



## **DIREITO À COMUNICAÇÃO COMO VALOR DA DEMOCRACIA: TEORIA E DEBATE HISTÓRICO**

*Chalini Torquato Gonçalves de Barros*

*Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas - Poscom/UFBA*

*chalinibarro@gmail.com*

*Graça Penha Nascimento Rossetto*

*Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas - Poscom/UFBA*

*graca\_rossetto@yahoo.com.br*

### **Introdução**

As transformações sociais, econômicas e políticas pelas quais passa a sociedade ano após ano interferem diretamente no setor das comunicações. Sejam elas de ordem tecnológica, com as novas plataformas de comunicação questionando as barreiras entre as mídias; ou econômica, no que diz respeito ao modelo de negócio que passa a se estabelecer e às novas determinações concorrenciais, trazem consigo a urgente necessidade de reformular as políticas que orientam o setor. A história da regulamentação das políticas de comunicação no Brasil é marcada por uma desorganização crônica, sendo efetivadas somente depois dos serviços em funcionamento e discutida por poucos atores sociais. A confirmação deste *modus operandi* pode ser observada da origem dos serviços telegráficos, no Brasil império de 1860, até o caso da regulamentação do Sistema Brasileiro de TV Digital.

Em trabalhos anteriormente desenvolvidos foi possível constatar a interferência que atores de forte poder político e econômico são capazes de exercer quando se questionam as regras de regimento de seu negócio, estruturadas para manutenção do modelo que lhes é conveniente. É o caso da defasagem regulamentar em que permanece a radiodifusão e as telecomunicações brasileiras.<sup>1</sup>

Ao longo dos anos, no entanto, as forças progressistas têm ganhado destaque na reivindicação de questões que contribuam para o desenvolvimento de uma política

---

<sup>1</sup> Tema desenvolvido em profundidade em Barros (2010).



nacional que priorize o direito humano à comunicação<sup>2</sup>. As discussões da década de 1970 acerca de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), a despeito de seu rechaço inicial, vêm ainda ganhando repercussão e defensores que, em seus ambientes acadêmicos ou governamentais, sustentam a luta pela democratização da comunicação. É imprescindível observar, neste contexto, a importância da participação dos movimentos da sociedade civil, como o Coletivo Intervezes, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Cris Brasil, Federação dos Jornalistas (FENAJ) entre outras entidades e associações, dos debates e fóruns destinados a discutir as reformulações políticas do setor, como o foi a Conferência Nacional de Comunicação.

Mesmo sendo parte do conjunto de princípios e práticas que regem a democracia e apesar ter alcançado repercussão em diversos aspectos, a discussão sobre direito à comunicação permaneceu truncada desde o boicote da Inglaterra e dos EUA à sua discussão, de modo que até hoje a maturação do debate é custosa e o direito à comunicação nunca se concretizou positivamente. Não há acordo, norma ou tratado que trate especificamente sobre este direito em seu sentido mais amplo e, no caso do Brasil, a expressão “direito à comunicação” não aparece em nenhum documento normativo. Isso representa um grande entrave ao debate da comunicação na contemporaneidade na medida em que não dá sustentabilidade formal à defesa desse direito em seu caráter humanitário, o que contribui para que ele seja permanentemente violado.

Considerando isso, o presente artigo recorre à teoria democrática, especialmente por incorporar, junto à Democracia, um conjunto de princípios e práticas que protegem a liberdade humana e institucionalizam a igualdade e justiça política. Neste sentido, entende-se que uma das suas principais funções é proteger direitos humanos fundamentais como a liberdade de expressão e a oportunidade de organizar e participar plenamente na vida política, econômica e cultural da sociedade. Conjugando esses princípios com o objeto a ser tratado aqui, o presente artigo se propõe a entender a base

---

<sup>2</sup> Nesse quesito destaque deve ser dado para o caso específico de construção da Lei do Cabo, de 1995, cujo processo de formulação é historicamente o registro mais democrático de atuação dos atores políticos do setor. Detalhes em Rossetto (2008).



de sustentação argumentativa que orienta o discurso da sociedade civil na defesa pela democratização da comunicação, uma vez que o direito à comunicação, apesar de normativo não é um conceito positivamente consolidado.

## 1. Diretrizes e debate histórico acerca do Direito humano à comunicação

O direito à informação foi reconhecido como fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. O documento assegurava, em seu artigo 19, a ideia de que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948). Em 1969, Jean D’Arcy levantava o questionamento sobre a insuficiência deste artigo observando que um novo direito, mais amplo que o de liberdade de expressão, deveria ser reconhecido, o de comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, GOMES, 2007; FISCHER, 1982). Ele propunha que o texto ali contido não fosse substituído, mas emendado, de modo que a comunicação fosse compreendida como um direito humano fundamental. Argumentava Jean D’Arcy:

Agora parece possível um novo avanço: o reconhecimento do direito do homem a se comunicar, derivado de nossas últimas vitórias sobre o tempo e o espaço e de nossa maior consciência do fenômeno da comunicação... Agora está claro para nós que este direito engloba todas essas liberdades, e ainda lhes acrescenta, para os indivíduos e a sociedades, os conceitos de acesso, de participação, de fluxos de informação em ambos os sentidos, todos os quais são vitais ao desenvolvimento harmonioso do homem e da humanidade (UNESCO, 1980, p. 149).

O desdobramento dessas discussões, entre os anos sessenta e setenta, repercutiu no lançamento, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de uma comissão presidida pelo jurista irlandês Sean MacBride que problematizou o papel da comunicação para o fortalecimento da democracia, resultando num documento intitulado “*Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*”. O relatório MacBride, como passaria a ser conhecido,



consiste numa crítica ao fluxo unidirecional da informação resultado da transnacionalização e da concentração da indústria de comunicação e é considerado um dos mais completos relatos acerca da importância da comunicação na contemporaneidade (RAMOS, 2005). Trata-se do primeiro documento da ONU a entender a necessidade de conferir à comunicação o *status* de direito humano, incorporando-a a discussão da NOMIC e em suas metas: mais justiça, mais igualdade, mais reciprocidade na troca de informação, menos dependência das redes de comunicação, mais autoconfiança e identidade cultural (UNESCO, 1980).

No entanto, o relatório e suas recomendações foram recebidos com críticas severas que ocasionaram a saída de duas potências representativas da UNESCO, Inglaterra e EUA, como protesto (BRITTOS; COLLAR, 2008). Por conta da representatividade que tinham, a deserção desses dois países aliada ao cerco imposto pelos governos Reagan e Thatcher, prejudicou profundamente o encaminhamento do debate causando seu esvaziamento nos anos que se seguiram.

Para o pensamento neoliberal que então começava seu período de hegemonia, era absurdo se pensar a comunicação na ótica de políticas nacionais. 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 a sociedade (RAMOS, 2005, p. 246).

Definições mais esclarecidas a respeito do direito à comunicação são trazidas pelo relatório MacBride, desenvolvidas de maneira a ampliar a ideia de liberdade de expressão e de direito à informação que eram frequentemente abordados em acordos e convenções internacionais. A preocupação com um sistema internacional de comunicação não apenas livre, mas também equilibrado e capaz de garantir a diversidade e difusão de produção de informação e conhecimento, fazia emergir o conceito do direito de comunicar, a partir do qual a interatividade passaria a ser um fator essencial. A definição do direito à comunicação tem, portanto, como uma de suas características fundamentais a ideia de extrapolar os limites da comunicação unidirecional e possibilitar o intercâmbio de mão dupla (FISCHER, 1982). De tal modo, o direito à comunicação permitiria aos cidadãos “não apenas receber estaticamente



informações selecionadas por terceiros, mas, sobretudo, interagir, participar e decidir com liberdade sobre as informações que desejam acessar e as opiniões que desejam emitir” (WIMMER, 2008, p. 14). Trata-se essencialmente do direito inalienável de receber e compartilhar informações e conhecimento. De acordo com o relatório MacBride:

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 ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos (UNESCO, 1980, p. 300).

O relatório define ainda:

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 (UNESCO, 1980, p. 288).

## 1.2 Liberdade de expressão como um conceito restrito

A ideia de liberdade de expressão refere-se essencialmente a ausência de regulações que tragam qualquer tipo de restrição à produção de informações promovendo sua livre circulação. No entanto, a chamada doutrina do *free flow of information*, defendida pela delegação dos EUA na Conferência das Nações Unidas em Genebra (1948), consiste numa necessidade constante de desregulamentação dos mecanismos protecionistas a fim de permitir uma melhor circulação de informação e distribuição de conteúdo nos diversos mercados nacionais (BARROS, 2008).

Na medida em que a liberdade de expressão se sustenta na ausência de leis, ela pouco contribui para evitar a concentração de mercado por grandes corporações. Neste sentido, um deslocamento fundamental do eixo analítico é oferecido pelo conceito de direito à comunicação passando a entender a sociedade como uma estrutura complexa



configurada fortemente sob relações de poder, e diante da qual a democratização da comunicação só pode ser garantida pela presença de políticas regulatórias.

O direito à comunicação se distingue dos tradicionais direitos e liberdades individuais a ele associados – e.g. direito à informação, liberdade de expressão – por possuir uma forte *dimensão coletiva* e por se caracterizar também como um verdadeiro *direito social*, cujo reconhecimento implica no dever do Estado de criar os pressupostos materiais para seu efetivo exercício e na faculdade do cidadão de exigir as prestações constitutivas desse direito (WIMMER, 2008, p. 147, grifos do autor).

Ao contrário, portanto do que é sustentado pelo discurso liberal, que entende qualquer tipo de intervenção do Estado como censória, a normatização regulamentar é fundamental justamente para o estabelecimento de diretrizes capazes de garantir a integridade de uma atividade essencialmente pública, dada a sua importância para a cidadania e cultura nacionais. Como afirma Mattelart (2009, p.38) “não há possibilidade de um direito à comunicação sem políticas públicas de comunicação e de cultura. Um está intimamente ligado à outra. Uma dá significado ao outro”.

## **2. Jusfundamentalidade do direito à comunicação e Constituição de 1988**

Ao discorrer sobre a jusfundamentalidade do direito à comunicação, Miriam Wimmer (2008) argumenta que os direitos fundamentais não se restringem àqueles explicitados na constituição formal de cada Estado, mas também resultam de uma “interpretação constitucional sistemática” das regras nela instituídas, bem como no direito internacional, especialmente quando o tema põe em questão a promoção da dignidade humana – princípio que caracteriza os direitos fundamentais. De tal modo, não se pode desconsiderar juridicamente a existência de direitos fundamentais além daqueles já positivados. Se ao direito da comunicação deve ser associado ao *status* de fundamental, isso se deve, antes de tudo, à importância que representa para a consolidação democrática no Estado contemporâneo.

É também por este motivo que atividades de interesse coletivo, não devem ser relegadas às leis da livre iniciativa, e devem estar sob constante vigilância do Estado, como é o caso da radiodifusão. Dessa maneira, mesmo sendo exercida pela iniciativa privada, a comunicação deve ser observada em seu caráter de serviço público, no que



diz respeito ao interesse coletivo, um bem comum que não deve se submeter a regras de exclusão típicas do mercado. Assim, mesmo que no ordenamento jurídico brasileiro não haja um dispositivo legal que reconheça expressamente o direito à comunicação, ele prevê, por outro lado, a *função social* de empresas que exerçam serviços de relevância pública, como é o caso da comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008).

O que se observa, portanto, é que, na ausência de uma formalização desse direito, resta aos seus defensores a interpretação de textos legais existentes que tangenciam o tema. Embora seja considerada um marco para a transição democrática no Brasil, a Constituição de 1988, em seu art. 220 versa sobre a proibição de restrições à liberdade de pensamento, expressão e informação, repetindo o mesmo equívoco reducionista dos acordos internacionais desde a Declaração dos Direitos Humanos, ao não reconhecer expressamente do direito à comunicação. Ao invés disso, optou-se por tratar dos diversos direitos associados à comunicação de maneira assistemática e fragmentada, alguns espalhados pelo art. 5º, quando menciona direitos e garantias fundamentais, e outros definidos no capítulo destinado à comunicação social (WIMMER, 2008).

Portanto, embora a Lei Magna reúna alguns dispositivos que prevêem direitos associados à comunicação e democracia – vedação a censura, liberdade de pensamento, proteção da infância e da juventude, garantia do pluralismo das fontes de informação, Conselho de Comunicação Social, etc. – ela ainda se encontra pendente de regulamentação e o acompanhamento que os faça valer efetivamente. A imprecisão das normas constitucionais se soma à ausência de complementação legislativa e contribui para reproduzir o velho modelo de comunicação que se instaura no país ao longo de décadas (BOLAÑO, 2007), fragilizando a sustentação de qualquer projeto emancipador. As poucas conquistas acumuladas pela frente progressista à época da elaboração da Constituinte seguem até hoje sendo postergadas em função da força política de empresários da comunicação (JAMBEIRO, 2001). Historicamente a discussão sobre uma legislação da comunicação mais democrática no Brasil se firma como um tema bastante conflituoso e desafiador. No entanto, na deficiência do Estado surge a sociedade civil, assumindo para si as rédeas das determinações sociais.



Historicamente, os movimentos pela democratização das comunicações no Brasil e sua luta pela institucionalização de procedimentos de inclusão da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para o setor esbarram em resistências sistêmicas e renitentes lideradas por forças políticas e mercantis. [...] No que se refere ao setor das Comunicações, as forças conservadoras alicerçadas no poder público do Ministério das Comunicações têm acumulado vitórias em função de seus interesses específicos, inclusive, muitas vezes contrariando forças liberais. A atuação progressista no setor, materializada por entidades civis, como FNDC e Intervezes, vem desde a Constituinte contando tímidas conquistas nos embates com os interesses das alas liberal e conservadora (HAJE et. al., 2008, p.16)

### **3. Democracia como base para comunicação livre**

Democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo (HELD, 1987, p.1).

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser exposta na seguinte definição: o método democrático são as leis institucionais para chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que deverão reunir-se para colocar em prática sua vontade (SCHUMPETER, 1946).

Sustenta-se, então, que existe um bem comum que é fácil de definir e pode ser visto por qualquer pessoa mediante um argumento racional. Assim, cada feito social, ou medida que vai ser adotada, pode ser chamada de boa ou ruim. Estando, portanto, todos de acordo, em princípio ao menos, existe também a vontade comum do povo que é igual a vontade de todos os indivíduos racionais que corresponde exatamente ao bem ou interesse, o bem estar ou satisfação geral. Portanto, todos os membros da comunidade conscientes desse fim, conhecendo seu pensamento, discernindo o bom do ruim, tratam de forma ativa e responsável de fomentar o primeiro e combater o segundo. E todos os membros, tomados em conjunto, controlam seus assuntos públicos (SCHUMPETER, 1946).

A verdade é que há muitos modos de abordar a democracia. Um deles, e talvez o mais didático, é trabalhar a partir da ideia de modo de produção de decisão política. Essas são decisões que afetam a comunidade política, um vínculo que liga as pessoas



por um conjunto de princípios obrigatórios, dado por lei. A razão disso é que a democracia é um método político, quer dizer, um certo tipo de regra, de acordo institucional, para chegar às decisões políticas legislativas e administrativas e, portanto, ela não pode ser um fim em si, sem ter em conta as decisões que possa produzir sob condições históricas dadas. Este deve ser o ponto de partida de qualquer intenção de defini-la.

De acordo com Held (1987) para a democracia florescer e se fortalecer ela deve estar associada à reforma do poder do Estado e à reestruturação da sociedade civil, uma espécie de dupla democratização. Isso significa que existe uma necessidade de reordenar democraticamente também atividades que o autor chama de não-estatais. Nisso se insere, pois, a necessidade e importância da implementação da luta pela democratização das comunicações no Brasil.

Nesse contexto, democratizar deve ser entendido como prover liberdade de informação, acesso genuíno aos veículos de mídia, pluralidade de conteúdo, abordagem e representação digna das minorias, e especialmente, participação geral na formulação de políticas para o setor, para que tais direitos sejam expressamente garantidos. No entanto, apesar desse entendimento é notório que “a democracia está incrustada em um sistema sócio-econômico que sistematicamente garante uma posição privilegiada aos interesses comerciais” (HELD, p.185) e exatamente por isso há a necessidade de estender os princípios democráticos para a própria indústria.

Todavia, inserir num mercado, historicamente desregulamentado, princípios democráticos não é tarefa fácil, sobretudo tendo em vista a dificuldade de repercussão do relatório McBride proporcionada pela deserção já citada. Isso significa, antes de tudo, lançar os fundamentos de uma nova cultura política, em que entram em cena além da atuação das entidades representativas da sociedade civil; a instituição, análise e, principalmente o acompanhamento das políticas públicas.

De acordo com Norberto Bobbio,

[...] se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande política (e



das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica [...] (BOBBIO, 1986, p. 54).

Assim, as entidades representantes da sociedade civil passam a assumir um trabalho de resgate de responsabilidades democráticas negligenciadas pelos representantes políticos e pelos canais de comunicação tradicionais. O entrave estabelecido consiste no fato de que o modelo burocrático, tal qual está formalizado, acaba afastando o cidadão da participação direta mais efetiva, criando um distanciamento que por si só torna-se capaz de gerar apatia.

Não se trata aqui da defesa utópica pela democracia direta, de forma alguma. Faz-se somente uma constatação da dificuldade colocada à participação civil pela burocracia estatal, pela profissionalização da política na democracia representativa e pela falta aparente de estímulo e gratificações ao cidadão.

### 3.1 Políticas públicas: a relação com o Estado

Numa democracia o elo mais forte entre o Estado e determinado negócio privado se estabelece prioritariamente a partir das políticas públicas. Uma política pública trata-se, em última instância, grosso modo, de uma forma de intervenção governamental na economia e na sociedade. São *outputs* resultantes da atividade política para os quais existe uma série de explicações teóricas, entre elas a de Thomas Dye, para quem a política pública é “qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não” (1995, p. 2). Nesse caso, muitas vezes a ênfase deve ser dada exatamente para o “não fazer”, já que o ato de não reagir a um problema também é uma forma de política pública<sup>3</sup>.

Também é preciso entender que políticas públicas são diferentes de decisões políticas. Uma decisão corresponde a uma escolha dentre algumas alternativas que se adequou melhor ao fim desejado. Uma política pública, por sua vez, envolve mais que

---

<sup>3</sup> Na verdade, a “não decisão” não se refere à ausência de uma decisão, mas a determinadas temáticas que podem ameaçar fortes interesses, ou que de alguma forma contrariam qualquer tipo de dogma social e encontram obstáculos diversos e de diferentes intensidade e, portanto, à inclusão na agenda governamental.



somente uma decisão e demanda várias ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUAS, s.d., p. 1). Além disso, como também acrescenta a autora, essas políticas são públicas, o que difere de somente coletivas e essa sua dimensão não é dada pelo tamanho da massa social que ela atinge, mas pelo seu caráter imperativo e vigilante.

As políticas públicas não são uma preocupação recente para ciência política. Seu escopo é bastante diversificado, podendo se ocupar de uma variedade de áreas, desde políticas sociais a econômicas. Um de seus fins de estudo está na importância do propósito político, do estudo dos posicionamentos adotados por um governo. A recomendação política é, então, assegurar que a nação adote a política certa para a meta certa.

A formulação de uma política pode ser iniciada por *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, por *withinputs*, que são demandas originadas no interior do próprio sistema político. Portanto, normativamente, as ações de formulação de políticas do governo se dedicam basicamente a suprir as demandas originadas na sociedade e no interior do próprio sistema. É nesse jogo de formulação de políticas que atuam os chamados atores políticos, que são os grupos sociais e/ou econômicos organizados que exercem pressão sobre o sistema político. Esses agentes podem ser: nacionais, internacionais, públicos (políticos e burocratas) ou privados (empresários, trabalhadores/sindicatos, servidores públicos e meios de comunicação).

Dentre os atores privados destacam-se primeiramente os empresários seguidos pelos meios de comunicação, por darem visibilidade às questões. Aqueles por si só já são capazes de interferir na economia de um país por controlarem várias atividades de produção e uma boa parcela da oferta de emprego. Para identificar quem são os atores de um jogo político basta avaliar quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Nesse ponto, entra então a sociedade civil e o seu interesse inerente a todas as questões públicas. A questão é que suas representações, por si só, têm dificuldades de oferecer esse *input* para o início do processo. Na formulação de alternativas, que precede a formulação da política pública, os atores entram em confronto com os



recursos de poder e suas preferências e na dinâmica da relação entre os atores estabelecem-se as lutas, jogos ou debates.

Com seu direito de voz reduzido pela estrutura burocrática da democracia representativa, os movimentos sociais que defendem a democratização da comunicação encontram uma dificuldade histórica de colocarem sua pauta em discussão na esfera institucionalizada. Se para que o governo aja é preciso que uma situação se torne problema político e entre na agenda governamental e isso acontece, diversas vezes, pela mobilização da opinião pública, isso se torna dificultado quando os meios de comunicação que a orientam são amplamente controlados por atores diretamente interessados na causa inversa.

#### **4. O papel da sociedade civil e a luta pelo direito à comunicação no Brasil**

Os novos atores sócio-políticos que compõem a chamada sociedade civil organizada procuram contrabalançar a dificuldade da participação social na estrutura burocrática da democracia representativa, que acaba afastando o cidadão comum da ação civil direta. A tecnocracia do modelo liberal democrático estabelece sua operacionalidade num Estado de direito centralizado que deixa a cargo de parlamentares a tomada de decisões políticas diretamente relacionadas ao interesse público. Com a crise do paradigma do Estado, acarretada especialmente, a partir da disseminação de uma cultura neoliberal antiestado, fica evidente a ideia de que a máquina burocrática é dispendiosa e ineficiente e sugere que a sociedade civil deve substituí-la. No entanto, resgatando uma perspectiva gramsciana, pode-se afirmar que, longe de representar uma instância antagônica ao Estado, a sociedade civil o compõe,<sup>4</sup> caracterizando-se, essencialmente, como “um *projeto político* abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode transformar a realidade” (NOGUEIRA, 2003, p.219, grifo do autor).

Junto ao Estado emerge, portanto, a sociedade civil como uma nova configuração de atores sócio-políticos surgindo na esfera pública. Se no âmbito

---

<sup>4</sup> Dentro de uma compreensão de “Estado Ampliado”.



internacional a discussão acerca do direito à comunicação ressurge atualmente, como na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (em Genebra, 2003 e na Tunísia, em 2005), isso se deve, particularmente, à campanha *Communication Rights in the Information Society* (Cris), uma articulação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais ao redor do mundo dedicados primordialmente à efetivação do direito humano à comunicação.<sup>5</sup> Esta defesa deve se dar, basicamente, por quatro pilares: a liberdade de expressão na esfera pública, o uso do conhecimento e do domínio público, o pleno exercício das liberdades civis (privacidade, associação) e o acesso equitativo às tecnologias de informação e comunicação (TICs) (BRITTOS; COLLAR, 2008).

No Brasil, o advento de debates como sobre a Lei de Audiovisual, a regulamentação da TV a Cabo, a TV Digital, a TV pública, a defesa pela realização de uma Conferência Nacional de Comunicação, entre outras, tem sido marcado pela participação informal ou institucionalizada de entidades civis e militantes pela defesa de um modelo mais democrático de comunicação no Brasil.

A reflexão acerca da criação de instrumentos que reforcem o sentido “público” das políticas para a área da comunicação ganhou novamente a pauta da sociedade com as propostas de Lei do Audiovisual, do Conselho Federal de Jornalismo e do Sistema Brasileiro de Televisão Digital. Com o debate pautado sobre a cultura, a informação e a difusão destes como elementos estratégicos, as discussões reacenderam a divergência entre, de um lado, os movimentos sociais e as entidades de classe e comprometidas com o direito à comunicação e, de outro lado, o empresariado de comunicação. Enquanto os representantes do empresariado usam seus veículos para defender seu modelo de mercado desregulado e concentrador, os movimentos sociais pedem espaços de debate mais abertos e participativos. Essas pressões produziram resultado, mesmo que limitado, em algumas destas pautas (INTERVOZES, 2005, p. 60).

Nacionalmente merece destaque o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação <sup>6</sup>, criado em 1991, composto pela Federação Nacional dos Jornalistas, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão, Central Única dos Trabalhadores, Conselho Federal de Psicologia, Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões e Associação

---

<sup>5</sup> [www.crisbrasil.org.br](http://www.crisbrasil.org.br)

<sup>6</sup> [www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)



Brasileira de Radiodifusão Comunitária. Outra entidade de notória atuação política é o Coletivo Intervezes<sup>7</sup>, criado em 2002 e ligado à campanha Cris Brasil, que trabalha mais vinculado à retomada da bandeira de luta do direito à comunicação e, por conta disso, tem divulgado relatórios, como o “*Direito à comunicação no Brasil*”, em 2005, e publicações como “*Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação*”, voltados especificamente ao tema.

Essa construção de indicadores faz parte de uma proposta compartilhada pelo Intervezes em parceria com a Unesco, UnB e UFRJ<sup>8</sup>, visando a construção de “Indicadores do Direito à Comunicação no Brasil”, que servirão como elemento central para “acompanhar o grau de desenvolvimento da democracia do país, garantindo um diagnóstico, monitoramento e avaliação do funcionamento do setor e das políticas públicas e assim podendo servir de referência segura para ações da Sociedade Civil e do Estado”<sup>9</sup>

Além disso, o debate sobre a formulação de políticas de comunicação tem contado, nos últimos anos, com a participação de organizações de defesa dos direitos humanos como a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados durante a Conferência Nacional dos Direitos Humanos, em 2002. Já em 2005 houve o Encontro Nacional de Direitos Humanos cujo tema foi justamente “Direito Humano à Comunicação: um mundo, muitas vozes” em alusão ao relatório MacBride que completava 25 anos.

## 5. Considerações finais

O discurso do direito à comunicação na atualidade não somente endossa as questões fomentadas na década de 1970, repercutindo a ideia de um direito inalienável e

<sup>7</sup> [www.intervezes.org.br](http://www.intervezes.org.br)

<sup>8</sup> Proposta firmada em 2009 com o Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom) e o Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Comunicação e Consciência da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NETCCON).

<sup>9</sup> <http://sites.google.com/site/direitoacomunicacaoindicadores/>



inseparável dos direitos civis e sociais, mas estende o leque de discussão e adota a reivindicação de que todos devem ter a possibilidade de participar da transformação da sociedade. A luta dos movimentos sociais em escala internacional reforça o anseio de positivar o direito à comunicação em ordenamentos jurídicos internacionais que garantam a concretização de diretrizes regulamentares mais democráticas, para que, posteriormente, sejam incorporadas às políticas nacionais de comunicação.

Além disso, os fundamentos gerais da Democracia, sem restringi-la nesse caso a um modelo específico, são a base teórica e formal de sustentação da necessidade e importância dos atores da sociedade civil organizada nas discussões e formulações de políticas para o setor. Isso, no entanto, não faz com que sua participação efetiva seja apoiada ou bem vista pelos que arquitetam as políticas públicas e prezam pelo mercado livre e desregulamentado. Pelo contrário, a concessão mesmo que parcial do poder decisório é bastante contestada pelos profissionais da política.

O tema carrega, acima de tudo, um ideal de comunicação democrática e de emancipação social que deve permanecer mesmo que ainda não haja uma formalização expressa do direito à comunicação. Longe de se reduzir à retórica esse debate carrega com ele todo um histórico de mobilização civil que, mesmo vagarosamente e a duras penas, vem se firmando força de pressão na esfera pública de discussões. Suas contribuições são capazes de fazer penetrar nos ambientes parlamentares, a agenda de questões pertinentes às esferas privadas e que de outro modo, não chegariam à esfera institucional. A construção de políticas democráticas que garantam o direito à comunicação deve, necessariamente, ser participativa para que os imperativos da igualdade e da justiça social tenham possibilidade de se concretizar.

## Referências

BARROS, Chalini. *Rádiodifusão e telecomunicações: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil*. Salvador: Edufba, 2010.

\_\_\_\_\_. *Distribuição de conteúdo audiovisual: configurações de fronteiras em escala mundial*. Comunicação & Informação. Goiânia, v.11, n2, jul./dez 2008, PP.197-207.



BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLAÑO, C. R. S. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paullus, 2007.

BRITTOS, Valério; COLLAR, Marcelo. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In. SARAVIA et. al. (orgs.) *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995, 8a. ed., cap. 1-2, p. 1-46.

FISCHER, D. *O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GOMES, R. A. L. *A comunicação como direito humano: um conceito em construção*. Dissertação (Mestrado em comunicação) – Programa de Pós-Graduação em comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

HAJE, L.; LEAL, S.; PAULINO, F.. *Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008*. XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da comunicação – Natal, RN – 2 a 6 de setembro de 2008.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

INTERVOZES. *O direito à comunicação no Brasil*. Relatório da pesquisa. São Paulo: Intervozes, 2005.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2001

MATTELART, A. *A construção social do direito à comunicação como parte integrante dos direitos humanos*. Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação São Paulo, v.32, n.1, p. 33-34 50, jan./jun. 2009. (PP.33-49)

MNDH. *Carta de Brasília*. Encontro Nacional de Direitos Humanos. Movimento Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In COUTINHO; TEIXEIRA.(orgs) *Ler Gramsci, entender a realidade*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro. 2003

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembléia Geral das Nações Unidas. Paris: ONU, 1948.



RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Paulo: UESP, 2005.

ROSSETTO, Graça Penha Nascimento. *O recorte do tempo pelos acontecimentos: uma periodização da cabodifusão no Brasil*. 2008. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

RUAS, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. S. I., s. d., 19 p, mimeo.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Argentina: Editorial Claridad, 1946.

UNESCO. *Um solo mundo, voces multiples: comunicación e información em nuestro tiempo*. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1980.

WIMMER, Miriam. *O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar*. ECO-PÓS- v.11, n.1, janeiro-julho 2008, pp.146-165.