a compreensão instrumental da comunicação. Foi quando “se cogitou na promoção de *uma sociedade civil pluralista e proteger grupos vulneráveis*, reconhecendo a importância de pensar o indivíduo não isolado, sendo apenas um emissor ou receptor, mas inserido em diversos contextos reforçou a compreensão instrumental da comunicação”. (GOMES, 2007, p.63)

De qualquer forma, no discurso normativo internacional, o direito a comunicação não ultrapassou o direito de informar e ser informado. (GOMES, 2007, p. 65) Mais especificamente, pode-se dizer que “os documentos internacionais positivaram três direitos humanos: liberdade de expressão, acesso à informação e proteção da privacidade. Respectivamente a eles, correspondem três padrões pertinentes aos desenvolvimentos informacionais: a disseminação, a consulta e o registro. A ausência do quarto padrão, a conversação, deixa excluído o direito à comunicação.” (Idem)

Contudo, remanesce nos textos internacionais, especialmente nas resoluções da UNESCO da década de 1980, a idéia e a possibilidade de um direito que compreenda a comunicação como processo mais amplo, apto a promover os direitos humanos e o desenvolvimento:

A UNESCO, nas suas resoluções, já destacava a importância da comunicação e dos meios massivos na promoção dos direitos humanos, da compreensão entre os povos, contra a discriminação e o racismo. É salutar inquirir o quanto as situações econômicas desiguais poderiam implicar em condições assimétricas de comunicação entre os povos do mundo. (GOMES, 2007, p. 61)

Em Belgrado, 1980, a Resolução Geral sobre o programa relativo à cultura e à comunicação definiu como objetivos a promoção de investigações no

campo das violações de direitos humanos, assim como o desenvolvimento de ação normativa para a aplicabilidade de tais direitos, “[...] elucidando os problemas que suscita a definição do direito à comunicação e o exercício dos direitos culturais;”. A defesa da democratização das estruturas da comunicação como consequência da NOMIC veio acompanhada do interesse em “[...] elucidar os distintos aspectos da comunicação social e a promover a investigação sobre as relações entre a comunicação e o desenvolvimento;” (GOMES, 2007, p. 102).

3. A PRIMEIRA FACE DO DIREITO A COMUNICAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL INTERNA.

O texto do artigo quinto nos indica uma abordagem notadamente individual garantindo expressamente a livre expressão do pensamento (inciso IV), direito de resposta (inciso V), liberdade de consciência (inciso VI), liberdade de expressão (inciso IX), e proteção da intimidade (inciso X). Sem embargo sejam direitos de profunda importância, não ultrapassam o marco das liberdades civis clássicas.

Já o capítulo específico da Comunicação Social é mais profundo em relação ao tema estabelecendo proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social (art. 220, § 5º), a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e o estímulo a produção independente que vise à divulgação da cultura nacional e local e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (art. 221, I e II), o estabelecimento de meios para proteção contra a desobediência ao art. 221 (art. 220, § 3º), entre outras coisas. Ainda assim, não parece ter ultrapassado uma lógica de relação de consumo, em que o cidadão deve estar preparado e amparado apenas para limitar a comunicação de “má qualidade”.

Como se vê inicialmente, só o texto constitucional não parece ser suficiente para dar conta da comunicação como processo mais amplo que as liberdades civis ou com alcance maior que direitos de consumidor (espectador).

4. DIREITO A COMUNICAÇÃO ALÉM DAS LIBERDADES E DOS DIREITOS DO ESPECTADOR.

Buscando, noutras reflexões, conceitos que ajudem compreender o que pode vir a ser o direito a comunicação na ordem constitucional brasileira, e inspirando-se na compreensão de que a comunicação seria um processo apto a promover os demais

direitos humanos, encontramos o pensamento de Paulo Bonavides. O professor propõe uma quarta dimensão¹ de direitos fundamentais vocacionada exatamente à universalização das demais dimensões frente às transformações provocadas pela globalização política neoliberal. Segundo o próprio BONAVIDES: “São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação, e o direito ao pluralismo”². O professor sustenta que a quarta dimensão é “o resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional, que corresponde à derradeira fase de institucionalização do Estado Social”³.

O direito a Democracia, na perspectiva de BONAVIDES, ultrapassa as meras liberdades políticas do Liberalismo, estabelecendo a possibilidade de interferência cotidiana dos indivíduos na vontade do Estado.⁴ Dos direitos de quarta dimensão é, sem dúvida, o mais significativo, uma vez que se converte em “instrumento universal de libertação”.⁵ Assim, a Democracia, da maneira que Bonavides propõe, seria todo um conjunto de elementos que propiciariam a universalização dos demais direitos fundamentais.

BONAVIDES sustenta que o direito a democracia, enquanto direito fundamental, encontra seu fundamento constitucional no parágrafo único do artigo 1º. da Constituição da República: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Sem embargo o fundamento esteja no marco do direito constitucional positivo, o direito fundamental a democracia, por não estar claramente e expressamente registrado no diploma constitucional, acaba não sendo entendido em toda a sua força normativa, sendo compreendido como norma

¹ A respeito do emprego dos termos geração ou dimensão, se manifesta Bonavides no sentido que é necessário “dirimir um eventual inequívoco de linguagem: o vocábulo ‘dimensão’ substitui com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e a fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política ...”. (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito constitucional, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 525.)

² BONAVIDES, Paulo. Ob. Cit., 2000, p. 525.

³ BONAVIDES, Paulo. Ob. Cit., 2000, p. 525.

⁴ “Democracia, ao nosso ver, é processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim todavia inatingível: a identidade de governantes e governados, meta utópica que traz à memória a imagem amortecida de Rousseau configurada na hipótese da democracia como governo de deuses”. BONAVIDES, Paulo. Bloqueios à democracia participativa. In Revista Comunicação & Política, vol. VIII, n.1, Jan.-Abr./2001. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, p. 209.

⁵ “Do ponto de vista qualitativo, ao assumir, porém, a dimensão objetiva, o direito fundamental à democracia varia de titularidade axiológica e se traslada do cidadão para o gênero humano.

A politização da espécie assim personificada o fez eixo referencial de toda a dignidade participativa, convertida doravante em instrumento universal de libertação, mas instrumento que se deseja efetivo, concreto e não abstrato; a um tempo, ação e palavra, verdade e dogma, valor e fato, teoria e práxis, idéia e realidade, razão e concreção.”
Idem, p. 211.

programática, valendo mais por sua proposição ética e política que propriamente por sua conotação jurídica. Neste aspecto, este direito de quarta dimensão se aproxima das características dos direitos humanos enquanto despossuídos de meio formais para sua efetivação.

Assim a democracia e os direitos humanos partilham do mesmo problema de efetivação. Sem embargo, seja obrigação do Estado Brasileiro a proteção, a garantia e a promoção de direitos humanos e fundamentais (art. 1º., III e art. 4º. II, da Constituição Federal), apenas a sua atuação não tem dado conta de lhes dar efetividade. Isso porque tanto os direitos humanos quanto o direito fundamental a democracia não podem ser compreendidos propriamente como uma proposição de natureza jurídica, dependendo da existência apenas da máquina judiciária para lhes fazer cumprir, mas sim como proposições de teor político e ético, que dependem do convencimento dos sujeitos¹. Assim considerados, os direitos humanos e o direito fundamental a democracia dependem, em grande medida, da convicção e do envolvimento dos indivíduos para sua concretização.

Aqui se revela a importância de todos os processos que podem contribuir para estabelecer uma cultura democrática e de respeito a direitos humanos e fundamentais, conforme já foi constatado nas resoluções da UNESCO. Em especial a educação e a comunicação podem interferir de forma mais contundente na representação social da Democracia e dos direitos humanos. Na medida em que estes processos podem por em debate questões relacionadas a estes direitos, se vai além do simples convencimento, podendo servir também como “um mecanismo de permanente justificação e interpretação dos princípios de direitos humanos”².

Há que se ter atenção, contudo, que o processo educativo, no que diz respeito a consolidação de uma cultura de direitos humanos, como já foi consagrado no Plano

¹: “(...) a promoção dos direitos humanos não depende apenas da existência de leis e de instituições. Depende também do desenvolvimento de uma cultura de direitos humanos, fundamental para garantir a institucionalização de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos. Nesse sentido, a reforma dos mecanismos institucionais de garantia dos direitos humanos será tanto mais efetiva quanto mais se desenvolver a capacidade individual e coletiva de organização. Trata-se de uma via de mão dupla.” Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, então Secretário de Estado dos Direitos humanos, em Conferência proferida no Seminário sobre Educação em Direitos humanos, ocorrido em 11 de setembro de 2000, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados. Texto da palestra disponível em http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/bib/saboia_edh.html

² “O estabelecimento dos direitos humanos na consciência dos indivíduos está estreitamente relacionado ao processo educativo, ao que se tem denominado educação para valores. Particularmente, creio que a educação em direitos humanos, tema deste Seminário, é ferramenta extremamente importante para que se estabeleça um mecanismo de permanente justificação e interpretação dos princípios de direitos humanos”. (idem)

Nacional de Educação em Direitos Humanos¹, não se restringe à educação formal, podendo ser levados em conta todos os processos dialógicos de conhecimento². Com efeito, as vivências cotidianas são mais poderosas para formar referências políticas e éticas que qualquer proposta sistematizada de ensino. Daí decorre a importância especial que deve ser dada a Comunicação Social, ainda mais quando se tem em vista que todo processo educativo, seja formal ou informal, programado ou espontâneo, é também um processo comunicativo³.

Não se pode perder de vista que o exercício da Democracia, com vista à efetivação de direitos, não pode prescindir do acesso à informação. Em verdade, é neste sentido que BONAVIDES apresenta outro direito fundamental de quarta dimensão: o direito a informação. Este direito já possui um reconhecimento expresso⁴ maior nas cartas constitucionais que o direito a Democracia participativa, da maneira proposta por BONAVIDES, contudo de forma ainda muito incipiente e dispersa. Apesar de possuir um grau de exigibilidade maior, em geral ainda não lhe é conferido este caráter de direito tendente a universalização. Na verdade, se tenta fundamentar o direito a informação através princípio da publicidade dos atos administrativos, oponíveis contra os segredos públicos, facultando o acesso aos arquivos e registros públicos para defesa de direitos individuais.⁵ Embora possa ser considerado como um direito necessário para a participação democrática (ou democracia participativa para BONAVIDES), ainda não recebe o tratamento que lhe é dado pelo enquanto direito de quarta dimensão.

A informação de que se fala, a exemplo do que foi dito sobre a educação, não diz respeito apenas a informações de cunho acadêmico ou erudito de qualquer forma. A informação como suporte da Democracia, como é natural de qualquer processo político, é toda aquela que possa interferir nas convicções e visões de mundo de forma a levar a um determinado posicionamento na tomada de decisão. Tendo em vista a velocidade dos acontecimentos, típica do nosso tempo presente, não é de se estranhar que as informações aptas a interferir nos convencimentos dos indivíduos sejam acessadas mais

¹ Brasil. Comitê Nacional de Educação em Direitos humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos humanos / coordenação de Herbert Borges Paes de Barros e Simone Ambros Pereira ; colaboração de Luciana dos Reis Mendes Amorim ...[et al.]. — Brasília : Secretaria Especial dos Direitos humanos ; Ministério da Educação, 2003

² FREIRE, Paulo. Ação cultural para a liberdade e outros ensaios. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 86.

³ Neste sentido: FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação?. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971. p. 67-69.

⁴ Dispositivos constitucionais pertinentes: art. 5º, IV, V, IX, X, XIV, XXXIII, LXXII, 21, XII, a, 220 e 221.

⁵ VIEGAS, Weverson da Silva. O direito à informação como pressuposto para a participação popular no Estatuto da Cidade. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004, p. 671-683.

nos telejornais que nos livros. Novamente surge a comunicação como ponto sensível para a efetivação de direitos.

Enfim, considerando todos estes elementos, podemos dizer que a efetivação de direitos humanos, assim como do direito fundamental a Democracia, tendo em vista seu teor político e ético, depende, em alguma instância, da forma como se dá a comunicação entre os diversos sujeitos na sociedade.

Acumulando o que já se discutiu na esfera internacional a respeito do direito a comunicação como um direito humano para além das liberdades individuais clássicas, essencial ao desenvolvimento e a efetivação de outros direitos humanos, e posicionando este acúmulo em face do conceito de BONAVIDES de direitos de quarta dimensão, surge a necessidade de rever o conteúdo do direito fundamental a informação. Se de fato este último direito serve para a concretização da Democracia, na concepção de BONAVIDES, que seria o espaço para a universalização dos demais direitos fundamentais, deve ser contemplado, além da liberdade abstrata de acessar informação e de informa, o direito às condições materiais de efetivamente produzir e difundir informação. Em fim, sem abrir mão das liberdades e garantias conquistadas, é necessário acessar substancialmente o direito de comunicar, ultrapassando os limites do mero espectador.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Nesse contexto de Globalização, as relações comunicativas sofrem profunda interferência dos meios de comunicação de massa, notadamente a televisão e o rádio, que no Brasil estão em poder de oito grupos familiares¹. As iniciativas locais de sensibilização para uma cultura de direitos humanos consomem meses, até mesmo anos para alcançar uma pequena parcela do público que a TV, por exemplo, alcança em algumas horas de programação. Sem entrar no mérito da qualidade das programações, numa realidade onde, em grande medida, a percepção do mundo e as relações sociais estão mediadas pelos meios de comunicação, este processo de concentração da propriedade dos meios, que se aprofunda no Brasil e no Mundo², impõe também a concentração de poder. A efetivação do direito fundamental a Democracia e dos direitos

¹ DE LIMA, 2004. p. 103-105.

² “No cenário da globalização contemporânea, a consequência mais evidente da convergência tecnológica no setor de comunicações é a enorme e sem precedentes concentração da propriedade, que provoca a consolidação e a emergência de um reduzido número de mega empresas mundiais.” (DE LIMA, 2004, p. 91)

humanos passa a ter uma demanda estrutural: a democratização da comunicação. Esta demanda, contudo, sem embargo haja abordagens teóricas relevantes, está sendo enfrentada de forma mais profunda nos fazeres e nas práticas dos grupos e movimentos que necessitam ser ouvidos que nas pesquisas acadêmicas. Trata-se de grupos de comunicação popular, rádios comunitárias e rádios livres, além de movimentos sociais que perceberam as potencialidades da comunicação. Estes grupos e movimentos passaram a lutar por um direito novo: direito humano a comunicação, direito que estaria sendo vilipendiado pela concentração da propriedade dos meios de comunicação.

Em verdade, este exercício coletivo da comunicação, inserido num contexto de disputa de hegemonia, é outro elemento que corrobora que este direito tem mais a ver com universalização de direitos que com a manifestação individual de uma liberdade, na medida em que se propõe, de alguma forma, a realizar os direitos contidos nas reivindicações daqueles grupos organizados. Nesta condição, o direito humano a comunicação, como foi nomeado pelos grupos que lutam pela democratização dos meios, se aproxima das características do direito fundamental a informação da compreensão de BONAVIDES, uma vez que ambos se destinam ao exercício da Política e à prática democrática e pluralista.

Embora se trate de uma elaboração teórica ainda incipiente, a reflexão (como se pretendia fazer) aqui trazida serve para chamar alguma atenção sobre o assunto. Reposicionar conceitualmente o direito a comunicação no ordenamento constitucional é essencial para buscar um posicionamento judicial mais adequado com a construção de um cenário mais equilibrado para a disputa de hegemonia social. Tendo em vista que se apresenta como um direito fundamental, que se pretende jurídico, é possível que esta compreensão a cerca do direito a informação repercuta na interpretação do texto constitucional, possibilitando a sua aplicação na condição de princípio constitucional, ao lado do princípio de soberania popular. É preciso tensionar os tribunais, notadamente o STF, a proferir decisões que indiquem para uma democratização da comunicação, tratando de forma diferente as iniciativas de comunicação comunitária, que sofrem grave perseguição do aparelho estatal, reinterpretando também os dispositivos que regulam atividades “mega” empresariais de comunicação, que ordinariamente recebem um tratamento condescendente do Estado e se encontram longe de qualquer controle social.

Isso pode significar estabelecer uma proposição de ordem pública, quase como uma garantia institucional, não mais de caráter individual ou coletivo, mas difuso. Isso

pode levar também a reavaliação da legislação infraconstitucional, pondo em discussão as exigências para constituição e regularização de veículos de comunicação social, questionando até mesmo a constitucionalização de tipos penais relacionados.

Sem nutrir grandes esperanças a respeito do judiciário brasileiro, não podemos abrir mão também deste flanco de enfrentamento. Talvez, caso não sirva a outra coisa, o presente artigo serve ao menos para convidar à pesquisa do tema, que carece muito de elaborações mais consistentes.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA PRELIMINAR

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus

BONAVIDES, Paulo. *Os Direitos Humanos e a Democracia*. In *Direitos Humanos como Educação para a Justiça*. Reinaldo Pereira e Silva org. São Paulo: LTr, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito constitucional*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo; *Política e direito*. São Paulo: Malheiros, 1988.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 4.ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1980.

BONAVIDES, Paulo. *Bloqueios à democracia participativa*. In *Revista Comunicação & Política*, vol.VIII, n.1, p.207-041. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Jan.-Abr./2001

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. 2a. edição. São Paulo: Malheiros, 1996,

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

DE LIMA, Venício A., *Mídia, Teoria e Política*. São Paulo: Fund. Perseu Abramo. 2ª Edição. 2004.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do Espetáculo*. E-book disponível em www.cisc.org.br/portal/biblioteca/socespetaculo.pdf

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 4ª ed., 1994.

FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

- GARCIA Marcos Leite. O processo de formação do ideal dos Direitos Fundamentais: alguns aspectos destacados da gênese do conceito. Disponível em www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Marcos%20Leite%20Garcia.pdf
- GOMES, Raimunda Aline Lucena. A comunicação como direito humano: um conceito em construção / Raimunda Aline Lucena Gomes. – Recife : O Autor, 2007. 206 folhas : il., quadros
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. 4ª ed. rev. São Paulo: RCS Editora, 2005.
- MORAES, Germana de Oliveira. Controle Jurisdicional de Administração Pública. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- OLIVEIRA, Nythamar. O Problema da Fundamentação Filosófica dos Direitos humanos: por um cosmopolitismo semântico-transcendental. Revista Ethic@, Florianópolis, v.5, n.1, p. 21-31, Jun 2006. p. 21-31
- OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. O conceito de soberania perante a globalização. In: Revista CEJ, Brasília, n. 32, p. 80-88, jan./mar. 2006.
- VIEGAS, Weverson da Silva. O direito à informação como pressuposto para a participação popular no Estatuto da Cidade. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004, p. 671-683.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6ª ed., Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006.