

# Notas & Comentários

## Cidadania e direito à informação \*

*Luis Felipe Miguel\*\**

Uma das grandes conquistas do liberalismo foi a liberdade de imprensa — que, entendida em seu sentido mais amplo, é equivalente à liberdade de expressão e de difusão pública de idéias, opiniões, fatos e representações. O invento de Gutemberg permitiu uma circulação antes inimaginável dos frutos do pensamento, que as autoridades civis e eclesiásticas logo viram como ameaçadora. Contra a exigência, logo tornada universal, de autorização para impressão, o liberalismo desfralda a bandeira da liberdade de imprensa. Um de seus primeiros marcos é o *Areopagítica*, de John Milton, que já em 1644 acusava a censura de ser inimiga da busca pelo conhecimento<sup>1</sup>. Mais de dois séculos depois, em 1859, John Stuart Mill dava ao tema um tratamento definitivo, observando que, mesmo quando temos certeza de qual é a Verdade — o que, de fato, nunca ocorre — só temos a ganhar no confronto com o Erro<sup>2</sup>. A humanidade evolui pelo conflito entre idéias, não pela imposição autoritária de uma opinião, por mais sábia que ela nos possa parecer.

O que se garantiu, portanto, é que não haveria nenhuma autoridade, secular ou religiosa, que pudesse impedir a manifestação pública de uma opinião. Embora alguns casos específicos possam ser espinhosos, como a incitação ao ódio racial ou a exposição de seres indefesos, como crianças, o princípio geral é inatacável. Mas a liberdade de imprensa é apenas uma face da moeda — aquela que diz respeito aos produtores das mensagens.

---

\* Texto a partir de palestra proferida no I Seminário Internacional de Comunicação, promovido pela CNBB, em Brasília, de 24 a 27 de maio de 2001.

\*\* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: lfelipe@unb.br

<sup>1</sup> John Milton, *Areopagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra*. Trad. de Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

<sup>2</sup> John Stuart Mill, *Sobre a liberdade*. Trad. de Alberto da Rocha Barros. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

A outra face se refere aos receptores. Em relação a eles, o princípio da liberdade de imprensa se converte em algo diferente: o direito à informação. Trata-se de um direito fundamental para o exercício da cidadania. Em sociedades cada vez mais complexas, como as nossas, ter acesso a um amplo leque de informações é fundamental para que se possa tomar decisões e fazer escolhas, na vida privada e, em especial, nas questões públicas.

Mas a expressão “direito à informação”, na verdade, recobre um conjunto de prerrogativas distintas, mesmo que assemelhadas. Há, em primeiro lugar, o direito básico de conhecer os fatos do mundo. Há o direito de conhecer as diferentes correntes de pensamento que disputam a esfera pública. E há também o direito de conhecer os próprios direitos. Este último é a base de toda a cidadania consciente. O ser “cidadão”, na verdadeira acepção da palavra, implica entender a si mesmo e aos outros como sujeitos de direitos, estabelecendo com o Estado uma relação que não é de deferência, nem de alheamento.

A efetivação do direito à informação implica o acesso a fontes *plurais*. Uma vez que vivemos em sociedades inevitavelmente cindidas por conflitos de interesse, o que é uma das características constitutivas da modernidade, é necessário que estejam presentes, no debate público, as representações destes diferentes interesses. E vivemos também em sociedades cada vez mais multiculturais, em que se entrecruzam uma multiplicidade de tradições, crenças, modos de vida, valores. O respeito a essa diversidade exige que as muitas vozes que existem no seio da sociedade encontrem os meios de se fazerem ouvir.

É esta exigência de pluralismo que coloca as maiores dificuldades para seu cumprimento — o do direito à informação. Para os autores liberais dos séculos XVII a XIX, a questão da censura se resumia à coerção estatal — ou, o que dá no mesmo, à coerção da Igreja, que agia com poderes de Estado. Se o Estado e a Igreja não interferiam, então a liberdade de imprensa estava assegurada. No entanto, hoje nós temos que ter claro que, ao lado da censura estatal, que tende a ser pouco relevante nos países democráticos de tipo ocidental, existe um outro mecanismo que compromete a pluralidade de discursos públicos e, portanto, o direito à informação: o próprio mercado.

É muito comum que esse elemento seja ignorado e se faça a redução do problema à intervenção do Estado. Dois exemplos recentes, no Brasil, são significativos: o protesto da indústria do cigarro contra a proibição de anúncios de seus produtos, o que era classificado como “atentado à liberdade de expressão”; e a proibição de uma revista pornográfica apre-

sentar uma modelo como “enfermeira”, o que foi considerado como “atentado à liberdade de imprensa”. Nos dois casos (que poderiam ser multiplicados com exemplos de outros países), a liberdade de expressão ou de imprensa é reduzida a um pretensão direito de busca do lucro por qualquer meio. Se o mercado regula o acesso dos diferentes discursos à esfera pública, então os grupos economicamente desfavorecidos estarão condenados ao silêncio.

A orientação para o mercado significa que o princípio da informação pública estará subordinado às estratégias comerciais das empresas, isto é, ao princípio da busca pelo ganho econômico. Por vezes, os dois princípios são conciliáveis, mas outras vezes, não. Um exemplo é a tendência do telejornalismo — não só brasileiro, mas em praticamente todo o mundo — dar cada vez mais espaço ao noticiário de *fait-divers*, em especial ‘fofocas’ envolvendo celebridades, em detrimento das questões relevantes da esfera pública. A justificativa padrão para tal procedimento é que “é isso que o público quer”. O que é uma afirmação insustentável, por dois motivos. Primeiro, porque a demanda do público não é autônoma: ela é, em grande medida, fomentada pela própria mídia. E, em segundo lugar, porque a informação, entendida como direito cidadão, deve estar disponível para aqueles que desejem recebê-la. Fornecer informação ampla e plural sobre as questões públicas é um compromisso com a prática democrática, não um bem de mercado cuja oferta pudesse ser regulada pela demanda. É necessário, por exemplo, que existam linhas de ônibus mesmo para localidades pouco populosas, porque se trata de um serviço público. É necessário também que exista informação para os que desejam exercer conscientemente a cidadania.

Não se trata apenas da disputa pelo mercado e a busca do ganho econômico. Há também o fato de que as empresas de comunicação não são politicamente “neutras”. São conglomerados com interesses muito bem definidos a zelar — e, mais uma vez, tais interesses podem colidir, como de fato colidem, com a obrigação de informar o público. A concorrência entre eles não é suficiente para garantir a isenção, uma vez que os interesses de todos coincidem em alguns pontos básicos. Para começar, como já observavam, décadas atrás, os insuspeitos Lazarsfeld e Merton, uma grande empresa de comunicação é, por definição, uma grande empresa capitalista<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Paul F. Lazarsfeld e Robert K. Merton, “Comunicação de massa, gosto popular e a organização da ação social”, em Luiz Costa Lima (org.), *Teoria da cultura de massa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. A data de publicação original é 1948.

Na verdade, os principais grupos do ramo são empresas cada vez maiores, com participação também em outros setores da economia. E dependem, para sua própria sobrevivência, de outras grandes empresas capitalistas, os seus anunciantes. Este é um dado fundamental a se ter em mente, quando nos defrontamos com a idéia de que a concorrência pelo mercado é a garantia da isenção da mídia: a concorrência, mesmo para a mídia impressa, é em primeiro lugar uma concorrência pelos anunciantes. O público só é interessante na medida em que proporciona mais anunciantes. Como escreveu certa vez Régis Debray, o que a mídia faz é vender um público para os anunciantes.

Além disso, “isenção” é pouco. Ser isento é apresentar um relato da realidade que não contenha distorções deliberadas e procure mostrar de forma equilibrada as diferentes partes em disputa. No entanto, ainda resta o fato de que *qualquer* representação da realidade social, mesmo se isenta, está percebendo o mundo de uma determinada perspectiva. Isto significa que destaca mais algumas preocupações, enquanto outras são deixadas de lado; que adere a certos valores, e a outros não. Significa até que os critérios para considerar relevantes certos eventos (e não outros), quer dizer, para transformar em notícia alguns dos inumeráveis fatos que ocorrem cotidianamente, vão ser diferentes.

Para dar um exemplo simples, a posição de “classe média” comum aos jornalistas repercute no predomínio indiscutível de uma perspectiva de “classe média” na imprensa. Ou seja, há uma percepção de exotismo em outros ambientes sociais, que é denunciada às vezes, por exemplo, por lideranças de favelados. A favela que a mídia retrata é uma favela vista de fora, que não corresponde à experiência vivida de seus moradores. O problema não é que existam essas perspectivas divergentes, mas que apenas uma ganhe visibilidade social. Os próprios moradores da favela terminam condenados a consumir representações de sua experiência que privilegiam o olhar de fora. Diga-se de passagem, o mesmo vale para o outro extremo da pirâmide social — que o digam as reportagens, freqüentes num certo tipo de jornalismo, sobre as “excentricidades” do estilo de vida dos ricos. Mas o problema aí é menos grave, uma vez que os mais ricos, ao contrário dos mais pobres, possuem outros canais, até mesmo dentro da mídia, em que fazem valer seus interesses e impõem sua visão de mundo.

Portanto, uma cidadania consciente precisa não apenas de uma informação “isenta”, mas de uma informação plural. Uma mídia que, em seus diferentes veículos, seja capaz de acolher as diversas percepções do mundo social. Isso significa apresentar a voz dos vários agrupamentos

políticos, permitindo que o cidadão, em sua condição de consumidor de informação, tenha acesso aos valores, argumentos e fatos que instruem as correntes políticas em competição e possa, assim, formar sua própria opinião política. É o que podemos chamar de “pluralismo político”. Mas significa também dar espaço à disseminação das visões de mundo associadas às diferentes posições na estrutura social, que são a matéria-prima na construção das identidades coletivas — que, por sua vez, fundam as opções políticas. É o que vou chamar de “pluralismo social”.

Não resta dúvida de que a forma predominante de exploração da mídia, voltada para o mercado, leva à realização muito precária de ambos os pluralismos. O caso brasileiro, para o qual volto minha atenção agora, possui especificidades que tornam a situação ainda mais dramática. Em primeiro lugar, há o predomínio absoluto da mídia eletrônica. Nós somos uma sociedade que combinou a difusão dos meios de comunicação eletrônicos num nível próximo dos países desenvolvidos com índices de analfabetismo próprios do mundo subdesenvolvido. O resultado é que a mídia impressa atinge uma franja pequena da população, com os meios eletrônicos servindo como único canal de informação para a grande maioria dos brasileiros. E esses meios são concedidos pelo poder público, em geral como moeda de troca para apoios políticos, uma prática que vem pelo menos desde o regime militar e que os governos civis, em vez de eliminar, ampliaram. Portanto, uma parcela muito grande dos provedores de informação no Brasil não tem nenhum compromisso com os valores profissionais de isenção e objetividade, que são insuficientes, como assinaléi antes, mas ainda assim necessários. Os episódios recentes envolvendo as emissoras de propriedade do senador Antônio Carlos Magalhães, na Bahia, que deixaram de noticiar manifestações em defesa da cassação de seus direitos políticos, são apenas o exemplo mais notório de práticas cotidianas em todo o país.

Além disso, impera uma cultura autoritária de gestão dos meios de comunicação, em que o direito de propriedade ganha preeminência sobre o compromisso social com a informação dos cidadãos. Há uma frase atribuída a Assis Chateaubriand que ilustra bem a situação. Quando um repórter da revista *O Cruzeiro* reclamou das alterações feitas em sua matéria, ele teria respondido: “Se você quer ter opinião, então compre sua própria revista”. A truculência na expressão é própria do estilo do comandante dos Diários Associados, mas a idéia que a governa permanece imperando nas redações.

Como resultado disso, o debate público fica sumamente empobrecido e unilateral. Vou me referir brevemente a três exemplos. Primeiro, a

dificuldade que os movimentos sociais têm para furarem a barreira da mídia e apresentarem sua voz na discussão. A literatura sobre mídia e política já demonstrou que esses movimentos sociais acabam obrigados a introjetar os critérios jornalísticos de apreciação da realidade, investindo em ações espetaculares, que garantem espaço de imprensa, e deixando de lado outras formas de mobilização, menos vistosas, mas talvez mais produtivas. Mesmo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que é, de longe, o movimento social mais exitoso do Brasil, encontra dificuldade em apresentar a sua visão de mundo através da mídia. A visibilidade do MST está associada às ocupações de terras ou de prédios públicos; a sua interpretação da estrutura agrária e da sociedade brasileira como um todo, bem como das transformações que se fazem necessárias, aparece muito menos.

Outro exemplo está nas privatizações em curso a partir do governo Collor. Qualquer análise dos meios de comunicação brasileiros revela que o espaço para o debate sobre a privatização foi, para dizer o mínimo, esvaziado. A cobertura jornalística privilegiou imensamente o discurso privatista, cedendo pouco espaço a visões contrárias. Mesmo quando apresentou denúncias ligadas às privatizações, como de irregularidades nos editais, o processo como um todo não era questionado. Ou seja, o jornalismo refletiu o consenso das elites nacionais — e calou as vozes que se opunham.

A privatização do Sistema Telebrás foi um capítulo à parte, na medida em que a maior parte dos principais órgãos de mídia estava ligada a consórcios que disputavam fatias dos serviços de telefonia no país. Fica claro que dificilmente haveria espaço para um debate adequado sobre a questão. Quem acompanhou o processo pelos jornais ou, pior ainda, pela TV, tendia a julgar que eram apenas duas as opções, a manutenção do modelo estatal existente, cuja crise era sempre apontada, ou a privatização, cujos êxitos em outros lugares do mundo também estavam permanentemente em evidência. A existência de modelos alternativos de gestão pública, como o proposto pelos trabalhadores do setor, foi escamoteada do público. Da mesma forma, o único aspecto destacado era a possível melhoria para o consumidor, entendido sempre como o proprietário (ou potencial proprietário) de um telefone fixo ou móvel. Outros elementos em jogo, como o problema dos telefones públicos ou o destino das empresas nacionais de equipamentos de telefonia, foram descartados.

Por fim, há a intervenção direta das empresas de comunicação no processo eleitoral. A participação da Rede Globo em eleições, em defesa de seus candidatos preferidos, é bastante conhecida, e adota diferentes formas, conforme as circunstâncias. Em 1982, na disputa para o governo

do Rio de Janeiro, incluiu uma tentativa de fraude. Em 1989, no segundo turno entre Collor e Lula, foi a manipulação aberta do noticiário, emblemática pela edição do debate do segundo turno. Em 1994, como revelou inadvertidamente o então ministro Rubens Ricupero, travestiu-se de apoio à estabilidade monetária. E em 1998 ganhou a forma de supressão, pura e simples, da temática eleitoral de seu principal noticiário. O *Jornal Nacional* praticamente ignorou a eleição, numa violação gritante do compromisso de informar o público, mas que se adequava bem à estratégia da campanha pela reeleição de Fernando Henrique, que procurou ‘desinflar’ o debate sobre alternativas de governo<sup>5</sup>.

Mas não foi apenas a Rede Globo. As eleições presidenciais de 1989 e, ainda mais, as seguintes, de 1994 e 1998, foram caracterizadas pelo monolitismo da grande mídia no apoio a determinados candidatos. Trata-se de uma peculiaridade brasileira, já que em outras democracias eleitorais os órgãos de comunicação costumam repartir suas simpatias entre os principais partidos. Assim, na Espanha, os jornais favorecem o Partido Socialista ou o Partido Popular; nos Estados Unidos, republicanos ou democratas; na França, gaullistas ou socialistas. Mesmo no Reino Unido, os trabalhistas rompem o bloqueio de uma mídia majoritariamente inclinada em favor dos conservadores. A diferença se explica pela presença de um espectro que ronda a política brasileira: um partido de esquerda, que as elites consideram anti-sistêmico, com viabilidade eleitoral. Bernardo Kucinski, em seu livro *A síndrome da antena parabólica*, reúne exemplos impressionantes do viés da cobertura de imprensa sobre as eleições, que vão desde o pequeno jornal acreano *O Rio Branco* anunciando em manchete, em 1989, que “PT seqüestrou Abílio Diniz” até a influente *Folha de S. Paulo* denunciando em editorial que Lula iria acabar com a liberdade de imprensa<sup>6</sup>.

Fica claro, desde já, que o controle dos meios de comunicação é um dos principais pontos de estrangulamento da prática da democracia — e, portanto, uma questão central a ser enfrentada por todos aqueles que desejam o aprimoramento das instituições democráticas, no sentido de torná-las mais próximas do significado original de “soberania popular”. No entanto, a própria centralidade da mídia no processo político contemporâ-

<sup>5</sup> Ver Luis Felipe Miguel, “Mídia e manipulação política no Brasil”. *Comunicação & política*, vol. VI, nº 2-3. Rio de Janeiro, 1999, pp. 119-38; e Luis Felipe Miguel, “Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, nº 2. Rio de Janeiro, 1999, pp. 253-76.

<sup>6</sup> Bernardo Kucinski, *A síndrome da antena parabólica: ética no jornalismo brasileiro*. S. Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

neo torna difícil a mobilização sobre a questão, pois os meios de comunicação obviamente não têm grande interesse em colocar a si próprios como tema da agenda política.

O caminho a ser tomado, na visão de quem deseja uma democracia mais substantiva, com cidadãos mais conscientes, fica sob a bandeira da “democratização da comunicação”. Este *slogan*, porém, abriga um conjunto de diferentes medidas, com alcance diverso. Nenhuma delas oferece uma solução mágica, mas em conjunto podem contribuir para prover a cidadania de uma informação mais plural. Há, em primeiro lugar, a desconcentração da propriedade de empresas de comunicação, uma medida que ainda permanece dentro da lógica liberal da competição mercantil.

Hoje, os grandes grupos de mídia tendem a operar em diversas áreas: televisão aberta, mas também a cabo, rádios, revistas, jornais, cinema, gravadores, *software*, provimento de acesso à internet e de conteúdo, quando não telefonia e eletrônica. Isso é verdade para o Brasil e, ainda mais, para os países centrais. É necessário quebrar esses grupos, proibindo o controle de mais de um órgão de comunicação pela mesma empresa na mesma cidade, dissociando a produção da difusão de programas de televisão (isto é, incentivando as produtoras independentes) e assim por diante. Também é necessário moralizar as concessões para funcionamento de emissoras, despartidarizando o processo e introduzindo um controle efetivo, que vincule a permanência da concessão ao efetivo provimento das tarefas de serviço público quanto a educação, cultura e informação.

De fato, esta é uma segunda medida: firmar claramente, através de legislação, o caráter de serviço público, em que a busca do lucro deve estar subordinada ao interesse da cidadania. Isto inclui o compromisso com o provimento continuado e abundante de informações relativas aos assuntos públicos — e, explicitamente, com a apresentação equilibrada e aprofundada das diversas posições nas questões polêmicas.

Um passo adiante, significativo, é a introdução do chamado “direito de antena”, que reserva espaço na mídia para que os grupos da sociedade civil expressem suas posições. No caso brasileiro, tal direito é garantido apenas aos partidos políticos — e, ainda assim, de forma limitada. Idealmente, o direito de antena seria complementado com formas de financiamento público para canais de expressão de grupos minoritários. Isso porque o direito à informação só se completa quando há também o direito *de informar*. Os diversos grupos sociais devem ter acesso às formas de expressão pública, para que participem do debate com sua própria voz. Desconectar o acesso à esfera pública do poder econômico é um dos desa-

fios para a democratização da comunicação e, portanto, para o aprofundamento da própria democracia.

Outras medidas poderiam ser citadas, como a “educação para a mídia”, destinada a gerar consumidores de informação que, conhecedores dos processos de produção dessa mesma informação, sejam capazes de endereçar a ela um olhar menos ingênuo e mais crítico. Alguém poderia dizer que são propostas irrealistas, que faltam condições políticas para implementá-las. É provável que seja verdade. Mas cabe a quem entende a importância da democratização da comunicação contribuir para alterar essa situação, criando as condições para a transformação da mídia. Sem isso, estaremos condenados a uma democracia superficial e a uma cidadania frágil.