



intervozes
coletivo brasil de comunicação social

POLÍTICAS LOCAIS PARA COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA



intervozes
coletivo brasil de comunicação social

POLÍTICAS LOCAIS PARA COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA

Esta publicação foi desenvolvida e redigida pelo Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, com valiosas contribuições dos pesquisadores Laura Tresca e Paulo de Tarso Riccardi

Projeto gráfico e diagramação: Henrique Costa

© Permitida a cópia ou reprodução total ou parcial do conteúdo, desde que sem finalidade comercial e garantida a citação da fonte.

Brasil, 2008

Introdução

Historicamente, o debate sobre a implantação de políticas democráticas de comunicação no Brasil tem se focado no âmbito federal. Há, de fato, poucas (ainda que valiosas) experiências consolidadas em âmbito municipal ou estadual. Um dos motivos para isso é o fato de que a Constituição Federal prevê que a exploração e a regulação das telecomunicações e radiodifusão, áreas de aplicação de parte dessas políticas, são de competência da União. Isso tende a localizar o foco das ações relacionadas a esse tema no Executivo e Legislativo Federal (especialmente Ministério das Comunicações e Câmara dos Deputados). Outra razão para essa ausência é que nem no âmbito federal há uma tradição no Brasil de desenvolvimento e implementação de políticas públicas de comunicação. O país não tem nem mesmo um órgão regulador com incidência na radiodifusão. Assim, as raras políticas de comunicação trabalhadas em âmbito municipal ou estadual partem em geral de iniciativas isoladas do poder local, sem apoio de programas federais, o que dificulta o fortalecimento de políticas de incentivo à pluralidade e à diversidade em larga escala.

Se observado mais de perto, contudo, notamos que há diversas possibilidades de atuação no âmbito local, inclusive em questões de telecomunicações e radiodifusão. Mais do que possibilidades, há ações essenciais que podem contribuir na reorganização do sistema de comunicação e na ampliação das possibilidades de democratização.

Essas ações mostram-se fundamentais ao se constatar que, nas últimas décadas, a centralidade dos meios de comunicação para a realização dos debates públicos e para a circulação de idéias e valores se intensificou brutalmente. Especialmente a televisão e o rádio cumprem papel central na esfera pública – o espaço social onde se faz a disputa ideológica por hegemonia. Além de influenciar na formação da opinião pública, a comunicação é central na construção da agenda, na definição daquilo que será discutido ou não pela população no seu cotidiano. O que não passa pelos meios de comunicação tende a estar fora da agenda social.

Assim, para garantir que se manifestem a pluralidade e a diversidade de visões de mundo presentes na sociedade, é preciso garantir a ampla participação dos diversos setores sociais nesses espaços. No entanto, o caráter desta esfera midiática se mostra hoje prioritariamente privado. A arena pública é completamente controlada por poucas empresas familiares, por conglomerados transnacionais e políticos. Isso significa que para alguns dos setores dominantes é garantido o direito a se comunicar. Para outros, incluída aí a maior

parte da população, a comunicação se torna mero serviço, e a informação, uma mercadoria a ser consumida.

No contexto das comunicações mediadas, torna-se portanto imperativa a defesa da comunicação como direito humano. A garantia deste direito pressupõe um olhar sobre o complexo sistema de transmissão e circulação de informações e a elevação de cada cidadão à condição de sujeito de comunicação. Falamos aqui do papel do Estado e da necessidade de uma gama de políticas públicas que devem ser criadas para a efetivação deste direito.

Em relação aos instrumentos de comunicação, parte-se de duas perspectivas. Uma é a dos instrumentos de comunicação de governo, em geral mantidos e controlados pelo Executivo, que precisam – exatamente por isso – estar a serviço dos interesses do cidadão. Outra é a do fomento à comunicação pública, entendida como distante de interesses governamentais, de um lado, e do mercado, de outro. Aqui o papel do Executivo não é de produtor da comunicação, mas de fomento à comunicação praticada pela sociedade, a partir de diferentes matizes culturais e ideológicos.

No entanto, é preciso pensar 'políticas de comunicação' com incidência muito mais ampla do que apenas sobre os meios de comunicação. Em primeiro lugar, porque a comunicação é um instrumento da própria gestão pública, essencial para a consecução dos objetivos das diversas políticas sociais. Em segundo, porque a informação é um instrumento fundamental para qualificar a participação do cidadão no processo democrático; o acesso pleno à informação é condição de exercício da cidadania. Em terceiro, porque a comunicação é ela mesma um instrumento de participação popular e de exercício da cidadania, um dos meios pelos quais a população pode se envolver na definição, implantação e monitoramento de políticas sociais.

Assim, a defesa do direito à comunicação deve incluir a defesa da liberdade de expressão, o direito à informação e o direito ao conhecimento. Só com a combinação desses diferentes elementos é que os cidadãos podem conquistar autonomia e exercer plenamente sua cidadania. Considerando essas perspectivas, este documento tem como objetivo apresentar propostas de políticas de comunicação a serem implementadas em âmbito municipal. Pela sua tentativa de ampliar o escopo tradicional das políticas locais para o setor, ele aborda tanto questões que fazem parte das atribuições típicas das prefeituras e câmaras municipais quanto aquelas que em geral não são objeto de ação dessas esferas de poder.

2 Objetivos e diretrizes



A concepção que sustenta esse documento é a da possibilidade de os órgãos municipais participarem ativamente na construção e sustentação de iniciativas que contribuam para os seguintes objetivos:

- 1 Fomentar a comunicação como ferramenta de democratização da gestão pública;
- 2 Garantir a transparência na gestão municipal e o acesso do cidadão a todas as informações necessárias para o pleno exercício da cidadania;
- 3 Integrar as ações e políticas de comunicação às demais políticas públicas do município, de forma a constituir arranjos que contribuam para o fortalecimento de políticas integradas;
- 4 Potencializar a apropriação dos meios de comunicação e o exercício do direito humano à comunicação pelos seus cidadãos e cidadãs;
- 5 Contribuir para a ampliação da pluralidade e diversidade das fontes disponíveis de informação nessa localidade;
- 6 Fortalecer os instrumentos de participação popular para definição, monitoramento e avaliação das políticas de comunicação.

As políticas aqui apresentadas preocupam-se em dar conta de três diretrizes, baseadas na organização de políticas sociais:

- # **redistribuição:** garantir acesso a condições mínimas para aquela parte da população desprovida de condições de acesso à comunicação;
- # **emancipação:** buscar impulsionar formas alternativas de comunicação a partir do apoio a processos já em curso;
- # **desenvolvimento local:** por meio da articulação de iniciativas e atores de modo a contribuir com processos de integração entre a comunicação e outras áreas.

Todas as propostas têm como princípio a defesa do papel do Estado como indutor de políticas públicas para garantia de

direitos, mas todas elas devem preservar sempre, e a todo custo, a autonomia dos cidadãos e organizações de sociedade civil em relação aos governos.

O documento reúne algumas propostas baseadas em iniciativas já experimentadas em administrações municipais e traz também propostas não testadas. Além de contribuir para os debates sobre o tema, ele poderá servir como base para um programa municipal para candidatos(as) às prefeituras e às câmaras de vereadores comprometidos(as) com a causa da democratização da comunicação.

Para a aplicação das políticas aqui propostas, devem ser levadas em conta as diferenças entre os municípios, o que pode gerar a necessidade de adaptação das propostas e da definição de prioridades distintas. Assim, a definição de um plano de governo deve ser precedido de um diagnóstico que leve em conta os seguintes fatores:

características gerais: tamanho do município (as políticas ganham forma diferente se aplicadas a municípios de pequeno, médio ou grande porte), condições de vida da população, desigualdade social etc.

equipamentos públicos: o que há instalado em termos de equipamentos públicos (tanto municipais quanto estaduais e federais), quais as condições de uso e integração desses equipamentos;

equipamentos privados – o que há instalado em termos de equipamentos privados (como lanhouses, rádios e TVs comerciais etc.) e qual sua utilização;

atores – os veículos que atuam no município, a existência (ou não) de veículos comunitários, a relação entre prefeitura e empresas de comunicação, a atuação de movimentos sociais e organizações não governamentais nesse campo;

organismos de gestão das políticas de comunicação – organograma e divisão de funções entre as diversas partes envolvidas, como secretaria de comunicação, coordenadoria de políticas públicas de comunicação ou instâncias similares;

histórico de políticas públicas – as experiências em curso ou já realizadas, em relação a comunicação e a outras áreas afins;

orçamento – quanto do orçamento municipal é usualmente dedicado à comunicação e as possibilidades de ampliação e/ou realocação das rubricas;

experiências e instrumentos de participação popular – quais mecanismos são utilizados para envolvimento da sociedade na definição, implementação e monitoramento de políticas públicas das mais diversas áreas.

3 Proposta de políticas públicas

Entre as várias possíveis divisões de eixos de organização das políticas municipais de comunicação, propomos aqui os seguintes quatro:

- A) Comunicação como instrumento de democratização da gestão pública e fortalecimento da participação popular;
- B) Políticas de ampliação da transparência, de garantia do acesso à informação pública e do compartilhamento do conhecimento;
- C) Políticas públicas para acesso a meios de comunicação e fomento à pluralidade e à diversidade;
- D) Gestão participativa das políticas de comunicação.

Abaixo, a descrição e propostas específicas para cada um deles.

A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A comunicação é uma ferramenta de participação e envolvimento da população no debate e construção de políticas públicas de todos os setores. Além disso, a comunicação é o processo que garante as condições para que os cidadãos estejam plenamente informados sobre seus direitos e deveres. Nesse sentido, é preciso garantir instrumentos eficazes para incentivar o envolvimento do cidadão como participante ativo na construção de políticas. Deve-se também integrar as ações e políticas de comunicação às demais políticas públicas do município, de forma a constituir arranjos que contribuam para o fortalecimento de políticas integradas, não segmentadas.

PROPOSTAS:

1. Garantir espaços permanentes de interlocução do poder público com o cidadão, como ouvidorias públicas.
2. Ampliar ao máximo os mecanismos de governo eletrônico, com participação ativa do cidadão, para consultas,

solicitações, dúvidas, diálogo sobre demandas e utilização de ferramentas de participação.

3. Utilizar estratégias de comunicação para facilitação de processos de participação popular (como orçamento participativo e programas similares) e planejamento estratégico nos bairros, viabilizando a discussão, pela população, das prioridades de ação nas diversas regiões do município.
4. Integrar os cadastros dos serviços públicos (como unidades básicas de saúde, bibliotecas etc.) e programas sociais, viabilizando a identificação mais fácil e imediata de possíveis beneficiários dos programas da Prefeitura.
5. Garantir que as políticas de comunicação pensadas como ferramenta de gestão em outras áreas (como saúde e educação) sejam não apenas de difusão (unidirecionais, uniformes e centralizadas), mas principalmente participativas (bidirecionais, adaptadas às diferentes realidades e descentralizadas).
6. Integrar os equipamentos de comunicação e cultura com unidades básicas de saúde, escolas municipais, bibliotecas públicas e outros equipamentos municipais, viabilizando políticas integradas de desenvolvimento local em todas as regiões da cidade.
7. Capacitar agentes de comunicação, como radialistas e monitores de telecentros, para que eles sejam impulsores de processos de desenvolvimento local.
8. Difundir para os cidadãos seus direitos, a estrutura e o funcionamento da Prefeitura e da Câmara Municipal e as formas possíveis de participação na gestão pública, com a divulgação de espaços de controle social e participação popular e a realização de campanhas educativas a esse respeito.

B POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA, DE GARANTIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E DO COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO

A comunicação institucional de um governo não pode ser vista como um instrumento de propaganda e publicidade para benfeitorias e grandes obras de uma gestão, tampouco como instrumento de barganha ou de prática clientelista nas relações com a grande mídia. O acesso à informação pública e a transparência de uma gestão são princípios que devem nortear toda administração pública. Também é preciso garantir que aqueles instrumentos de comunicação em mobiliário urbano sobre os quais o município tem incidência (como placas publicitárias, outdoors, anúncios em ônibus etc.), sejam utilizados de maneira a impedir a apropriação privada do espaço público – e sua conseqüente degradação.

▶ PROPOSTAS:

1. Estabelecer mecanismos democráticos e transparentes para o investimento em publicidade oficial nos meios de comunicação. Essa medida tem como objetivos: i) tornar públicos os critérios de distribuição das verbas e a execução orçamentária; ii) evitar pressões indevidas tanto por parte dos governos como por parte dos veículos; e iii) garantir uma distribuição de recursos que não tome a medida de audiência como único critério, permitindo o investimento também em pequenos veículos.
2. Criar agência de notícias da prefeitura ou instrumentos similares que permitam reunir notícias de todas as áreas de governo, com distribuição pública de boletim periódico.
3. Garantir aos jornalistas e a todos os cidadãos e cidadãs o acesso à informação pública, como instrumento para facilitar o controle social das políticas de governo.
4. Criar política de divulgação e informação das políticas sociais que dialoguem com os veículos comunitários e com espaços públicos como escolas, associações de bairro etc.
5. Adotar licenças livres nos documentos e publicações do município, e estabelecer ferramentas e práticas que facilitem o compartilhamento do conhecimento.
6. Adotar softwares livres em todas as áreas da administração municipal e nos programas sociais do setor.
7. Estabelecer políticas restritivas de uso do mobiliário urbano, inclusive em relação ao cabeamento de telecomunicações, de forma a impedir a degradação do espaço público.

C POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ACESSO A MEIOS DE COMUNICAÇÃO E FOMENTO À PLURALIDADE E À DIVERSIDADE

Embora as principais medidas de fortalecimento da pluralidade e diversidade nos meios de comunicação dependam de políticas em âmbito federal, há várias possíveis ações em âmbito municipal. O município pode, por exemplo, estabelecer medidas de fomento à comunicação alternativa e comunitária. Isso inclui o estímulo à produção de comunicação, a viabilização da distribuição desse conteúdo e garantia do acesso do cidadão aos meios de comunicação. Também pode adotar medidas de estímulo à postura crítica dos cidadãos em relação à comunicação, o que se dá tanto nos processos de leitura crítica dos meios quanto no exercício da produção, que viabiliza o entendimento e a apropriação da gramática comunicacional.

▶ PROPOSTAS:

1. Investir em políticas de acesso público à internet, como telecentros, garantindo concurso público para a contratação

de monitores e viabilizando políticas de incentivo à produção de comunicação pelos usuários.

2. Ampliar a oferta de banda larga no município, por meio da promoção de acesso sem fio em grande escala (por meio de redes mesh e WiMax), em diálogo com os programas estaduais e federais para a área.
3. Apoiar as rádios comunitárias legalizadas no município, com a criação de um fundo para distribuição de verbas para suporte à estruturação e funcionamento das mesmas.
4. Apoiar o processo de instalação e desenvolvimento das rádios comunitárias no município, em diálogo com o Ministério das Comunicações.
5. Desenvolver Plano Diretor de Radiodifusão Comunitária, uma vez que o Ministério das Comunicações não tem critério definido para o estabelecimento de áreas de execução nos municípios (proposta especialmente importante nos grandes municípios).
6. Integrar os telecentros, rádios comunitárias, estruturas de produção das escolas e centros educacionais, pontos de cultura e outros equipamentos culturais do município com a criação de Centrais Públicas de Comunicação – ou pontos de mídia –, que funcionem como espaços para produção cidadã e que estejam ligadas a espaços de distribuição (veiculação ou circulação) dessa produção. Para que se garanta a independência dessa produção em relação ao governo municipal, essas centrais devem ser geridas por conselhos públicos, com participação majoritária da sociedade civil local.
7. Estabelecer práticas de educação não formal em comunicação, com a realização de oficinas de educomunicação para jovens.
8. Discutir condições e possibilidades de implementação de disciplina de prática e leitura crítica dos meios de comunicação nas escolas de ensino fundamental, com fornecimento de equipamentos de produção e transmissão.
9. Aplicar medidas de incentivo à pluralidade e diversidade de mídias aprovadas pelo Conselho Municipal de Comunicação (ver eixo D, abaixo).

D GESTÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

Sendo a comunicação um assunto de interesse público, mais do que estatal ou exclusivamente privado, a construção das políticas públicas deve se dar por meio de processos participativos. Além disso, por conta da necessidade de se garantir a plena liberdade de expressão e evitar o risco de que políticas públicas sejam usadas para ingerência do poder municipal nos meios de comunicação, é preciso que

determinadas políticas de estímulo à pluralidade e à diversidade sejam construídas num espaço que não seja pautado pela prevalência de interesses políticos diretos. Só assim elas serão de fato um instrumento para fortalecer a comunicação democrática, sem atrelamento nem aos interesses de governo nem aos interesses comerciais privados.

▶ PROPOSTAS:

1. Realizar periodicamente a Conferência Municipal de Comunicação, espaço deliberativo para aprovação de diretrizes para políticas de comunicação para o município e para a atuação do conselho municipal de comunicação. A periodicidade deve dialogar com o processo nacional de realização da Conferência Nacional de Comunicação, que deve ter sua primeira edição realizada em 2009.

2. Constituir um Conselho Municipal de Comunicação, com maioria de representantes da sociedade civil, para formulação, implementação, fiscalização e monitoramento das políticas municipais de comunicação. Sua criação deve se dar a partir de diálogo do poder público com a sociedade civil local, pactuando atribuições, composição e forma de escolha, que devem sempre garantir independência em relação ao governo municipal. Entre as possíveis atribuições desse conselho estão:

monitorar e avaliar a execução das políticas locais de comunicação, zelando pela sua execução em âmbito municipal;

gerenciar fundo para estímulo à comunicação comunitária;

apontar diretrizes para aplicação de verba oficial de publicidade;

monitorar os meios de comunicação ligados ao governo municipal, garantindo que eles cumpram seus objetivos e não sejam apropriados por interesses particulares dos governantes;

monitorar a ocupação local do espectro em rádio e televisão, incluindo as concessões locais, com a realiza-

ção de debates e audiências públicas sobre o uso desse espaço público, encaminhando denúncias ou relatórios para os órgãos federais responsáveis;

avaliar a pluralidade e diversidade da mídia local, buscando, no caso de concentração de mídia, incentivar, por meio de fundos públicos, pequenos e médios veículos que tenham conteúdo predominantemente editorial (isto é, não publicitário), dos mais diversos segmentos e opiniões.

O conselho deve criar uma ampla gama de espaços e mecanismos de diálogo com a sociedade, e estar relacionado a instâncias de participação direta, como a conferência municipal. É preciso garantir condições de trabalho e incidência ao órgão, deixando absolutamente clara a sua relação com o Executivo e a possibilidade de ele gerir fundos públicos.

Observação geral: algumas propostas deste documento, especialmente as duas últimas propostas de atribuições do Conselho Municipal de Comunicação, podem causar polêmicas com veículos da grande mídia. Certamente haverá a tentativa de taxar essas propostas como afronta à liberdade de expressão ou como impróprias para um município. A nosso ver, elas não são usuais, mas são justamente promotoras da ampla liberdade de expressão, perfeitamente cabíveis para qualquer município que tenha como interesse garantir um uso plural e diverso de seus recursos comunicacionais. O objetivo maior da garantia da liberdade de expressão é a democracia, e para alcançá-la é preciso incentivar ativamente a pluralidade e a diversidade na comunicação e monitorar o uso privado de recursos públicos. Não basta garantir a livre iniciativa se esta depende do poder econômico e político para se realizar. Várias democracias avançadas, como Suécia, França, Alemanha e Noruega, estabeleceram mecanismos similares para buscar dar equilíbrio e abertura ao sistema local de comunicações. De toda forma, cabe ao candidato avaliar essas variáveis e os possíveis desgastes com esses setores ao definir seu programa de governo.

