

Políticas de Comunicação e Sociedade Democrática:

o papel da comunicação no desenvolvimento social

**Policies of Communication and Democratic Society:
the paper of the communication in the social
development**

Cida de Sousa*

Resumo: As políticas públicas de comunicação devem ser pensadas como ferramentas no trabalho de promover a democratização da sociedade. Devem visar não apenas o acesso ao consumo da informação mas, possibilitar a participação da sociedade nas etapas de sua produção, o que é fundamental para a construção da sociedade democrática. O impacto positivo da comunicação pode ser sentido nos projetos de desenvolvimento. O presente artigo reflete sobre as políticas públicas de comunicação e discute a comunicação para o desenvolvimento.

Palavras-chave:
Comunicação,
Democratização,
Sociedade, Políticas
de Comunicação,
Desenvolvimento.

I ntrodução

A Comunicação é tema de indiscutível relevância no mundo contemporâneo, sobretudo se pensarmos na possibilidade de consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática que, portanto, não pode prescindir do direito à informação. Ocorre que, ao mesmo tempo em que historicamente se tem defendido este direito, temos assistido ao desenvolvimento de um processo de concentração dos *media* que, ajudada pela omissão dos poderes públicos, inviabiliza a democratização. A implementação de políticas de comunicação que visem não apenas ao acesso ao consumo da informação, mas possibilitem

a participação da sociedade nas etapas de sua produção é fundamental para a construção da sociedade democrática.

Pensando o conceito de políticas de comunicação

A discussão em torno das políticas de comunicação data do final dos anos de 1960. Mas, é somente no final da década de 1970 que se percebe a necessidade de uma nova ordem mundial para a comunicação. O contexto de desencanto com a política econômica marcado pela dependência da América Latina, herdeira das contradições dos grandes centros do mundo, reforçava a necessidade de se refletir sobre o tema. A dependência comunicacional começa a ser questionada. O monopólio da comunicação, contribuindo para a internacionalização de elementos culturais e ratificando a força de grupos hegemônicos, desperta preocupação. Quando a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO defende a necessidade do debate e recomenda a seus membros que estudem maneiras de formular políticas de comunicação, os donos das grandes empresas de comunicação na América Latina iniciam uma campanha contra o debate e possíveis mudanças, evitando que as discussões ganhem visibilidade, comprometendo sua legitimação. Assumem a defesa do modelo vigente e iniciam uma batalha silenciosa contra uma possível comunicação libertadora para a América Latina. Postura de fácil compreensão se atentarmos para o fato de que a comunicação está relacionada com a ordem social, ou seja, com os processos sociais, políticos e econômicos vigentes. Dessa forma, debater a comunicação é debater a própria estrutura social, o que não interessa aos dominantes (GOMES, 1997).

Neste ou em outro contexto, independentemente do compromisso dos governos com a democracia, todos os países têm sua política de comunicação, visto que, de alguma forma mantêm as relações com o sistema de mídia existente. O Pensador boliviano, Luiz Ramiro Beltrán define políticas de comunicação como “um conjunto de normas integradas e duradouras para reger a conduta de todo sistema de comunicação de um país, entendendo por sistema a totalidade das atividades de comunicação massiva ou não massiva” (BELTRÁN, citado por GOMES, 1997). Outros estudiosos da comunicação, como Mauricio Antezana, seguindo a mesma linha de pensamento, ressaltam princípios e normas que constituem o sistema de comunicação de cada país.

De fato, as políticas de comunicação expressam as relações que se estabelecem entre governos e veículos de comunicação de massa. Assim, definir políticas de comunicação é aproximar os campos político e jurídico do campo da

comunicação. É preciso, pois, compreender que essa relação se vai estabelecendo num determinado chão histórico com todas as suas marcas como (no caso brasileiro) a concentração, o monopólio exercido pelas corporações da mídia, a inexistência de controle público, a falta de um sistema não-comercial realmente forte para disputar audiência. Enfim, é preciso refletir sobre esse cenário em que os donos dos meios de comunicação pressionam políticos e governos a desestimular e até impedir o surgimento de meios alternativos, como as rádios comunitárias. Pressão que se expressa na forma da Lei 9.612/98 que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária no País, que ao invés de contribuir para a democratização, limita. As políticas de comunicação estão diretamente ligadas ao sistema econômico e a tudo que ele representa. O caráter de classe dos meios de comunicação de massa, seu papel no processo de acumulação capitalista, findam por interferir significativamente na implementação das políticas de comunicação dos governos.

Uma definição sempre contextualizada de políticas de comunicação deve concebê-la como um complexo de leis, normas e recomendações, que orientam e definem ações, tanto de governo no campo da comunicação, como dos próprios veículos de comunicação, que contemplam aspectos das realidades política, econômica e cultural de um país. Podem ser concebidas de forma mais democrática ou menos democrática, conforme os espaços de discussão que se estabelecem na sociedade com suas representações.

Políticas Públicas de Comunicação

A noção de comunicação pública como sendo simplesmente aquela praticada pelo governo é um equívoco. A comunicação pública é mais que isso, ela envolve toda a comunicação de interesse público que é praticada não apenas pelos governos, mas também por empresas, pelo Terceiro setor e pela sociedade em geral. Um outro equívoco que precisa ser desfeito diz respeito ao que é público e ao que é estatal, quase sempre apresentados como sinônimos. O espaço público não se restringe ao estatal. Devemos entendê-lo como o que é de todos e para todos. Pode ser estatal e público não-estatal. Desfazer tal engano é imperativo para que a sociedade compreenda que “o espaço público é responsabilidade de todos e requer o engajamento e participação ampla da sociedade, a fim de que tal espaço se transforme, de fato, num espaço de cidadania” (Oliveira, 2004, p.188).

Assim, embora o governo se constitua num dos principais atores do espaço público, dada a sua própria natureza, cabe a toda a sociedade ocupar seus espaços construindo uma cidadania plena, necessária para que se efetive a comunicação pública.

As políticas públicas de comunicação devem ser pensadas como ferramentas no trabalho de promover a democratização da sociedade. A própria comunicação deve ser pensada como ferramenta de gestão, ou seja, deve construir condições para as ações dos governos dando visibilidade a elas, deve ajudar a promover ações que impliquem em mudanças culturais e de atitudes na sociedade. Cabe ao Estado promover políticas públicas de comunicação que respeitem as complexidades e pluralidades do corpo social visando à democracia.

Comunicação e desenvolvimento

Um país não poderá se desenvolver sem que o acesso ao conhecimento e a informação seja democrático. Em 2006, em Roma o *World Congress on Communication for Development (WCCD)* ou Congresso Mundial sobre Comunicação para o Desenvolvimento discutiu a importância desta área e fez recomendações sobre como aplicá-la em políticas de desenvolvimento. A principal orientação aos mais de setecentos participantes de todo o mundo foi sintetizada na frase: “vão para casa e ouçam as pessoas”. Dar voz a todos e fazer com que essas vozes sejam ouvidas é tornar o desenvolvimento sustentável. Os líderes precisam dar maior prioridade à comunicação, fazer menos propaganda e promover mais engajamento, mais diálogos participativos. Essa mudança de postura representa maior transparência e um tratamento mais justo para todos.

Em seu discurso, proferido na cerimônia de abertura do Congresso, Patrizia Sentinelli, então Vice-Ministra dos Negócios Estrangeiros da Itália, afirmou que a comunicação anda de mãos dadas com o desenvolvimento e está no âmago da dimensão social dos direitos. Ela lembrou que se quisermos atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio, eliminar a pobreza econômica e financeira, e quisermos ainda que os direitos sociais dos países pobres sejam reconhecidos e não esquecidos, precisamos reconhecer a importância da comunicação.

O Congresso Mundial sobre Comunicação para o Desenvolvimento finaliza seus trabalhos declarando que “Comunicação é Desenvolvimento” e demonstrando que a Comunicação para o Desenvolvimento é uma ferramenta essencial que precisa ser fortalecida na agenda global.

Comunicação e desenvolvimento local

O desenvolvimento local é um caminho que leva à construção da cidadania. Nesse sentido, *participação* é uma palavra-chave. Para Bordenave (1994), a participação é inerente a natureza social do homem e não participar representa

uma frustração que só será resolvida numa sociedade que permita e facilite sua participação. Sabemos, no entanto, que há sociedades cujos gestores não estão interessados em abrir espaços. Quando isso ocorre, faz-se necessário reivindicar, lutar, e conquistar a participação.

Demo (1988), em seu livro “Participação é Conquista” discute o lugar da participação na política social, destacando questões como emprego e renda, e os canais de participação na luta pela consolidação da democracia econômica e política.

Para entendermos o papel da comunicação no desenvolvimento local, antes é preciso lembrar que este representa uma transformação nas bases econômica e social, que só se efetiva com a mobilização da sociedade explorando todas as suas potencialidades. É um processo que se dá internamente, provocando melhoria da qualidade de vida e mudanças na economia com o aumento da renda. Para ser sustentável deve garantir a conservação dos recursos naturais para as gerações futuras. Portanto, o desenvolvimento sustentável consiste em criar um modelo econômico que seja capaz de gerar riqueza e bem-estar ao mesmo tempo em que promove a harmonia social, adotando ações que impeçam a destruição da natureza.

Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas, é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades.

O desenvolvimento local sustentável, então, é aquele que se dá a partir de iniciativas locais fazendo uso de suas potencialidades, visando o crescimento econômico justo, a qualidade de vida superando as desigualdades sociais, respeitando e preservando a natureza e valorizando o local sem perder de vista o global.

A qualidade da participação é, portanto, imprescindível e se manifesta quando cada cidadão mobiliza suas iniciativas, forças e energias em torno de um projeto coletivo. Nesse processo é comum a existência de conflitos, graças ao caráter heterogêneo e plural de toda sociedade. As experiências vividas a partir desses conflitos permitem que todos aprendam a lidar com as contradições e diferenças, o que pode levar a importantes parcerias e alianças que aproximem a sociedade dos processos decisórios.

Numa sociedade de democracia representativa, a força da participação se manifesta a partir da possibilidade de influenciar nas decisões que serão

tomadas por instâncias de autoridade estabelecida. Tarefa nem tão simples num país marcado pelo fracasso das instituições representativas. É bom lembrar que uma das dimensões de representação política é a de *poder representar*. Isso significa tomar decisões que vinculam os representados como se eles mesmos as houvessem tomado. O que não ocorre sem uma vigilância efetiva da sociedade. Daí a importância, para o desenvolvimento local sustentável, da participação das organizações não governamentais sem fins lucrativos (as ONG's), e de todos os atores sociais, sejam comunitários (com as mais diversas associações comunitárias), sejam corporativos (com os sindicatos, federações, associações), sejam temáticos (com os movimentos sociais em defesa do meio ambiente, em defesa dos homossexuais e outros). As decisões políticas estarão mais próximas de serem democráticas. E para merecer o crédito de democrática, uma decisão deve ser influenciada por todas as pessoas na mesma medida em que estas serão afetadas. Fora desse cenário, a cultura política autoritária e excludente não será superada, o que inviabiliza o desenvolvimento sustentável.

O Papel da Comunicação

A comunicação é um fator de organização social e tem como missão *dar visibilidade a questões sociais; ser formadora de opinião; e ser ferrencia de educação pública, de preservação da cultura e das artes, de ampliação do diálogo entre representantes da sociedade civil e poder público*. Estes são alguns dos aspectos de relevância no papel da comunicação na sociedade e seu desempenho é preponderante na construção do desenvolvimento. Mas, é preciso compreender que o desempenho desse papel está diretamente ligado a uma das mais importantes reivindicações no Brasil: a democratização da comunicação.

Não se trata apenas de investimento quantitativo, trata-se, isso sim, de investir no caráter qualitativo. Isso significa que não basta facilitar e ampliar o acesso aos meios de comunicação. É necessário e urgente criar possibilidades de participação da sociedade na etapa de produção da comunicação, tornando os atores sociais sujeitos da produção de informação e conhecimento e não apenas meros e passivos receptores. Ou seja, é o poder de comunicar que precisa ser democratizado. Tarefa difícil no contexto da dinâmica do capitalismo globalizado que supervaloriza o caráter privado e tem os meios de comunicação social como uma força a favor do mercado. Difícil, mas não impossível.

A comunicação é um direito e sua democratização é uma questão de cidadania. É condição *sine qua non* nos processos de desenvolvimento humano e social, sendo seu capital intelectual peça essencial para as organizações.

Estratégias de Comunicação

Antes de pensar sobre as estratégias de comunicação convém fazer referência a alguns princípios básicos da Comunicação Social que, em sendo respeitados garantem aos veículos maior credibilidade, ratificando sua importância na sociedade. Dentre os princípios constitucionais destaco aqui:

- o *princípio da dignidade da pessoa humana*, que impõe à Comunicação, jornalística ou publicitária, o dever de respeitar a pessoa, não expondo sensacionalisticamente suas mazelas. A manipulação da comunicação social, como na publicidade subliminar, não é compatível com a dignidade e a liberdade da pessoa, que deve ter resguardado seu direito de comunicação percebida conscientemente;
- O *princípio da função social*, que se edifica na Constituição Federal, exige respeito aos valores sociais da pessoa e decorre da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- O *princípio do dever da informação* que consiste em fazer conhecer como o poder estatal é exercido e como se manifesta o poder econômico. Pela notícia, os meios de comunicação social possibilitam o exercício do direito à informação.

Há também os princípios extraconstitucionais da Comunicação Social, dentre os quais destaco:

- O *princípio da confiança* que deve estar presente na produção da mensagem, na produção e seleção de imagens no jornalismo e na publicidade. Uma informação pode levar a pessoa a tomada de decisões, bem como ao consumo e a mudança de atitude, sendo incontestável a necessidade do respeito a esse princípio. A propaganda governamental assim como a eleitoral devem respeitar o princípio da confiança;
- O *princípio da veracidade da mensagem* exige que a mensagem seja verdadeira e honesta, seja ela governamental, noticiosa, ou publicitária (publicidade enganosa é crime);
- O *princípio da transparência* pelo qual a comunicação e todo seu processo deve ser transparente.

Fica evidenciado que não é regra geral um compromisso rígido e resistente dos meios de comunicação de massa com os princípios básicos da

Comunicação Social. Quando pensamos, por exemplo, sobre a *transparência*, vemos que esta começa a faltar desde o processo de concessão de Rádio e TV, que tem sido usado para fazer barganha política. Soma-se a isso o desconhecimento dos princípios e das leis que regem a Comunicação Social por uma significativa parcela da sociedade. Isso se constitui num sério problema cuja solução pode se dar a partir do processo de democratização. Só a mobilização da sociedade por políticas democráticas de comunicação pode ampliar o acesso democrático aos meios e levar à formulação de um novo modelo de comunicação que respeite princípios e contribua para o desenvolvimento.

As estratégias de comunicação voltadas para o desenvolvimento local sustentável devem perseguir a democratização dos meios de comunicação, ampliando o espaço público. Aqui, mais uma vez, quero lembrar o *Primeiro Congresso Mundial sobre Comunicação para o Desenvolvimento*, realizado em Roma. O documento elaborado no final dos trabalhos diz que os exemplos de estratégias bem sucedidas de superação da pobreza passam por modelos de comunicação que envolvem “diálogo, debate e participação; compartilhamento de conhecimento e de informação; identificação das necessidades de desenvolvimento; a avaliação do ambiente sócio-político; valorização dos contextos culturais; construção de mútuo entendimento; ação cooperativa e fortalecimento dos agentes e das capacidades de cada local” (WCCD, 2006).

No Brasil há uma visível necessidade de maior diálogo dos meios de comunicação com sociedade. Historicamente têm sido autoritários e os poucos espaços que são abertos produzem um pseudo-poder de participação, quando sua função é mobilizar a sociedade em torno de questões de interesse público. “O grande desafio da comunicação ao mobilizar é tocar a emoção das pessoas, sem, contudo manipulá-las, porque se assim o fizer, ela será autoritária e imposta” (PERUZZO, 1998).

A mobilização é uma importante estratégia para o desenvolvimento local, visto que promove a inserção de pessoas da comunidade local nos processos de intervenção para o desenvolvimento.

Uma outra estratégia que deve ser posta em prática, de forma incisiva é o fortalecimento das Rádios Comunitárias. Elas são instrumentos de desenvolvimento local, de democratização da comunicação e da própria sociedade, visto que pode proporcionar capacitação, treinamento, produção e distribuição de um conteúdo verdadeiramente democrático e plural. “O fortalecimento das emissoras com essas características é um caminho corretivo para a situação do monopólio de propriedade e de divulgação de um pensamento único, formado pelos meios de comunicação hoje, no Brasil” (LAHNI, 2008).

A estratégia de fortalecimento da cultura local, com a preservação das identidades, tem nas Rádios Comunitárias o espaço necessário para se desenvolver, pois sua programação prioriza a comunidade.

Desenvolver estratégias para o controle social voltadas para diferentes temas, como a Aids, ampliando ainda mais a participação da comunicação no movimento social de luta contra a doença, para promover a melhoria da qualidade de vida da população, inclusive na perspectiva de prevenção do HIV/AIDS. Nesta e em outras questões, é fundamental a participação da sociedade no trabalho de acompanhar as ações da gestão pública na execução das políticas públicas, inclusive avaliando seus resultados.

Mas, é o fortalecimento da luta pela democratização da comunicação a principal estratégia para o desenvolvimento, visto que, como foi dito antes, este não se efetivará sem que o acesso ao conhecimento e a informação seja democrático. Cabe aos partidos políticos, sindicatos, associações, organizações não-governamentais, enfim, a toda a sociedade, assumir seu papel nessa luta.

Considerações Finais

Não basta que a sociedade e, em especial, os movimentos sociais, reconheçam e denunciem o oligopólio da mídia, é preciso criar alternativas a ele. As Rádios Comunitárias são um exemplo de que isso é possível.

As políticas de comunicação devem potencializar o uso das tecnologias de difusão em processos de desenvolvimento local, preservando as identidades culturais. A comunicação é parceira na luta pela construção do desenvolvimento e, conseqüentemente, na construção de um modelo econômico e social mais justo.

ABSTRACT: The public communication politics should been thought as work tools to promote the society democratization. They should aim not only at information consume access but, to enable the society participation on the production steps, which is basic to build a democratic society. The communication positive impact should been felt on the development projects. The present article reflects about the communication politics and discusses the communication for development.

Referências

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. *O Que é Participação*. São Paulo, Brasiliense, 1994, 84 p.

Artigo

Recebido: 12.11.2008

Aprovado: 20/12/2008

Keywords:

Communication.
Democratization.
Society. Politics of
Communication..
Development.

- DEMO, Pedro. *Participação é Conquista*. São Paulo, Cortez, 1988, 176 p.
- FERNANDES NETO, Guilherme. *Direito da Comunicação Social*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, 368 p.
- GOMES, Pedro Gilberto. *Comunicação Social: filosofia, ética, política*. São Leopoldo: Ed. Ed. Unisinos, 1997, 126 p.
- LAHNI, Cláudia Regina. *Rádios Comunitárias: entre a comunicação democrática e a perseguição*. In Revista Adusp, N° 42, São Paulo, pp. 34-42.
- MORAES Denis de (Org.). *Por uma outra comunicação: mídia mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003, 414 p.
- OLIVEIRA, Maria José da Costa(Org.). *Comunicação Pública*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004, 201 p.
- PERUZZO, Cecília Maria Krhling. *Comunicação nos Movimentos Sociais Populares: Participação na Construção da Cidadania*. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998, 342 p.
- RAMOS, Murilo César, *Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas*. In MARQUES DE MELO, J.; SATHER, L. “Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação”. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.
- <http://go.worldbank.org/RB95C2I950>. *Comunicado de Prensa* N° 2007/119/DevComm.