

# COMUNICAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS\*

*Murilo César Ramos*

## 1. INTRODUÇÃO: O DIREITO À COMUNICAÇÃO

As forças democráticas e populares hoje, quando postas diante do desafio urgente de buscar uma cada vez maior democratização dos meios de comunicação, precisam atentar para o fato básico de que a comunicação é portadora de um novo direito social, o *direito à comunicação*, que podemos considerar “de quarta geração”, mas que está ainda muito longe de ser reconhecido como tal.

Começemos recordando que os direitos civis – que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica) – podem ser chamados de direitos de “primeira geração”. São direitos que obrigam o Estado a uma atitude de renúncia, de abstenção diante dos cidadãos, quase no exato momento em que ele se formava, na esteira das revoluções burguesas, entre os séculos XVII e XVIII.

Já os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam na liberdade ativa, na participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado, e podem ser chamados de direitos de “segunda geração”, contemporâneos, no século XIX, de um capitalismo que vivia a emergência da sua fase industrial.

Por outro lado, os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas

---

\* Texto originalmente escrito como contribuição do autor ao ideário de reconstituição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, em um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza. São direitos de “terceira geração”, imbricados com a emergência e o auge do Estado-Providência, entre o fim do século XIX até os anos 60 do século XX.

Como vemos, a informação – na forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião – enquanto insumo fundamental para a cidadania, faz parte da primeira geração dos direitos humanos e pode ser encontrada já na gênese da modernidade ocidental. Ela gestou, no entanto, um direito humano restritivo, traduzido contemporaneamente no direito que temos, nas democracias representativas de massa, de ser informados – direito que, reconheçamos, tende a ser, fora das ditaduras e dos regimes autoritários, muitas vezes extremamente amplo. Mas, por mais amplo que possa ser, será sempre insuficiente.

Foi por isto que, entre os anos 60 e 70 do século XX, sob os auspícios da Unesco, órgão das Nações Unidas que trata da educação, ciência e cultura, emergiu rica discussão sobre a comunicação e seu papel para o fortalecimento da democracia. O momento alto dessa discussão, apesar das polêmicas que a questão sempre engredou<sup>1</sup>, foi o lançamento, em 1980, pela Unesco, do relatório da comissão presidida pelo jurista e jornalista irlandês, Sean MacBride, intitulado *Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época*<sup>2</sup>, publicado no Brasil três anos depois.

Um vasto, denso e instigante documento, ainda que contraditório em muitos pontos por conta da heterogeneidade político-ideológica dos membros da comissão de alto nível que o escreveu, o Relatório MacBride, como também ficou conhecido, é até hoje o mais completo relato já produzido sobre a importância da comunicação na contemporaneidade. Lamentavelmente, ele sucumbiria, como sucumbiu a própria Unesco no tocante às questões de comunicação, ao cerco imposto pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, cujos governantes, Ronald Reagan e Margareth Thatcher, no início da década de 80, comandaram a retirada de seus países daquele órgão das Nações Unidas.

Para o pensamento neoliberal que então começava seu período de hegemonia, era absurdo se pensar a comunicação na ótica de políticas nacionais.

---

1. Ver Murilo César Ramos, As Políticas Nacionais de Comunicação e a Crise dos Paradigmas. *Textos de Cultura e Comunicação* n. 27, 1º sem. 1992, pp. 45-50.

2. Unesco, *Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Mais absurdo ainda era pensar a comunicação como um direito mais amplo do que o consagrado, mas restritivo, direito à informação, do qual beneficiava-se fundamentalmente a imprensa, enquanto instituição, e seus proprietários privados, como agentes privilegiados de projeção de poder sobre as sociedades.

No entanto, neste final de década e de século, quando presenciamos um período de extraordinários avanços tecnológicos no mundo da informação e da comunicação, quando a digitalização da informação e a convergência que ela possibilita de suportes técnicos, de conteúdos e de serviços – da qual a manifestação mais evidente é a Internet enquanto rede mundial de comunicações por computadores, e a World Wide Web enquanto interface amigável dos indivíduos com a rede –, cremos em uma sociedade da informação e da comunicação como a nova forma de organização hegemônica do capitalismo, em oposição a uma sociedade industrial em declínio. Entendemos que torna-se imperativo retomar o debate sobre o direito à comunicação enquanto um novo direito humano fundamental. Um direito social de “quarta geração”, aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo.

No intuito de fortalecer essa argumentação, recorreremos ao Relatório Mac Bride, transcrevendo alguns de seus trechos:

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa idéia de diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas das idéias atuais<sup>3</sup> que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos.

3. O que ocorre freqüentemente sob o rótulo de comunicação é pouco mais que um “autoritário” monólogo, no interesse do iniciador do processo. Não se emprega a retroalimentação para dar uma oportunidade de autêntico diálogo. O receptor das mensagens é passivo e submisso, pois quase não lhe dão oportunidades proporcionais de agir com verdadeiro e livre emissor, seu papel essencial consiste em escutar e obedecer (...). Uma relação social tão vertical, assimétrica e quase autoritária constitui, na minha opinião, um exemplo antidemocrático de comunicação (...) devemos ser capazes de construir um conceito novo de comunicação. Um modelo humanizado, não elitista, democrático e não-mercantil (Luis Ramiro Beltran, Colombia, *Desarrollo rural y comunicación social: relaciones y estrategias*. Simpósio Internacional Cornell-Ciat, New York, Cornell University, March, 1974).

O direito à comunicação<sup>4</sup> constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas, o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam, independentemente de que fossem políticos, econômicos, sociais ou religiosos, e que tentavam impedir a comunicação. Graças apenas a alguns esforços fervorosos e infatigáveis, os povos conseguiram a liberdade de palavra, de imprensa e de informação. Hoje em dia, prossegue a luta por estender os direitos humanos e conseguir que o mundo das comunicações seja mais democrático do que agora. Mas, na atual fase da luta, intervêm novos aspectos do conceito fundamental de liberdade.

A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidades de acesso e participação dá nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado<sup>5</sup>. A idéia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a “livre circulação” a um nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos 30 anos.

Entretanto, a idéia do “direito à comunicação” não recebeu ainda sua forma definitiva, nem o seu conteúdo pleno. Longe de ser já, como parecem

---

4. Comentário do sr. S. Losev: “O direito à comunicação não é um direito internacional reconhecido nem no plano nacional nem no internacional. Por conseguinte, não deveria ser examinado tão amplamente, nem abordado desse modo em nosso relatório”.

5. Um dos primeiros promotores do “direito à comunicação”, Jean D’Arcy, delineou as etapas sucessivas que poderiam facilitar sua adoção: “Na época da ágora e do foro, na época da comunicação interpessoal direta, surge primeiro – conceito básico para todo o progresso humano e para toda civilização – a liberdade de opinião (...). O surgimento da imprensa, que foi o primeiro dos meios de expressão de massa, provocou, pela sua própria expansão e contra as prerrogativas de controles reais ou religiosos, o conceito correlato de liberdade de expressão (...). O século dezenove, que presenciou o extraordinário desenvolvimento da grande imprensa, caracterizou-se por lutas constantes em prol da liberdade (...). A chegada sucessiva de outros meios de comunicação de massa – cinema, rádio, televisão – da mesma forma que o abuso de todas as propagandas em véspera de guerra, demonstraram rapidamente a necessidade e a possibilidade de um direito mais preciso, porém mais extenso, a saber, o de procurar, receber e difundir as informações e idéias sem consideração de fronteiras (...) ou por qualquer procedimento. Hoje em dia parece possível um novo passo adiante: o direito do homem à comunicação, derivado de nossas últimas vitórias sobre o tempo e espaço, da mesma forma que da nossa mais clara percepção do fenômeno da comunicação (...). Atualmente, vemos que engloba todas as liberdades, mas que além disso traz, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, os conceitos de acesso, de participação, de corrente bilateral de informação que são todas elas necessárias, como percebemos hoje, para o desenvolvimento harmonioso do homem e da humanidade.” (*Le droit de l’homme à communiquer*, Documento n° 39, da CIC).

desejar alguns, um princípio bem estabelecido, cujas conseqüências lógicas poderiam ser deduzidas a partir de agora, ainda está na fase em que as pessoas refletem sobre todas as suas implicações e continuam a enriquecê-lo. Somente depois de ter explorado na Unesco e nas numerosas organizações não-governamentais interessadas todas as aplicações possíveis dessa hipótese é que a comunidade internacional poderá decidir o seu valor intrínseco.

Ter-se-á que reconhecer, ou que rejeitar, a existência de um direito novo, que poderia ser somado aos direitos do homem já adquiridos, e não substituí-los. Por isso, apresentamos uma formulação desse direito, que indica a diversidade dos seus elementos e o espírito que o inspira:

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os recursos tecnológicos de comunicação a atender às necessidades da humanidade a esse respeito<sup>6</sup>.

Achamos que esse enfoque oferece a perspectiva de um progresso da democratização da comunicação nos planos internacional, nacional, local e individual.

A reivindicação da democratização da comunicação tem diferentes conotações, muitas além das que se costuma acreditar. Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais numerosos e variados a maior número de pessoas, mas não se pode reduzir simplesmente alguns aspectos quantitativos a um suplemento de material. Implica acesso do público aos meios de comunicação existentes, mas este acesso é apenas um dos aspectos da democratização. Significa também possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações. Em outras palavras, implica mudanças de perspectiva.

---

6 Esta citação foi tirada do documento *An emergent communication poliy science: content, rights, problems and methods*, de L. Harms, Departament of Communication, Hawai University, Honolulu.

Sem dúvida, isso requer informação mais abundante, procedente de uma pluralidade de fontes, mas se não houver possibilidades de reciprocidade, a comunicação não será realmente democrática. Sem a circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam maior seleção, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar determinadas decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de pontos de vista divergentes, sem a participação dos leitores, espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade.

## 2. COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A primeira e fundamental conseqüência de se reconhecer o direito à comunicação é entender de que ela precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros.

Mas, como bem expresso em documento fundador do Laboratório de Políticas Públicas (LPP), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (ver <http://www2.uerj.br/lpp>),

na medida em que o mercado não reconhece *direitos*, a função central que ele vai assumindo na reformulação das relações econômicas e sociais representa uma transformação do que era *direito* em um bem negociável no mercado. Assim, de direitos universais os direitos à educação e à saúde passaram a ser mercadorias, e, concomitantemente, o Estado deixou de desempenhar seu papel na afirmação de direitos, para, ao contrário, centrando-se em políticas de desregulamentação, abrir espaços para a mercantilização crescente das políticas sociais.

Por conseguinte, difícil é e será sempre o reconhecimento da comunicação como política pública no capitalismo, justamente por ser ela entendida, na ideologia liberal das sociedades de mercado, como a principal garantidora e, mesmo, alavancadora da liberdade de mercado, por meio da teoria do livre fluxo da informação. Segundo esta teoria toda ação do Estado sobre os meios de comunicação torna-se automaticamente ação censória e, por isso, uma ameaça a todos os direitos e a toda liberdade.

Esse dilema torna-se ainda mais agudo quando constatamos que um dos maiores desafios na luta por um Estado democrático contemporâneo é o de resgatar o espaço público como formador das políticas sociais mediante a inclusão crescente de todos os atores sociais relevantes. Justamente o espaço público que, no capitalismo, é quase inteiramente constituído pelos meios de comunicação dos quais a maioria desses atores sociais encontra-se hoje quase que totalmente excluída.

Em suma, de acordo com o exposto, torna-se praticamente impossível pensar em políticas sociais democráticas amplamente debatidas pela sociedade no espaço público, inclusive as referentes à comunicação, sem que haja concomitantemente a democratização desse espaço. Um círculo vicioso, reconhecamos, muito difícil de ser quebrado, mas que é a razão de ser, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

### 3. POR POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS DE COMUNICAÇÃO

O que se segue é a agenda básica capaz de nortear a discussão e formulação de um amplo programa de políticas democráticas de comunicação no Brasil, cuja premissa fundamental visa o reconhecimento da comunicação como política social, derivada do direito à comunicação. Tal direito, decisivo para a democratização das sociedades contemporâneas, que tem na informação e na comunicação seus principais motores políticos, econômicos e culturais.

Premissa que deve ser assumida por todas as forças democráticas e populares, nelas incluídos em os partidos políticos de esquerda, para os quais ela parece ainda estar longe de ser compreendida, quanto mais de ser assimilada e incorporada às suas discussões programáticas.

Assumidas, assim, as premissas fundamentais da comunicação como direito social e como destinatárias de políticas públicas, podemos avançar a mobilização, não sem antes levar em conta outras questões de fundos igualmente fundamentais, a saber:

**a) O papel da comunicação nas sociedades contemporâneas. Para identificar melhor esse papel, sugere-se aqui as seguintes funções:**

- o de conformadora do espaço público mas decisivo para o exercício da cidadania e conseqüente prática radical da democracia;
- o de importante instrumento de educação pública (que hoje chega a rivalizar em muitos casos com a família, a escola, as religiões)

- não só cívica e política, como visto acima, mas também formal;
- o de importante instrumento de formação cultural ampla, não só a partir das funções descritas acima, como igualmente por sua capacidade de prover entretenimento e lazer necessários à plena fruição da vida social.
- o de importante instrumento de preservação e afirmação de valores culturais nacionais, a começar pela defesa da língua e suas vitais manifestações literárias, além da preservação e afirmação de outras formas de expressão artística;
- o de importante instrumento de integração e afirmação da cultura nacional nos ambientes transnacionais e globalizados, como forma de projeção autônoma de nosso poder nacional.

**b) Estratégias para consecução de políticas públicas que viabilizem as premissas, papel e funções acima sugeridos.** A estratégia fundamental deve ser ampliar o acesso democrático aos meios de comunicação, por conseguinte, ao espaço público, pelo conjunto cada vez mais amplo de forças e movimentos sociais.

Essa ampliação terá que se dar por meio dos seguintes processos políticos:

- pela propriedade direta, pública, de instituições e meios de comunicação;
- pelo acesso indireto a instituições e meios de comunicação de propriedade estatal e privada, via instrumentos legais;
- pela existência de ambiente regulatório democrático, que nivele ao máximo as possibilidades de ação da sociedade em todas as etapas dos processos normativos.

**c) A agenda de mobilização.** A agenda de mobilização da sociedade por políticas democráticas de comunicação visa em última instância à formulação de um novo modelo institucional para a comunicação brasileira, a partir dos seguintes eixos norteadores:

- O eixo da mobilização propriamente dita: seu fulcro deve ser a reconstituição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), na forma original de uma executiva nacional nascida da base de comitês locais e regionais, dos quais participem as mais variadas entidades da sociedade civil;
- O eixo da ação institucional, que deve hoje incidir sobre as seguintes questões fundamentais:



• Estudo e debate do Capítulo da Comunicação Social, da Constituição Federal, de maneira a se propor eventuais revisões e novas proposições que apriorem os marcos fundadores do sistema brasileiro de comunicação social, em especial no que diz respeito:

- à relação entre meios de comunicação, crianças e adolescentes;
- à desconcentração da propriedade dos meios de comunicação e à descentralização da produção;
- à diferenciação e regulamentação dos sistemas estatal, público e privado de comunicação, como forma de dar pluralidade democrática à propriedade dos meios de comunicação;
- à presença ou não do capital estrangeiro no financiamento e controle de meios de comunicação brasileiros;
- aos modos de financiamento da produção em comunicação, via publicidade e fundos públicos, como forma de dar pluralidade democrática aos conteúdos dos meios de comunicação;
- ao modo de regulação dos meios de comunicação, com exame dos papéis reservados aos ministérios, às agências reguladoras, ao Congresso Nacional, neste incluída a questão do atual Conselho de Comunicação Social, bem como à participação ampla da sociedade em todos os processos e procedimentos regulatórios;

• Estudo e debate de processos normativos decorrentes do arcabouço constitucional, como:

- a nova legislação para o rádio e a televisão, que substituirá o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/62), hoje já quase inteiramente revogado pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/97), e que acolha e revise as normas hoje existentes para a radiodifusão comunitária;
- a revisão e consolidação de toda a legislação de televisão por assinatura, hoje dispersas em normas específicas para TV a cabo, MMDS e DTH;
- a discussão e revisão dos termos em que hoje se dá a adoção das novas tecnologias digitais que tenderão a alterar muito profundamente o modo de organização institucional, de financiamento, de produção e difusão de conteúdo dos meios de comunicação tradicionais – jornais, revistas, rádio e televisão.

---

**Murilo César Ramos** é Ph.D. em Comunicação pela Universidade de Missouri-Columbia (1982) e professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Autor de vários artigos, dentre eles “Do Planeta dos Macacos às Comunidades Virtuais”, in Maria Beatriz de Medeiros (Org.), *Arte e Tecnologia na Cultura Contemporânea*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.