

# O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: reflexões sobre a experiência brasileira

Por Maria Helena Almeida de Oliveira\* e Solimar Oliveira Lima\*\*

**Resumo:** o presente artigo pretende analisar a relação entre comunicação social e política pública, buscando compreender, a partir deste olhar, o modo como se configura no Estado democrático de direito a constituição da comunicação como direito humano, de que modo isso se estabelece e em que medida se apresenta como fator importante para a construção de mecanismos que fortaleçam a participação cidadã, a partir do incremento de sua capacidade de compreensão dos conteúdos, e de que maneira isso pode refletir nos resultados pretendidos pelas políticas públicas

**Palavras-chave:** Estado democrático de direito. Direito à comunicação. Políticas públicas. Participação cidadã.

## 1 Introdução

A reflexão ora proposta toma como base a ponderação acerca de se o não acesso ou o acesso restrito à informação é fator impeditivo para a constituição do poder de comunicação, partindo-se do princípio de que este é essencial para que se estabeleça um terreno fértil à compreensão, à interlocução, à construção do pensamento e à tomada de atitude, o que, ao final, pode significar respostas sociais mais pertinentes e permanentes quanto ao que se propõem as políticas públicas.

Para tanto, é preciso iniciar pelo entendimento acerca da natureza dos direitos humanos e como eles se constituem no Estado democrático de direito, incluindo aí o que se concebe por direito à comunicação ou à comunicação como direito, já que o tema ainda suporta indefinições conceituais. Em outra medida, faz-se importante associar a constituição do direito humano à comunicação com estudos sobre a organização social em sua relação com a ação comunicativa na esfera pública, a potencialização disto em torno da mobilização social e da constituição de espaços públicos onde se encaminham as lutas por demandas sociais, expressão da questão social que ganhou corpo no Brasil a partir da Constituição de 1988, marco regulatório de garantias de direitos sociais no País.

A preocupação com a comunicação como parte das políticas públicas aparece nos documentos oficiais, mas, ao que se percebe, sua presença se

fixa como instrumental que apoia direitos sociais conquistados nas ações de mobilização social dos anos 1980 e 1990 e nunca como um direito em si, o que significaria conferir certas garantias que só se conquistam por meio da norma legal inserida na Constituição.

Válido é atentar, também, para a questão das políticas públicas de comunicação propriamente ditas, que ainda dão passos iniciais em regulamentação, não apenas no Brasil, mas em âmbito internacional, haja vista que estão sempre rodeadas por interesses diversos, os quais terminam por encerrá-las em limites que não permitem sequer um debate mais amplo sobre a necessidade de implantá-las e muito menos de assegurar suas aplicações.

Essas condições em que se inserem a comunicação, que precisa ser entendida como algo que está além do acesso à informação e se configura como um campo formado por relações dialógicas, de dupla via, encaminham a necessidade de se discutir a respeito de que modo o desenvolvimento dos direitos humanos, nestes incluído o direito à comunicação, pode contribuir para a constituição de uma cidadania ativa capaz de transformar o *status quo* e promover o acesso às conquistas propostas no bojo dos programas de políticas públicas que prometem diminuir as desigualdades sociais.

Para compreender o alcance da importância de se ter a comunicação como um direito para todos é importante considerar a relação que o domínio do conhecimento e a posse sobre os meios de produção e veiculação da informação têm com o poder explicitado em suas várias faces: econômica, política, social e cultural. A detenção desse poder em mãos de alguns significa domínio sobre milhões de pessoas e de recursos financeiros que ensejam regalias econômicas e políticas em uma sociedade interligada pelas novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

Paradoxalmente, se não é possível imaginar um Estado democrático sem a presença da comunicação como facilitadora das relações sociais, também não se concebe apostar que os meios pelos quais essa comunicação é operada não estejam ao alcance da maioria dos cidadãos que deveriam fazer parte do jogo democrático. Além disso, surge ainda outro elemento limitador para o avanço nesse campo, que é a discussão sobre o que é ou não censura quando se fala de controle social da mídia e dos conteúdos divulgados. Para Ramos (2005), esse entrave impede que o papel da comunicação seja exercido como idealizado para uma sociedade democrática. O autor acredita que será sempre difícil reconhecer, no capitalismo, a comunicação como política pública, pelo risco de toda ação do Estado sobre os meios de comunicação ser vista como censura que ameaça a todos os direitos e a toda liberdade.

Isso, outra vez, remete-nos a uma situação paradoxal sobre a percepção da necessidade de se ter a comunicação, em suas diversas formas, acessível aos cidadãos como um direito que lhes confere maior capacidade de participação e, por conseguinte, a diminuição das desigualdades, mantendo a equidade, ou seja, a ausência de desigualdades desnecessárias, que podem ser evitadas eliminando injustiças e lhes favorecendo em qualidade de vida. É isso, pelo menos, que se entende ser o pressuposto de um Estado democrático contemporâneo, que busca compreender a necessidade de se pensar o ser humano de modo integral, considerando suas especificidades, seus valores culturais na sua relação com a esfera pública e a garantia de conquistas de direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto de democracia e direitos, a informação, a educação e a comunicação estão diretamente interligadas, pois se educa e se formam opiniões através de mensagens

adequadas, veiculadas desde canais pessoais até pelos meios de comunicação de massa (MCM) com conteúdos decodificáveis pelo público-alvo.

Destarte, como, então, traduzir essas falas e torná-las compreensíveis para os milhares de usuários das políticas públicas, senão através de mecanismos de comunicação social, elaborados a partir da conscientização de que isso deve ser encarado como um direito, portanto, garantido a todos?

Essa é a questão que nos inquieta e a qual se procura debater a partir de referenciais teóricos próprios à comunicação social e relacionados aos campos de estudo das políticas públicas, particularmente aos aportes relativos à constituição dos direitos e da cidadania, passando pela discussão sobre a ação comunicativa, sua repercussão no espaço público e a mobilização em torno das questões sociais.

## **2 Direitos conquistados em lutas pela cidadania**

Para Bobbio (1992), os direitos do homem não nascem todos de uma vez, mas são forjados por circunstâncias históricas e não há como se ter um fundamento absoluto para os mesmos. Para o autor, novos direitos surgem das novas condições de vida social, pelas quais as diferenças começam a marcar demandas distintas na construção de identidades diversas, as quais se erigem em meio às transformações econômicas, culturais e políticas.

O desafio, principalmente em tempos atuais, está na equalização de tais diferenças, que geram uma luta tensa e conflituosa pela demarcação de espaço na conquista de direitos transformados em políticas públicas garantidoras de benefícios, que pregam princípios de universalização, embora sejam demandados por interesses de grupos definidos.

A ideia de direitos fundamentados em argumentos absolutos, incapazes de serem refutados não consegue dar conta das condições que os direitos universais pretendem para uma sociedade justa e igualitária. Para Bobbio (1992, p. 32),

[...] os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. [...] os direitos humanos são produto não da natureza, mas da civilização humana: enquanto direitos históricos eles são

mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação.

Ao entender que não há fundamento absoluto e que os direitos são consequências do processo histórico de desenvolvimento das sociedades, Bobbio atenta para a questão de que o problema fundamental em relação aos direitos do homem não está na sua justificativa ou proclamação, mas nas medidas de proteção que devem ser encontradas, principalmente em se tratando de direitos mundializados. Trata-se, na visão do autor, da necessidade de se estudar “[...] as condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado [...] e não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização” (BOBBIO, 1992, p. 24).

Ao tempo em que avança na concepção do direito como resultado dos processos históricos, Bobbio não aprofunda a discussão sobre o caráter individualista presente na proposta neoliberal da constituição dos direitos. Ao contrário, relativiza as condições para a promoção de direitos, fazendo permanecer no campo da abstração o sentido de que em uma sociedade individualista, desigual e injusta os direitos não são possíveis de existir verdadeiramente. Ao contrário de Bobbio, Everaldo Vieira (2004) expõe não acreditar que haja gradação de direitos, mas sim aqueles que são mais importantes para a sociedade; e ressalva que enquanto houver divisão entre o individual, o particular e o genérico não haverá direitos. O autor acredita que, “divergindo de Bobbio, é imprescindível fundamentar, proclamar e proteger os direitos do homem” (VIEIRA, 2004, p. 19).

Nascidos do ideal liberal, os direitos humanos trouxeram, desde o princípio, em sua aplicação formal, a incoerência com a situação real, pois que, baseado em preceitos individualistas, contrapunham-se ao sentido de universalidade e justiça, que poderia se pretender com a noção de que todos são livres e iguais perante a lei, conforme a declaração universal de 1948, marco formal dos direitos conquistados nos séculos antecedentes.

A liberdade conferia *status* de cidadania, mas somente a alguns, uma vez que uma grande parcela da população vivia em condições de pauperismo, especialmente diante do desenvolvimento da revolução industrial, e o direito não representava a liberdade de mobilização, já que era preciso submeter-se às condições dos patrões

capitalistas em troca de comida e moradia. A igualdade não considerava a diferença das classes nem as condições de vida dos indivíduos, a universalização não era real e a condição dos operários passou a ser tratada como questão social que conduziu a lutas entre burguesia e operariado sob o olhar de um Estado que, por sua natureza liberal, não intervinha em favor de equacionar as disputas e nem de prover condições de vida para os miseráveis.

Com a modernidade, os homens passaram a ser possuidores de direitos naturais que, posteriormente, foram positivados nas declarações de direitos e nas constituições de cada nação. A positivação dos direitos passou a ser uma fonte de proteção, inclusive contra o poder do Estado. Mas isso não deu conta de resolver situações cotidianas da vida social; especialmente na contemporaneidade, em que a sociedade se mostra cada dia mais mutante e diversa.

Não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes (BOBBIO, 1992, p. 33-34).

E, justamente por conta das transformações do mundo moderno, reforçadas em tempos de economia globalizada, no campo do Direito ganhou espaço a reconstrução da teoria da interpretação jurídica, que, a partir de uma eticidade reflexiva, vai além da positivação do direito e assevera ser necessária a inclusão da moral para se analisar cada caso a partir de suas particularidades.

Não há constitucionalismo e democracia fora da tensão que os constitui, a qual reaparece no momento da aplicação do direito, relativamente às demandas que se colocam ao juiz, sobretudo as de direitos fundamentais. [...] certezas não combinam com o exercício da cidadania, da democracia e do constitucionalismo, sendo muito mais afeitas aos arranjos totalitários e autoritários (CHEUIRI, 2011, p. 11).

Essa corrente teórica passou a se preocupar não mais com a constituição em si mesma, mas com o que ela constitui, ou seja, “a comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais na concretude de suas vivências cotidianas” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 14) vem corroborar a ideia de que as novas dimensões da vida social ensejam demandas que

levam à luta por conquista de novos direitos, incluindo o direito à comunicação.

O direito à comunicação - utilizando-se do pensamento de Jürgen Habermas (1997, p. 418), para quem "à medida que a comunicação serve ao entendimento [...] pode fazer possível a ação comunicativa" - pode ser considerado como meio de fortalecer as relações dos indivíduos no espaço público, seja pela força argumentativa praticada entre cidadãos, seja pela relação destes com a esfera pública abstrata protagonizada pela mídia.

Para Habermas (2003), o exame dos processos institucionais volta-se para um olhar mais apurado sobre o potencial político do discurso, buscando também responder a questão sobre a reciprocidade entre a solidariedade do mundo da vida como meio de integração social e os procedimentos em âmbito administrativo e político. É na relação entre sistema e mundo da vida que se abre espaço para um novo modelo de circulação do poder político, sendo isto centralizado na concepção procedimental deliberativa de democracia,

Na visão do filósofo alemão, a diversidade de argumentos expressa nos diálogos sociais é racionalizada e depende de instituições que garantam a livre circulação das ideias e o acesso a elas em uma esfera pública dialógica; e quem garante isso é o direito fundamental da livre expressão. A partir da garantia desse direito, a sociedade cria bases para se autorregular; do contrário, isso pode implicar em uma sociedade fragilizada, sujeita à tutela de um Estado paternalista.

A destruição de condições vitais solidárias e a quebra da iniciativa e da independência em domínios que se caracterizam pela super-regulação e pela insegurança jurídica, implicam o aniquilamento de grupos sociais através de doutrinação, bem como o sufoco da comunicação pública espontânea. A racionalidade comunicativa é destruída, tanto nos contextos públicos de entendimento como nos privados. E quanto mais se prejudica a força socializadora do agir comunicativo, sufocando a fagulha da liberdade comunicativa nos domínios da vida privada, tanto mais fácil se torna formar uma massa de atores isolados e alienados entre si. Fiscalizáveis e mobilizáveis plebiscitariamente (HABERMAS, 2003, p. 102).

Assim se organizam os movimentos sociais na visão habermasiana, isto é, a partir das condições de inclusão das perspectivas políticas dos atores sociais, organizadas a partir da conscientização de que a generalização dos anseios individuais, se organizados em comum, ganham força

argumentativa para tal inclusão, o que aumenta a racionalidade da sociedade civil.

Por isso, os atores conscientes de que, através de suas diferenças de opinião e de sua luta por influência, estão envolvidos no empreendimento comum de reconstituição e de manutenção das estruturas da esfera pública, distinguem-se dos atores que se contentam em utilizar os foros existentes, através de uma dupla orientação de sua política, através de seus programas, eles exercem uma influência direta no sistema político, porém, ao mesmo tempo estão interessados reflexivamente na estabilização e ampliação da sociedade civil e da esfera pública, bem como em assegurar sua própria identidade e sua capacidade de ação (HABERMAS, 2003, p. 102-103).

Para Cohen e Arato, citados por Habermas (2003), há os movimentos sociais que perseguem objetivos ofensivos e defensivos. Pela ofensiva, tentam lançar temas de relevância para toda a sociedade e exercer pressão sobre os parlamentos, tribunais e governos em benefício de certas políticas. Na defensiva, tentam preservar certas estruturas da associação da esfera pública, produzir contraesferas públicas subculturais e contrainstituições, solidificar identidades coletivas e ganhar novos espaços na forma de direitos mais amplos e instituições reformadas. Nesse aspecto, inclui a preservação e o desenvolvimento da estrutura comunicativa própria ao mundo da vida.

Habermas (2003) defende que é pelos fluxos comunicativos que se constitui a esfera pública, a sociedade civil, os movimentos sociais e os movimentos de desobediência civil. Isso implica em ampliação das liberdades individuais, o que, de certo modo, caracteriza alguma soberania popular, que está na liberdade comunicativa que se estabelece pela garantia de direitos subjetivos e da institucionalização de procedimentos argumentativos - tudo isso realizado na interação entre parceiros de direito livres e iguais.

A grande questão que se coloca ao pensamento de Habermas é como isso se opera em tempos de economia mundial, de interconexão globalizada, em que os avanços e recuos na homogeneização de culturas e costumes têm colaborado para uma tensão globalizada. Habermas acredita que a saída está na localização de potenciais culturais pós-nacionais, que ele vê acontecer pela integração diária de indivíduos por meio da *internet*, por exemplo (HABERMAS, 1997).

Seria possível um consenso mundial que viabilizasse movimentos sociais fortes e a consequente conquista de direitos, especialmente

em tempos de diversidade de identidades? Passa também por esta questão o sentido de uma nova noção de cidadania (DAGNINO, 1994), cujo foco principal é destacá-la como estratégia política, pelo fato de que ela expressa e responde a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte, sem dúvida, significativa da sociedade, mas que, certamente, não se confunde com toda a sociedade.

Assim, percebe-se o caráter da diferença presente na sociedade, o qual não significa desigualdade, mas que implica em ampliação de garantias de direitos pela diversidade; direitos que crescem com a emergência do Estado de bem-estar social, o qual produz transformações quanto à passagem do Estado liberal de direito para o Estado democrático de direito, marcada pela observação de mudanças caracterizadas pelo fato de o primeiro ser regido pelo conjunto das leis, enquanto que no segundo há a compreensão de que a lei, por ser generalista, não dá conta de prover a condição de igualdade de fato, que se faz pela intervenção do Estado na transformação da vida da população.

Foi com o desenvolvimento dos sistemas de proteção social que “se configuraram a partir de circunstâncias históricas e lutas políticas particulares a cada nação [...] que são produtos e, ao mesmo tempo, elementos estruturantes da vida social moderna” (GIOVANNI, 1998, p. 28) que se firmou uma característica comum aos diversos países onde isso ocorre, que é a valorização dos direitos sociais, culturais e econômicos. Para além dos direitos de liberdades individuais, que requerem a não intervenção do Estado, caso dos direitos civis e políticos, aqueles direitos necessitam que o Estado atue para que possam ser realizados.

Os direitos de igualdade são os que se conectam mais diretamente à noção de cidadania, particularmente em países onde a industrialização foi tardia, caso do Brasil, e modificou o curso linear da transformação da sociedade quanto à posição de seus membros em relação à conquista de direitos que lhes conferiam conscientização de que, pela liberdade, capacidade de participação política e mobilidade, poderiam encontrar seu espaço e *status* de cidadão na ordem econômica, política e social em que viviam.

Assim é que, no Brasil, entende-se não ser possível falar sobre a condição de cidadania plena, haja vista que essa noção de ser cidadão se constituiu no País de modo vertical, imposta pelo

regime autoritário, que garantiu direitos sociais, ao tempo em que limitava direitos políticos (CARVALHO, 2001). Cidadania é, pois, um conceito amplo que pode-se ligar à garantia de direitos, especialmente de participação no espaço público em que se está inserido, tendo-se que

[...] não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto serão sempre definidos pela luta política (DAGNINO, 1994, p. 107).

No Brasil, inclusive, a partir da década de 1980, pode-se também entender a cidadania como a conquista do poder de associação, que pressiona a sociedade sobre as conquistas de grupos com interesses particulares, que ganham força representativa pela organização desses interesses, mas que também pode significar fragmentação social, com lutas por direitos distintivos de um grupo ou de outro (DAGNINO, 1994). Em termos teóricos, a autora chama a atenção para que se pensem os movimentos sociais como redes,

[...] como sujeitos políticos não só coletivos como múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática e que hoje podem ser vistos como incluindo desde associações de moradores até organizações não governamentais, setores partidários e, por que não, setores do Estado, especialmente em âmbito municipal e estadual. Lembra, ainda, que os experimentos de co-gestão dos serviços públicos são mais complexos na medida em que são escassos os recursos públicos destinados a novos investimentos, o que leva a situação de uma carência que se generaliza como interesse comum e se universaliza como direito (DAGNINO, 1994, p. 111-112).

A nova noção de cidadania incorpora tanto a noção de igualdade como de diferença. Sobre esse aspecto, a autora considera importante reafirmar a visão historicizada da cidadania como estratégia, que lhe parece ser um quadro referencial teórico e político no qual seria possível articular o direito à igualdade com o direito à diferença. “Enquanto estratégia, o conteúdo da cidadania é sempre defendido pela luta política e é, portanto, capaz de incorporar dimensões de subjetividade, aspirações e desejos, em suma, interesses” (DAGNINO, 1994, p. 113). Desse modo, Evelina Dagnino admite a possibilidade de articulação de interesses diversos

na construção da cidadania. Para isso, ela demonstra que o direito à diferença específica aprofunda e amplia o direito à igualdade. E o que é significativo no pensamento da autora é a consideração de que se não é possível se chegar ao consenso pleno, que se veja a importância dos consensos possíveis, pois, como preconiza Hanna Arendt (2004), a força comunicativa dos cidadãos está mais do que na capacidade de vencer pelo argumento, na possibilidade de se vivenciar os dissensos, a riqueza da heterogeneidade que enriquece a capacidade humana de lutar e conquistar posições na esfera pública.

Esfera pública que cresce na noção de rede, conexões de um mundo global mediatizado pelos sistemas de informação e mediatizado pelo universo dos MCM, que servem de arena aos debates públicos reivindicatórios da cidadania, talvez não tão ativa como se poderia imaginar a partir da legitimação de direitos sociais, pois que lhe falta a capacidade de compreender e empreender diálogos simétricos com o poder instituído, principalmente o poder do mercado, que comanda as relações em tempos atuais. Se levada ao campo das comunicações de massa, esfera pública abstrata e cada vez mais presente na organização relacional entre pessoas e instituições, a categoria mercado se afirma pelo mercado midiático, que pode ser caracterizado como forte e dominador, pois que em seu controle está a produção e a veiculação de conteúdos que vão ajudar a formar o pensamento público sobre as variadas questões em debate na vida social.

A partir desse ponto, é possível fazer o encontro entre o direito à comunicação e a constituição de uma cidadania ativa, considerando os aspectos anteriormente analisados, como a capacidade dialógica na formação do pensamento e da mobilização social e as influências do poder econômico e político sobre a pauta de reivindicações sociais e os limites de suas conquistas. Se for seguida a referência de Bobbio (1992), que divide o direito em gerações, o direito à comunicação pode ser considerado como um direito de quarta geração, que se incluem os chamados direitos republicanos, como o direito ao patrimônio cultural, ambiental, aos recursos públicos. Um direito de toda a sociedade, que contempla o direito à informação e vai além dele, “É uma comunicação que se ocupa da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão” (BRANDÃO, 2009, p. 20).

A própria Constituição brasileira, em seu artigo 5º, mostra-se limitada quanto à abrangência do conceito de comunicação, quando relaciona como direito a esta a livre expressão da atividade, a manifestação do pensamento e o acesso à informação sem ampliar o significado disso. Acesso à informação parece ser insuficiente para dar conta do que prenuncia a existência de fluxos mais abrangentes que destoam da ideia sistematizada da informação, como poderia se pensar nos paradigmas originais das teorias da comunicação, a exemplo da teoria da informação de Shannon e Weaver, na qual a preocupação é com a transmissão ideal, livre de ruídos e dentro de um código perfeito entre emissão e recepção (WOLF, 2005).

Atualmente, a *Comunication Research* volta-se para o estudo dos efeitos a longo prazo, “em tais medidas latentes, implícitos no modo como determinadas distorções na produção de mensagens se reverberam no patrimônio cognitivo dos destinatários” (WOLF, 2005, p. 142). É nesse contexto que se encaixa, por exemplo, a espiral do silêncio de Noelle-Neumann (1973). Por meio dela, o que está no centro da problemática dos efeitos é a relação entre a ação constante dos MCM e “o conjunto de conhecimentos sobre a realidade social que dá forma a uma determinada cultura e nela age dinamicamente” (WOLF, 2005, p. 142). A teoria da espiral do silêncio entende que a mídia possui três características relevantes: a acumulação, que se refere ao excesso de exposição de temas na mídia; a consonância, semelhança da forma como as notícias são produzidas e veiculadas; e a onipresença, que ressalta, para além da capacidade da mídia estar presente em todos os lugares, a capacidade que isso produz sobre o que é sabido publicamente e o que é publicamente sabido (NOELLE-NEUMANN, 1973).

Também ocupa lugar de destaque nesse âmbito de estudo, a hipótese de *agenda setting*, desenvolvido por Mc Combs e Shaw, em 1972, que apontam a influência na mudança de cognições na forma como as pessoas apreendem as informações e formam seu conhecimento sobre o mundo. Para Shaw (1979, p. 96-101), as “pessoas tendem a incluir ou excluir dos próprios conhecimentos o que a mídia inclui ou exclui do próprio conteúdo”. O autor alerta ainda, que o público confere ao que a mídia agenda uma importância proporcional à “ênfase atribuída pelos meios de comunicação de massa aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas.”

O que os estudos dos efeitos a longo prazo dão conta, afinal, é de como a interferência do que é veiculado pelos MCM promove a significação para o senso comum do que é importante ser considerado para a formação de sua opinião e do agendamento de suas discussões cotidianas. Desse modo, também é importante considerar o caráter fragmentador que a mídia possui, trabalhando para segmentos específicos do público como meio de assegurar audiência e a necessária verba de publicidade, que garante a sobrevivência no mercado. Essa situação dissonante entre ter a comunicação como o campo onde se constitui a esfera pública contemporânea e a característica excludente que lhe é intrínseca pelos limites das configurações do mercado, suportado por uma legislação que incentiva o controle pelo capital, inquieta. Necessário, assim, refletir sobre a mídia como o espaço em que se organiza a ágora de discussões que encaminha agendas e influencia respostas para as demandas públicas. Isto invoca a relação entre a negação ao direito à comunicação e a permanência de uma sociedade sempre beneficiada de modo parcial pelas políticas públicas.

O acesso à informação que produza participação comunicativa pode diminuir a vala de desigualdade entre quem detém o poder de comunicar e quem se encontra em posição assimétrica na relação de ser preparado para conhecer e se fortalecer como cidadão capaz de agir de modo consciente. O que se quer dizer é que se faz importante saber qual o tratamento que está sendo conferido ao direito à comunicação; quem e como está atuando sobre o tecido social como formador de opinião acerca das políticas públicas. O planejamento das políticas públicas precisa contemplar a diversidade, ampliar os campos de força, com a participação, com vez e voz de atores distintos, restringir os limites da burocracia institucional e organizar as ações de forma coerente com a grandeza que a questão impõe para sua gestão. É preciso, na verdade, trabalhar a comunicação no seu sentido amplo de promover a capacidade cognitiva, dialógica e, conseqüentemente, capacitadora para um melhor poder participativo. De início, é preciso pensar a comunicação como política pública essencial, uma vez que não cabe imaginar um cidadão ativo sem que este receba, absorva informações, participe dos diálogos comunicativos, expresse suas opiniões e lute por mudanças para melhorar os serviços. A ideia que pressupõe participação democrática liga-

-se diretamente à comunicação como suporte da democracia, pois que, vigilante das ações políticas, serve para prover a sociedade de conhecimento acerca do que se decide em seu nome e para si.

A dificuldade de se discutir e criticar a comunicação, especialmente a mídia, impõe obstáculos ao avanço do papel democrático da mesma. A linha tênue entre o que é controle social e o que é censura termina por isolar a mídia num lugar de fala pouco afeita à participação ampliada de setores distintos da sociedade; confere um *status* quase intocável, mesmo que a própria mídia se divulgue como o espaço aberto para que os cidadãos reconheçam seus problemas cotidianos, recebam informações sobre eles e passem a se inserir no debate democrático, formando suas opiniões e expressando-as a partir do que é mediatizado pelos conteúdos mediatizados.

Como ser partícipe do espaço público, com capacidade de expressão e condições de acesso à vida digna, que, ao final, resume para o senso comum o sentido de cidadania, sem o direito à comunicação? Por outro lado, como não refletir que este direito se liga, também, a uma noção de cidadania constituída no espaço público midiático, o qual é visto como mediador de interlocuções entre os diversos agentes dele participantes e, ao mesmo tempo, excludente por força das imposições do mercado, cujo princípio básico é a segmentação de público como meio de garantir audiência, fonte de lucratividade?

Nas políticas públicas, a comunicação ainda ocupa uma função instrumental, mas, quando entendemos a complexidade que se liga ao fato de ter acesso ou não às informações para a formação de capacidades comunicacionais, que permitam transformar observadores em sujeitos

[...] que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política. (TELLES, 1999, p. 180)

Sujeitos preparados para compreender e se posicionar diante do que lhes é proposto, então, percebe-se que é preciso um olhar de longo alcance sobre os processos de planejamento de comunicação presentes nos programas das políticas públicas.

### 3 Conclusão

A título de conclusão, fazemos aqui algumas considerações.

As políticas públicas são resultado de embates entre forças que, por momentos, superam umas às outras e acabam por determinar ações tuteladas pelo Estado e inseridas na sociedade. Assim, não cabe a pertinência de um olhar reducionista, pois que são férteis em produção de sentidos, significados e ressignificados que se constroem em terrenos de trocas movidas pelas interações individuais e coletivas, que resultam em identidades e culturas complexas.

Nesses embates, claro, estão fortemente presentes a informação e a comunicação, inclusive como capital de poder, facilitador de trocas, as quais vão significar muito na constituição dos espaços para movimentação de recursos, incluindo os financeiros. Além de, sobretudo, indicar o sentido dos saberes que serão disseminados e configurados como políticas de comunicação propriamente dita.

Há que se ressaltar que esse caminho é o que se desenha em âmbito local, nacional ou global, pois que com o avanço das TICs, a informação e a comunicação são configuradas como processos políticos e sociais, sustentados por grandes organizações com poder de ação sobre o Estado, o mercado e a sociedade, cuja hegemonia, forjada na posse dos mecanismos de mediação e intermediarização informacionais e comunicativos, trabalha para garantir a manutenção do sistema econômico que exclui a grande maioria das populações do acesso aos mesmos.

No Brasil, desde a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, vê-se crescer um modelo de gestão descentralizada em que se prega a maior participação da sociedade sobre o controle das políticas sociais através dos conselhos estaduais e municipais. No campo da comunicação, isso parece bem distante da realidade, uma vez que surge sempre, como um elemento limitador para o avanço nesse campo, a discussão sobre o que é ou não censura quando se fala de controle social da mídia e dos conteúdos divulgados.

A mobilização social em torno da conquista de direitos representa avanços na condição de cidadania ativa no Brasil. As vozes organizadas se fizeram ouvir e reivindicaram posição, mas o que se questiona é como o Estado tem trabalhado, a partir de suas iniciativas, o fortalecimento de mais sujeitos, a fim de lhes dar a oportunidade de também ter voz. A tensão presente no planejamento das políticas públicas, pelas disputas

de interesses, revela que o saber e o poder estão alinhados; podendo-se inferir que quanto maior a capacidade de apropriação de conhecimentos e informação, maior a participação e a qualificação argumentativa, o que se constitui força política.

Importa, pois, apropriar-se do potencial informativo intrínseco a uma determinada informação, compreendendo o significado específico para a luta, que se fortalece por argumentos embasados em conhecimento e informação para o alcance dos objetivos pretendidos - corroborando o pensamento de Moraes (2007). Assim, há a necessidade de se ampliar o debate sobre o direito à comunicação, que, por ter em grande parte um caráter subjetivo forte, inclina a pensar que não seja possível tornar-se concreto se o relacionarmos com o seu aspecto de promoção da capacidade reflexiva, que viabiliza uma participação cidadã mais efetiva e simétrica ante os poderes instituídos e as forças economicamente fixadas na condução da vida social.

Pode-se pensar em direito à comunicação pelo lado mais pragmático, com a promulgação de leis que definam o acesso a tecnologias e aos meios de comunicação, por exemplo; mas, ao refletir sobre a importância desse direito para a constituição de uma sociedade menos excludente e desigual, tem-se a impressão de estar palmilhando um terreno árido, que precisa ser bem trabalhado antes pela educação, mas que não deve, por isso, ser negligenciado ●

#### Referências

- ARENDE, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CARVALHO, J. M. de. *A cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO NETTO, M. de; SCOTTI, G. (Org.). *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CHEUIRI, V. K. Prefácio. In: CARVALHO NETTO, M. da; SCOTTI, G. (Org.). *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

GIOVANI, G. di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Reforma do estado e políticas de emprego*. Campinas: Unicamp, 1998. p. 9-20.

GIOVANI, G. di. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa: complementos e estudios prévios*. 3. ed. Madrid: Cátedra, 1997.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

MORAES, I. H. S de. Informação em saúde para o exercício do controle social: a luta pela democratização e qualidade da informação. In: SILVA, A. X. da; QUEIROZ, M.; MELO, V. (Org.). *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. p. 17-27.

NOELLE-NEUMANN, E. Return to the Concept of Powerful Mass Media, *Studies of Broadcasting*, V. 19, p. 67-112, 1973.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MELO, J. M. de; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005. p. 245-253.

SHAW, E. Agenda setting and mass communication theory. *Gazette*, v. XXV, n. 2, p.96-105, 1979.

TELLES, V. S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

WOLF, M. *Teorias da comunicação de massa*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

**\*Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí/UFPI, mestra em Política Públicas/UFPI e coordenadora do curso de Comunicação Social do Centro Unificado de Teresina (CEUT).**

**\*Professor Dr. do Departamento de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em História e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPI.**

## CHARGE DO DODÓ MACEDO

