

# Políticas sociais na mídia

Pedrinho A. Guareschi<sup>1</sup> Cristiane Redin Freitas<sup>2</sup>

## 1 Introdução

“No princípio era o Verbo”, mas o Verbo-Carne, palavra encarnada, palavra-ação. Paulo Freire (1992) criou esse conceito, “palavração”, exatamente para mostrar a inseparabilidade do pensar e do agir. O que ele, no início, chamava de conscientização (que se popularizou, a partir do emprego que dele fizeram alguns de seus companheiros, como “conscientização”), foi reformulado, por ele, ao final de sua vida, para evitar equívocos, como “palavração”. A intuição original de Freire, contudo, era de que não se pode separar consciência e ação, palavra e ação. Essas duas dimensões são, na expressão dele próprio, “indicotomizáveis”.

Iniciamos com essa consideração, pois, ao enfrentarmos uma discussão acerca das políticas públicas, – no presente caso políticas públicas na mídia – iremos constatar, uma vez mais, que as questões a respeito desse tema se tornam, muitas vezes, além de difíceis de serem entendidas, até mesmo equivocadas, quando não se deixam claros os termos que empregamos; é por isso que iniciamos com um exame crítico de seus significados. E mais: na tentativa de discussão dessas políticas apresentamos, logo de início, nossa chave de análise. É impossível falar e discutir políticas, sejam elas públicas, privadas, sociais, etc., sem

---

1 Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da UFRGS

2 Doutoranda em Psicologia Social no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da UFRGS.

ter sempre presente: a dimensão da ação, da prática, da mobilização dos diferentes grupos e comunidades. Vemos então que toda política tem sua origem em uma ação. As idéias vagam aos milhares, mas sozinhas elas apenas alienam. As coisas acontecem quando essa idéia se torna “carne”, ação, movimento social.

A análise acurada de qualquer avanço (e recuo) na história das sociedades deixa evidente que estes se deram a partir de movimentos e ações sociais que foram acontecendo, impulsionadas por idéias, sonhos, utopias de algumas pessoas. É o que veremos na primeira parte desse trabalho: os direitos civis ficaram apenas no papel, porque não houve movimentos consequentes que os colocassem em prática. Os direitos políticos conseguiram se concretizar porque os sindicatos e organizações foram colocando ações concretas que os materializassem. E os direitos sociais, do mesmo modo, foram acontecendo e se tornando realidade, quando os diferentes grupos humanos se articularam e se organizaram para que eles acontecessem. Podemos perguntar: por que o Movimento dos Sem Terra (MST) assusta tanto? A resposta é simples: o movimento não fica apenas na palavra, mas coloca ações concretas: marchas, ocupações, bloqueios, etc.

Esse trabalho está dividido em duas partes: na primeira, procuramos discutir os conceitos de políticas e direitos, junto com um pouco de sua conturbada história. Na segunda, examinaremos como também no campo da comunicação social, por primeiro, se começou a falar em direitos. Contudo, observamos, nesse contexto, que as políticas públicas só começam a se concretizar a partir de movimentos, pressões, iniciativas consideradas “ilegais”, como as rádios comunitárias, etc. Na própria história das políticas públicas o que se constata é que todas elas eram, inicialmente, “contra a lei”, pois a lei era criada por quem queria que as coisas continuassem como são. As populações necessitadas, sem recursos e sem direitos, começaram a colocar ações, mesmo quando consideradas “ilegais”. Em síntese, conclui-se que tudo depende da luta. Nada acontece sem pressão.

## 2 Público, políticas e direito – conceitos e história

### 2.1 Discutindo conceitos

As palavras, como qualquer objeto, vão se gastando de tanto serem usadas. Vão também se modificando e, muitas vezes, não são mais reconhecíveis. É importante voltar às suas origens, ver de onde proveio, ver como nasceram. Os três termos acima passaram por essas vicissitudes. Vamos tentar limpá-los, tirar as muitas vestimentas que os foram co-brindo no andar dos séculos e ver novamente o corpo da criança.

O que é “público”? A etimologia do termo vem – por incrível que pareça – de “povo”, “*populus*”, em latim. Isso já é muito interessante. Se fôssemos insistir nessa sua origem, todos os que não se consideram povo, hoje, estariam excluídos do “público”. De qualquer modo, o que se pode resgatar daqui é que “público” tem a ver, no mínimo, com a população em geral, com a grande maioria das pessoas que constituem uma nação. Tem a ver com muitos, com o povo em geral.

O termo “público” está intimamente ligado ao “político”. Para se entender bem essa relação, é importante e útil voltarmos na história e analisarmos o que aconteceu na Grécia antiga. Podemos ver então porque público tem a ver com político, e político tem a ver com democracia e cidadania, e democracia e cidadania tem a ver com “direitos”. Vamos por partes.

Enquanto sabemos da história das organizações societárias, até os gregos as formações sociais eram sempre regidas por alguém que concentrava todos os poderes e que decidia praticamente sozinho sobre como deveriam ser as questões da população em geral: eram os reis, os monarcas, os chefes de clãs, os patriarcas, etc.

Mas com os gregos teve início uma experiência histórica diferente: começaram a conviver, em um mesmo local, famílias *igualitárias*, grupos de famílias em que não havia, entre elas, ascendência de umas sobre as outras. E como viviam juntas, em um mesmo local, tinham de decidir sobre o que era “público”, comum, de todos, isto é, por onde passaria a estrada, como se defenderiam dos inimigos, etc. Em vez de essas necessidades comuns serem decididas por apenas uma pessoa, elas eram, agora, fruto de negociação.

Conta-se que para resolver esses problemas eles se reuniam na praça, “ágora”, e discutiam como e quais projetos seriam implementados. (Diga-se logo, para sermos precisos, que não eram todos os que podiam sentar na praça: eram apenas os homens, sendo excluídos as mulheres, as crianças e os escravos). Se não houvesse consenso, decidia-se pelo voto, onde cada voto tinha o mesmo peso. A esse tipo de prática social começou-se a chamar de democracia.

Quando falamos em *polis*, estamos nos referindo a essa experiência nova, que teve origem na Grécia e depois se ampliou na *civitas* romana. E de *polis* nós temos o termo “política”. Política passou a designar a arte, ou a ciência, da organização e da administração da *polis*, das “coisas públicas”, do bem comum.

A essa altura já poderíamos nos perguntar se não seria redundância chamar as “políticas” de “públicas”. E já começamos a perceber que existem aproximações entre esses termos e os de democracia e cidadania.

Há algo mais a ser analisado aqui. Os gregos decidiam sobre as coisas públicas através das reuniões e discussões que estabeleciam na praça e a isso chamavam de “democracia”. Contudo, havia uma distinção entre democracia e cidadania. Não era todo grego que era considerado cidadão. Eram considerados cidadãos apenas os que *falassem*; os que *apresentassem seu projeto* na reunião da *ágora*. E isso tem muito a ver com o que queremos discutir na segunda parte desse trabalho, sobre as políticas públicas da comunicação.

Outra questão a ser ressaltada aqui é que a experiência grega foi chamada de *democrática*, pois as discussões eram estabelecidas em praça pública e as políticas eram fruto de discussões onde todos participavam. A pergunta que poderíamos fazer é: podemos chamar de democráticas sociedades contemporâneas onde políticas são decididas apenas por alguns, paternalisticamente, sem a participação dos interessados? Onde enormes contingentes de população são privados de seus direitos mínimos, inclusive de poder dizer sua palavra no que se refere ao estabelecimento de políticas que tem a ver diretamente com eles? Essas pessoas podem ser consideradas *cidadãs*?

Vejamos o terceiro termo que precisamos deslindar: direito. Para poder ver a íntima ligação entre esse termo e os de política e de público é, uma vez mais,

ilustrativo ver sua história. Direito, em latim, é *jus*. Daí vem justiça. Direito é o que é “reto”, “correto”, isto é, justo. E o que é justiça? Justiça é uma relação. Relação é tudo o que implica “outro”, “outra coisa”. Existe, então, uma relação de justiça quando, entre dois (ou mais) as coisas estão “retas”, corretas, direitas. Se não estão corretas, há injustiça.

Essa discussão sobre “direitos”, conseqüentemente, só começa a ter sentido no momento em que nos perguntamos pelo “outro”. E esse “outro” pode ser um ser humano, o mundo, etc. Esse “direito” é, então, sempre um direito “humano”. Falamos sempre de direitos humanos. É por isso que a discussão sobre “direito” é, também, uma discussão filosófica e antropológica sobre quem é o “ser humano” (homem-mulher). Essa discussão sobre quem é o “ser humano” é interessantíssima. Vamos resumí-la aqui, de maneira rápida e superficial apesar de ela merecer uma discussão bem aprofundada<sup>3</sup>.

Podemos distinguir ao menos três diferentes concepções de ser humano. A primeira o vê como se fosse um “indivíduo”, isto é, alguém que é um, mas separado de todo o resto. É a concepção liberal de ser humano. Liberalismo significa exatamente isso: uma doutrina filosófica que afirma que o ser humano é um, e não tem de prestar contas a ninguém. A concretização do liberalismo é o capitalismo, que tem como *motto* central o “*laissez faire, laissez passer*”: “não se meta em minha vida; quem manda aqui sou eu; quem pode mais chora menos; cada um por si... ninguém por todos” – são as expressões populares dessa filosofia. Extremamente significativo é ver como, na história, os “direitos” e as “políticas sociais”, começaram a surgir e a se materializar exatamente em uma época em que o liberalismo individualista (o *cogito* de Descartes) e o capitalismo começaram a se tornar hegemônicos. Todos os analistas dos direitos e políticas sociais são unânimes em identificar essas realidades a partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista (COUTO, 2008; VIEIRA, 2007; BOBBIO, 1992; SOARES, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2008; CRUZ; GUARESCHI, 2009; etc.).

<sup>3</sup> Quem quiser uma discussão pormenorizada das diferentes concepções de ser humano, dentro de uma visão psicossocial, pode ver Guareschi, 2009, cap. 4 a 7.

Outra concepção de ser humano vai exatamente à contramão dessa primeira: o ser humano em si mesmo, praticamente não existe: o que existe é o grupo, o estado, o partido, a instituição. O ser humano não passa de “peça de uma máquina”, “parte de um todo”. É a concepção coletivista e totalitária do ser humano.

Uma terceira concepção, que poderíamos chamar de comunitário- -social, é a que vê o ser humano como “pessoa=relação”, isto é, alguém que é um, singular, mas que “não pode existir sem outro”, que na sua própria definição implica “outro” – esse, precisamente, é o sentido de “relação”. Essa concepção sempre esteve presente nas reflexões históricas, já a partir de alguns filósofos gregos, passando por Agostinho e presente na teoria e prática de Marx.

A discussão acima é fundamental e imprescindível para podermos compreender o que seja tanto direito, como direito humano. Na verdade, poderíamos ampliar essa questão como sendo uma discussão sobre as diferentes concepções de ética. Aliás, o próprio Aristóteles já dizia que ética é “justiça”, e justiça vem de “*jus*”, que quer dizer “direito” (PE- GORARO, 1996). Existe justiça quando os *direitos* das pessoas são respeitados; caso contrário, há *injustiça*. Há uma relação intrínseca, então, entre *direitos*, *ética* e *justiça*. Poucas pessoas se dão conta disso. Mas o mais importante é tomar consciência que falar em direitos é falar em *relações*. A presença, ou não, do conceito de *relação* na discussão dos *direitos*, traz uma compreensão completamente diversa do que seja *direito*, ou *direitos humanos*.

Algumas consequências podem ser tiradas a partir da discussão acima. Para a visão liberal, sou eu que decido o que é “direito”, ou seja, direito fica sendo tudo o que é bom para mim, o que vai me favorecer. Isso porque essa visão se baseia em uma concepção de ser humano como *indivíduo*. Aliás, a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 ainda traz consigo esse “cheiro” burguês, pois os indivíduos (e conseqüentemente os países) poderiam exigir seus direitos *sem se interessar pelos outros*. A consequência é que há algumas pessoas (e países) privadas de direitos fundamentais, enquanto outras têm mais do que o suficiente e ninguém se sente responsável por essas injustiças. Pouco se fala aqui de *relações* entre pessoas e povos. Se eu estou bem, tudo está bem. O *outro* não entra nas minhas considerações.

Já para a visão totalitária, direito é o que é bom para o Estado, para a instituição, para o partido, para a organização. Se for conveniente para o Estado, podem ser liquidados os indivíduos, como fez Stalin com cinco milhões de camponeses. E não estão longe dessa concepção totalitária os que defendem o primado absoluto da *competição*, da sobrevivência do mais forte (PETRELLA, 1991, 1994), e de um darwinismo social, onde há a sobrevivência dos mais fortes, com a necessidade de “predadores sociais” para liquidar os pequenos (isto é, os mais pobres, desempregados, etc) (GUARESCHI, 2009, p. 40-43).

Finalmente, em uma terceira visão, que eu chamaria de “social”, direito é sempre uma relação e tem de ser negociada momento a momento. Direito é compreendido aqui a partir de uma ética do discurso, da alteridade (LEVINAS, 1984; DUSSEL, 1977) em que ética passa a ser uma instância crítica e propositiva da construção e implementação dos direitos, a partir de uma ação comunicativa (HABERMAS, 1987, APEL, 2000), de um diálogo em pé de igualdade (FREIRE, 1967).

Detivemo-nos até aqui nessa análise crítica dos conceitos de direitos e políticas públicas e suas inter-relações, pois poucas vezes isso é levado em consideração ao se discutirem essas questões. Toma-se como pressuposto que cada um entenda esses termos do mesmo modo; e “um sem número de equívocos” vão sendo gestados nas discussões referentes ao tema. O que queremos ver, a seguir, de maneira bastante breve, é como esses conceitos foram tratados pela literatura e como foram surgindo e se desenvolvendo em algumas sociedades, em diferentes contextos históricos.

## *2.2 Os contextos históricos dos direitos e políticas*

Em grande parte da literatura concernente ao tema, tanto os direitos como as políticas sociais são explicitadas de forma conjunta, sem que haja uma diferenciação entre esses conceitos ou um esclarecimento de suas semelhanças e diferenças. Embora direitos e políticas sociais estejam intimamente ligados, como vimos acima, para alguns autores eles passam a ter algumas diferenças significativas que fazem com que eles se tornem categorias separadas até mesmo de leis, no que se refere à assistência à população.

Na Constituição Brasileira de 1988, os direitos sociais são mencionados e descritos dessa maneira: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 7). Esses direitos têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos direitos de todos os cidadãos. Além dessas menções, se fala ainda nos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais referentes ao salário mínimo, seguro desemprego, condições de trabalho, etc. Em uma visão mais geral, podemos dizer que *direitos sociais* seriam: tudo o que é de responsabilidade da República Federativa para “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 5).

Alguns autores, como Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998) referem-se aos Direitos Sociais como princípios enunciados em uma Constituição, que implicam um comportamento ativo do Estado, na garantia de uma situação de estabilidade aos cidadãos, diante do reconhecimento das desigualdades sociais de uma sociedade como a capitalista. Interessante ver aqui a menção do modo de produção capitalista, que dá ênfase à competição e ao individualismo, como sendo uma realidade que obrigou os Estados a pensarem em direitos e políticas *sociais*, isto é, para toda a população.

O que se observa é que os direitos presentes em determinadas constituições estão colocados de forma ampla, com quase nenhuma explanação de como esses direitos poderiam ser colocados em prática na sociedade. Há uma preocupação dos Estados em legitimar, sob a forma de leis constitucionais, quais são os direitos dos cidadãos, mas o caminho para a execução dos direitos fica à parte das constituições. O grande problema dessas declarações de direitos é que eles são enuncia- dos como grandes princípios, mas que na realidade permanecem como meros princípios abstratos. Tanto é assim que, alguns autores fazem diferença entre *direitos (tiresi civis)*, que seriam esses princípios teóricos, e políticas públicas, que seriam as concretizações desses direitos. Baseados nas constituições, os governantes eleitos para administrar o país, os estados e os municípios, criam políticas sociais para assegurar à população os direitos presentes nessas constituições. Esses governantes fazem isso, contudo, pressionados por reivindicações da população.

As Políticas sociais passam a serem intervenções práticas na sociedade, com o intuito de garantir os direitos sociais (COUTO, 2008).

Além das políticas sociais públicas, provenientes da ação do Estado, em uma sociedade marcada pela exclusão e pobreza, começam a aparecer também políticas sociais *privadas*, criadas por instituições particulares, subsidiadas pelos Estados, que desse modo se vêem livres de procurar o bem comum de todos. A isso alguns chamam de *Estado Ampliado* (FALEIROS, 2007, p. 10). Em síntese, as políticas sociais passam a ser constituídas, desse modo, ora como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. Muitas vezes, são mostradas como favores concedidos à população e são implantadas em certas conjunturas políticas para ganhar votos ou prestigiar certos grupos que estão no poder ou no governo. O caráter assistencialista que os poderes dominantes impõem às políticas sociais vem ao encontro das exigências do capital, que tira do Estado o dever de assegurar uma proteção efetiva à população (FALEIROS, 2007).

Pode-se concluir que a relação existente entre os direitos e as políticas sociais está na materialidade que as políticas sociais dão aos direitos. Percebe-se, assim, a lacuna entre os direitos e as políticas sociais: os direitos são apresentados nas constituições como essenciais para a cidadania e dignidade da pessoa humana, mas estão colocados de forma ampla e abstrata, deixando a cargo dos governantes eleitos, a concretização desses direitos sob a forma de políticas públicas. Mas isso tudo vai depender das possibilidades econômicas do país. E, como analisa Couto (2008, p. 48):

Essa vinculação da dependência das condições econômicas têm sido a principal causa dos problemas de viabilização dos direitos sociais que, não raro, são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais.

Conclui-se que tanto os direitos sociais como as políticas sociais são processo e resultado das relações entre Estado e sociedade civil, que se estabeleceram no âmbito dos conflitos e lutas de classes.

A história dos direitos e políticas sociais tem seu início, praticamente, com a Revolução Francesa, na qual se proclamou a liberdade, a igualdade de direitos e a reivindicação de direitos “naturais e imprescindíveis”.

A Declaração dos Direitos Humanos e Cidadania tinha como embasamento a doutrina do jusnaturalismo e do contratualismo, onde “os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 353). Outras constituições, como a americana, também se basearam nessa doutrina que representou uma grande conquista dos cidadãos sobre o poder do Estado.

Os direitos foram classificados, primeiramente, em civis e políticos e, mais tarde, sociais. Os direitos civis se referem primariamente à liberdade individual do ser humano, como a liberdade de pensamento, de escolher a própria religião, etc. Neste tipo de direito, o Estado não deve intervir, pois eles dizem respeito à escolha singular do cidadão. Os direitos políticos, referentes à liberdade de associação nos partidos e aos direitos eleitorais, implicam uma intervenção estatal, onde este tem papel representativo exigindo a participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Os direitos civis e políticos, conquistados no séc. XIX formam os direitos de Primeira Geração.

Os direitos sociais, considerados de Segunda Geração, foram conquistados, nas sociedades contemporâneas, a partir do século XX e se configuram como direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde e assistência à miséria e nasceram a partir das exigências dos trabalhadores da sociedade industrial. Esses direitos exigem a ação ativa do Estado para “garantir aos cidadãos uma situação de certeza” (BOBBIO, 1992, p. 354). Esses direitos sociais foram criados na tentativa de restaurar a igualdade, destituída pela estrutura capitalista, resultante das desigualdades sociais entre as classes sociais (GUARESCHI, 2010). Tais direitos estão baseados na prestação de serviços, ou de crédito, por parte do Estado, órgão responsável pela execução dos direitos. O Estado tem o dever de fornecer condições econômicas e criar políticas que assegurem ao cidadão o acesso à educação, trabalho, cultura, moradia, seguridade social etc. Os direitos são de natureza coletiva, mas cada cidadão individualmente tem direito a acessar da forma que melhor lhe convier (COUTO, 2008).

Não há como pensar os *direitos sociais* sem a participação dos movimentos populares. Intimamente ligadas aos direitos sociais, na busca pela diminuição das desigualdades. Vemos então surgir as *políticas sociais*, que representam a tentativa de implantação dos direitos sociais na sociedade. Essas políticas

sociais surgiram no momento de ascensão do capitalismo, com a Revolução Industrial e com o crescimento das lutas de classe e o desenvolvimento da intervenção do Estado nas questões sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Como assinalam com muita pertinência, Cruz e Guareschi (2009), o termo “público” ligado à política, não diz respeito somente ao Estado, mas ao fato das políticas abrangerem interesses coletivos, públicos, com o amparo de uma mesma lei. As políticas, mesmo sendo reguladas pelo Estado, também devem ser controladas pelos cidadãos, pois esses são seus principais usuários.

No Brasil, a dependência dos trabalhadores ao senhor, ou empregador, ocorreu desde o início de sua história, até a consolidação das leis trabalhistas. Mesmo com a independência, em 1822, persistiu, na sociedade brasileira, a lógica do favor (COUTO, 2008). Os primeiros a reivindicar os direitos sociais foram os imigrantes europeus que vieram ao Brasil no fim do séc. XIX e início do séc. XX, quando começaram a aparecer as primeiras manifestações de trabalhadores, que encontraram como resposta a forte repressão policial e a dissuasão político-militar (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Diferentemente de outros países do mundo, os direitos que, primeiramente, foram consolidados no Brasil foram os direitos sociais. Isso se deve à característica populista e desenvolvimentista dos governos que exerceram o poder no período de 1930 a 1964 e representavam a síntese das heranças construídas no Brasil colônia. Foi somente a partir de 1964, que foi ficando explícito na sociedade brasileira, seu caráter capitalista e explorador. As lutas que foram se travando durante a ditadura militar (1964-1985), e principalmente as reivindicações dos trabalhadores nas greves do ABC (1978), foram forçando o Estado a reconhecer os direitos dos cidadãos/ãs e a estabelecer políticas que fossem verdadeiramente *públicas*.

### **3 Políticas públicas na mídia**

Tudo o que foi dito acima ajuda e ilustra a discussão sobre políticas públicas no campo da comunicação social. Há um paralelismo muito estreito entre o surgimento dos *direitos* e sua consequente materialização em *políticas públicas* no campo político e econômico, por um lado, e a discussão sobre *direitos* e *políticas públicas* na comunicação, por outro. A análise que segue mostra esse paralelismo.

Ainda pode parecer estranho para muitos falar em direito à comunicação e em políticas públicas nos meios de comunicação. Compreende-se essa estranheza quando se constata que os meios de comunicação, principalmente os meios de comunicação eletrônicos, são realidades das últimas décadas. Se a imprensa escrita já começou a existir no Brasil a partir do final do séc. XIX; foi somente na década de 1930 que tivemos as primeiras emissoras de rádio e na década de 1950, as primeiras emissoras de TV.

A Declaração dos direitos humanos de 1948, em seu número 19, fala já do “direito à liberdade de expressão, que inclui: “... o de investigar e receber informações e opiniões e o de difundi-las, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão”. A análise minuciosa desse texto já inclui, a nosso ver, o direito à comunicação (liberdade de expressão), por um lado, e também de expressão através dos meios (qualquer meio de expressão).

Quem explicitou essa idéia de comunicação como um direito humano foi o Jean D’Arcy, (1969) afirmava que: “Virá o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá de abarcar um direito mais amplo que o direito humano à informação, estabelecido pela primeira vez, 21 anos atrás no artigo 19. Trata-se do direito de o homem se comunicar”.

Em 1976, a UNESCO instituía uma Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, cujos trabalhos resultaram no documento intitulado: “Um Mundo, Muitas Vozes” também conhecido como Relatório MacBride. Este documento preconizava uma série de desafios e propostas hoje em pauta, tal como o debate contemporâneo acerca do papel dos meios de comunicação na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, em que todos tenham direito a ter sua voz ouvida, suas diferenças e particularidades reconhecidas (CADERNO, 2010, p. 9).

Mas esses direitos, como todos os direitos mencionados nas diferentes constituições dos países, continuaram apenas no papel. E é interessante notar que, ao menos para o caso brasileiro, o modelo capitalista, que se define pela apropriação individual dos meios de produção, reproduziu-se, praticamente inalterado, no tocante aos meios de comunicação. Assim como a única partilha da terra, no Brasil, foi feita com a criação das Capitánias Hereditárias – a primeira e única Reforma Agrária brasileira – a apropriação dos meios continuou depois com os Capitães da Indústria, os novos “latifundiários” da mídia: cerca de 10 famílias que detém praticamente toda a mídia impressa e

eletrônica do Brasil. Diferentemente de outros países – como, por exemplo, a Inglaterra – os meios de comunicação, no Brasil, passaram a ter “donos”.

Importante estabelecer aqui uma distinção entre mídia impressa e mídia eletrônica. A mídia impressa, como os jornais, revistas, livros, podem ter proprietários. E cada um pode escrever neles o que achar conveniente. Evidentemente, isso não os isenta da responsabilidade, pois cada autor é responsável e tem de dar conta do que escreve em qualquer desses meios.

Algo bem diverso passa-se com a mídia eletrônica. As mídias eletrônicas (rádio e TV, e agora a *internet*), foram se desenvolvendo, a partir do fim do século XIX e início do século XX, quando Marconi inventou a transmissão de sinais por via eletrônica. À medida que as primeiras estações de rádio começaram a funcionar, no início da década de 1920, foram sendo criadas regulamentações para esses meios, pois eles tinham de ocupar um espaço *público*, o espectro do *dial*. Apesar de no início isso apresentar problemas, essa realidade começou a ser questionada e foi se agravando à medida que surgiam mais e mais meios que ocupavam esse espaço público.

Todos os países foram desse modo, estabelecendo regulamentações para os meios eletrônicos e definindo o espaço que poderiam ocupar e sua potência. A isso se chama de *concessão*. A Constituição Brasileira, ao tratar da comunicação social, em seu capítulo V, artigo 223, é bem explícita: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando o princípio de complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. A comunicação é, pois, um serviço público, como outros serviços, tais como os correios, as estradas, a telefonia, etc. E no parágrafo 5º desse artigo se diz: “O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão”.

Disso se deduz que ninguém é “dono” de um meio. Ele pode fazer uso dele por algum tempo, conforme determinado pela regulamentação do país. Mas o importante aqui é o seguinte: há diferença entre “ser dono” e ter uma concessão. Alguém pode até ser dono das máquinas e aparelhos para efetuar uma transmissão. Se por “ser proprietário” entendermos isso, tudo bem. Mas o mais importante de um meio de comunicação eletrônico é poder ocupar o espaço público. E isso vai depender da concessão o Estado. E essa concessão é

temporária. Isso mostra claramente que não existem donos, pois se fosse dono, o seria até quando quisesse.

Fica difícil, então, entender certas aberrações que constatamos em nossa sociedade como, por exemplo, o caso da venda de concessões, que são dadas *gratuitamente* pelo poder público, mas que depois são vendidas a preço de ouro. E os mais interessados nesses negócios são, significativamente, os políticos. Podem ver os leitores, em que zona selvagem e bárbara nos situamos nessa área da comunicação em nosso país: o que deveria ser a prestação de um serviço público transforma-se em um balcão de negócios. Concessões “públicas” sendo conseguidas em grande número, por pessoas que já as possuem, aumentando os monopólios e oligopólios; criação de um mercado ilícito, onde concessões “públicas” são vendidas a preço de ouro; pessoas interessadíssimas em comprá-las, para fins que, certamente, nada tem a ver com o exercício de uma mídia democrática e educativa.

Os meios de comunicação eletrônica são, pois, um *bem* especial. E aqui entramos na questão central de nosso artigo: eles são um *bem* especial não apenas por ser uma concessão *pública*, mas principalmente por serem um serviço *público*, e terem de prestar uma tarefa *pública*. Qual essa tarefa?

Retomemos agora o que discutíamos no início do trabalho, ao analisarmos o termo *público* e o termo *política*. Na polis grega, onde esses conceitos surgiram, relacionados aos de democracia e cidadania, a implementação dessas práticas se davam através das discussões na *ágora*, na praça pública. O *meio* para se estabelecer a democracia e a cidadania eram as reuniões nessa *ágora*. Qual o *meio*, hoje, para se conseguir a concretização dessas práticas? São precisamente *os meios de comunicação*, principalmente os eletrônicos. Impossível hoje a reunião de todas as pessoas em um único lugar. As discussões políticas e públicas são imprescindíveis para que todos os cidadãos/ãs possam *dizer* sua palavra, *expressar* sua opinião, *manifestar* seu pensamento, participar na construção da cidade que queremos. E essa é a tarefa fundamental, primeira e indispensável dos meios de comunicação. É por isso que eles são *serviço público*, como é uma estrada, como são os correios. Eles devem servir a todos. As sociedades modernas compreenderam essa tarefa absolutamente central de uma mídia que deve sempre ser *pública*, para garantir esse debate nacional e, conseqüentemente, assegurarem a democracia e a cidadania nessas nações. Mesmo que a mídia seja uma concessão, sua função é prestar esse serviço

público e não ser considerada e tratada como se fosse propriedade privada de alguém, a serviço apenas de alguns. Os meios de comunicação são, hoje, a nova *ágora*.

A sociedade brasileira está dando os primeiros passos nessa discussão básica da necessidade imprescindível duma mídia como serviço público, o que nos possibilitaria dizer que somos uma sociedade democrática. Estão surgindo os primeiros clamores, e os diferentes grupos sociais iniciam uma batalha muito árdua para que se consigam estabelecer *políticas públicas* para a mídia. Isso passa pela compreensão de que a mídia é um bem muito importante, tão importante, senão até mais, que os alimentos, a saúde, a educação. A tal ponto, que muitos falam hoje que a participação na comunicação como, por exemplo, o acesso livre e gratuito à banda larga, deveria fazer parte da cesta básica de todos os brasileiros. Vamos analisar alguns lances específicos dessa luta pela concretização dessas políticas.

O ponto culminante da batalha para o estabelecimento de políticas públicas na comunicação se deu com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, realizada em Brasília de 14 a 17 de dezembro de 2009. As tentativas para realização dessa Conferência já começaram há mais de dez anos. No orçamento de 2008 havia até mesmo verba destinada para o evento, mas ele foi frustrado pela reação da “grande mídia” – isto é, pelos autointitulados “donos” dos principais canais de TV aberta e as emissoras de rádio. Finalmente, os movimentos populares conseguiram no Fórum Social Mundial realizado em Belém em janeiro de 2009, exigir, do Presidente Lula, a promessa da realização dessa Conferência em 2009. O Ministério da Comunicação, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a Secretaria-Geral da Presidência da República, em reuniões com representantes das empresas de comunicação e com os principais organismos da sociedade civil, como a FENAJ (Federação dos Jornalistas), FNDC (Fórum Nacional para a Democratização da Comunicação), ABRAÇO (Associação Brasileira de Rádios Comunitárias) – e muitos outros grupos – acertaram que a participação na Conferência seria tripartite: um terço de participantes da sociedade civil empresarial, um terço de participantes da sociedade civil não empresarial e um terço das três esferas do Governo. Na verdade, o Governo abriu mão de 10% de sua participação, e a representação foi constituída por 40% de participantes do primeiro grupo, 40% do segundo e apenas 20% do Governo (CADERNO, 2010, p. 7).

Importante assinalar o que significa uma Conferência Nacional. A Constituição de 1988, no artigo 14, fala que além do voto direto e secreto, a soberania popular poderá ser exercida mediante plebiscitos, referenda e iniciativas populares. Entre essas iniciativas estão as Conferências e Conselhos, que contribuem para aprimorar a democracia que, além de representativa, passa a ser também participativa. Na verdade, a realização de Conferências e Conselhos (no Brasil, desde 1940 até hoje, já se realizaram ao redor de 110 Conferências, sendo que 68 durante o governo Lula), representa um grande avanço no estabelecimento de uma democracia participativa. Na área da saúde, por exemplo, já se realizaram 13 Conferências Nacionais e foram essas conferências as responsáveis inclusive pela criação do SUS (Sistema Único de Saúde), um plano de saúde com reconhecimento mundial.

O que as organizações da sociedade civil desejavam e pleiteavam era uma Conferência Nacional que culminasse na criação de políticas públicas, nos moldes das outras conferências, como a saúde, a segurança, etc. As reações que se registraram, até mesmo violentas, por parte da grande mídia, contra a realização dessa Conferência, só podem ser compreendidas, então, como um receio de perderem seus privilégios e não aceitarem que a comunicação possa ser realmente um serviço público. Parte dos empresários retirou sua participação na preparação da Conferência, em uma clara tentativa de boicote. Mas parte deles permaneceu e com isso foi possível sua realização.

A participação da população na preparação dessa Conferência foi muito significativa: foram realizadas ao redor de 2.000 conferências municipais, metropolitanas, estaduais e promovidas por outros grupos, como universidades, sindicatos, etc. Os 1.800 delegados chegaram a Brasília para discutir mais de mil propostas apresentadas por essas conferências regionais. Daí resultou 633 propostas aprovadas, sendo 569 nos 15 grupos temáticos de trabalho e 64 na Plenária Final.

O “Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação” registra a trajetória desse evento histórico. Nele está dito que essas “propostas são valiosas contribuições que auxiliarão legisladores, reguladores, formuladores de *políticas públicas* e a sociedade em geral a prosseguirem na construção de um Brasil cada vez mais democrático, moderno, plural e justo” (CADERNO, 2010, p. 7)

Seria muito extenso para esse artigo trazer uma síntese dessas propostas. Mas selecionamos apenas algumas delas para termos uma amostra dos primeiros resultados dessa batalha para o estabelecimento de políticas públicas. Muitas das propostas aprovadas na Conferência referem-se, principalmente, à necessidade de regulamentação dos cinco artigos do Capítulo V da Constituição de 1988 que tratam da Comunicação Social. Por incrível que pareça, esses são praticamente os únicos que ainda não foram regulamentados, sempre por pressão dos “donos” da mídia que não aceitam abrir mão desses importantes recursos. Algumas das principais propostas:

- . a) a regulamentação do artigo 233 da Constituição que exige uma “complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, para outorga e renovação das concessões de radiodifusão”. Atualmente, 94% de todas as rádios e TVs são privadas. A consequência disso é que nossa comunicação, principalmente as notícias, é feita a partir de pressupostos que privilegiam o individual e o privado. Notícias e práticas que promovam as coisas públicas, muitas vezes, ficarão em segundo plano, ou mesmo serão excluídas das programações veiculadas. Ilustrativo, com respeito a esse item, é a manobra que está sendo gestada para frustrar a concretização desse item. A ABERT (Associação Brasileira de Rádio e Televisão), através de um documento oficial, afirmou que, devido a essa complementaridade, “o concessionário privado de radiodifusão não teria qualquer responsabilidade de atender ao ‘interesse público’. Isso seria tarefa exclusiva dos sistemas estatal e público”. Acontece, porém, que a Constituição não faz qualquer distinção entre os sistemas privado, público ou estatal quando se trata da produção e programação de seu conteúdo, como está claro no artigo 221 (LIMA, 2008).
- . b) a regulamentação do item III, do artigo 221: “Regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. Foram mais de 20 propostas sobre esse tema. Essa regionalização é fundamental para que todos os segmentos da sociedade possam estar representados na mídia. Como está agora, a maioria das programações parte dos grandes centros, e contribuem para o estabelecimento de um padrão de comportamento único a partir das elites das grandes cidades. A grande riqueza cultural do Brasil não é mostrada. A deputada Jandira Feghali, do Rio de Janeiro, propôs um projeto para regulamentação desse item. Seu projeto já possui 18 anos, nunca

conseguiu ser regulamentado e jaz nas gavetas do Senado (GUARESCHI; BIZ, 2005, p. 95-98).

A pressão contra a regulamentação partiu principalmente da AGERT (Associação Gaúcha de Rádio e Televisão) e da ABERT (Associação Brasileira de Rádio e Televisão) (HERNANDEZ, 2003). A maioria dos parlamentares não tem coragem de enfrentar a grande mídia, pois receiam seu isolamento e discriminação por parte dela e assim não poderem mais se reeleger.

c) a regulamentação do item II do artigo 221: “Promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação”. Mais de dez propostas foram formuladas (CADERNO, p. 192). A criação de políticas públicas da mídia nessa área é crucial por diversos motivos. Em primeiro lugar porque os meios de comunicação são “meios”, e não instituições de “criação” dos conteúdos culturais. Algumas organizações da mídia, como a Globo, se vangloriam de produzir até 90% do conteúdo que divulgam. Tal fato é um absurdo e um atentado contra a democratização da comunicação. Seria o mesmo que dizer que alguém que possui a concessão de uma estrada, por exemplo, exija o direito de só ele andar nela! Os meios são os responsáveis pelo estabelecimento do debate nacional – a *ágora* – mas não os detentores dos conteúdos culturais, informativos e educativos. Em segundo lugar tal prática acaba excluindo os milhares e milhões de artistas, criadores de produções culturais existentes no país. Seus produtos vão depender de alguém que se disponha a veiculá-los e mostrá-los a toda população brasileira.

d) um dos grupos mais organizados na Conferência foi a ABRACO (Associação Brasileira de Rádios e TVs Comunitárias). Conseguiram levar à Conferência 140 delegados de todas as regiões do Brasil. Uma dezena de propostas com referência às rádios comunitárias foram discutidas e aprovadas (CADERNO, p. 109- 110). A luta por políticas públicas que permitam a existência de rádios e TVs comunitárias tem tudo a ver com o exercício do direito humano à comunicação. Sua implantação vai possibilitar que milhões possam dizer sua palavra e, ao mesmo tempo, que suas criações culturais possam ser mostradas e divulgadas. O que acontece no Brasil, contudo, é uma terrível repressão contra tais rádios e TVs por parte da Anatel e uma demora inaceitável na permissão para que tais emissoras possam funcionar.

Um grande avanço na luta por políticas públicas que promovam a democracia na mídia foi discussão e aprovação, pela Conferência, da criação de Conselhos de Comunicação, tanto em nível federal, como estadual e municipal, como também do Conselho Nacional de Jornalistas (CADERNO, 2010, p. 192). Importante saber que há poucos anos os jornalistas tentaram criar seu Conselho Nacional, mas foram violentamente impedidos pelos “donos” da grande mídia. Todas as outras profissões, como os psicólogos, os economistas, os advogados, etc. possuem seu Conselho Nacional. Mas os jornalistas eram impedidos. Isso vem mostrar a importância da comunicação nas sociedades modernas, por um lado, e a repressão que sofrem os que desejam avançar na democratização dessa comunicação. A criação desses Conselhos vai permitir um grande avanço na implementação de uma comunicação que seja verdadeiramente pública, participativa, democrática e cidadã.

É interessante ver como os próprios representantes (deputados e senadores) se recusam a fazer essa regulamentação. Isso vem mostrar a enorme força que eles possuem, pois, no momento em que algum deles tentar fazer alguma lei para concretizar os princípios, esses parlamentares são imediatamente “esquecidos” pela mídia, passam a não existir e dificilmente conseguem se reeleger, como aconteceu com diversos deles que arriscaram tal tarefa.

#### **4 Conclusão**

Nossos objetivos com esse trabalho foram fundamentalmente dois. Primeiro, resgatar, em uma análise crítica, os conceitos de público, de política e de direito, e ver sua relação com a democracia e cidadania.

Em segundo lugar, tentamos confirmar, através da análise de como se comportam os meios de comunicação eletrônicos no Brasil, a tese de que os direitos só se materializam em políticas públicas, através da luta e da criação e implementação de práticas concretas de articulação e mobilização.

## Referências

- APEL, Karl-Otto. **Transformação da filosofia**. São Paulo: Loyola, 2000.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado.
- CADERNO. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Ministério das Comunicações. Edição da Secretaria de Comunicação Social da Presidência, 10 de junho de 2010.
- COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- D'ARCY, Jean. Direct broadcast satellites and the right of man to communicate. **EBU Review**, n. 118, p. 14-18, 1969.
- DUSSEL, E. **Para uma ética da libertação latino-americana**. São Paulo: Loyola/Unimep, 1977.
- FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007. FREIRE, P. Palavração. **Mundo Jovem**, p. 20, out. 1992.
- FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.
- GUARESCHI, P. **Sociologia crítica: alternativas de mudança**. 62. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.
- GUARESCHI, P. **Psicologia social crítica: como prática de libertação**. 4. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.
- GUARESCHI, P.; BIZ, O. **Mídia, educação e cidadania**. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 2005.
- HERNANDEZ, A. Mídia eletrônica: a regionalização da programação. **Versão dos Jornalistas**, Porto Alegre, set. 2003.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. LEVINAS, E. **Totalité et infini: essai sur l'exteriorité**. 4. ed. Haia: Martinus, 1984.

- LIMA, Venício. Novo conceito jurídico para sistema privado de TV. **Observatório da Imprensa**, n. 514, 2008.
- PEGORARO, Olinto. **Ética é justiça**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- PETRELLA, R. L'évangile de la compétitivité. **Le Monde Diplomatique**, p. 32- 33, set 1991.
- PETRELLA, R. Les litanies de la sainte compétitivité. **Le Monde Diplomatique**, p.11, fev. 1994.
- SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004. CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COUTO, B. R.; Martinelli, T. (2007). *Questão social na contemporaneidade: programas de transferência de renda*. Texto apresentado em Mesa Redonda no III Encontro Nacional de Política Social, realizado em Vitória (ES) no período de 17 a 19 de junho de 2007.
- FALEIROS, V. P. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1980.
- GUARESCHI, P.; BIZ, O. **Mídia e democracia**. 5. ed. Porto Alegre: Evangraf, 2009.
- LEAL FILHO, Laurindo. *A melhor TV do mundo: o modelo britânico de televisão*. São Paulo: Summus, 1997.
- LIMA, Venício. Regulação da mídia: Existe alguma luz no final do túnel? Fonte: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4704](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4704), visitado em 19 de julho de 2010.