

POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

José Marques de Melo (*)

1. *Antecedentes*

O debate sobre as Políticas de Comunicação na América Latina não pode prosseguir, hoje, sem que se faça a devida contextualização histórica. A não ser que se pretenda transformar essa questão numa nova panacéia e utilizá-la como instrumento para gerar decisões governamentais alheias aos interesses das populações nacionais a que se destinam.

Desde 1970, quando a Conferência Geral da UNESCO recomendou estudos para formular tais políticas nos seus Estados-membros, esse debate vem sendo tentado no continente, sem lograr contudo maior repercussão.

É preciso reconhecer que se trata de uma discussão cuja abrangência incluiu apenas dois núcleos sociais latino-americanos: o dos funcionários governamentais que participam dos organismos internacionais ou regionais (ONU, UNESCO, OEA) e o dos pesquisadores da comunicação que assessoram ou atuam como referencial crítico para o primeiro grupo.

Deve-se admitir que o assunto não passou despercebido aos proprietários dos meios de comunicação de massa, cuja conduta foi a de esboçar uma campanha de recusa à sua explicitação. Evitando dar-lhe projeção pública, os magnatas da indústria cultural trabalharam semi-silenciosamente para não legitimá-lo.

(*) Professor Livre-Docente e Chefe do Departamento de Jornalismo e Editoração da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Coordenador do Mestrado em Comunicação Social do Instituto Metodista de Ensino Superior. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação.

Tal debate nunca foi assumido claramente pelos Estados nacionais (através do Executivo ou do Parlamento), excetuando-se casos singulares como o da Venezuela ou do Peru (este, ao tempo dos militares nacionalistas liderados por Velasco Alvarado). Nem tampouco conseguiu motivar os Partidos Políticos. Muito menos logrou penetrar nas universidades, nos sindicatos, nas associações profissionais.

No último encontro da Federação Latino-Americana de Faculdades de Comunicação Social (FELAFACS), efetuado em novembro de 1983, em Florianópolis, a discussão foi resgatada e proposta aos docentes e discentes ali presentes.

Sintetizamos aqui as observações ali esboçadas, bem como o posicionamento assumido, que se distancia de certo modo da orientação vigente em círculos que gravitam em torno da UNESCO.

2. *Uma proposta da UNESCO*

Para compreender exatamente o significado das PNC (Políticas Nacionais de Comunicação) é imprescindível situar a posição defendida pela UNESCO desde a sua criação.

Preocupar-se com a questão da comunicação tem sido uma constante na vida da UNESCO. Na medida em que sua responsabilidade institucional recai sobre a promoção e a difusão da educação, ciência e cultura, a UNESCO tem buscado meios para cumprir esse objetivo.

Como o incremento das atividades ligadas à produção e à reprodução do saber depende diretamente das condições econômicas e sociais de cada país, a UNESCO formulou a tese de que essas condições poderiam ser alteradas (desenvolvimento) através de uma mística capaz de mobilizar as populações nacionais (desenvolvimentismo). Papel privilegiado foi atribuído à comunicação de massa.

Na década de 50, a UNESCO desenvolveu esforços para convencer os governos nacionais do Terceiro Mundo (países não desenvolvidos) a lançarem mão dos meios de comunicação de massa disponíveis, especialmente daqueles de grande alcance (rádio, televisão), para uma grande campanha de disseminação da idéia de que era possível superar o atraso através da elevação do nível cultural do povo.

Essa campanha se alicerçava no pressuposto de que a expansão das oportunidades educacionais pelo sistema tradicional (escola) era dispendiosa e demorada, recomendando

a implantação de redes de teleducação (educação à distância). O moderno sistema (escolas radiofônicas e telecursos) já fora testado em países desenvolvidos e demonstrado eficácia pedagógica. Além disso, revelara rapidez no processo de aprendizagem e baixo custo no cômputo financeiro.

Conseqüência dessa argumentação convincente, reforçada com a difusão de experiências bem sucedidas em países africanos e asiáticos, foi a expansão dos meios de comunicação de massa na América Latina. Afinal de contas, pelas estatísticas da UNESCO, a disponibilidade de recursos comunicacionais passava a ser indicador expressivo na ultrapassagem da fronteira do subdesenvolvimento.

O que ocorreu, em verdade, foi o crescimento vertiginoso dos veículos eletrônicos (rádio, televisão) e uma mutação tecnológica, sem expansão significativa, dos meios impressos. A década de 60 registrou, por exemplo, a substituição gradativa dos sistemas guttembergianos de composição e impressão tipográficas pelos novos métodos de reprodução a frio — off-set. Nem sempre se avaliou, nessa voragem transformadora, a conveniência econômica da adoção da nova tecnologia em função da audiência reduzida a que se destinariam os produtos culturais a serem processados e distribuídos.

O surgimento das redes nacionais de televisão, dos conglomerados radiofônicos e das modernas gráficas implantadas pelos jornais, revistas e editoras de livros não se fez sem repercussões sociais. Se, por um lado, maiores contingentes populacionais passaram a ter acesso a bens culturais antes restritos a uma elite (música, shows, filmes, notícias), por outro lado tais “benefícios” acarretaram dispêndios aos erários nacionais, pois tratava-se de importação de tecnologia aproveitando as linhas de créditos abertas pelo sistema bancário dos países desenvolvidos. Essa operação foi rotulada de “ajuda” aos países subdesenvolvidos.

E a elevação do nível cultural do povo? Esta não se verificou plenamente. A não ser projetos isolados de educação para populações rurais (Rádio Sutatenza, na Colômbia; MEB, no Brasil), a expansão dos veículos eletrônicos na América Latina não alterou substancialmente a situação de analfabetismo e de carência cultural das classes trabalhadoras. O que provocou de imediato foi a difusão do consumismo, pois a publicidade comercial engenhosamente usou o rádio e a televisão para impingir os produtos supérfluos que as empresas multinacionais passavam a produzir na própria região.

Resultado: a modernização representada pelas novas oportunidades de comunicação massiva acarretou uma dupla dependência externa: tecnológica (porque os novos meios precisam de reposição, assistência técnica e gerenciamento, não disponíveis nos mercados nacionais) e econômica (porque a importação da tecnologia implica em acréscimo nas dívidas já existentes perante os bancos internacionais).

A considerar válidos os limites estabelecidos pela UNESCO, vários países latino-americanos já teriam se livrado da denominação de “subdesenvolvidos” pela aquisição de modernos meios de comunicação, pelas maiores oportunidades de informação cultural oferecidas aos seus habitantes. Apesar desse crescimento comunicacional, tais países continuavam registrando pauperismo econômico, empobrecimento das suas populações.

A década de 70 surpreende os países latino-americanos avaliando suas iniciativas no campo da comunicação. A própria UNESCO se antecipa e reconhece que a estratégia falhou: a comunicação por si só não é capaz de gerar desenvolvimento. Este, depende de decisões políticas.

Como sair do impasse?

A UNESCO bola uma novíssima fórmula: as PNC — Políticas Nacionais de Comunicação.

Seu objetivo seria o de *ordenar* o funcionamento dos sistemas nacionais de comunicação e *controlar* o seu crescimento desordenado.

De que forma? Através de uma ação eficaz do *Estado*, desenvolvendo mecanismos institucionais capazes de atingir aqueles objetivos.

As PNC surgiram articuladas com a proposta da NOMIC — Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação — e apareceram como viabilizadoras iniciais desse projeto, principalmente no que se refere ao fluxo internacional das notícias.

No fundo, a UNESCO continuava acreditando que os meios de comunicação pudessem desempenhar papel positivo nos processos de transformação cultural. No entanto, essa crença deixa opaca a questão fundamental da transformação das estruturas sócio-econômicas, transparecendo a convicção de que as PNC podem operar o “milagre” do desenvolvimento, uma vez que sua instituição resulta de uma decisão política do Estado.

3. PNC: novidade?

Aparentemente, as PNC constituem uma novidade. No entanto, se as examinarmos rigorosamente, concluiremos que não passam da formalização de algo já existente. Logo, as PNC são a explicitação orgânica de práticas enraizadas na estrutura de cada país.

Por isso mesmo é que a UNESCO não se arrisca a propor a criação dessas políticas, recomendando a sua formulação. Ou melhor, a sua reformulação.

Todo país possui a sua Política de Comunicação. Ela pode não estar explicitada retoricamente e não aparecer traduzida por códigos, normas ou regulamentos. Mas existe. E funciona.

No caso latino-americano, a Política de Comunicação prevalecente tem sido a de assegurar a propriedade e o uso dos meios de comunicação de massa às classes dominantes (iniciativa privada), atuando o Estado como árbitro (controle político) das pendências entre as forças econômicas em competição e como provedor (anunciante, financiador) de recursos para a sua manutenção.

Conceitualmente essa Política de Comunicação orienta-se pelo princípio de que os meios de comunicação de massa encerram uma atividade mercantil, cujos canais vendem produtos e proporcionam lucros. Implicitamente admite a sua função política, tanto assim que o Estado cuidou de preservar o controle do processo, intervindo sempre que necessário para corrigir os desvios e neutralizar as distorções. Ou seja, para repor as coisas no seu devido lugar, quando segmentos anti-burgueses conseguem utilizar seus espaços, facilitados pelas brechas que a lei assegura nas democracias formais.

Muitas vezes, quando se examinam as Políticas de Comunicação nos países latino-americanos, tem-se a impressão de que existe uma distinção entre os meios impressos e os audiovisuais. Não passa mesmo de uma impressão, pois o princípio regulador que os orienta é um só: a burguesia explora os meios de comunicação de massa como reprodutores de capital, cabendo ao Estado o controle da propriedade e do seu funcionamento político.

No caso da radiodifusão, esse controle torna-se mais evidente pela limitação das possibilidades de exploração que têm suas fronteiras no próprio espectro radiofônico. Que não é ilimitado. Daí a necessidade de obter uma concessão para explorar qualquer emissora de rádio ou de televisão. Já no

caso do cinema ou da imprensa, as possibilidades são determinadas pela demanda social; o Estado atua só aparentemente como instituição cartorial, registrando as respectivas empresas. Na verdade, sua presença é bem mais profunda, sua atuação bem mais poderosa. No caso da imprensa, concedendo *cotas de papel*, autorizando *importação* de equipamentos, fornecendo *créditos*, proporcionando *incentivos fiscais*, oferecendo *benesses* e sobretudo *carreando receita publicitária*.

Logo, a Política de Comunicação predominante na América Latina, com exceção de Cuba (onde o Estado detém a propriedade e o controle dos meios de comunicação de massa) corresponde a uma articulação entre a Burguesia e o Estado, que asseguram o monopólio desses instrumentos de reprodução simbólica. O Estado latino-americano é um Estado a serviço dos interesses burgueses, donde o privilégio que atribui para o controle dos MCM.

A participação das classes trabalhadoras nos meios de comunicação é residual e conjuntural, dando-se pela abertura da "livre iniciativa", mas restringindo-se pela natureza industrial desses meios que exigem capitais e equipamentos para o seu manejo e operação. Como não os possuem, os trabalhadores limitam-se a fazer funcionar pequenos veículos, defendendo seus pontos de vista, mas sem conseguir difundir os pelo contingente majoritário da sociedade, em face da impossibilidade de competir com a pujança do complexo burguês.

Em que medida a formulação de Políticas Nacionais de Comunicação pode alterar esse quadro? Limitando e restringindo o monopólio burguês? Assegurando recursos estatais para viabilizar o surgimento de redes proletárias de comunicação? Ou, simplesmente, fortalecendo os sistemas estatais de comunicação?

4. *Ambigüidades e incertezas*

Pela retórica da UNESCO, uma das metas fundamentais das PNC dirige-se para *ordenar* os meios de comunicação de massa.

Imediatamente surge a indagação: como ordenar algo que é estruturalmente desordenado?

Trata-se de uma verdadeira "missão impossível", porque na essência do capitalismo está a "liberdade de iniciativa",

não alterada fundamentalmente pelas intervenções conjunturais do Estado no processo econômico.

Outra dúvida suscitada pelas PNC é o perigo da estatização que elas trariam no seu bojo. Tal receio costuma unir forças antagônicas nas sociedades latino-americanas, naturalmente motivadas por diferentes convicções.

As empresas de comunicação rejeitam essa hipótese, levantando a bandeira da liberdade de imprensa, capitaneadas pelas organizações que reúnem os proprietários de jornais e emissoras de rádio-TV: a SIP — Sociedade Interamericana de Imprensa — e a AIR — Associação Interamericana de Radio-difusão.

Tal recusa encontra eco favorável nas instituições que compõem a Sociedade Civil, apreensivas pelo caráter autoritário que marca a fisionomia do Estado na América Latina.

Diante desse panorama hostil, que se agravou com a militarização de vários países do continente na década de 70, as PNC não encontraram ambiente favorável para o seu debate e legitimação. Tornou-se geral a preocupação de não respaldá-las, da maneira como a UNESCO lançou a idéia, e não obstante as boas intenções que as embasavam, justamente pelo modo de reforçar o controle dos regimes totalitários sobre os meios de comunicação, reduzindo enormemente o espaço de atuação das forças opositoras, burguesas ou antiburguesas.

Por outro lado, a recusa à estatização embutida nas PNC teria também como pressuposto a baixa eficiência do Estado enquanto gerente dos meios de comunicação. A imagem negativa (elitista ou aborrecida) das emissoras estatais produz reação natural da intelectualidade ou das lideranças populares à maior participação do Estado nesse campo.

Some-se a tudo isso postura misteriosa que o próprio Estado assume na América Latina diante dos meios de comunicação de massa, sob o seu controle direto ou indireto. A regra comum tem sido a de evitar o desvendamento ou a exegese das políticas vigentes, supostamente para evitar o aguçamento das contradições que encerram.

5. *PNC como projeto da Sociedade Civil*

Se a proposta original da UNESCO demonstra ambigüidade, é possível porém discernir certos traços que as identificam com os projetos políticos das vanguardas latino-americanas. O que corresponde a não descartá-las categorica-

mente, mas sim a resgatar a sua provável inspiração transformadora.

Assim sendo, é necessário recolocar o debate a partir da seguinte respectivo: para que as PNC?

Para aumentar a eficácia dos meios de comunicação dentro dos marcos do sistema sócio-político vigente ou para alterar esse sistema, substituindo-o por um outro, definido pelos interesses das maiorias latino-americanas?

Na segunda hipótese, as PNC só têm sentido se articuladas com as Políticas Econômica, Cultural e Científica, que confluem para o projeto de autonomia da América Latina dentro de uma nova ordem mundial.

Assim concebidas, tais políticas apontam para uma incógnita: quem deve formulá-las?

Até agora, esse privilégio tem sido atribuído ao Estado. Isso tem ocorrido em função daquela compreensão equivocada que atribui ao Estado o papel de oponente da iniciativa privada.

Sendo corrente, hoje, a visão que desvincula o Estado da sua auréola de neutralidade, de catalisador do interesse público, de instância acima das classes sociais, não se pode admitir que a formulação de Políticas destinadas a dar uma nova dinâmica aos meios de comunicação seja confiada ao aparelho estatal dominante, ou seja, ao executivo. Que, em verdade, representa os interesses da própria iniciativa privada, ou seja, da fração burguesa hegemônica.

A formulação de PNC comprometidas com a transformação do sistema comunicacional vigente (e, por conseqüência, com a alteração estrutural das sociedades em que atuam) só tem sentido se contar com a participação de todas as forças vivas de cada nação. Desde os contingentes incrustados no aparelho executivo e judiciário até os representantes parlamentares (legislativo), incluindo todas as associações profissionais, partidos políticos, movimentos sociais etc.

Trata-se de conceber Políticas de Comunicação que contemplem os interesses das grandes maiorias e privilegiem o papel efetivamente cultural dos meios de comunicação de massa.

A grande dificuldade para lograr intento dessa natureza está no papel secundário que as entidades vinculadas à expressão da Sociedade Civil atribuem à questão da comunicação.

O caso brasileiro é sintomático. Os partidos políticos não têm nenhuma clareza quanto ao papel social dos MCM, nem

tampouco possuem alternativas para reestruturar o seu sistema de propriedade. Os sindicatos, por sua vez, minimizam a sua significação e sequer lutam pelo acesso dos MCM para dar amplitude às suas lutas econômicas.

Isso traduz naturalmente a fraqueza da Sociedade Civil na América Latina, diante de um Estado historicamente forte e cada vez mais tendente ao controle centralizado, autoritário.

Pensar novas PNC significa em primeiro lugar sensibilizar a Sociedade Civil, mobilizando-a para compreender melhor a questão da comunicação no mundo contemporâneo, dimensionando os *mass media* como espaço privilegiado para o exercício da política. Em outras palavras: fazendo-a entender que as lutas pela transformação social e econômica não podem prescindir da mediação dos instrumentos mecânicos ou eletrônicos da informação que até agora têm sido decisivos para beneficiar as hostes da burguesia (imperialista ou nacionalista) e para retardar o avanço das forças populares.

6. PNC para sociedades democráticas

A luta pelas Políticas de Comunicação na América Latina deve portanto constituir parte integrante da luta pela democratização das nossas sociedades nacionais.

É impossível pensá-las separadamente, sob o risco de contribuirmos para o reforço do controle autoritário que a burguesia e o Estado burguês dispõem em relação aos MCM.

Igualmente, a luta por PNC democráticas implica em defender o princípio de que a comunicação não pode continuar a ser tratada como *mercadoria*, mas como bem *cultural* ou como *serviço público*, donde a necessidade do seu controle dinâmico pelas forças vivas da sociedade.

Formular PNC democráticas implica em romper o monopólio da burguesia, sem contudo excluí-la de participação. Significa também neutralizar o controle autoritário do Estado, que se tem conduzido como gendarme dos interesses burgueses.

No construção das sociedades democráticas que pretendemos para a América Latina, é indispensável situar a comunicação como bem social que só adquire sentido pleno se for precedido de conquistas que decorram da distribuição justa do produto social e assegurem o usufruto dos meios de reprodução simbólica (posse e direção) a todas as classes e camadas sociais.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRAN, Luis Ramiro — "No renunciemos a la utopia", **Chasqui** 3: 6-13, Quito, CIESPAL, 1982.
- CAMARGO, Nelly e PINTO, Virgílio Noya — **Communication Policies in Brazil**. Paris, UNESCO, 1975.
- DIAS, Marco Antonio Rodrigues — "Política de comunicação no Brasil", In: WERTHEN, Jorge — **Meios de comunicação: realidade e mito**. São Paulo, Nacional, p. 252-277, 1979.
- FARO, José Salvador — "Nova Ordem Econômica Internacional: Ilusões e Realidades", **Ciência e Cultura** 20 (2). 129-142, São Paulo, SBPC, 1977.
- MARQUES DE MELO, José — "Mass media e desenvolvimento: os índices mínimos da UNESCO". In: **Subdesenvolvimento, urbanização e comunicação**. Petrópolis, Vozes, p. 26-30, 1976.
- MARQUES DE MELO, José — "Políticas Nacionais de Comunicação". In: QUEIROZ E SILVA, Roberto P. — **Temas Básicos de Comunicação**. São Paulo, Paulinas/Intercom, p. 193-196, 1983.
- MEHDEN, Fred. R. von der — **Politics of the Developing Nations**, 2a. ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1969.
- MOTTA, Luis Gonzaga — "Costa Rica: seis años después", **Chasqui** 3: 14-19, Quito, CIESPAL, 1982.
- MOTTA, Luis Gonzaga e SILVA, Ubirajara — "Críticas a las políticas de comunicación", **Comunicación y Cultura** 7: 11-28, México, UAM, 1982.
- RONGAGLILOLO, Rafael — "El NOMIC: Comunicación y Poder", **Chasqui** 3: 32-40, Quito, CIESPAL, 1982.
- SOMMERLAND, E. Lloyd e outros — **Políticas y sistemas nacionales de comunicación social**. México, Presidencia de la Republica, 1981.
- UNESCO — **Hacia una política realista de la comunicación** (Estudios y Documentos de Comunicación Social, 76). Paris, 1976.
- UNESCO — **Communication indicators and indicators of socio-economic development** (Communication and Society 3). Paris, 1979.
- UNESCO — **Intergovernmental Conference on Communication Policies in Africa** — Final Report. Paris, 1981.
- UNESCO — **Historical background of the mass media declaration** (New Communication Order, 9). Paris, s/d.
- UNESCO — **Um mundo e muitas vozes — comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro, FGV, 1983.