

Para além do controle remoto: debates sobre o controle social ou público da mídia nas políticas de comunicações brasileiras¹

Luiz Felipe Ferreira STEVANIM²

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

Resumo

O controle social ou público da mídia é um conceito em disputa entre os atores sociais da comunicação, que polarizam o debate entre dois sentidos básicos para o tema: de um lado, entendido como intervenção política do governo na mídia, tal qual formulado pelo segmento empresarial; de outro, como um mecanismo que contribuiria para a consolidação do direito à comunicação, como defendem os movimentos sociais que lutam pela democratização do setor. Desse modo, é preciso compreender as diferentes concepções que o controle social assume tanto no debate acadêmico quanto na negociação política entre os atores sociais. Como um instrumento que implica em maior participação social na comunicação, faz-se necessário ainda buscar o sentido da expressão “sociedade civil” como um espaço de disputa e negociação de poder.

Palavras-chave

Controle social ou público; Sociedade civil; Direito à comunicação; Políticas de comunicação.

1. Definição de um problema: Controle social ou público, esse desconhecido

Um dos temas em disputa nas políticas de comunicação no Brasil é a noção de controle social ou público da mídia. De um lado, encontra-se a suposta ameaça do Estado à liberdade de expressão, ao assumir uma postura de ingerência sobre a comunicação, em prejuízo principalmente à livre iniciativa do segmento empresarial; de outro, está a necessidade que os cidadãos têm de participar da vida política e da comunicação, isto é, de opinar, gerir e fiscalizar as políticas públicas para o setor. A controvérsia é recorrente nas principais discussões sobre comunicação após a Constituição de 1988 e provoca reações polarizadas, que entram o debate ao interpretar como censura qualquer menção ao controle social, sem no entanto aprofundar a discussão sobre o tema e suas implicações reais.

¹ Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, XIV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutorando e Mestre em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Jornalista concursado do Ministério da Saúde. Membro do Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia Política da Informação e da Comunicação (PEIC/UFRJ). E-mail: lfstevanim@yahoo.com.br.

O debate sobre o controle social ou público reafirma a cisão entre a liberdade irrestrita de expressão, que não poderia ser cerceada ou limitada, e o direito à comunicação como uma prática essencial para o exercício pleno da cidadania, que encontraria barreiras diante da desigualdade no acesso aos canais de fala. De um lado, está o argumento dos empresários da mídia, segundo o qual a comunicação é entendida como expressão livre da sociedade e não caberia ao Estado interferir com mecanismos cerceadores no terreno da regulação. O que embasa esse posicionamento é a premissa de que a liberdade de imprensa é um dos fundamentos do Estado democrático de Direito e “quem julga os meios de comunicação são os leitores, telespectadores, ouvintes e o Poder Judiciário”³, como afirmou, em 2010, a presidente da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), Judith Britto.

De outro lado, está um conjunto de reivindicações dos movimentos sociais voltados para a democratização da comunicação, compreendendo que o cenário de concentração midiática é em si mesmo uma barreira à expressão da diversidade e à comunicação como um direito. De acordo com essa perspectiva, “o Estado brasileiro deve adotar medidas de regulação democrática sobre a estrutura do sistema de comunicações, a propriedade dos meios e os conteúdos veiculados”⁴, como se tornou bandeira da campanha “Para Expressar a liberdade”, lançada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), em 2012, no intuito de propor uma nova legislação brasileira para o setor.

Como reivindicam esses movimentos, é preciso garantir a regulamentação dos princípios constitucionais da comunicação, tais como a promoção da cultura nacional e regional e a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, como previsto no artigo 221 da Constituição Brasileira de 1988. Um dos instrumentos que contribuiriam para democratizar as comunicações seria o controle público, por meio do qual a sociedade civil poderia cobrar a qualidade dos serviços de radiodifusão, já que estes se tratam de concessões públicas. Entretanto, como garantir que esse processo seja de fato público e não instrumento de cerceamento de direitos e de ampliação das desigualdades?

Este artigo se propõe a analisar os sentidos em disputa na noção de controle social ou público da mídia, levando em consideração tanto os debates acadêmicos quanto as negociações dos atores sociais nas políticas de comunicação. Em um primeiro momento, o esforço é o de delimitar os contornos teóricos deste conceito, em relação a outras noções,

³ BRITTO, Judith. **Palavra de presidente**. 05 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/palavra-de-presidente>> Acesso em 17 jul. 2014.

⁴ FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 17 jul. 2014.

tais como censura e regulação. Em seguida, busca-se compreender o papel da sociedade civil como titular do controle social ou público e a dinâmica de poder de seus atores. Por fim, o texto analisa os debates empreendidos pelos movimentos sociais em torno da questão, sobretudo aqueles voltados para a democratização da comunicação. O propósito do artigo é perceber como este tema é compreendido pelos segmentos que debatem a comunicação no Brasil, a fim de analisar a sua viabilidade como instrumento que amplie o exercício do direito à comunicação.

2. O controle que não é remoto: contribuições para entender a noção de controle social ou público nas comunicações

Os conceitos de “controle social” ou “controle público” não são recorrentes apenas no debate político das comunicações. Ao contrário, as raízes dessas noções se encontram nas políticas sociais brasileiras do período posterior à redemocratização (pós-1988), sobretudo na educação e na saúde. Nesse último caso, a consolidação da saúde pública no Brasil, através do Sistema Único de Saúde (SUS), trouxe como uma de suas premissas centrais o princípio da participação social, que se efetiva por meio de instâncias e práticas participativas e de fiscalização no processo de formulação das políticas.

Assim, o “controle social” aparece, no contexto do SUS, em meados dos anos 1980, como um espaço de inclusão da sociedade, isto é, dos usuários do sistema, nas esferas de gestão e monitoramento das políticas, com direito a voz e voto nos encontros estratégicos, tais como as Conferências de Saúde. O conceito é, ao ser preconizado como um dos princípios do SUS⁵, uma forma de exercício do direito à saúde, já que os cidadãos podem acompanhar a prestação dos serviços pelo Estado e

Há mecanismos institucionalizados que garantem a participação e o controle social, como os Conselhos de Saúde e as Conferências de Saúde, com representatividade dos distintos atores sociais. (...) Ao Ministério da Saúde (MS) e às secretarias estaduais e municipais de Saúde cabe a implementação de mecanismos para a gestão e apoio ao fortalecimento do controle social no SUS.

(MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, p. 106)

No universo da saúde, portanto, o controle social pode ser compreendido como uma prática de fomento à participação cidadã e de ampliação do caráter democrático das

⁵ Não é propósito deste artigo analisar se a aplicabilidade do conceito de controle social no SUS corresponde ao que é preconizado na teoria. Apenas buscamos uma referência teórico-conceitual em outro campo das políticas sociais a fim de definir as dimensões deste processo.

políticas. Quando transferido para o campo das comunicações, o conceito pode assumir duas configurações: em primeiro lugar, no caso das mídias público-estatais, é condição necessária para garantir a independência editorial em relação ao mercado e ao Estado, assim como sua natureza pública; em segundo, no caso da radiodifusão privada, seja ela com fins comerciais ou não, é um instrumento de fiscalização e monitoramento da prestação dos serviços por parte dos ouvintes e telespectadores, uma vez que se tratam de concessões públicas⁶.

Na prática, contudo, predomina a lógica da iniciativa privada no uso das outorgas de rádio e televisão no Brasil e, de acordo com um pressuposto defendido pelo segmento empresarial, não competiria ao Estado a intervenção em seu funcionamento. O entendimento hegemônico nas grandes empresas de comunicação é o de que cabe ao telespectador e ao ouvinte, como indivíduo, decidir se assiste ou não a determinado programa. A própria presidente brasileira, Dilma Rousseff, reforçou essa visão, em 2010, ao afirmar que “o único controle que existe é o controle remoto”⁷. No entanto, o argumento da livre escolha do público não garante a diversidade nos conteúdos transmitidos, o que reforça a necessidade de controle público na comunicação, como aponta Laurindo Leal Filho (2005), para quem este instrumento deve servir “não para censurar, mas para equilibrar, ampliando a oferta de informações, num sistema capaz de oferecer ao cidadão um leque de alternativas suficiente para quebrar o monopólio do pensamento único”.

É possível estabelecer uma breve distinção conceitual entre controle público e social, ainda que em geral sejam tratados como sinônimos. A noção de controle público vincula-se ao surgimento do moderno Estado de Direito, em contraposição ao Estado absolutista, na Europa do século XVIII, com a emergência dos direitos dos cidadãos e de princípios como a transparência e a soberania do povo. Esse processo é descrito pelo filósofo alemão Jürgen Habermas (1984) como o surgimento da “esfera pública”, um espaço de debate e mediação entre o Estado e a sociedade, que possibilitou a criação de mecanismos de controle sobre o poder, seja de modo formal, por meio de eleições periódicas, ou informalmente, com o fluxo crescente de informações que passaram a circular no cotidiano. Já na noção de controle social está implícito um sentido mais radical de participação da sociedade, como nas experiências de democracia direta. Ainda assim, ambos os conceitos

⁶ De acordo com o artigo 21 da Constituição de 1988, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

⁷ FALCÃO, Márcio. Dilma afirma que é contra controle social da mídia e taxaço de grandes fortunas. **Folha Online**. 21 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/770529-dilma-afirma-que-e-contra-controle-social-da-midia-e-taxacao-de-grandes-fortunas.shtml>>. Acesso em 17 jul. 2014.

são tratados como sinônimos e, no caso das comunicações, entende-se que o controle público ou social deve ser conduzido pelo princípio do bem comum e contar com algum grau de participação da sociedade, ainda que seja executado por órgãos da própria burocracia estatal, como definem Edgar Rebouças e Laurindo Leal Filho:

Na prática esse tipo de controle deve ser operado através de órgãos públicos constituídos por pessoas comprometidas com o bem comum, de preferência sem vínculos partidários orgânicos e sem interesses empresariais diretos com o setor de radiodifusão

(REBOUÇAS; LEAL FILHO, 2005, p. 03)

Nesse sentido, o próprio artigo 220 da Constituição Brasileira, no Capítulo da Comunicação Social, prevê a existência de uma legislação federal que possa “estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221” (BRASIL, 1988), isto é, o direito da sociedade de se defender judicialmente de programas que atentem contra as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente, a regionalização da produção e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Como este aspecto nunca foi regulamentado, por tratar-se de um tema de grande rejeição junto ao segmento empresarial, não se sabe como este modo de controle social seria exercido, mas é importante ressaltar que ele encontra-se previsto no texto constitucional também na área da comunicação.

No caso brasileiro, o controle da mídia já é exercido por atores oriundos do mercado, de Igrejas e da própria esfera política - este último grupo representado pelos políticos radiodifusores, que se servem da propriedade de rádio e TV para garantir uma rede de relações de poder em benefício de seus grupos (SANTOS, 2009). O que não existe, por outro lado, é a participação da sociedade na fiscalização e na formulação de políticas para o setor. Portanto, a recusa de qualquer forma de controle da mídia é impossível, porque ele já é praticado pelos próprios agentes econômicos, tais como empresários e anunciantes – a questão é que modelo de controle social ou público pode favorecer o exercício da comunicação como um direito.

A primeira questão a ser considerada é que esse processo não corresponde à censura prévia, como se praticava durante o regime militar no Brasil (1964-1985), com base em uma política de comunicação oficial do Estado brasileiro. Também não se trata das formas de controle comumente praticadas sobre as políticas editoriais pelas próprias empresas, com

critérios de ordem política ou de audiência. Na visão de Laurindo Leal Filho (2005), essa modalidade de controle deveria ser exercida fora do veículo e “para ser ao mesmo tempo democrático e eficiente, deve ter forte participação social e acompanhar todo o processo de concessão de canais”. Um dos instrumentos citados pelo autor são as análises de programação, com a produção de relatórios que apontem o descumprimento dos direitos humanos e dos princípios educativos, culturais e informativos – o que corresponde a um controle *posteriori* e não prévio da programação. Já Rebouças e Cunha (2010) citam os exemplos dos observatórios de mídia como experiências de controle social.

Diferentemente do contexto brasileiro, essa é uma prática comum no cenário internacional, como aponta Venício Lima (2013), ao se referir ao relatório “Uma mídia livre e pluralista para sustentar a democracia europeia”, lançado, em 2013, pelo “High Level Group on Media Freedom and Pluralism”, ligado à União Europeia. Entre os pontos do documento destacados pelo autor, três deles se referem a mecanismos de controle social ou público da mídia:

- 1) a introdução da educação para a leitura crítica da mídia nas escolas secundárias; (2) o monitoramento permanente do conteúdo da mídia por parte de organismo oficial ou, alternativamente, por um centro independente ligado à academia, e a publicação regular de relatórios que seriam encaminhados ao Parlamento para eventuais medidas que assegurem a liberdade e o pluralismo; (...) (5) a existência de mecanismos que garantam a identificação dos responsáveis por calúnias e a garantia da resposta e da retratação de acusações indevidas.

(LIMA, 2013)

A segunda questão a ser considerada é que o controle social ou público não é sinônimo de regulação. Ainda que os dois processos sejam comumente confundidos no debate social, sobretudo quando as empresas de comunicação rejeitam toda a forma de regulação como tentativa do governo de “controlar” a mídia, cada um deles tem características e propósitos distintos. A partir de uma definição baseada na economia liberal, a regulação pode ser entendida como “um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta nem está envolvida na dita atividade” (MITNICK, 1989, p.29, tradução nossa). Nesse sentido, a regulação implica necessariamente em um ato de intervenção, seja nas esferas econômicas, culturais ou políticas. Ainda de acordo com este autor, este processo pode envolver exclusivamente entes públicos ou privados e ainda uma combinação deles, nas formas de autorregulação governamental (regulador público x entes regulados

públicos), autorregulação privada (privado x privado), regulação tradicional (regulador público x entes regulados privados) e “captura” (regulador privado x entes regulados públicos).

O debate sobre a regulação nas comunicações foi influenciado, nos últimos trinta anos, pela expansão das políticas neoliberais, a partir dos anos 1980, mas sobretudo na década de 90 na América Latina. Essas transformações no papel do Estado e do mercado também comprometeram a noção de controle social, uma vez que cresceram as pressões por um enxugamento das funções estatais. Em seu texto intitulado “*Theses on media deregulation*”, Robert McChesney (2003, p. 133, tradução nossa) argumenta que “a questão não é se queremos regulação, mas que tipo de regulação queremos”, diante do processo histórico de rearranjo de forças no setor. De acordo com este autor, o sistema de mídia não pode ser entendido apenas como categoria econômica, pois tem um papel social semelhante à educação, ao transmitir cultura e informação. Ainda segundo ele, há custos para a sociedade quando a mídia não cumpre essa função, tais como o excesso de violência na programação infantil, por isso é necessário o resgate da noção de “bem público” na esfera das comunicações, dada a relevância social deste campo. Também Guillermo Mastrini e Mariano Mestman observam que a intervenção pública na comunicação tem a função de “garantir uma maior democratização dos sistemas de meios e uma mais ampla capacidade de participação dos distintos atores sociais” (1996, p. 81, tradução nossa).

De outro modo, o controle social é exercido pela sociedade, através de instâncias participativas e mecanismos de fiscalização e monitoramento, seja sobre os entes públicos (por exemplo, as emissoras de TV público-estatais) ou privados (as rádios e TVs privadas, com ou sem fins comerciais). Ao tomar como referência o exemplo das políticas de saúde, esta atribuição nunca fica a cargo exclusivamente do Estado, uma vez que se efetiva em espaços representativos nos quais a participação social se faz notar. Portanto, é preciso entender de que sociedade civil estamos falando no debate sobre o controle social.

3. O controle social é da sociedade civil: mas que sociedade civil?

Se compete à sociedade exercer o controle social ou público, é preciso definir o que se entende por esta expressão. No debate social, poucas noções carregam um sentido tão ambíguo e múltiplo quanto a de “sociedade civil”, principalmente porque é comum o entendimento de que se trata do terreno das dinâmicas e reivindicações sociais, em

contraponto ao aparelho burocrático do Estado. Essa perspectiva origina-se, no Brasil, da revitalização do conceito de sociedade civil no contexto do fim da ditadura militar, como aponta Murilo César Ramos (2007). Segundo o autor, naquele momento histórico, havia um esforço dos atores sociais, tais como os movimentos de trabalhadores, intelectuais, artistas, ambientalistas, estudantes e empresários, em se opor à ideia de “Estado”, que estava associado ao governo autoritário, a partir da mobilização de forças da sociedade. No entanto,

essa sociedade civil **do bem** se tornou importante instrumento de legitimação do capital, na medida em que incorporou as ideias liberais de **terceiro setor** e **não-governamental**. Ideias que, por sua vez, foram absorvidas pelo ideário capitalista conservador e são hoje uma de suas principais ferramentas de desqualificação da política e de supervalorização da técnica, tais como expressas, principalmente, na chamada **ciência econômica liberal**.

(RAMOS, 2007, p. 22, grifos do autor)

Um dos principais equívocos nesse entendimento do conceito de sociedade civil estaria em apontar a sua equivalência com o chamado “Terceiro Setor”, que teria o papel de substituir as atribuições que antes estavam a cargo do Estado, como critica o autor marxista Carlos Montaño (2003). Essa ambiguidade torna-se ainda mais complexa no contexto histórico contemporâneo, em que tanto a defesa da democracia quanto o projeto neoliberal de redução do Estado “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”, segundo Evelina Dagnino (2004, p.97), o que pode provocar o que a autora chama de “confluência perversa” entre a crescente participação de grupos privados no debate político e o processo de desregulações e esvaziamento dos papéis do Estado.

Na leitura de Boaventura de Sousa Santos (2000), a contraposição entre Estado e sociedade civil é um ponto de vista limitador, frente ao contexto contemporâneo de transformações. Encontrada em pensadores clássicos, como Adam Smith, Hegel e até mesmo Karl Marx, tal dicotomia:

foi elaborada em função das condições econômicas, sociais e políticas dos países centrais num período bem definido da sua história. Esta distinção assentava em dois pressupostos. Primeiro, era fácil delimitar o Estado, pois, ao contrário do que sucedia com a sociedade civil, era uma construção artificial e dispunha de uma estrutura formal. O segundo pressuposto era que o Estado fora, de fato, feito pela sociedade civil segundo as necessidades e interesses desta, dela dependendo para a sua reprodução e consolidação. As necessidades e os interesses eram fundamentalmente econômicos e foram eles que deram materialidade à ideia da sociedade civil forte e autônoma. (SANTOS, 2000, p.127)

A ambiguidade do conceito de “sociedade civil” não pode ser compreendida sem levar em consideração o pensamento do italiano Antonio Gramsci (2003), formulado nos anos 1920 e 30, para quem esta é a arena de luta ideológica e de construção de consensos e rupturas. De acordo com o pensador italiano, é no terreno da sociedade civil que as classes disputam e negociam a sua hegemonia política e cultural, somando-se ao exercício da coerção por meio dos aparelhos políticos. Desse modo, Gramsci propõe uma visão "ampliada" do Estado, que não se restringiria apenas ao espaço do domínio coercitivo, mas "deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil" (GRAMSCI, 2000, p. 255).

Em lugar de afirmar a separação entre a sociedade e a estrutura estatal, essa concepção defende a imbricação entre economia e política, pois a ação política é "necessária para libertar o impulso econômico dos entraves da política tradicional, ou seja, para modificar a direção política de determinadas forças que devem ser absorvidas a fim de realizar um bloco histórico econômico-político novo (...)" (GRAMSCI, 2003, p. 70). Na perspectiva derivada do pensamento de Gramsci, a sociedade civil é compreendida como o conjunto dos organismos privados, portanto, pressupõe-se uma ampliação do próprio conceito de "sociedade civil". Entendida não apenas como o espaço das ideias progressistas ou que visam a transformação, ela seria o terreno da disputa e da negociação entre o conjunto dos atores sociais, entre forças de modificação e outras de conservação da ordem.

Para entender a configuração que o setor de comunicações assume no Brasil, é preciso analisar o papel desempenhado pelos distintos atores sociais, tais como empresários, políticos, especialistas, movimentos sociais e a sociedade como um todo. Nesse sentido, o conceito de “sociedade civil” é essencial para entender a lógica das políticas de comunicação - porém, sob o ponto de vista da disputa entre classes e grupos sociais distintos e não como terreno do simples consenso e da unanimidade. Concepção que também pode ser útil é extraída da obra de Nicos Poulantzas, escrita nos anos 1970, que propõe uma teoria relacional do poder, entendendo-o como "a capacidade, aplicada às classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos (POULANTZAS, 2000, p. 149). De acordo com este autor, o Estado é entendido não como um bloco formado pelas instituições de governo ou uma esfera dominada pela classe hegemônica no poder, mas um espaço que materializa as relações de disputa entre as classes ou frações de classe. Em outras palavras, "as contradições de classe

constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim a sua organização" (ibid., p. 135).

É essa sociedade civil em permanente conflito de poder e de interesses que se coloca, portanto, como titular do controle social. Desse modo, é preciso buscar os sentidos atribuídos ao controle social ou público da mídia no próprio terreno dos debates sobre as políticas de comunicação, que emergem no âmbito da sociedade civil – tarefa essencial para se entender as interpretações sobre o tema formuladas na realidade concreta.

4. Os sentidos para o controle social ou público entre os atores da sociedade civil da comunicação

O tema do “controle social” ou “público” é um conceito em disputa na sociedade civil, seja assumindo o sentido de intervenção política do governo na mídia, tal qual entendem os empresários do setor, seja representando um mecanismo que contribuiria para o exercício da comunicação como um direito de todos os cidadãos, como defendem os movimentos sociais que lutam pela democratização da comunicação. Esse embate de sentidos atuou por vezes como um entrave para se discutir a comunicação no Brasil, mesmo em um contexto de ampliação do debate social, como aconteceu por ocasião da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009.

No entendimento da classe empresarial, o controle social representaria uma ameaça à liberdade de imprensa, entendida como um pressuposto essencial das democracias, que não poderia ser objeto de tutela ou regulação, como notado nas palavras da presidente da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), Judith Brito:

As propostas de criação dos conselhos de comunicação social partem da ideia, aparentemente bem-intencionada, de que a sociedade deve estar atenta diante do que veicula a mídia, de modo a promover e defender valores como os direitos humanos e outros. Ocorre que temos toda uma legislação, a começar pela Constituição, asseguradora dos direitos humanos. Temos também o direito de resposta, previsto pela Constituição. Temos ainda a legislação de danos morais, para reparos posteriores à divulgação de informações e opiniões equivocada ou de má-fé. Por isso, o tão propalado controle da mídia em nome da sociedade é, na verdade, um caminho para tutelar o direito da sociedade à informação livre.⁸

⁸ BRITO, Judith. **Palavra de presidente**. 05 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/palavra-de-presidente>> Acesso em 17 jul. 2014.

Um dos momentos de maior tensão nesse debate aconteceu em 2010, quando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva divulgou a primeira versão do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (III PNDH), através do decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Entre as diretrizes do projeto estava a “Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos” (Diretriz 22), da qual derivava o objetivo estratégico de “promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação”, que incluía, entre as ações concretas, a proposição de um marco legal para regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal. Entretanto, a proposta sofreu forte oposição da mídia brasileira, sob o argumento de que representava uma ameaça à liberdade de expressão (LIMA, 2011).

Por parte das associações de empresários da comunicação, o repúdio ao III PNDH foi manifestado tanto através dos veículos de imprensa quanto na crescente articulação de classe, que gerou a organização de um evento pelo Instituto Milenium, em 16 de abril de 2011, com apoio da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), da Associação Brasileira de Propaganda (ABP), da Associação Nacional dos Editores de Revista (Aner), da Associação Brasileira das Agências de Publicidade (Abap) e o patrocínio de uma indústria de cigarro, a Souza Cruz. Entre as ideias levantadas no encontro, estava a defesa da livre escolha dos consumidores para decidir que produtos comprar ou quais programas de TV assistir, como expresso na publicidade da Souza Cruz que circulou no jornal “O Globo”, em 23 de maio de 2011:

A Souza Cruz acredita na liberdade de expressão, como fundamento essencial da livre-concorrência entre as pessoas que trabalham com produtos legais, e na liberdade de seus consumidores adultos para fazer suas escolhas livremente.⁹

Do outro lado da disputa, os movimentos sociais têm defendido a necessidade de estabelecer parâmetros legais que revertam o desequilíbrio no exercício da liberdade de expressão, já que ela se mostra condicionada por fatores econômicos e políticos. Dentre esses mecanismos, está o resgate da dimensão pública da comunicação, como um espaço acessível a todos os cidadãos. Nessa linha, “somente a efetiva participação popular no cenário da comunicação brasileira – em frente às câmeras e por trás delas – possibilitará

⁹ O GLOBO. “Liberdade” [Anúncio Publicitário da Souza Cruz]. **Liberdade em Debate**: Democracia e Liberdade de Expressão (Projetos de Marketing). Rio de Janeiro, 23 de março de 2011.

mudanças na mídia que temos hoje e garantirá o exercício do direito humano à comunicação” (INTERVOZES, 2007, p. 09-10).

Um dos raros momentos em que houve a efetivação do controle social ou público na comunicação ocorreu em 2005, quando se deu a mobilização em torno de uma ação civil pública contra o programa “Tarde Quente”, do apresentador João Kléber, que ia ao ar pela RedeTV!. Um grupo de seis entidades da sociedade civil, juntamente com a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, ligada ao Ministério Público Federal em São Paulo, defendeu que “o programa tinha como marca a exploração da miséria humana e o desrespeito a minorias”, além de que “seu suposto ‘humor’ estava baseado na exibição de cenas preconceituosas contra mulheres, homossexuais, pessoas com deficiência” (INTERVOZES, 2007, p. 08). Em decisão judicial inédita nas comunicações brasileiras, a atração foi retirada do ar, sendo substituída, durante 60 dias, pelo programa “Direito de Resposta”, elaborado conjuntamente por diversos grupos dos movimentos sociais.

Essa iniciativa refletiu um processo de articulação da sociedade civil, em defesa da democratização da comunicação, que se consolidou a partir de 2002 com a campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, com a participação de movimentos sociais. A principal iniciativa desta mobilização foi formular um ranking, a partir de denúncias dos telespectadores, reunindo os programas de TV com o maior grau de baixaria (tais como cenas de violência, sexo e discriminação). Essa campanha exemplifica a capacidade da sociedade civil de cobrar da mídia conteúdos de qualidade e que respeitem os direitos humanos e os princípios educativos, artísticos e culturais da radiodifusão.

A disputa de sentido em torno do controle social sobre a mídia teve desdobramentos na I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2009, após etapas preparatórias nos estados e municípios. A instância de debates reuniu representantes dos movimentos sociais, da chamada “sociedade civil empresarial” e do poder público, na tentativa de definir propostas de políticas para o setor. O tema do controle social ou público permaneceu como um dos entraves para se debater a comunicação, gerando a compreensão, na cobertura dos grandes veículos de imprensa, de que a Confecom estava “cercada por propostas polêmicas, estatizantes e pelo controle social dos meios de comunicação”¹⁰.

¹⁰ DOMINGOS, João. Confecom retoma debate de controle social e propõe nova Lei de Imprensa. **O Estado de S. Paulo**. 20 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,confecom-retoma-debate-de-controle-social-e-propoe-nova-lei-de-imprensa,484980.0.htm>> Acesso em: 17 jul. 2014.

Entretanto, no universo das 633 propostas aprovadas no encontro, apenas 10 delas faziam referência direta ao tema do controle social ou público, remetendo-se em sua maioria a mecanismos de participação social na radiodifusão pública, em especial na Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Somente uma proposta menciona a necessidade de criar instâncias de fiscalização, controle social e participação popular em todas as emissoras de rádio e TV – o que evidencia que a discussão em torno do tema não avançou frente à oposição dos grandes grupos privados de comunicação.

Entre as proposições que fazem referência direta ao controle social ou público da mídia, encontram-se as seguintes abordagens:

a) Controle público/social das mídias públicas, por meio de instrumentos de gestão e fiscalização exercidos pela sociedade civil, podendo dotar os próprios conselhos curadores ou consultivos já existentes dessa função: 6 propostas, dentre elas o exemplo abaixo:

Implementação de Conselhos Curadores nas empresas públicas de comunicação (de âmbitos federal, estadual ou municipal), com ampla participação da Sociedade Civil organizada, buscando aperfeiçoar essas experiências, no sentido de dotar tais Conselhos de mecanismos de maior controle público e autonomia, não apenas com o foco no conteúdo da programação, mas também na gestão administrativa dessas empresas.

(CONFECOM, 2010, p. 143)

b) Papel da informação pública em estimular o controle social nas políticas públicas: 2 propostas;

c) Criação de um código de ética do jornalismo brasileiro como mecanismo de controle público e social: 1 proposta;

d) Participação popular, fiscalização e controle nas emissoras de rádio e TV: 1 proposta.

Além disso, uma série de outras reivindicações formuladas na Confecom remeteram a instrumentos relacionados ao controle social, tais como a criação de conselhos editoriais autônomos nas TVs e rádios universitárias, o fortalecimento do Conselho de Comunicação como órgão aberto à representação da sociedade e a continuidade das conferências de comunicação como instâncias participativas na formulação das políticas. Entretanto, em vista dos interesses dos grandes grupos de mídia, o controle social ainda permanece como

um tabu, sobretudo no que se refere ao cumprimento dos princípios públicos pela mídia comercial.

5. Democratizar o controle, socializar a mídia

Se a mídia postula para si a função social de garantir a continuidade da democracia, é preciso que ela também seja democratizada, a despeito da tendência global de ampliação da concentração midiática. Além disso, na sociedade contemporânea, as instituições de comunicação cumprem o papel de controle dos poderes públicos e do Estado – no entanto, não há benefícios para os cidadãos se este papel é exercido com base em interesses econômicos ou políticos, o que aponta para a necessidade de controlar a prática da comunicação, a partir de critérios democráticos.

Por definição, “controle social” seria o exercício do poder de participação pela sociedade civil, nas esferas de fiscalização, monitoramento e gestão das instituições de comunicação. Nesse sentido, é também um “controle público”, porque corresponde a uma função a ser desempenhada com base nos princípios da equidade, da diversidade e do respeito à cidadania.

O primeiro passo para o fortalecimento de um controle efetivamente democrático sobre a mídia é o resgate de uma corrente de leitura crítica dos meios de comunicação, que atualmente parece esquecida. Ao considerar o papel das comunicações na sociedade, na cultura e na política, a tradição de estudos que se originou nos anos 1970, a partir das noções propostas por Paulo Freire, apontava para a necessidade de educar a sociedade para a mídia, a fim de que a mídia pudesse se democratizar para a sociedade – essa perspectiva encontrou nos escritos do professor Juan Diaz Bordenave uma de suas principais referências. Somente por meio da ampliação das instâncias de crítica da mídia, que incluem observatórios, campanhas de mobilização em defesa da ética nos meios de comunicação e conselhos consultivos, a sociedade poderá entender que a comunicação é um de seus direitos essenciais, assim como reivindicar que as instituições de mídia estejam de fato a serviço dos cidadãos e cidadãs.

Entretanto, a despeito dessa urgência histórica e na contramão da tendência internacional, que tem apontado para a criação de mecanismos que restrinjam abusos na mídia, o tema da comunicação ainda permanece um tabu no Brasil, sobretudo diante das pressões dos atores comerciais – nesse caso, o único controle que parece possível é aquele que está à mão. A sociedade, no entanto, pode mais.

6. Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

CONFECOM (1ª Conferência Nacional de Comunicação). **Caderno de propostas**. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere** (volume 3). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

INTERVOZES. **A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia**. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007.

LEAL FILHO, Laurindo. A necessidade do controle público da televisão. **Boletim de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicacion**. São Paulo, v. 5, n. 21, 2005.

LIMA, Venício Artur de. **Regulação das comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. Depois de Leveson, a União Europeia. **Observatório da imprensa**, n. 731, 29 de janeiro de 2013. Disponível em:

<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ed731_depois_de_leveson_a_uniao_europeia>. Acesso: 17 jul. 2014.

MASTRINI, Guillermo; MESTMAN, Mariano ¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota. **CIC**, n. 2, UCM. Madrid, 1996.

MCCHESENEY, Robert W. Theses on media deregulation. **Media, culture and society**. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 2003, pp. 125-133.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. Disponível em:

<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_az_garantindo_saude_municipios_3ed_p1.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

MITNICK, Barry M. **La economía política de la regulación**. Tradução de Adriana Sandoval. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MOSCO, Vincent. Toward a Theory of the State and Telecommunications Policy. **Journal of Communications**, v. 38, n. 1, 1988, pp. 107-124.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, pp.19-48.

REBOUÇAS, Edgar; LEAL FILHO, Laurindo. O controle social na televisão: os casos da campanha "Quem financia a baixaria é contra a cidadania", no Brasil, e dos advocacy groups, nos Estados Unidos. In: II Colóquio Brasil-Estados Unidos em Ciências da Comunicação, 2005, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2005, pp. 01-18.

REBOUÇAS, Edgar; CUNHA, Patrícia. Observatórios de mídia como instrumentos para (da) democracia. **RECIIS** - Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde, v. 4, p. 1, 2010. Acesso em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/413/668>> Acesso em: 17 jul. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Suzy dos. **Coronelismo eletrônico versus convergência das comunicações**: poder e negociação na relação entre democracia e novas tecnologias. [Projeto de Pesquisa – Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia política da Informação e da Comunicação/PEIC]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.