



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO  
COMUNICAÇÃO SOCIAL – JORNALISMO

**SOCIEDADE DESIGUAL, COMUNICAÇÃO DESIGUAL:  
O COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL NOS  
GOVERNOS LULA E O DIREITO À COMUNICAÇÃO**

**LUCAS GOMES DOS SANTOS ROCHA**

Rio de Janeiro

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO  
COMUNICAÇÃO SOCIAL – JORNALISMO

**SOCIEDADE DESIGUAL, COMUNICAÇÃO DESIGUAL:  
O COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL NOS  
GOVERNOS LULA E O DIREITO À COMUNICAÇÃO**

Monografia submetida à Banca de Graduação  
como requisito para obtenção do diploma de  
Comunicação Social – Jornalismo.

**LUCAS GOMES DOS SANTOS ROCHA**

**Orientadora: Suzy dos Santos**

Rio de Janeiro

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

ROCHA, Lucas Gomes dos Santos.

Sociedade Desigual, Comunicação Desigual: O combate à desigualdade social nos governos Lula e o direito à comunicação. Rio de Janeiro, 2019.

Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo), Escola de Comunicação – ECO –, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Orientadora: Suzy dos Santos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO

**TERMO DE APROVAÇÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, avalia a Monografia **Sociedade Desigual, Comunicação Desigual: O combate à desigualdade social nos governos Lula e o direito à comunicação**, elaborada por Lucas Gomes dos Santos Rocha.

Monografia examinada:

Rio de Janeiro, no dia ...../...../.....

Comissão Examinadora:

Orientadora: Suzy dos Santos  
Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela UFBA  
Departamento de Método e Áreas Conexas da Escola de Comunicação – UFRJ

Chalini Torquato Gonçalves de Barros  
Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela UFBA  
Departamento de Método e Áreas Conexas da Escola de Comunicação – UFRJ

João Roberto Lopes Pinto  
Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ  
Departamento de Estudos Políticos – UNIRIO

Rio de Janeiro

2019

## AGRADECIMENTOS

Para chegar até aqui, contei com a ajuda e com o apoio de muita gente, dentro as quais agradeço:

À minha orientadora Suzy dos Santos que me apoiou nesse trabalho de conclusão desde a escolha do meu tema.

Aos professores e professoras do curso de Comunicação Social da UFRJ, que me possibilitaram uma formação crítica e de qualidade, e da Universidad de Buenos Aires, que me possibilitaram ampliar um olhar descolonizado e latino-americano.

Ao programa Escala Estudantil da Associação Universitária Grupo Montevideu, pela oportunidade oferecida a mim e a outros estudantes universitários de cursar intercâmbio em outra universidade latino-americana e ampliar a integração regional.

À minha família por todo tipo apoio dado durante esse processo da graduação, que está sempre nos apresentando novos desafios.

Aos amigos e amigas do CEFET/RJ, que seguiram mantendo nossos fortes laços mesmo com as idas e vindas das nossas vidas – ainda que jovens.

A todas aquelas amizades que chegaram durante a vivência universitária, principalmente as da denominada Seita da Jararaca e agregados, que fizeram desse ambiente um lugar mais prazeroso e saudável.

Aos amigos e amigas que fiz durante minha passagem pela UBA, que me apoiaram quase como uma família nessa etapa tão importante para minha formação.

Aos companheiros e companheiras que dividiram comigo a responsabilidade de construir o Centro Acadêmico da Escola de Comunicação da UFRJ, o CAECO, que me ensinaram a importância da prática do diálogo no dia-a-dia.

Aos companheiros e companheiras da Kizomba, que me ensinaram a importância da luta coletiva e que há como endurecer sem perder a ternura.

Aos colegas do Colégio Brasileiro de Altos Estudos, pela oportunidade de passar quase três anos como estagiário desse tão importante espaço de difusão científica.

Aos colegas do Jornal do Brasil que me ensinaram que jornalismo se faz com muito companheirismo e amor à profissão.

Aos modelos de simulação que participei (em especial, MODOW, MUNASUR, SimulaRio e ONU Jr) e aos amigos e amigas da “modelândia”, que me ensinaram a necessidade de se construir caminhos de diálogo, debate e protagonismo juvenil.

## EPÍGRAFE

A verdadeira revolução, cedo ou tarde, tem de inaugurar o diálogo corajoso com as massas. [...] Este diálogo, como exigência radical da revolução, responde a outra exigência radical – a dos homens como seres que não podem ser fora da comunicação, pois que são comunicação. Obstaculizar a comunicação é transformá-los em quase “coisa” e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários.

(FREIRE, Paulo)<sup>1</sup>

A pobreza não está escrita nos astros, o subdesenvolvimento não é fruto de um obscuro desígnio de Deus. [...] Os fantasmas de todas as revoluções da torturada história latino-americana, emergem nas novas experiências, assim como os tempos presentes, pressentidos e engendrados pelas condições do passado.

(GALEANO, Eduardo)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

<sup>2</sup> GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROCHA, Lucas Gomes dos Santos Rocha. **Sociedade Desigual, Comunicação Desigual: O combate à desigualdade nos governos Lula e o direito à comunicação.** Orientadora: Suzy dos Santos. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo). Rio de Janeiro: ECO/UFRJ, 2019.

## RESUMO

O processo de combate à desigualdade social no governo Lula trouxe evidentes ganhos sociais, principalmente para as camadas mais excluídas do Brasil. Esse trabalho busca analisar qual foi relação desse combate com o direito à comunicação, quais impactos foram vistos e quais ausências foram percebidas. Para desenvolver essa análise, será feito um estudo dos programas sociais Luz Para Todos e Territórios da Cidadania e do processo de regulamentação das comunicações no Brasil. Assim, será estabelecida uma correlação entre os resultados desses programas com a atuação política no setor comunicacional. Esse trabalho busca trazer a necessidade da valoração e da adoção do direito à comunicação como uma das bases da sociedade e da democracia no Brasil, mas também a importância de reconhecer que os impactos do combate à desigualdade na agenda nacional ultrapassam a lógica estritamente econômica. Com um olhar multidimensional para a desigualdade social é possível obter resultados expressivos até mesmo em áreas que não tiveram políticas devidamente focalizadas.

**Palavras-chave:** direito à comunicação; combate à desigualdade; governo Lula; Luz para Todos; Territórios da Cidadania.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicação
- FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
- FSM – Fórum Social Mundial
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MME – Ministério de Minas e Energia
- NOMIC – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PBSM – Plano Brasil Sem Miséria
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PIB – Produto Interno Bruto
- PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- PT – Partido dos Trabalhadores
- PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PNDH-3 – Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Tabela de domicílios não atendidos – índice por município – 2000 .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 2 – Taxa de eletrificação domiciliar em 2000 (por municípios) .....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 3 – Comparativo entre exclusão elétrica e IDH (2000) .....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 4 – Tabela com a abrangência dos 120 Territórios .....</b>	<b>42</b>
<b>Figura 5 – Mapa dos Territórios da Cidadania .....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 6 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Territórios da Cidadania.....</b>	<b>46</b>
<b>Figura 7 – Estruturação do programa Luz para Todos.....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 8 – Mapa de concessões de rádios comunitárias solicitadas entre 2004 e 2010 e aprovadas até 2010 .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 9 – Mapa de concessões de rádios comunitárias solicitadas entre 2004 e 2010 e aprovadas até 2014 .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 10 – Sobreposição de Mapas: rádios comunitárias x Luz Para Todos.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 11 – Mapa dos Territórios da Cidadania no Nordeste e em Minas Gerais .....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 12 – Mapa da atuação da Embrapa no semiárido: territórios atingidos e unidades da empresa .....</b>	<b>68</b>

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>DESIGUALDADE, COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.</b>	<b>A desigualdade social no Brasil .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2.</b>	<b>O papel da comunicação na democracia.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.</b>	<b>Direito à comunicação .....</b>	<b>18</b>
<b>3.</b>	<b>O COMBATE À DESIGUALDADE NOS GOVERNOS LULA .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1.</b>	<b>O Brasil dos anos 2000.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.</b>	<b>O combate à desigualdade.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3.</b>	<b>Os programas sociais: Luz para Todos e Territórios da Cidadania .....</b>	<b>34</b>
<b>3.3.1.</b>	<b>Programa Luz Para Todos.....</b>	<b>34</b>
<b>3.3.2.</b>	<b>Programa Territórios da Cidadania .....</b>	<b>41</b>
<b>4.</b>	<b>NAS ONDAS DO RÁDIO, NA TELA DA TEVÊ, NO MEIO DO POVO .....</b>	<b>48</b>
<b>4.1.</b>	<b>Das bandeiras deixadas pra trás: as políticas de comunicação .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.</b>	<b>Na comunicação que a gente se encontra.....</b>	<b>57</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>76</b>
<b>7.</b>	<b>ANEXO A – Lista dos territórios da cidadania por região .....</b>	<b>83</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o direito à comunicação no Brasil é muito marcado por ausências e domínios. A falta de uma regulamentação do setor das comunicações e a constituição de monopólios midiáticos hegemônicos são parte de um fervoroso debate que toma como foco a conturbada relação entre Estado, Setor Privado e Sociedade Civil.

Esse trabalho vai se inserir nesse contexto buscando colocar luz sob variáveis pouco observadas nos debates do campo da comunicação e tentando amplificar a ressonância do conceito do direito à comunicação, que até hoje não é conhecido nem pela ampla sociedade civil nem por áreas científicas próximas a da comunicação social. O objetivo central desse trabalho é estabelecer uma relação do combate à desigualdade social com o direito à comunicação, através de uma abordagem da atuação do governo Lula nessa questão.

O ponto de partida para o desenvolvimento da proposta, portanto, é uma análise da atuação dos governos Lula, de janeiro de 2003 a dezembro 2010, no âmbito da redução das disparidades. Oito anos de grandes mudanças na sociedade brasileira, principalmente pela mudança da visão e da vontade política do governo Federal sobre a questão.

Com a eleição de Lula da Silva, uma nova visão de país chega ao comando da nação e a estrutura social brasileira emerge como um debate essencial, tanto por quem agora era alçado à presidência do país, quanto pela própria sociedade civil, que politicamente elegeu um projeto de mudança social.

Dessa maneira, é imprescindível analisar o processo histórico de constituição desse país estratificado e de que maneira o Partido dos Trabalhadores (PT) chega ao poder. Entre os objetivos do trabalho está a análise de que país era aquele no início dos anos 2000 e como ele havia chegado àquele ponto.

No entanto, este trabalho também não pode deixar de lado as evidentes ausências em matéria de políticas para o setor. Este trabalho busca levantar esse debate de quais foram as lacunas deixadas e de que forma também se podem enxergar contribuições. Cabe também trazer a questão do percurso históricos da visão do Estado sobre a comunicação.

Com a análise dos programas Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) e o Programa Territórios da Cidadania, este trabalho traça mais um objetivo específico, que é o de investigar se os ganhos que programas sociais como esses trazem podem ser relacionados de alguma maneira com o direito à comunicação. Assim, os resultados trazidos por eles serão investigados e comparados com aspectos do âmbito comunicacional.

Por se tratarem de projetos nacionais, muitos mapas e tabelas com recortes municipais serão utilizados para localizar a atuação e possíveis ganhos obtidos com esses programas.

Dessa maneira, este trabalho inicia com uma análise da construção da desigualdade social no país através de um resgate histórico. Começando na colonização, se modificando com a industrialização por substituição de importações, se aprofundando no governo militar e se radicalizando nos anos 90 com o neoliberalismo, as disparidades fazem parte da formação do Brasil e se apresentou em diferentes projetos políticos e períodos históricos. Os aqui citados serão analisados no primeiro capítulo desse trabalho, buscando evidenciar os marcos que constroem as disparidades de um país marcado por privilégios sociais.

Nesse trabalho também é importante ressaltar a característica de aproximação dos processos históricos na região latino-americana. O debate regional é fundamental para a compreensão das bases e dos desenvolvimentos (sem uma visão determinista) dos países. Por isso, apesar desse trabalho analisar mais diretamente um caso brasileiro, ele terá como referência diversos autores latino-americanos.

Além da contextualização local, o primeiro capítulo desse trabalho vai buscar uma contextualização das comunicações na democracia. É reconhecido que a comunicação faz parte do processo democrático, mas é importante debater sobre quais marcos essa relação é feita, quais os pontos de contato entre democracia e comunicação e onde está presente uma dentro da outra.

Avançando sobre esse ponto, chega-se ao direito à comunicação. Recorrendo ao informe *Um Mundo Muitas Vozes*, da UNESCO (1983), esse conceito será resgatado e destrinchado. O documento, também chamado de relatório MacBride, teve um papel importante na tentativa de popularização desse direito e no entrelaçamento dele com a necessidade de uma Nova Ordem Mundial da Informação de Comunicação (NOMIC), que perpassa fatores sociais também. Dessa maneira, respaldado pelo MacBride, será abordada a questão social dentro da idealização e da formulação desse conceito.

A compreensão da ordem mundial desigual e o subdesenvolvimento fizeram parte das bases desse relatório lançado em 1980, segundo Duhalde e Alen (1999), e serão resgatadas para uma aplicação no caso brasileiro. A teoria da dependência e a da invasão cultural não podem ser ignoradas quando se fala em direito à comunicação. Por se pretender mais igualitário e equilibrado que seus antecessores – principalmente a liberdade de expressão –, a garantia desse direito e de uma nova ordem comunicacional perpassa obrigatoriamente por

um debate das desigualdades presentes não apenas nos fluxos comunicativos, como também na base das sociedades subdesenvolvidas, como é o caso do Brasil.

O direito a comunicação vai compreender que a comunicação é inerente ao ser humano e enxergar o processo comunicativo através de uma lógica bilateral, em que os sujeitos são tanto receptores quanto emissores, em um processo mais dialógico. A redução das assimetrias, do analfabetismo e o aumento da participação popular na tomada de decisões são fatores fundamentais para um equilíbrio não apenas nas sociedades que se propõem democráticas mas para um equilíbrio na comunicação.

Com essa base que aponta para as desigualdades sociais como danosas para o fluxo comunicacional e como fundantes no Brasil, esse trabalho vai avançar, no segundo capítulo, para a conjuntura nacional dos anos 2000, onde será feita uma abordagem sobre o clima social no país com a crise generalizada provocada pelos anos do neoliberalismo e a emergência de um processo de mudanças com a chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores à presidência da República.

Se embasando em autores como Theotonio dos Santos (2007) e Bernardo Kliksberg (2000), este trabalho vai abordar as feridas sociais deixadas pelo neoliberalismo, evidenciadas por uma marcada desilusão da população e pelo aparecimento de um sentimento de mudança social que atinge diversos países da América Latina nos novo milênio. O chamado giro à esquerda é um dos fatores que demonstra uma falência do modelo fundamentado pelo Consenso de Washington.

A partir daí, será debatida a questão da manutenção de uma hegemonia do neoliberalismo mesmo com insatisfações populares e insucessos econômicos. Também será trazida a questão da formulação de bases para uma resposta pós-neoliberal da “nova Era” que o novo governo propunha, com uma busca pela superação do projeto anterior através de uma nova agenda com fortes compromissos sociais.

Nesse sentido é essencial se discutir o combate à desigualdade por si só. Sobre qual desigualdade esse trabalho está se referenciando, quais os pilares desse processo de mudança de um ciclo histórico e quais as suas etapas. Cabe ainda debater sobre as transformações dentro do próprio governo nesses oito anos, com mudanças de visão e aprimoramentos nas ações, iniciadas com os fenômenos Fome Zero e Bolsa Família.

A partir de uma necessária visão multidimensional da desigualdade social com enfoque humanizado, como destaca Tereza Campello e Pablo Gentili (2017), este trabalho

buscará trazer diferentes ganhos sociais revelados no período de Lula e até mesmo seus reflexos nos anos seguintes, no período de Dilma Rousseff.

Para aprofundar a análise, passamos para um ponto crucial, que é a abordagem específica de dois programas sociais tocados durante o período. O primeiro, por ordem cronológica, é o programa Luz Para Todos, que surge logo no primeiro ano do governo, já o segundo, o Territórios da Cidadania, surge em meados do segundo mandato. Ambos focados no desenvolvimento rural, representam distintas visões de políticas sociais e diferentes momentos do governo. Para abordar essa questão, esse trabalho vai trazer pesquisas realizadas sobre os dois projetos a fim de demonstrar seus objetivos, seus resultados e suas abrangências.

O Luz Para Todos, que surge com o nobre objetivo de universalizar o acesso básico à energia elétrica, vai representar a mudança de paradigma proposta pelo governo inicialmente, com um explícito esforço de mudança de uma lógica excludente que ia além de uma simples vontade política, sendo relacionada com questões jurídicas e econômicas, que também se apresentavam de formas distintas – não era apenas necessário garantir o acesso à luz elétrica, mas garantir o acesso contínuo dela. Para tratar desse ponto serão apresentados mapas de exclusão elétrica, pesquisas de especialistas da área – tendo alguns deles feito parte da formulação do programa e da equipe de transição –, além de entrevista com o pesquisador Israel Bayma, que integrou a equipe de transição e atuou como coordenador nacional do Luz Para Todos na Amazônia.

O Territórios da Cidadania, por sua vez, vai representar um novo momento do governo Lula com uma nova visão para o Brasil Rural. O projeto surge com objetivo de aprofundar as conquistas até então obtidas e avançar no combate às desigualdade, através da integração de ações em 120 territórios da cidadania delimitados visando a garantia de direitos. A lógica de participação popular também vai se fazer bastante presente nesse processo, visando atender a demandas específicas da população naquelas localidades. Para abordar o programa, serão trazidos amplos debates sobre desenvolvimento rural e gestão social e mapas e tabelas que demonstram a grande amplitude do programa no território nacional, demonstrando uma estratégia de universalização de direitos.

No terceiro capítulo, o foco recairá sobre o entrelaçamento do projeto de combate às disparidades com a questão da comunicação. Inicialmente será feita uma análise sobre a atuação do governo no âmbito da comunicação. Alvo de muitas críticas e autocríticas essa questão é considerada por Murilo César Ramos (2018) e pelo próprio Lula um erro histórico do PT durante o período em que esteve na presidência. Na versão final do programa de

governo eleito em 2002, a questão foi deixada de lado, demonstrando logo de início uma falta de interesse em atuar no setor.

Dessa maneira, este trabalho vai buscar dar destaque a essa certa impotência na aplicação de políticas públicas que causassem o devido impacto na estrutura, principalmente com a ausência de um projeto de regulamentação dos meios de comunicação – que foi debatido, mas nunca apresentado ao Congresso Nacional. Será feita também uma análise do percurso histórico das políticas de comunicação no Brasil e algumas reflexões sobre pequenos avanços que o período pode ter trazido.

Além de algumas contribuições, será abordado o reconhecimento que o governo Federal fazia de que combater as desigualdades também poderia influenciar na esfera comunicacional.

Após essa contextualização, este trabalho pretende avançar para uma correlação mais direta entre os programas sociais analisados e o direito à comunicação. Buscando diálogo entre Paulo Freire (1985) e José Aguirre Alvis (2013), este capítulo vai abrir caminho para essa estabelecer uma relação entre esse direito e a estrutura social, retomando ainda o Relatório MacBride. É importante também destacar a restrição que a desigualdade social pode trazer ao excluir sujeitos da esfera pública e atuar pela deslegitimação destes como enunciadores.

A partir daí, serão destacadas reflexões de pesquisadores de diferentes áreas que abordaram a temática da comunicação em seus estudos sobre o Luz Para Todos e sobre o Territórios da Cidadania. Entre os debates emergentes, está a questão das possibilidades que a chegada da luz elétrica permite nesses lugares (com fatores esperados e inesperados), como o acesso à televisão nas casas e a ampliação de rádios comunitárias. Além do debate sobre as demandas comunicacionais (dentre inúmeras outras) que um projeto de desenvolvimento rural e social pode trazer, destacando uma interessante contribuição da Embrapa para o direito à comunicação em alguns dos territórios da cidadania.

Nesse momento, a questão do direito ao acesso à informação como uma das necessidades para a garantia do direito à comunicação vai aparecer, assim como a invisibilização que a mídia tradicional faz com regiões menos privilegiadas. Aparece a questão da comunicação cidadã, com a comunicação comunitária, a possibilidade de desenvolvimento atrelada à comunicação.

Cabe destacar que esse trabalho também fará alguns avanços temporais para o pós-Governo Lula, com o objetivo de abordar questões que vão surgir como reflexo dos processos

empreendidos entre 2003 e 2010. Os programas de desenvolvimento rural podem gerar resultados mais imediatos, mas também necessitam ser observados em médio e longo prazo. Sendo assim, algumas medidas que vão surgir durante o governo Dilma Rousseff serão reportadas nesse trabalho por ter a ver com o que foi adotado anteriormente.

Portanto, esse trabalho se justifica pela busca em trazer tanto a necessidade da valorização e da adoção do direito à comunicação como uma das bases da sociedade e da democracia no Brasil, quanto a importância de reconhecer que os impactos do combate à desigualdade na agenda nacional ultrapassam a lógica estritamente econômica. Em um momento de desmonte de políticas de Estado que atuem em prol de uma sociedade mais igualitária, é essencial a formulação de discussões que exponham os diversos reflexos que a atuação estatal no âmbito social pode gerar, atingindo até mesmo campos marcados por ausências de políticas focalizadas.



## 2. DESIGUALDADE, COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

Nesse primeiro capítulo será feito um levantamento teórico sobre três pontos essenciais para esse trabalho: a desigualdade social no Brasil, a relação da comunicação com a democracia e o direito à comunicação, que seria uma expressão da democracia na comunicação.

No primeiro ponto será trabalhada uma perspectiva primordialmente histórica, com um retrospecto do processo de construção da desigualdade no país, perpassando as marcas deixadas pela colonização, o processo de industrialização dos anos 30, o período da ditadura militar, a ascensão do neoliberalismo e sua falência enquanto projeto político. Além disso, um aspecto que é levado em conta nesse primeiro tópico é o papel do sindicalismo no combate à desigualdade – mais especificamente na questão da precarização do trabalho.

Nos dois tópicos seguintes a discussão se centra na relação da comunicação com a democracia, tanto no questão da comunicação enquanto necessidade democrática quanto no argumento de que ela precisa ser democratizada.

### 2.1. A desigualdade social no Brasil

O Brasil, assim como toda a América Latina, convive com uma marca muito forte da desigualdade social desde a colonização. Segundo a diretora de desenvolvimento social da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Laís Abramo (2017)<sup>3</sup>, apesar de importantes avanços realizados pelos países durante a primeira década e meia do século XXI, ela é ainda a região que apresenta a maior desigualdade entre pobres e ricos no mundo.

Ainda que seja considerado o mais industrializado do subcontinente – 9º com maior participação industrial no mundo – pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e possuir o 8º maior PIB do mundo segundo o Banco Mundial, o Brasil reflete muito essa realidade. Mesmo com os altos índices econômicos, o Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro mais recente<sup>4</sup> está abaixo de uma série de países da região, como Chile, Argentina, Uruguai, Barbados, Costa Rica, Panamá, Trindade e

---

<sup>3</sup> CEPAL: Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>>. Acesso em 20 nov. 2018.

<sup>4</sup> Nos anos 2000, tanto IDH quanto PIB cresceram. O IDH saltou de 0,649 para 0,755. Enquanto no PIB, o Brasil saltou da 13ª posição no mundo para a 9ª. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505\\_legado\\_pt\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru)>. Acesso em 10 mar. 2019.

Tobago, Antígua e Barbuda, Cuba, México e Venezuela. Segundo o PNUD, “o objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”<sup>5</sup>, explicitando as desigualdades.

Para Florestan Fernandes (1981), essa desigualdade é fruto, principalmente, do processo colonial, que manteve um desenvolvimento excludente, com um capitalismo dependente. O resultado foi:

Uma organização aristocrática, oligárquica ou plutocrática da sociedade [que] sempre concentrou extremamente a riqueza, o prestígio social e o poder em alguns estratos privilegiados. Em consequência, a institucionalização política do poder era realizada com a exclusão permanente do povo e o sacrifício consciente de um estilo democrático de vida (FERNANDES, 1981, p. 11).

A imposição do poder da civilização dominante baseada em privilégios sociais gerou uma descontinuidade e uma heterogeneidade tanto nos aspectos econômicos quanto sociais, como na composição da população e na organização das relações sociais (principalmente na questão da estratificação racial) (FERNANDES, 2018).

Além da dominação colonial, o processo de desenvolvimento brasileiro foi marcado por uma exclusão permanente da grande massa da população. Além das diferenças entre as regiões rurais e urbanas, a adoção do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) no século XX gerou um processo de expansão industrial que privilegiou a acumulação de riquezas por parte de uma burguesia nacional, em contraste à formação de uma classe operária precarizada (LÓPEZ; DIAZ PÉREZ, 1990).

Em avaliação feita pelo ministério do Planejamento em 1968 (IPEA, 1968), a industrialização brasileira não modificou a estrutura social vigente (ou seja, o modelo colonial) e acabou formando uma sociedade que não desenvolveu características econômicas, sociais e psicológicas modernas:

À diferença da industrialização dos países desenvolvidos, o processo de industrialização brasileiro não se deu paulatinamente e inserido dentro de um processo de transformação econômica geral, mas foi um fato súbito, que se justapôs à estrutura econômica-social preexistente, sem modificá-la inteiramente, dando origem a profundas diferenças setoriais e regionais que caracterizam a sociedade brasileira (IPEA, 1968, p. 13).

---

<sup>5</sup> PNUD Brasil. Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 10 mar. 2019.

Apesar do ministério do Planejamento de Costa e Silva criticar o modelo de desenvolvimento adotado até então, os militares no poder seguiram uma orientação econômica próxima ao desenvolvimentismo de Juscelino Kubistchek.

O golpe de 64, sob o ponto de vista estritamente econômico, não representou nenhuma mudança radical, sendo responsável pelo *aprimoramento e consolidação* do modelo implantado desde 1955 (MENDONÇA; FONTES, 1991, p. 21).

O chamado milagre econômico (1969 – 1973) – que apresentou taxas elevadas de crescimento da economia – foi baseado “na abundância de recursos no mercado financeiro internacional e no favorecimento da empresa multinacional da estrutura industrial do país” (MENDONÇA; FONTES, 1991, p. 53), com a garantia de *lucros mirabolantes* aos empresários. Segundo Mendonça e Fontes (1991), foi adotada uma política econômica de *arrocho salarial*, que limitou os aumentos de salários e desvinculou esse aumento do crescimento da inflação e que foi responsável por gerar uma precarização maior do trabalho. Essa medida ajudou a ampliar a concentração de renda e a desigualdade: “a estrutura da renda no Brasil já era concentrada na década de 60, com 20% dos mais ricos apropriando-se de 54% da renda nacional. [...] Passando, em 1976, para 67% da renda nacional” (MENDONÇA; FONTES, 1991, p. 32).

Toda essa ação na economia foi acompanhada de uma forte repressão do movimento sindical e de uma tentativa de burocratização e aparelhamento dos sindicatos. Isso limitou a atuação dos sindicalistas, que haviam tido uma relevante atuação na garantia de direitos nos anos de Getúlio Vargas, quando o sindicalismo ganhou corpo e conquistou a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Os anos de milagre já haviam desgastado os trabalhadores, mas a chegada de uma forte recessão em 1974 – nesse ano o salário mínimo valia quase a metade do que valia em 1940 – fez a classe operária se reorganizar e se tornar uma das principais forças na redemocratização do Estado Brasileiro nos anos 80. Como forma de impulsionar uma reestruturação do movimento sindical, surge o Novo Sindicalismo.

Esse movimento, que tinha Luís Inácio Lula da Silva como um de seus principais líderes, se baseava, segundo Santana (1998), em uma nova forma de luta sindical, com um protagonismo maior das bases, uma maior autonomia e uma militância independente do Estado. Devido à forte aproximação estrutural com o Estado e à repressão dos militares, o

sindicalismo tradicional (com os trabalhistas do PTB e os comunistas do PCB) teve dificuldade em combater a precarização do trabalho nos chamados anos de chumbo.

Para Lincoln Secco (2011), essa nova visão do movimento sindical, responsável por grandes greves que sacudiram o Brasil na lenta e gradual redemocratização, foi essencial no processo formação do Partido dos Trabalhadores. Segundo Secco (2011), o PT teve seis fontes principais, mas a relevância do Novo Sindicalismo é tão marcante que Lula foi o primeiro presidente do partido.

Apesar da relevância que o operariado teve na volta da democracia, a redemocratização brasileira não trouxe ares tão renovadores na questão da desigualdade social. Como defende Torre (1998), o fim da ditadura, tanto no Brasil quanto em outros países latino-americanos, resultou em governos frágeis que não conseguiram estabilizar a economia por meio de suas políticas heterodoxas – que seriam mais aceitáveis naquele momento político por trazer menos *danos* à população em geral. Essa definição pode ser encaixada no governo de José Sarney, que chegou ao poder após a morte de Tancredo Neves e que conviveu com uma constante hiperinflação.

O momento inicial de volta à democracia, portanto, não foi capaz de trazer políticas que pudessem mudar a situação da desigualdade no país.

O processo de transição democrática se esgotava assim sem ter democratizado o poder econômico no Brasil. Não se democratizou o sistema bancário, nem os meios de comunicação, nem a propriedade da terra, nem as grandes estruturas industriais e comerciais. O fim da ditadura não representou a democratização da sociedade brasileira. O país continuou sendo o mais desigual do continente, um dos mais desiguais do mundo (SADER, 2013, p. 138).

As desilusões provocadas pela inconsistência programática e a falta de alternativas ao fracasso econômico promovido por anos de ditadura militar fazem com que o neoliberalismo ganhe força no Brasil (TORRE, 1998). Essa doutrina, inaugurada em meados dos anos 40 por Friedrich Hayek e Milton Friedman contra o Estado de bem-estar social, começou a se expandir após a crise dos anos 70 na Europa e nos EUA e buscava a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira e a redução do tamanho e papel do Estado (NEGRÃO, 1996). Segundo Perry Anderson (1995), a desigualdade era vista como benéfica para os seguidores da receita, que tinha como base:

Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta

suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas (ANDERSON, 1995, p. 3).

Criado com base na sociedade europeia, o neoliberalismo se expandiu e chegou na América Latina. Embora tenham sido realizadas outras experiências antes disso (como no Chile da junta militar comandada pelo general Augusto Pinochet, assessorado pela Escola de Chicago, de Friedman), o marco para essa importação é o chamado Consenso de Washington, de 1989. Esse intitulado consenso se tratava de uma lista de 10 conclusões acerca das reformas necessárias para a região formuladas em uma conferência promovida pelo Instituto para Economia Internacional, com a participação de diversos economistas liberais latino-americanos, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Negrão (1996), embora inicialmente as conclusões expostas tivessem um caráter mais acadêmico, elas acabaram se tornando uma espécie de receituário para a América Latina – principalmente com a adoção desses pontos como prerrogativas para a concessão de crédito por parte de agências internacionais. Estas eram:

- 1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos a arrecadação, eliminando o déficit público;
- 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
- 4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
- 5) taxa de cambio competitiva;
- 6) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação, visando impulsionar a globalização da economia;
- 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;
- 8) privatização, com a venda de empresas estatais;
- 9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
- e 10) propriedade intelectual (NEGRÃO, 1996, p. 4).

Sob essa orientação, o neoliberalismo na América Latina adotaria o Modelo Liberal Periférico que traria consigo reformas estruturais e seria “caracterizado pela adoção das medidas neoliberais e pela forte dependência frente ao mercado externo e ao fluxo internacional de capitais” (ALVES, 2017, p. 15).

No Brasil, o primeiro grande triunfo da doutrina veio com a vitória eleitoral de Fernando Collor de Mello, em 1989, sobre Lula. Naquele momento, as elites e empresariado brasileiro aderiam massivamente àquela ideologia e, com Collor e suas privatizações, “o Brasil abriu sua economia para o capital estrangeiro e o mercado passou a ser o grande agente organizador da Nação” (NEGRÃO, 1996, p. 7).

O impeachment do presidente trouxe um abalo aos planos dos seguidores de Hayek e Friedman, que logo teria uma importante reviravolta com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder, em 1995. Segundo Antunes (2005), o neoliberalismo encontrava em Cardoso uma nova racionalidade após o modelo aventureiro de Collor. Os principais objetivos do novo governo eram “a estabilidade de preços, a redução gradativa do papel do Estado na economia e a expansão da abertura comercial e financeira” (ALVES, 2017, p. 21).

O “remédio amargo”<sup>6</sup> prometido por Cardoso em sua eleição não trouxe uma cura para a crise econômica e acentuou as disparidades.

Fato é que o modelo de ajuste estrutural gerou uma perceptível contradição entre a política de estabilização adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país. O modelo liberal periférico gerou não só desemprego como reduziu o impacto dos programas governamentais de criação de oportunidades de emprego e renda (ALVES, 2017, p. 24).

Para Antunes (2005), o país da Era FHC era um país socialmente devastado, desindustrializado e submisso ao sistema financeiro. Amélia Cohn, ao analisar as políticas na área social, avalia que “a gestão econômica governamental produziu um quadro de recessão econômica e rebateu sobre a questão social de modo dramático” (COHN, 1999, p. 184).

As reformas estruturais da década de 90 promovidas na América Latina aumentaram as desigualdades sociais na região, em particular no Brasil. Este é o país da região que apresenta as maiores disparidades regionais e os maiores índices de concentração de renda (COHN, 1999, p. 194).

Cohn ainda afirma que, apesar do governo ter implementado alguns programas sociais, a questão social foi colocada no segundo plano tanto da economia quanto da política. Esse fator ela considera uma contradição entre a forma em que ele se comprometeu com uma política de ajuste e de estabilização econômica e a falta de vigor na promoção de “políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país” (COHN, 1999, p. 184).

---

<sup>6</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. FHC assume e não descarta usar "remédio amargo". **Folha:** 02 jan. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc02019902.htm>>. Acesso em 17 mar. 2019.

Além disso, destaca que a política social de Fernando Henrique Cardoso teve centralidade no combate à *pobreza*, sem enfrentar diretamente a *desigualdade*. Cohn sustenta que essa dimensão não dá conta da situação do país e destaca que o foco, tanto do governo quanto de outras forças política, deveria mudar para poder dar conta das complexidades sociais do país – agravadas com o período neoliberal.

Cabe sublinhar que enquanto a *pobreza* é disputada, o mesmo não ocorre com a *desigualdade*, uma vez que esta implica necessariamente em mecanismos diretos ou indiretos de redistribuição de renda. E, se continuar a prevalecer essa forma de atuação das elites políticas – dos mais diferentes matizes político-ideológicos – as políticas e programas sociais no país estarão condenados aos limites estreitos da concepção de políticas para o alívio da pobreza, ao invés de estarem voltados para a superação da pobreza (COHN, 1999, p. 194).

Para além da construção material histórica da desigualdade no Brasil, Jessé Souza (2009) enxerga também uma questão ideológica. A manutenção das disparidades é feita (e, em certa medida, aceita) com o auxílio de uma *ideologia do mérito*, embasada em um liberalismo burguês patrimonialista<sup>7</sup>, “um tipo de liberalismo mesquinho e redutor, que sob a aparência de ‘crítica social’ reproduz, na verdade, um consenso social responsável por uma das mais injustas e perversas sociedades do planeta” (SOUZA, 2009, p. 72). Essa ideologia vai separar o indivíduo da sociedade e vai ser responsável por estabelecer um imaginário social de que a condição de *ralé*<sup>8</sup> é fruto da própria sorte, e não de um sistema constitutivamente desigual.

Esse ideário vai ser usado para invisibilizar e até justificar as disparidades e explica, em certa maneira, a ausência de grandes esforços no combate às desigualdades. Esse *esquecimento* “é o que permite a celebração do mérito individual, que em última análise justifica e legitima todo tipo de privilégio em condições modernas” (SOUZA, 2009, p. 43).

Foi a ausência, até nossos dias, de qualquer preocupação efetiva com a remissão desse exército de párias e desclassificados sociais que é a verdadeira causa de um conflito social tão mal compreendido (SOUZA, 2009, p. 403).

---

<sup>7</sup> “No Brasil, o liberalismo tem um sentido e um lugar preciso. E é aqui que o tema do patrimonialismo se junta de modo carnal à forma peculiar que o liberalismo assume entre nós. Como Florestan Fernandes explica, talvez melhor que qualquer outro, o liberalismo sempre foi no Brasil o ideário do mercado em expansão e das classes que ganham com essa mesma expansão” (SOUZA, 2009, p. 69).

<sup>8</sup> Jessé Souza define *ralé* como uma classe social “não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, *esse é o aspecto fundamental*, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação” (SOUZA, 2009, p. 21). Segundo o autor, essa designação não foi criada para “‘ofender’ essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político” (SOUZA, 2009, p. 21).

Sem essa noção cultural, a análise sobre a desigualdade e os sujeitos postos à margem não é completa. Souza reforça essa questão quando trata da constituição de classe no Brasil, que, para ele, não pode ser vista apenas sob um aspecto econômico.

O “esquecimento” da “classe social”, como segredo mais bem guardado da ideologia do senso comum, só pode ser adequadamente compreendido se separarmos cuidadosamente o conceito de classe social como fonte de todas as heranças simbólicas, valorativas, morais e existenciais que se passam de pais a filhos por laços de afeto, do conceito meramente econômico de classe como acesso a dada “renda” (SOUZA, 2009, p. 44).

A mudança na questão da desigualdade, portanto, só poderia aparecer com uma mudança em um pacto social ou com a decadência do “esquecimento” – ou seja, a visibilização das disparidades –, fato que, segundo Kliksberg (2000) vai acontecer com a aplicação do modelo neoliberal e que vai abrir caminhos para um novo momento social.

## 2.2. O papel da comunicação na democracia

Antes de chegar propriamente à questão do direito à comunicação é necessário fazer uma reflexão sobre a comunicação dentro de um modelo democrático. A definição de democracia não possui grandes consensos, mas é possível estabelecer alguns marcos. Segundo Chauí (2008), a democracia não deve ser enxergada apenas como um *regime político* – por essa noção esvaziar a questão social.

Essa definição da democracia significa, em primeiro lugar, que a liberdade se reduz à competição econômica da chamada “livre iniciativa” e à competição política entre partidos que disputam eleições. [...] A democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais (CHAUI, 2008, p. 67).

Para Chauí, há na prática democrática uma profundidade e uma verdade que ultrapassa o que o liberalismo deixa perceber. Por isso, ela sustenta uma noção ampliada, enquanto *forma geral de uma sociedade*. Sob essa perspectiva, Chauí define democracia como:

Forma sócio-política definida pelo princípio da **isonomia** (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da **isegoria** (direito de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público), tendo como base a afirmação de que todos são iguais porque livres. [...] Que busca enfrentar as dificuldades [...] conciliando o princípio da igualdade e da liberdade e a existência real das desigualdades, bem como o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais



introduzindo, para isso, a ideia dos direitos (econômicos, sociais, políticos e culturais). Graças aos direitos, os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar *novos direitos* (CHAUÍ, 2008, p. 67-68; grifos nossos, grifo do autor).

Com base nos preceitos de isonomia e isegoria, a comunicação ocupa um papel importante na consolidação democrática. Como define, “a cidadania democrática exige que os cidadãos estejam informados para que possam opinar e intervir politicamente” (CHAUÍ, 2017, p. 22). Para De Lima e Guimarães (2013), “a política nos regimes democráticos é (ou deveria ser) uma atividade eminentemente pública e visível. É a mídia – e somente ela – que tem o poder de definir o que é público no mundo contemporâneo” (DE LIMA; GUIMARÃES, 2013, p. 12).

Em uma sociedade contemporânea, midiaticizada, a comunicação tem um papel ainda mais relevante para a construção de sentidos, de discursos e de narrativas do que já teve no passado. Voltmer (2013), ao analisar diretamente o papel dos meios, considera a mídia parte indispensável para uma democracia viável. Para ela, é impossível pensar em democracia sem uma imprensa livre e sem o direito de se expressar em público (VOLTMER, 2013).

Essa consideração é feita se afastando de uma definição exata sobre democracia e considerando que há uma elasticidade na aplicação, principalmente para as regiões fora do eixo Estados Unidos-Europa, onde a democracia liberal foi forjada.

Conceitos abstratos [...] significam diferentes coisas em diferentes culturas e contextos sociais. Assim, os significados e as práticas democráticas são constantemente reconstruídos e renegociados sob a luz de experiências e crenças das pessoas que participam na democracia (VOLTMER, 2013, p. 12, tradução nossa<sup>9</sup>).

Nesse sentido, destaca que o papel democrático, não é exatamente uma essência dos meios de comunicação e que acabam sendo necessárias condições que possibilitem o cumprimento dessa função – uma regulação. “A mídia tem um papel democrático a cumprir e isso legitima uma expectativa de cumprimento de alguns critérios normativos” (VOLTMER, 2013, p. 16, tradução nossa<sup>10</sup>).

---

<sup>9</sup> No original: *Abstract concepts [...] mean diferente things in different cultural and political contexts. Thus, the meaning and practices of democracy are constantly reconstructed and renegotiated in the light of the experiences and beliefs of the people who participate in the democratic enterprise.*

<sup>10</sup> No original: *The media do have a democratic role to play and that it is legitimate to expect them to meet certain normative standards.*

Voltmer (2013) também avalia que os meios possuem uma forte atuação em processos de democratização e de transição, tanto enquanto tecnologia (ou estrutura), possibilitando a comunicação entre diferentes cidadãos, quanto como agentes, exercendo a tarefa de comunicadores por si só.

Para Guareschi (2007), a comunicação hoje em dia constrói um novo *ambiente social*, com uma crescente e ininterrupta extensão da mídia no espaço social, passando a ter uma importante atuação na formulação da realidade. Guareschi define essa relação em quatro pontos:

[1] A comunicação, hoje, constrói a realidade. É difícil definir o que seja realidade. Entendemos por realidade aqui o que existe, o que tem valor, o que traz as respostas, o que legitima e dá densidade significativa ao nosso cotidiano. Desse modo, hoje algo passa a existir ou deixa de existir, sociologicamente falando, se é midiado, ou não. [...] Algum fato nos dias de hoje existe, ou deixa de existir, se é ou não veiculado pelos meios de comunicação. A mídia tem, na contemporaneidade, o poder de instituir o que é ou não real, existente. [...] [2] A mídia não só diz o que existe e, conseqüentemente, o que não existe, por não ser veiculado, mas dá uma conotação valorativa à realidade existente. [...] O que está na mídia não é só, então, o existente, mas contém igualmente algo de positivo. [...] [3] A mídia, hoje, coloca a agenda de discussão. Isto é, ao redor de 80% dos temas e assuntos que são falados no trânsito, no trabalho, em casa e nos encontros sociais são colocados em discussão pela mídia. Neste sentido, ela determina, até certo ponto, o que deve ser falado e discutido. [...] [4] Nos dias de hoje, contudo, principalmente a partir dos últimos 30 anos, pode-se dizer que existe um novo personagem dentro de casa, que está presente em nossas vidas e com quem nós mais estamos em contato. A média de horas diárias que o brasileiro fica diante da TV, por exemplo, é de 4. [...] Se examinarmos as características de tal personagem, constatamos que ele é praticamente o único que fala; estabelece com os interlocutores uma comunicação vertical, de cima para baixo (GUARESCHI, 2007, p. 9-11).

A partir dessas afirmações, Guareschi faz um paralelo com a realidade do Brasil. Para ele, há uma ausência do caráter democrático na comunicação brasileira, tomando como base cinco valores: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade.

Igualdade: todas as pessoas, nessa sociedade, são fundamentalmente iguais no que se refere à dignidade fundamental da pessoa, que é igualmente sujeita de direitos e deveres; Diversidade: na igualdade fundamental dos membros é necessário respeitar as diferenças que constituem e singularizam os diversos membros dessa sociedade; Participação: numa sociedade, todos são sujeitos de direitos e deveres. Sendo sujeitos, devem ter voz e vez, ter a oportunidade de poder se manifestar e contribuir na construção dessa sociedade comum. Ninguém quer de graça nem a liberdade, nem a igualdade. Tudo isso tem de ser construído com a participação de todos; Solidariedade: todos os valores acima têm de ser permeados pelo sentimento e pela emoção de ser solidário. A solidariedade é a emoção mais forte que a humanidade pode viver e

experimental; Liberdade: é uma conquista diária, através da participação conjunta. Nunca posso ser totalmente livre se o irmão ou a irmã, a quem devo ser solidário, sofre restrições básicas em sua humanidade. A plena liberdade só é conseguida quando todos os direitos são respeitados (GUARESCHI, 2007, p. 12-13).

O principal valor enfatizado pelo autor se trata da participação e nisso ele se refere principalmente à concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos, que acaba por ferir esse valor em dois níveis: participação no planejamento e participação nos resultados. A exclusão nos resultados acaba por ser reflexo da má distribuição de renda no Brasil, enquanto a ausência de participação no planejamento afeta diretamente a comunicação enquanto instrumento democrático, por ser através desse nível que poderiam se “instituir grandes debates nacionais onde todos, organizadamente, fossem convocados a apresentar seu projeto e discutir a maneira de construir a sociedade democraticamente” (GUARESCHI, 2007, p. 14).

Chauí (2017) também vai questionar a estrutura comunicacional brasileira, afirmando que o poder econômico e o poder ideológico rompem com os princípios de isonomia e isegoria por ela destacados. Isso seria feito tanto pela concentração oligárquica, quanto por uma “ideologia da competência”, em que atribui valor a intervenções de alguns sujeitos na comunicação em detrimento da população em geral, através de “manipulação e intimidação social e cultural”.

A ideologia da competência pode ser resumida da seguinte maneira: não é qualquer um que pode em qualquer lugar e em qualquer ocasião dizer qualquer coisa a qualquer outro. O discurso competente determina de antemão quem tem o direito de falar e quem deve ouvir, assim como predetermina os lugares e as circunstâncias em que é permitido falar e ouvir. [...] A ideologia da competência institui a divisão social entre os competentes, que sabem e por isso mandam, e os incompetentes, que não sabem e por isso obedecem (CHAUÍ, 2017, p. 23).

Essa situação se agrava pela preponderância do espaço privado sobre espaço público no Brasil, com clientelismos e coronelismos como exemplos dessa “confusão”, que, segundo Chauí, foi agravada no neoliberalismo. A redução do espaço público acontece pela “eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados da classe dominante” (CHAUÍ, 2017, p. 21). Essa questão poder ser observada por dois aspectos principais:

(1) a destruição da discussão e do debate públicos sobre projetos e programas de governo e sobre as leis, destruição produzida pelo surgimento do marketing político, sob os efeitos da ideologia pós-moderna, que aceita a

submissão da política aos procedimentos da sociedade de consumo e de espetáculo. O marketing político busca vender a imagem do político e reduzir o cidadão à figura privada do consumidor. [...] A privatização das figuras do político e do cidadão privatiza o espaço público; (2) a transformação da política em uma questão técnica que deve ficar nas mãos de especialistas competentes, cabendo aos cidadãos reconhecer a própria incompetência, confiar na competência dos técnicos e reduzir a participação política ao momento do voto nas eleições (CHAUÍ, 2017, p. 21).

Em meio a essa questão de mídia e democracia, emerge o debate da democratização dos meios e do direito à comunicação.

### 2.3. Direito à comunicação

O direito à comunicação é fruto direto dos debates sobre concentração da mídia, subdesenvolvimento, periferia e dependência. O conceito foi conhecido internacionalmente em 1980, quando o terceiro-mundismo ganhava grande relevância no cenário internacional – dominado pelo embate entre norte-americanos e soviéticos –, após uma sequência de esforços da UNESCO em tratar da questão da comunicação.

Segundo Barreto (2006), a trajetória da UNESCO nesse campo começa em 1960, com estudos estatísticos sobre comunicação em massa que vão originar uma *teoria desenvolvimentista* ou *de modernização*. A partir daí, a questão foi se desenvolvendo e a teoria da dependência foi um dos marcos teóricos mais relevantes para o trabalho da organização, “em que se acreditava que o modelo de comunicação ‘desarrollado’ gerava dependência, e que o subdesenvolvimento da periferia era pré-requisito para o desenvolvimento do centro hegemônico” (BARRETO, 2006, p. 16).

A teoria da dependência toma por base que o “atraso dos países periféricos não é consequência da obsolescência de suas estruturas produtivas e suas questões culturais, mas da obediência à divisão internacional do trabalho imposta pelo modelo capitalista” (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 169, tradução nossa<sup>11</sup>). A transnacionalização de companhias é um dos pontos mais destacados pelos dependentistas, que avaliam que isso se refletiu no campo da comunicação com grandes empresas garantindo o controle de equipamentos tecnológicos, de armazenamento e de transmissão de dados, com objetivo de encobrir a desigualdade na distribuição econômica (DUHALDE; ALEN, 1999).

---

<sup>11</sup> No original: *El atraso de los países periféricos no era consecuencia de la obsolescencia de sus estructuras productivas y sus pautas culturales sino que obedecía a la división internacional del trabajo impuesta por el modelo capitalista.*

Duhalde e Alen (1999) também vão chamar atenção para o debate da invasão cultural, suscitado por Paulo Freire em 1968 no clássico *Pedagogia do Oprimido*, na avaliação dos problemas da comunicação feita pela UNESCO. Segundo Freire, “a invasão cultural é a penetração que fazem os invasores no contexto cultural dos invadidos, impondo a estes sua visão do mundo, enquanto lhes freiam a criatividade, ao inibirem sua expansão” (FREIRE, 2018, p. 205). Esse processo serviria para a manutenção da opressão e geraria um impedimento ao desenvolvimento. Segundo Muraro (1987), nas comunicações essa questão se reflete pela participação de grandes transnacionais nas indústrias culturais latino-americanas, moldando um modelo comunicacional inspirado nos ideais norte-americanos e europeus. No Brasil, o autor atribui essa transnacionalização ao fracasso do desenvolvimentismo dos anos 50, que vai seguir sendo aplicado pelos militares.

Com esses dois debates em cena e com objetivo de avançar nas discussões iniciadas nos anos 50, a UNESCO vai criar, em 1977, a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Coordenada por Sean MacBride, ela tinha como “direções principais”:

a) estudar a situação atual em matéria de comunicação e informação e determinar quais são os problemas que requerem uma ação nova no plano nacional e um enfoque global e coeso no internacional. Ao analisar o estado da comunicação no mundo atual, e em particular a totalidade dos problemas da informação, deverá levar em conta a diversidade das condições socioeconômicas, dos níveis e dos tipos de desenvolvimento; b) dedicar atenção especial aos problemas relativos à circulação livre e equilibrada da informação no mundo, assim como às necessidades específicas dos países em desenvolvimento, em conformidade com as decisões da Conferência Geral; c) analisar os problemas da comunicação, nos seus diversos aspectos, em relação às perspectivas do estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional, e das iniciativas pertinentes para facilitar a instauração de uma ‘nova ordem mundial da informação’; d) definir o papel que poderia desempenhar a comunicação para conseguir com que a opinião pública chegasse a perceber claramente os grandes problemas que se colocam para o mundo, sensibilizá-la quanto a esses problemas e contribuir para resolvê-los progressivamente, mediante uma ação coesa, nos planos nacional e internacional (UNESCO, 1983, p. 68).

A partir dessas orientações, foi produzido o informe *Um Mundo Muitas Vozes*, também conhecido como *Relatório MacBride*, em fevereiro de 1980. Segundo Duhalde e Alen (1999), esse documento vai apontar a necessidade de ampliar o acesso e a participação na comunicação e de se conformar uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) para superar o modelo aceito até então que resultava insuficiente e injusto (DUHALDE; ALEN, 1999).

A ideia de que hoje é preciso uma nova ordem mundial da comunicação parte da convicção de que a informação e a comunicação constituem um elemento essencial das relações internacionais em todos os campos e, principalmente, para o estabelecimento de um novo sistema baseado no princípio da igualdade de direitos, na independência e no livre desenvolvimento dos países e dos povos. [...] Num certo sentido, o desenvolvimento e a comunicação se baseiam nos mesmos princípios (UNESCO, 1983, p. 62).

Para alcançar uma nova ordem seria necessário uma democratização da junto de uma nova visão sobre os meios. Como destaca Chalini Barros (2014), Robert White (1985)<sup>12</sup>, que crê que há uma enorme vagueza quando se fala em democratização das comunicações, estabelece seis características que devem ser consideradas nesse processo:

1) o direito de contribuir no processo de construção da verdade cultural pública (a democratização da comunicação tem como um de seus principais aspectos a garantia de acesso a toda informação que seja necessária às carências humanas básicas tais como educação, saúde, desenvolvimento pessoal etc.); 2) a expressão do direito à comunicação em âmbitos institucional, estrutural e social (refere-se ao privilégio de comunicar que está concentrado nas mãos de profissionais orientados por seus questionáveis “valores-notícia”); 3) participação nas tomadas de decisão políticas e administrativas referentes à mídia massiva como um direito do cidadão (trata-se da contraposição que existe entre a necessidade de se ampliar a participação da sociedade nas políticas relacionadas aos meios de comunicação, especialmente os do sistema público, e a dinâmica de eficiência dos negócios que acaba prevalecendo nas rotinas produtivas das empresas de comunicação); 4) a busca do equilíbrio entre as definições de propriedade pública, legislação pública e tradição em política pública que encoraja um espaço de diálogo cultural entre uma ampla diversidade de interesses; 5) uma nova filosofia pública de comunicação (refere-se a valores culturais que estruturam a sociedade em diversos níveis); 6) a estruturação de uma teoria normativa a ser compartilhada com a sociedade (BARROS, 2014, p. 72).

Um dos pilares da NOMIC proposta pelos especialistas da Comissão da UNESCO e que seria um caminho para a democratização dos meios é o chamado direito à comunicação, cujo fundamento é “a ideia ética ou humanista de que existe a responsabilidade de garantir uma distribuição mundial mais justa dos recursos necessários para que a comunicação seja possível” (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 93, tradução nossa<sup>13</sup>). Esse direito foi enunciado pela primeira vez em 1969, pelo jurista Jean D’Arcy, da ONU, e se orienta pela natureza da pessoa humana como *ser comunicador* e da necessidade humana da comunicação:

---

<sup>12</sup> WHITE, Robert A. Democratization of communication as a social movement process. In: LEE, Philip (org.). The democratization of communication. University of Wales Press, 1995

<sup>13</sup> No original: *La idea ética o humanista de que existe la responsabilidad de garantizar una distribución mundial más justa de los recursos necesarios para que la comunicación resulte posible.*

Chegará um dia em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá que abarcar um direito mais amplo que o direito do indivíduo à informação, formulado pela primeira vez há vinte e um anos no artigo 19. Esse direito é o direito que tem o indivíduo a se comunicar (D'ARCY *apud* DUHALDE; ALEN, 1999, p. 94, tradução nossa<sup>14</sup>).

Ruiz (2007) reforça essa ideia ao colocar a comunicação como pedra fundamental para a incorporação do ser humano à sociedade.

É a faculdade da comunicação que permite a incorporação do recém-nascido ao seu entorno social. [...] A comunicação deriva de um **direito natural** de todo indivíduo para sua incorporação social que supõe – inevitavelmente – também uma inserção de caráter político. A comunicação, então, se converte em um direito inato, social e político, para toda pessoa, sem exceção (RUIZ, 2007, p. 51, tradução nossa<sup>15</sup>).

Apesar das considerações que o Relatório MacBride faz sobre o direito à comunicação, a primeira formulação jurídica sobre ele só viria em setembro de 1980 – sete meses depois do Informe –, em um grupo de trabalho criado pela UNESCO com essa tarefa específica:

Todo indivíduo tem direito a se comunicar. A comunicação é um processo social fundamental, que permite aos indivíduos e às comunidades realizar um intercâmbio de informação e de opinião. É uma necessidade humana básica e o fundamento mesmo de toda organização social. Os sujeitos do direito a se comunicar são os indivíduos e as comunidades que compõem (UNESCO *apud* DUHALDE; ALEN, 1999, p. 95, tradução nossa<sup>16</sup>).

Esse novo direito traz consigo novas perspectivas no fluxo da comunicação, ampliando os marcos estabelecidos anteriormente com a liberdade de expressão e o direito ao acesso à informação, consagrados na Declaração Universal de Direitos Humanos. “Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantém um diálogo democrático e equilibrado” (UNESCO, 1983, p. 287).

---

<sup>14</sup> No original: *Llegará un día en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que abarcar un derecho más amplio que el del individuo a la información, formulado por primera vez hace más de veintinueve años en el artículo 19. Ese derecho es el derecho que tiene el individuo a comunicar.*

<sup>15</sup> No original: *Es la facultad de comunicación la que permite la incorporación del recién nacido a su entorno social. [...] La comunicación deriva en derecho natural de todo individuo para su incorporación social que supone –inevitavelmente– también una inserción de carácter político. La comunicación, entonces, se convierte en derecho innato, social y político, para toda persona, sin excepción.*

<sup>16</sup> No original: *Todo individuo tiene derecho a comunicar. La comunicación es un proceso social fundamental, que permite a los individuos y a las comunidades proceder a un intercambio de información y de opiniones. Es una necesidad humana básica y el fundamento mismo de toda organización social. Los sujetos del derecho a comunicar son los individuos y las comunidades que componen.*

O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam, independentemente de que fossem políticos, econômicos, sociais ou religiosos, e que tentavam impedir a comunicação. Graças apenas a alguns esforços fervorosos e infatigáveis, os povos conseguiram a liberdade da palavra, de imprensa e de informação. Hoje em dia, prossegue a luta por entender os direitos humanos e conseguir com que o mundo das comunicações seja mais democrático que agora. Mas, na atual fase de luta, intervêm novos aspectos do conceito fundamental de liberdade. A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidade de acesso e participação dão nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado. A ideia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a “livre-circulação” a um nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos trinta anos (UNESCO, 1983, p. 287).

O diferencial, portanto, é a ampliação do direito à informação, com uma perspectiva bilateral, ou seja, não apenas entender a comunicação como um fluxo unidirecional – buscar, dar e receber –, mas como um processo dialógico, em que o a pessoa deve poder falar, ser vista e ser ouvida.

A ideia de direito à comunicação surge, justamente, como complemento ao conceito liberal de liberdade de expressão, consagrando, no linguajar jurídico, demandas por uma maior descentralização do acesso e do poder sobre os meios de comunicação de massa (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 71).

Na projeção desse direito, que reconhece o ser humano como um comunicador nato por natureza, há a exigência de um equilíbrio e uma pluralidade informativa para que a comunicação cumpra seis funções: informação; socialização; motivação; debate e diálogo; educação; promoção cultural; distração; e integração (UNESCO, 1983).

Esse relatório considera que no processo de democratização da comunicação existem diversas variáveis. Além da nova visão sobre o fluxo comunicacional, e de um trabalho pela redução da concentração nos meios e pela ampliação da pluralidade, o informe evidencia, segundo Duhalde e Alen (1999), a necessidade de se gerar uma nova ordem econômica, destacando principalmente, o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais.

Naturalmente, a comunicação esbarra em diversas dificuldades, obstáculos, e resistências. [...] A comunicação é inevitavelmente um reflexo da natureza da sociedade em que atua, que se pode caracterizar pela falta de democracia. Assim, as diferenças na distribuição das riquezas criam disparidades entre os que estão bem munidos e os que carecem delas, em matéria de comunicação. A separação entre uma minoria cultural e algumas massas analfabetas ou semianalfabetas é uma separação entre ricos e pobres em matéria de



informação, e um sistema político que não seja democrático só pode trazer efeitos desfavoráveis no plano da comunicação (UNESCO, 1983, p. 278).

Dessa maneira, a garantia de uma comunicação democrática também perpassa outros aspectos, como a redução das assimetrias, do analfabetismo e o aumento da participação da população na tomada de decisões. O relatório faz de forma evidente um chamado pelo combate às desigualdades sociais, destacando que elas “aumentam devido à falta de decisões políticas adequadas, à incompetência administrativa, ou à inexistência de recursos econômicos” (UNESCO, 1983, p. 204).

Entre os desafios diretamente ligados a isso está a exclusão do acesso aos meios: “a exclusão dos meios de comunicação ordinários de certas categorias subprivilegiadas da população de um país constitui um problema capital” (UNESCO, 1983, p. 280).

Democratizar a comunicação é ainda uma tarefa pendente no continente e a falta de políticas de comunicação materializa-se no desenraizamento dos povos, em uma visão parcialista, refletida no imaginário coletivo. Enquanto os meios de comunicação de massa não retratarem a realidade tal como ela é, a dominação demais de cinco séculos, econômica-política-cultural-midiática, continuará (BARRETO, 2006, p. 92).

Após toda uma contextualização dos problemas da comunicação e da estrutura desigual, o informe apresenta vinte sugestões gerais, com 82 orientações específicas, a serem seguidas para a construção da NOMIC, tanto no plano nacional quanto no internacional. Para não destrinchar todas, destaco quatro delas:

[1] Todos os indivíduos e todos os povos, coletivamente, têm o direito de aspirar a uma vida melhor. Qualquer que seja a maneira de conceber tal melhoria, deve garantir um mínimo social tanto no plano nacional quanto no plano mundial. Semelhante objetivo supõe o fortalecimento da capacidade em todas as suas formas e a **eliminação das desigualdades escandalosas** que podem ameaçar a harmonia social, e até mesmo a paz internacional. A partir de uma situação de penúria e de dependência, deve-se progredir constantemente para a autodependência e para a maior igualdade. **Como a comunicação está relacionada com todos os aspectos da vida, torna-se, evidentemente, de máxima importância reduzir com rapidez e nivelar progressivamente as grandes disparidades que subsistem.** [...] [3] Todas as nações têm de tomar decisões difíceis em relação à prioridade dos investimentos. Ao escolher entre as possibilidades que se oferecem e entre interesses frequentemente divergentes, os países em desenvolvimento, em particular, devem dar prioridade aos meios que permitam satisfazer as necessidades essenciais do povo. **A comunicação não é apenas um sistema de informação, mas, além disso, é parte integrante do processo de educação e desenvolvimento.** [...] [7] A promoção das condições das quais depende a manutenção da identidade cultural da sociedade permite o estabelecimento de relações harmoniosas e criadoras com outras culturas. É

necessário também **modificar a situação de dependência cultural** de que padecem muitos países já desenvolvidos ou ainda em desenvolvimento. [...] [18] Cabe aos **países em desenvolvimento a responsabilidade primordial de introduzir as mudanças necessárias para superar sua dependência em matéria de comunicação**. As atividades necessárias começam no plano nacional, porém devem ser completadas com acordos efetivos nos outros níveis pertinentes: bilateral, regional, regional e inter-regional. **A autodependência coletiva é a pedra de toque da nova ordem mundial da informação e da comunicação** (UNESCO, 1983, p. 423-446, grifos nossos).

Dois anos após o informe, a UNESCO, em sua Conferência Geral, aprovou a Resolução de Belgrado, com 11 princípios para a Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação. O primeiro ponto é a “eliminação dos desequilíbrios e das desigualdades que caracterizam a situação atual” (UNESCO *apud* DUHALDE; ALEN, 1999, p. 181, tradução nossa<sup>17</sup>), dando, novamente, destaque à necessidade de uma mudança na estrutura social dos países com grandes níveis de disparidade – como é o caso do Brasil.

Apesar das discussões levantadas pelo Relatório MacBride – colocadas em uma posição de vanguarda em sua época –, seu impacto efetivo não foi muito grande, principalmente devido à retaliação de duas potências do chamado bloco capitalista da Guerra Fria: Estados Unidos e Reino Unido. Os dois países decidiram deixar a UNESCO, por considerarem que estava dominada por interesses dos não-alinhados<sup>18</sup>, o que foi um duro golpe para a aplicação da NOMIC. Sem Estados Unidos e Reino Unido, a organização perdia cerca de um terço do seu financiamento, dificultando e muito os planos de apoio a iniciativas que promovessem a NOMIC (AGUIAR, 2010). Como forma de sobrevivência, a organização passou a adotar uma nova estratégia, mais moderada, no campo da comunicação (DUHALDE; ALEN, 1999) e “em meados da década de 1980, já não se falava mais em Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação” (AGUIAR, 2010, p. 98) nem na UNESCO e nem em qualquer outro organismo ligado às Nações Unidas.

A NOMIC, de fato, foi um produto da reivindicação dos países do Movimento dos Países Não-Alinhados (AGUIAR, 2010), que sentiam que o fluxo de informações não era equitativo e equilibrado e prejudicava principalmente àquelas nações que não integravam nem o bloco capitalista e nem o bloco soviético – o chamado terceiro mundo.

---

<sup>17</sup> No original: *Eliminación de los desequilibrios y desigualdades que caracterizan la situación vigente*.

<sup>18</sup> A declaração foi feita em referência ao Movimento dos Países Não-Alinhados, grupo de países que pregava uma terceira via mundial para os subdesenvolvidos, como forma de superar o subdesenvolvimento fora do conflito entre Estados Unidos e União Soviética.

A chamada pela criação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), a partir de 1973 (Conferência de Argel), teve por base a identificação de que o Terceiro Mundo era sub-representado no imaginário global – inclusive de suas próprias sociedades – e dependente de fluxos de informação controlados a partir dos centros hegemônicos, o que por sua vez lhe retirava representatividade política no mundo. Não era uma simples questão de as sociedades “subalternas” (para estender a terminologia gramsciana ao plano nacional) não aparecerem nas páginas de jornais, mas de terem voz nas esferas multilaterais, poder decisório e capacidade de ação (AGUIAR, 2010, p. 120).

Nos anos 70 e 80, o terceiro-mundismo dos não-alinhados vivia seu auge em influência política e expressão internacional, mas, com a derrocada do bloco socialista e a nova hegemonia que seria instalada pelas potências capitalistas, o terceiro mundo veria sua força quebrar junto do Muro de Berlim.

Embora o Movimento perdure oficialmente até hoje, perdeu muito de sua relevância com o fim da Guerra Fria e a propalada reconfiguração geopolítica da “Nova Ordem Mundial” (AGUIAR, 2010, p. 119).

Como resultado dessa opção pela omissão, o direito à comunicação nunca foi internacionalmente regulamentado ou reconhecido. Para Duhalde e Alen (1999), o próprio relatório já considerava que suas proposições eram de difícil execução e que os obstáculos se encontram na defesa dos privilégios daqueles que seguem comandando os meios de comunicação e a economia.

Toda a formulação de uma nova ordem não se limita ao comunicacional, mas compreende também o econômico e implica necessariamente na democratização das estruturas atuais e, por conseguinte, na abertura aos setores populares hoje marginalizados (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 188, tradução nossa<sup>19</sup>).

Apesar disso, consideram que as teses do MacBride continuavam válidas quase 20 anos depois e suas utopias seguiam vivas e aguardava terreno fértil para florescer (DUHALDE; ALEN, 1999).

Cabe destacar que nos anos 2000, após duros anos da hegemonia unipolar do neoliberalismo no mundo, um novo movimento surgia e dava um novo fôlego ao direito à comunicação. A chamada Campanha CRIS (abreviatura de *Communication Rights in the Information Society*, no português: Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação) era

---

<sup>19</sup> No original: *Toda formulación de un nuevo orden no se limita a lo comunicacional sino que comprende también lo económico, e implica necesariamente la democratización de las estructuras actuales y por consiguiente la apertura hacia los sectores populares hoy marginalizados.*

criada “como enfrentamento das pautas tecnológicas e mercadológicas trazidas pelos governos e sistemas financeiros e industriais mundiais para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação” (SPENILLO, 2008, p. 131).

Esse novo aflorar dos debates teve um impacto bem importante no Brasil. Segundo Giuseppa Spenillo (2008) foi com a mobilização da CRIS que o “direito à comunicação” ganhou mais destaque no país. Em 2004 vai surgir a CRIS Brasil em uma articulação de entidades com o objetivo de fomentar as discussões sobre esse direito no país.

Na década de 80, quando surgia o MacBride, o Brasil vivia a redemocratização. A democratização dos meios de comunicações era vista por parte do movimento social<sup>20</sup> como uma necessidade, mas não havia uma forte compreensão da comunicação enquanto direito. Segundo Pieranti (2007), até houve por parte da Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ) uma tentativa de incluir o direito à comunicação na Constituição de 1988, sem sucesso.

---

<sup>20</sup> Em 1984 surge a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação como parte dos esforços da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). Em 1991, a Frente se transforma no o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

### 3. O COMBATE À DESIGUALDADE NOS GOVERNOS LULA

Toda a trajetória de manutenção das desigualdades sociais no Brasil culminou em um processo que arrebatou tanto o país como toda a América Latina. O desgaste do neoliberalismo após os fracos resultados econômicos e os grandes custos sociais gerados pela doutrina fizeram com que a região experimentasse uma mudança de época nos anos 2000. É sob essa ótica de uma “nova era” que o governo Lula e o projeto petista de combate à desigualdade social são analisados, e isso dará aporte para a discussão sobre a expansão do direito à comunicação por meio da redução das assimetrias.

Esse capítulo busca trazer um pouco desse processo, tanto com uma localização conjuntural-histórica dos primeiros anos do novo milênio e dos resultados da políticas aplicadas até então, quanto com os compromissos assumidos por Lula antes e após chegar à presidência. Além disso, será feita uma análise de dois programas sociais aplicados durante o período que possuíam objetivos distintos e ocorreram momentos políticos diferentes, mas, que, de alguma maneira podem se relacionar com a questão da comunicação: o Luz Para Todos e o Territórios da Cidadania.

#### 3.1. O Brasil dos anos 2000

Segundo Kliksberg (2000), a desigualdade social passou a ser a principal preocupação no Brasil dos anos 2000, com a forte presença do desemprego, da pobreza e da fome. O neoliberalismo trouxe feridas sociais e a população passou a sentir o peso das desigualdades e a conviver com elas de forma mais cotidiana.

Em 1998, o então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz<sup>21</sup>, passava, segundo Kliksberg (2000), a defender uma “revisão do Consenso de Washington” depois do evidente fracasso do modelo. Em diagnóstico publicado em 2003 “rumo a uma nova agenda para a América Latina”, Stiglitz sentenciou que “para grande parte da região as reformas não apenas não geraram crescimento, como também contribuíram para aumentar a desigualdade e a pobreza” (STIGLITZ, 2003, p. 8, tradução nossa<sup>22</sup>).

Até mesmo em países que exibiram crescimento [...] uma grande parte dos benefícios foi parar nas mãos de 30% ou 10%, da população mais rica. E muitas das pessoas mais pobres, dos 30% de menores renda, estão em uma situação pior do que antes. [...] Isso é consequência, em parte, da estrutura

---

<sup>21</sup> Stiglitz ocupou o posto entre 1997 e 2000. Em 2001, seria vencedor do Prêmio Nobel de Economia.

<sup>22</sup> No original: *Para gran parte de la región, la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza.*

geral da reforma. [...] O resultado das políticas que supostamente iam melhorar o funcionamento dos mercados foi que, pelo menos em alguns aspectos, que os mercados funcionassem pior. O desemprego cresceu quase três pontos percentuais, e esses números seriam piores se uma parte maior da força produtiva não tivesse se incorporado ao setor informal da economia, um setor em que normalmente os trabalhadores usufruem de menor proteção e que o acesso ao capital – e o potencial de crescimento – é menor (STIGLITZ, 2003, p. 12-13, tradução nossa<sup>23</sup>).

As conclusões em que chega Stiglitz fazem parte do imaginário e da vivência da população na região no início dos anos 2000. As desilusões criadas pelo fracasso da doutrina neoliberal vão abrir um caminho para uma mudança de era, em que diversos países da América Latina experimentam um *giro à esquerda*, forjado por promessas de combate à desigualdade, diminuição do desemprego e superação do neoliberalismo.

Segundo o cientista político Ramírez Gallegos (2006), os resultados negativos do neoliberalismo na América Latina foram percebidos “como uma verdadeira deserção, um abandono da população a sua própria sorte e deu lugar a um ressentimento social e a uma indiferença em relação às instituições políticas” (RAMÍREZ GALLEGOS, 2006, p. 33, tradução nossa<sup>24</sup>). Havia uma demanda social por renovação e por novos compromissos.

Esses sentimentos foram propulsores, segundo Ramírez Gallegos (2006), de um movimento que sacudiu o Brasil e grande parte dos países latino-americanos: o giro à esquerda. Nesse novo cenário, partidos de esquerda finalmente chegavam ao poder eleitos democraticamente no subcontinente, através de uma resposta *anti-neoliberal* erguendo as bandeiras de uma maior redistribuição de renda, e de um reconhecimento de sujeitos historicamente deixados de lado.

Foi assim que Lula conseguiu ser eleito em 22 de outubro de 2002 o primeiro presidente brasileiro oriundo da classe trabalhadora. O ex-líder sindical chegava à vitória depois de outras três tentativas sem sucesso, sendo duas contra Fernando Henrique Cardoso e uma contra Fernando Collor de Mello – os dois usariam políticas neoliberais como base dos seus governos.

---

<sup>23</sup> No original: *Incluso en países que han exhibido crecimiento [...] una parte desmesurada de los beneficios ha ido a parar a manos del 30%, ó 10%, de la población de mayores ingresos, y muchas de las personas más pobres, las de la franja del 30% de menores ingresos, están en peor situación que antes. [...] Esto es consecuencia, en parte, de la estructura general de la reforma [...] El resultado de las políticas que supuestamente iban a mejorar el funcionamiento de los mercados fue que, por lo menos en algunos aspectos críticos, los mercados funcionaron peor. El desempleo creció casi tres puntos porcentuales y las cifras habrían sido peores si una parte mayor de la fuerza laboral no se hubiera incorporado al sector informal de la economía, un sector en el que normalmente los trabajadores gozan de menor protección y en que el acceso al capital — y por ende el potencial de crecimiento futuro — es más reducido.*

<sup>24</sup> No original: *Como una verdadera deserción, un abandono de la población a su propia suerte, y ha dado paso al resentimiento social y a la indiferencia hacia las instituciones políticas.*

Ainda que com muitas mudanças em seu programa eleitoral<sup>25</sup>, como afirma Sader (2009), o presidente eleito era o mesmo líder que comandou as greves dos anos 80 e que construiu sua trajetória política buscando apresentar uma saída alternativa ao neoliberalismo. Inclusive, nesse mesmo ano, Lula esteve presente no Fórum Social Mundial (FSM)<sup>26</sup>, realizado por movimentos sociais de todo o mundo em Porto Alegre como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, de Davos. O FSM é considerado um dos celeiros do programa de vencedor em 2002.

Para Almeida (2004), o discurso do então candidato buscou canalizar as insatisfações que estava presentes no início da década, se colocando como única alternativa capaz de combater a desigualdade.

Lula e seus aliados tinham um discurso eleitoral forte e eficaz, que consistia em enfatizar a magnitude da pobreza e das desigualdades existentes no país e em apresentar a oposição como a mais capaz de vencê-las (ALMEIDA, 2004, p. 7).

A partir das desilusões da população e das novas necessidades é possível apontar que houve uma mudança de época. Segundo Theotonio dos Santos (2007), o fenômeno pode ser resumido em uma crise ideológica, econômica e política:

A crise ideológica, econômica e política dessa frente pós-ditadura demandava a formação de uma nova frente social que reunisse os vários setores sociais, afetados por essas políticas. Se tratava de unir os setores produtivos (empresário e trabalhadores) dispostos a desenvolver o país, diminuir a renda e assegurar uma verdadeira democracia participativa (DOS SANTOS, 2007, p. 513, tradução nossa<sup>27</sup>).

Apesar das constatações de exaustão na aplicação das políticas antipopulares, Dos Santos também destaca a resiliência da hegemonia neoliberal, através de uma doutrina do *pensamento único*, que funcionava como um terrorismo ideológico e seguiu norteando a economia mundial como ditava o Consenso de Washington, que teve mais forte difusão na América Latina.

---

<sup>25</sup> A construção da candidatura e o próprio governo de Lula viriam marcadas por uma questão muito central da política brasileira: a coalisão. Para Sader, depois da derrota do PT para Fernando Henrique Cardoso em 1994 houve um processo de mudança de construção eleitoral que caminhou para a famosa “Carta aos Brasileiros”.

<sup>26</sup> CANOFRE, Fernanda. Especial FSM – 2002: O ano em que o Fórum Social marchou contra a Guerra. Fórum Social Mundial, 12 nov. 2015. Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/2015/11/12/especial-fsm-2002-o-ano-em-que-o-forum-social-marchou-contra-a-guerra/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

<sup>27</sup> No original: *La crisis ideológica, económica y política de este frente postdictadura, demandaba la formación de un nuevo frente social que reuniera a los varios sectores sociales, afectados por estas políticas. Se trataba de unir los sectores productivos (empresarios y trabajadores) dispuestos a desarrollar el país, disminuir la renta, y asegurar una verdadera democracia participativa.*

O chamado “pensamento único” enfiou na cabeça das pessoas a ideia de que é o único capaz de garantir a “estabilidade econômica”. Ainda que sua aplicação tenha levado à acentuação dos desequilíbrios econômicos, à recessão e ao fracasso de suas metas, o aparato publicitário que implantou segue promovendo sua conveniência e a impossibilidade de substituí-lo (DOS SANTOS, 2007, p. 516, tradução nossa<sup>28</sup>).

A construção do *pós-neoliberalismo* com Lula vai ser um produto direto dessas reflexões levantadas por Theotonio dos Santos. Segundo Sader (2013), a hegemonia pós-neoliberal vai ser dar “a partir das condições que levaram à vitória eleitoral de Lula” (SADER, 2013, p. 138), que apresentavam um *Lulinha paz e amor*, que buscava parecer menos nocivo aos investidores, mas que também evocava a necessidade de uma mudança no paradigma social brasileiro. Isso vai gerar, inicialmente, um governo com uma política econômica mais afeita ao projeto neoliberal, mas com uma visão inovadora no âmbito social e internacional.

Para Sader, essa nova hegemonia vai se embasar em três pilares: priorização das políticas sociais; priorização de processos de integração regional e de intercâmbios Sul-Sul; priorização do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda (SADER, 2013). Com o sucesso da perspectiva social nos primeiros anos de governo e a necessidade de uma revitalização após midiático escândalo do Mensalão, o governo passa a adotar uma postura mais heterodoxa na economia e aprofunda uma separação com o neoliberalismo. Isso vai refletir, inclusive, na forma em que tocava as políticas sociais, como veremos a seguir.

### **3.2. O combate à desigualdade**

O momento social, portanto, exigia que o governo não apenas se comprometesse com o combate à desigualdade na sua plataforma eleitoral, mas que colocasse isso como central na agenda política do país. Com as diversas políticas adotadas e a tomada do “social” como pilar do desenvolvimento, essa marca se torna evidente. No discurso de posse, Lula se comprometia com uma “cruzada pela retomada pelo crescimento contra a fome, o desemprego e a desigualdade social” (SILVA, 2003, p. 6), destacando os ares de mudança e a decisão de trilhar novos caminhos.

---

<sup>28</sup> No original: *El llamado «pensamiento único» ha metido en la mente de las gentes la idea de que es lo único capaz de garantizar la «estabilidad económica». Aunque su aplicación haya llevado a la acentuación de los desequilibrios económicos, a la recesión y al fracaso de sus metas, el aparato publicitario que lo implantó sigue promoviendo su conveniencia y la imposibilidad de sustituirlo.*



Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo [...] diante do impasse econômico, social e moral do país, a sociedade brasileira escolheu mudar e começou, ela mesma, a promover a mudança necessária. Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar.[...] E eu estou aqui, neste dia sonhado por tantas gerações de lutadores que vieram antes de nós, para reafirmar os meus compromissos mais profundos e essenciais, para reiterar a todo cidadão e cidadã do meu país o significado de cada palavra dita na campanha, para imprimir à mudança um caráter de intensidade prática, para dizer que chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos (SILVA, 2003, p. 1-2).

Para Campello e Gentili (2017), o ponto principal a ser analisado no combate à desigualdade social no governo Lula é o fato de que a construção da desigualdade perpassa decisões políticas.

A desigualdade social é sempre uma relação política, passível de ser enfrentada pela ação do Estado e afirmada pelas lutas coletivas por direitos, cujo efeito democrático pode ser desestabilizador de privilégios historicamente reproduzidos pelas elites (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 13).

Assim, a “reversão de um ciclo histórico de injustiça social, marcado pela crescente exclusão dos mais pobres e pela concentração de privilégios nos setores mais ricos da sociedade” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 11) e a redução das desigualdades em suas múltiplas faces só foi possível por um conjunto de decisões políticas que visou a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>29</sup> (CAMPELLO; GENTILI, 2017).

Essas decisões fizeram com surgissem novos programas sociais e políticas públicas voltadas ao combate à desigualdade em diversas expressões. Segundo Mercadante (2010), isso refletiu em um novo modelo de desenvolvimento: o novo desenvolvimentismo. Este consistia na “elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico” (MERCADANTE, 2010, p. 30).

Assim, foram estabelecidos políticas e programas com o objetivo de reduzir as assimetrias e gerar inclusão. O maior exemplo é o Programa Bolsa Família, tido como carro-

---

<sup>29</sup> Na avaliação de Campello e Gentili, feita em 2017, o governo de Dilma Rousseff, que não é tema desse trabalho, também é considerado: “Queremos, portanto, analisar os indicadores que evidenciam a redução das desigualdades em suas múltiplas faces como resultados destas opções políticas, produzidas durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 14).

chefe do governo. Esse programa, formulado em agosto de 2003 na Câmara de Política Social<sup>30</sup>, surgiu com o objetivo de reunir os programas de transferências condicionadas de renda existentes e construir uma atuação nacional e coordenada (MONTEIRO, 2011). Com a proposta de rearticulação, o Bolsa Família se notabilizou no combate à pobreza.

Pela sua característica de vinculação à renda, muitas foram as críticas à centralidade dada ao Bolsa Família. Segundo seus críticos, os programas de transferência de renda apenas amenizam uma realidade social, sem combater diretamente os problemas sociais. Anete Ivo (2011), analisando os aspectos da coesão social, considera que o maior problema é que o programa “não é um direito social”.

Admito alguns avanços no sentido do programa gerar benefícios públicos para camadas que até então estavam completamente fora de quaisquer sistemas de proteção, mas reconheço a insuficiência desse programa para gerar processos mais amplos de integração social (IVO, 2011, p. 190).

Apesar dessa visão crítica quanto à coesão social – conceito ainda muito controverso nas análises sobre a década “progressista” na América Latina –, a CEPAL considera a desigualdade de renda como principal pilar do que é conhecido como *desigualdade social* e acredita que a redistribuição de renda seja um dos eixos mais efetivos (CEPAL, 2017).

Em estudo realizado pelo IPEA em 2012 sobre a chamada “década inclusiva”, o Bolsa Família foi colocado como um dos grandes responsáveis pela relevante redução da desigualdade de renda no Brasil. O decréscimo, embasado na ampla queda do Índice de Gini<sup>31</sup>, foi o maior da história do Brasil até então. “Após 30 anos de alta desigualdade inercial, o Gini começa a cair em 2001, passando de 0,61 a 0,539 em 2009 [...] nível mais baixo da série histórica que começa no Censo de 1960” (IPEA, 2012, p. 4-6).

Nessa discussão, cabe trazer a questão dos dois momentos dos governos de Lula já pontuados com Sader (2013) no tópico anterior. Essa separação tem uma relação direta com os rumos das políticas sociais (FAGNANI, 2011). Dessa forma, é possível dividir os oito anos em um período mais marcado por uma certa continuidade na política econômica (2003-2005) e em uma fase mais desenvolvimentista (2006-2010) (FAGNANI, 2011). Nos primeiros anos,

---

<sup>30</sup> A Câmara de Política Social foi criada por Lula em 31 de dezembro de 2002, um dia antes de assumir a presidência, com o objetivo de pensar políticas articuladas na questão social. Seus primeiros desafios foram o Programa Fome Zero, de combate à fome, e a unificação dos programas de redistribuição de renda, que produziu o Programa Bolsa Família.

<sup>31</sup> “O Índice de Gini [...] é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um [...]. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um [...] está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza”. IPEA, 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28)>. Acesso em 17.06.2019.

a cúpula econômica (Ministério da Fazenda) gerava uma grande tensão no plano de políticas sociais por querer aplicar uma ortodoxia na questão, com políticas mais “enfocadas”.

No final do primeiro ano do Governo, o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais. [...] O Ministério da Fazenda endossava, assim, a agenda liberalizante, segundo a qual a estratégia de desenvolvimento social dever-se-ia encerrar numa única ação: focalização nos “mais pobres”, (FAGNANI, 2011, p. 48).

O Bolsa Família seria um desses programas focalizados, com um atendimento a uma parcela que seria mais vulnerável. Para alguns setores, o *status* recebido pelo programa como o principal era preocupante, “pois reforçava a tese da ‘estratégia única’ e parecia representar um passo institucional nos rumos desejados pelo Ministério da Fazenda, referidos anteriormente” (FAGNANI, 2011, p. 55). O Luz Para Todos pode ser tido como uma política própria desse embate.

A partir de 2006, há uma mudança de estratégia. A cúpula econômica é alterada e o objetivo do governo passa a ser o crescimento econômico. Isso fez com que houvesse “uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais [...], abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social” (FAGNANI, 2011, p. 61). Entre os fatores que contribuíram para essa nova fase estão a crise internacional de 2008 – que, segundo Fagnani (2011), fez questionar a hegemonia do neoliberalismo e o *pensamento único* – e também uma estratégia mais desenvolvimentista – um exemplo é o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O social foi eleito como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico para superar a instabilidade mundial de 2008 (FAGNANI, 2011).

Nesse período o antagonismo entre focalização e universalização de direitos foi superado e as duas estratégias passaram a ser vistas como complementares (FAGNANI, 2011). Entre as novidades desse novo período está o programa Territórios da Cidadania, que tinha uma visão integradora.

A mobilização social nos debates realizados nos diversos fóruns democráticos fortalecidos nessa etapa representou uma frente de defesa, e gradativamente contribuiu para a gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre *focalização* e *universalização* (FAGNANI, 2011, p. 67, grifos nossos)

Esses diferentes métodos de aplicação de políticas sociais e a amplitude do processo de combate à desigualdade vai exigir um olhar amplo para compreender quais foram os impactos que elas causaram. Campello e Gentili (2017) consideram que só se podem mensurar esses resultados a partir de uma análise multidimensional da redução das disparidades.

É absolutamente importante discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. No entanto, o olhar sobre a desigualdade não pode ignorar a necessidade de superar a assimetria de acesso a bens e serviços. [...] A agenda sobre desigualdade deve assumir que as diferenças não são só entre os que vem acumulando riqueza de forma absolutamente desproporcional e os demais brasileiros (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 12).

Na proposição dos autores, somente através de um enfoque humanizado, que analise as desigualdades da perspectiva dos excluídos, é que se faz possível compreender a amplitude dessa questão. “Uma visão reducionista da desigualdade conduz sempre a uma visão reducionista da emancipação e da liberdade humana” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 13).

### **3.3. Os programas sociais: Luz para Todos e Territórios da Cidadania**

Sob a ótica desse combate multidimensional à desigualdade social, levantado por Campello e Gentili, podemos chegar a diferentes perspectivas. Para estabelecer uma análise dos impactos desse processo na comunicação, foram escolhidos dois programas sociais criados pelo Governo Federal sob o comando de Lula: o Luz Para Todos, de 2003, e o Territórios da Cidadania, de 2008. Elaborados em contextos diferentes e com estratégias distintas – ainda que tivessem uma atuação voltada para o desenvolvimento rural –, os dois dão margem para uma análise do direito à comunicação.

#### **3.3.1. Programa Luz Para Todos**

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz Para Todos foi lançado em novembro de 2003 (Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003), no final do primeiro ano do governo e trazia como seu objetivo geral a “diminuição da desigualdade social por meio da universalização do acesso à energia no meio rural” (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 177). O programa ficou sob coordenação do Ministério de Minas e Energia (MME), comanda pela então ministra Dilma Rousseff, foi operado pelas

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e executado pelas concessionárias e permissionárias de energia elétrica (BRASIL, 2004).

Segundo Campello (2017a), a questão da energia elétrica poderia parecer generalizada em 2002, com apenas 3,3% dos brasileiros sem acesso à energia elétrica, no entanto, quando analisado o grupo dos 5% mais pobres, o índice de inassistência chegava a cerca de 20%. No Censo do IBGE de 2000 estimava-se que cerca de 2,4 milhões de famílias não tinham acesso à energia elétrica. A maioria estava localizada na zona rural do país (2 milhões) e nas regiões Norte (21,2%) e Nordeste (57,3%) (FUGIMOTO, 2005).

Existem atualmente cerca de 2 milhões de domicílios rurais não atendidos, correspondendo a 80% do total nacional da exclusão elétrica, ou seja, 10 milhões de brasileiros vivem no meio rural sem acesso a esse serviço público. Cerca de 90% dessas famílias possuem renda inferior a 3 salários mínimos (MME, 2004).

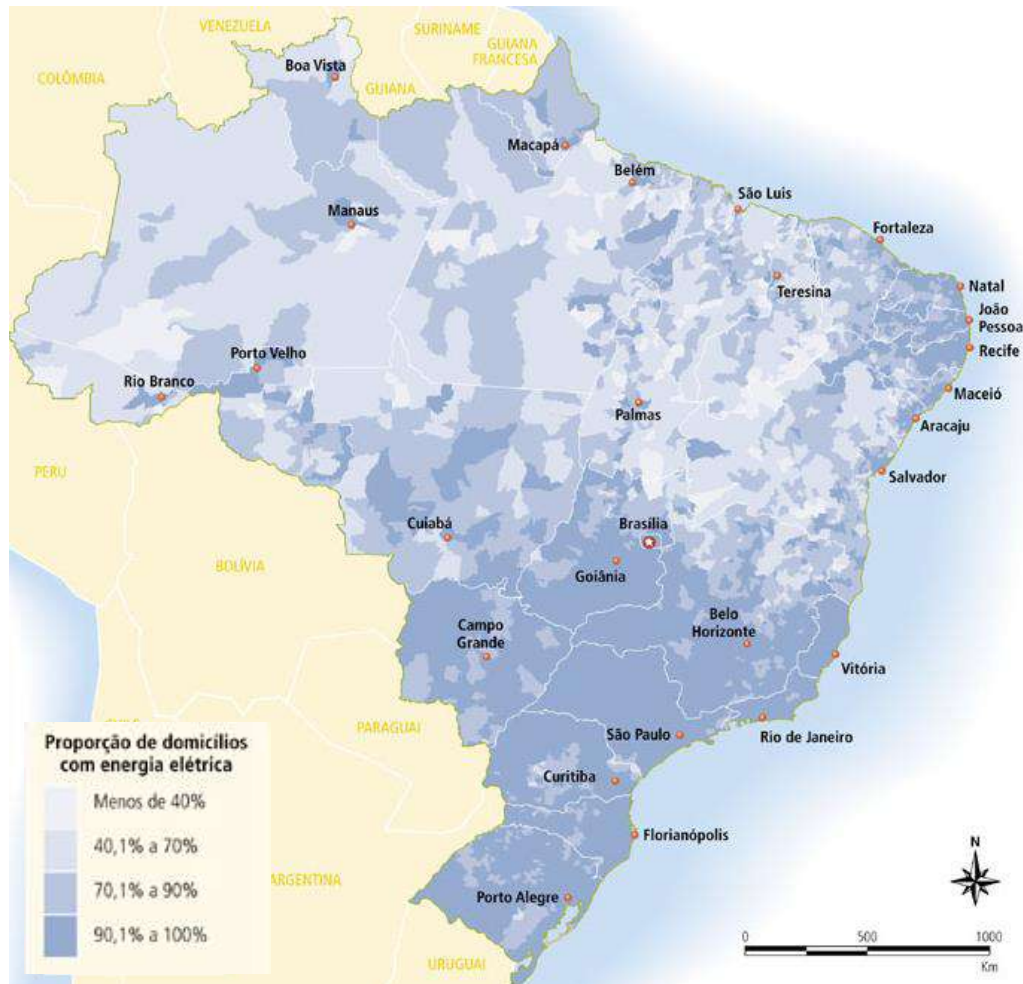
A regiões que apresentavam índices mais baixos de eletrificação eram localizadas no Norte e no Nordeste. Apenas um município se encontrava na crítica situação de possuir menos de 10% dos domicílios atendidos: Novo Santo Antônio, no Piauí, com 8% de atendimento. Segundo a tabela da **Figura 1**, outros 15 municípios possuíam o índice abaixo de 20%, localizados nos estados do Piauí, Maranhão e Acre (FUGIMOTO, 2005). Na Figura 2 é possível ver a desigualdade da taxa de eletrificação por domicílio por município.

**Figura 1 – Tabela de domicílios não atendidos – índice por município – 2000**

Faixas de atendimento	Quantidade de municípios	Domicílios não atendidos	Percentual do país
0 – 10%	1	649	0,03%
10% – 20%	15	15.148	0,62%
20% – 30%	24	35.084	1,43%
30% – 40%	72	115.151	4,71%
40% – 50%	152	217.859	8,91%
50% – 60%	262	379.434	15,52%
60% – 70%	329	352.051	14,40%
70% – 80%	452	416.104	17,02%
80% – 90%	820	434.762	17,78%
90% – 100%	3.380	478.720	19,58%
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>	<b>2.444.942</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: (FUGIMOTO, 2005)

**Figura 2 – Taxa de eletrificação domiciliar em 2000 (por municípios)**



Fonte: (ANEEL, 2005)

O Manual de Operacionalização do Luz Para Todos, estabelecido pelo MME, define que o programa:

Objetiva garantir o acesso ao serviço público de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público; melhorar a prestação de serviços à população beneficiada, intensificar o ritmo de atendimento e mitigar o potencial impacto tarifário, por meio da alocação de recursos subvencionados e pelo complemento de recursos financiados (MME, 2004, p. 4).

Segundo Camargo (2015), o programa representou o maior avanço na eletrificação rural já vista no país. No período de novembro de 2003 a dezembro de 2014, foram realizadas mais de 3,2 milhões de ligações, levando inclusão energética a mais de 15,5 milhões de pessoas. Em uma definição mais analítica, o autor classifica o Luz para Todos como:

Um programa de eletrificação rural, dirigido à parcela residente no meio rural brasileiro, sem atendimento do serviço público de energia elétrica, com meta temporal e de quantidade de atendimento, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e executado pelas empresas de distribuição do setor elétrico, parcialmente subvencionado, que não exige nenhuma contrapartida financeira de parte do solicitante atendido (CAMARGO, 2010, p. 73).

Um primeiros pontos destacados por Camargo (2015) para o êxito está na forma em que o Governo Federal lidou com a pobreza e a exclusão social no âmbito da eletrificação, com a universalização como meta e a gratuidade da energia elétrica como instrumento. Em um retrospecto histórico, Camargo destaca que a eletrificação rural está inserida no processo de construção (e manutenção) de desigualdades que o Brasil passou (como destacado no primeiro capítulo desse trabalho) – ou, o “costume de iluminar a Casa Grande e deixar a Senzala no escuro” (FERNANDES JR *apud* CAMARGO, 2015, p. 54)<sup>32</sup>:

A história da eletrificação rural no Brasil é parte da nossa história de exclusão social. Efetuada de forma eventual, como resultado de políticas vinculadas a financiamentos internacionais ou a iniciativas de governantes eventuais, nunca foi tratada como política de Estado, sendo a população rural mantida por décadas na escuridão do século XIX (CAMARGO, 2015, p. 27).

A manutenção dessas disparidades pode ser observada pela forma como a expansão da eletrificação era enxergada. Isso não era feito apenas pela ausência de *vontade política* (como se refere Camargo), mas também pela existência um marco regulatório que sustentava essa forma de exclusão social.

Toda a exclusão mantida pela limitação de atendimento por parte das empresas de distribuição estava em total sintonia com a estrutura normativa, tudo dentro da lei, ou seja, a lei era instrumento de exclusão (CAMARGO, 2015, p. 85).

A barreira se colocava, principalmente, pelos privilégios aos interesses das concessionárias de energia elétrica. Às empresas não lhes parecia interessante expandir a atuação a regiões que não fossem garantir retorno financeiro imediato, então, com um amparo de uma legislação excludente que valorizava a *excelência* do atendimento, e não sua extensão, as concessionárias diziam estar atuando na forma da lei. Uma das formas de exclusão garantidas pela lei era a chamada “tarifa fiscal”.

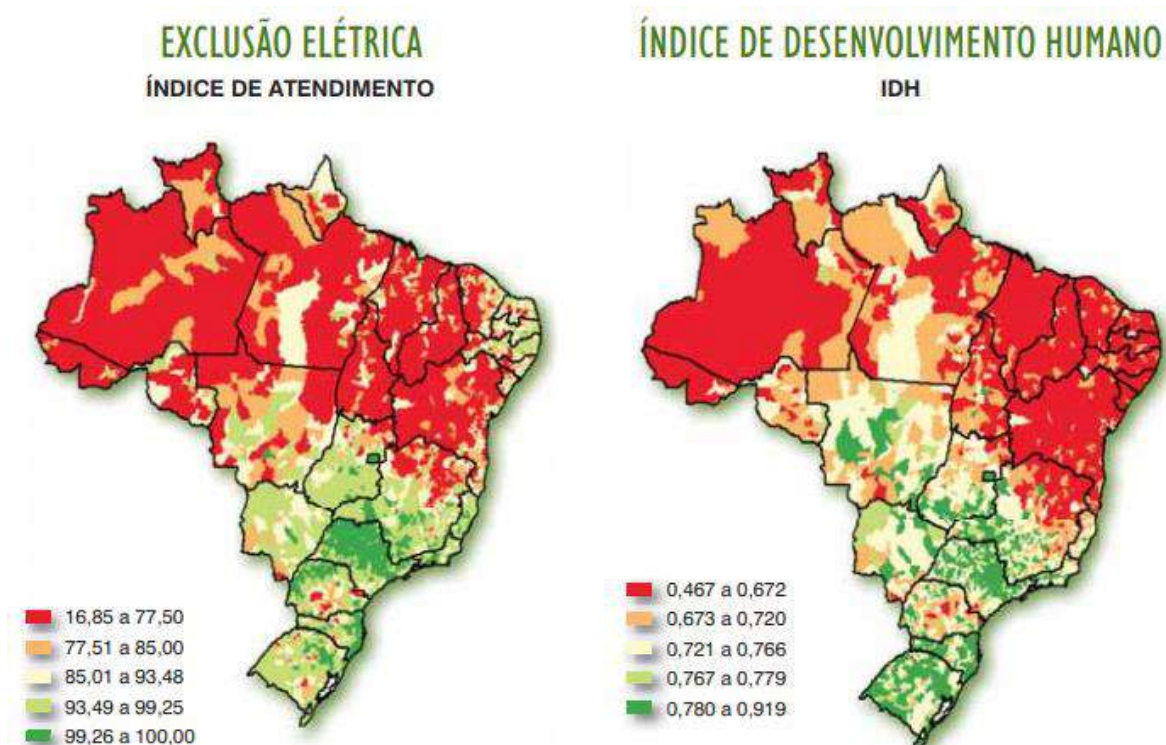
---

<sup>32</sup>FERNANDES JÚNIOR, A.G.F. Eletrificação rural: uso final da energia na produção de leite. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

Às concessionárias de energia elétrica era lícito cobrar do solicitante a diferença entre o custo da obra de eletrificação. Era a chamada tarifa fiscal. A tarifa fiscal representava o valor limite de investimento da concessionária, após esse limite, os custos excedentes da obra seriam suportados pelo solicitante. O limite de responsabilidade da concessionária, estabelecido pela Portaria DNAEE 05/90, ficou com seu valor congelado em R\$ 257,92 até abril de 2003, ou seja, pela regra legal vigente à época, a concessionária somente estava obrigada a arcar com o custo da obra de eletrificação até o limite de R\$ 257,92. O que excedesse a esse valor seria de responsabilidade do solicitante. Essa regra tornava, em muitos casos, impossível o acesso ao serviço de energia elétrica (CAMARGO et al, 2008, p. 22).

Dessa maneira, a pobreza se tornava um impedimento para a superação da desigualdade social – algo completamente contraditório. Segundo Camargo (2015), a pobreza era argumento para que fosse postergada a chegada da energia elétrica no meio rural, e, “não por acaso, o mapa do IDH no Brasil, faz coincidir os indicadores de maior pobreza com os níveis mais altos de exclusão energética” (CAMARGO, 2015, p. 102), como mostra Figura 3.

**Figura 3 – Comparativo entre exclusão elétrica e IDH (2000)**



Fonte: (MME, 2010)

Nesse sentido, há de se debruçar sobre a questão da universalização do serviço de energia elétrica. Segundo Pazzini et al (2002), isso se faz com duas vertentes: o *acesso* ao serviço de energia elétrica e o *acesso contínuo* a esse serviço. O primeiro se trata



especificamente da chegada da luz ao meio rural, enquanto o segundo tem a ver com a garantia da utilização.

Mesmo as pessoas que possuem uma conexão física à rede podem não possuir capacidade econômica para manter esse acesso, ou seja, não possuem renda para poder arcar com os custos do serviço. Sendo a energia elétrica um serviço público básico com grande inelasticidade oferta-demanda (aumento em seu preço não implica em redução em seu consumo), ocorre uma alocação desproporcional de renda das famílias para esse segmento ou o corte ao acesso que, via de regra, não é efetivo, levando a uma ligação clandestina. A existência de grupos de pessoas nessa condição caracteriza um problema de acesso (PAZZINI et al, 2002, p. 3).

Visando modificar esse cenário, o Luz Para Todos vai chegar com uma revisão dos decretos até então vigentes e com um esforço direcionado ao combate dessas duas formas de exclusão. O fato de ser totalmente gratuito para o consumidor e parcialmente subvencionado para a concessionária/permissionária e ainda distribuir um “kit” aos moradores beneficiários (com três lâmpadas e duas tomadas) ajudou diretamente na questão (CAMARGO, 2015).

Esta determinação resolveu dois gargalos que a eletrificação rural enfrentava. O primeiro era o custo da instalação a partir do ponto de entrega, conforme previsto na regulação da ANEEL, e o segundo, decorrente do primeiro, o atendimento a um segundo, ou terceiro domicílio na mesma propriedade, o que anteriormente não era possível, pelo custo envolvido (CAMARGO, 2015, p. 65).

Para Freitas e Silveira (2015), no entanto, não era apenas a chegada da energia que estava em jogo no programa, mas a utilização dessa luz para promoção do desenvolvimento de regiões rurais. A partir do objetivo geral, foram elencados seis objetivos específicos: “melhorar a prestação de serviços à população beneficiada; intensificar o ritmo de atendimento; mitigar o potencial impacto tarifário, por meio da alocação de recursos subvencionados e pelo complemento de recursos financiados; incremento da produção agrícola; aumento de renda; inclusão social da população beneficiada” (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 187).

Para atingir essa amplitude de temas foram tomadas também uma série de ações que buscavam “estimular o uso eficiente e produtivo da energia, em que podem ser identificadas oportunidades e/ou apresentados projetos para as áreas rurais que contemplem a implementação tanto de programas de informação aos consumidores quanto de projetos de uso eficiente e produtivo da energia elétrica” (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 192).

As mudanças provocadas pelo Luz para Todos traziam consigo a reafirmação de garantias constitucionais.

Como consequências do problema central e foco do programa Luz para Todos, temos, principalmente, famílias sem acesso à informação e aos eletrodomésticos e com condições precárias de vida, resultando, portanto, na exclusão social. Se levar em consideração o exposto no Artigo 1º da Constituição Federal de 1988, os direitos de cidadania e dignidade humana serão garantidos sem distinção, sendo pressuposto da atividade estatal na consecução de seus objetivos, e no Artigo 10, da Lei no 7.783, são considerados serviços sociais ou atividades essenciais: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica; gás e combustível. Pode-se concluir que a eletrificação rural tem se constituído em um desafio para os policymakers (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 190).

Segundo Camargo, Ribeiro e Guerra (2008), o combate às desigualdades quanto ao direito ao acesso à energia elétrica trouxe consigo a questão da garantia de uma cidadania e de direito à informação.

O acesso à energia gera elevação dos padrões e da qualidade de vida, e se configura como conquista de cidadania. Pelo uso da energia elétrica o cidadão se apropria de seu direito à informação e se apercebe de um sentimento de integração à sociedade (CAMARGO et al., 2008, p. 23).

Em um momento histórico reconhecido como “era da informação”, a exclusão elétrica perpassa caminhos muito mais gritantes e potencializa disparidades sociais.

A energia elétrica pode ser encarada como fator de promoção da qualidade de vida, de produção, desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda. A exclusão social também se dá por falta de acesso à energia. O desenvolvimento tecnológico, ao passo que traz benefícios à humanidade, aumenta a distância entre os sem e os com energia (SAUER et al *apud* CAMARGO et al, 2008, p. 23).

Segundo Freitas e Silveira (2015) alguns dos resultados do programa estão na utilização de tecnologias como instrumento de aprendizagem e na alta do consumo de eletrodomésticos, principalmente televisores. Dados trazidos pela Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do programa Luz para Todos (MME, 2009), realizada em 2009, mostram que o principal eletrodoméstico buscado pelos beneficiários foi a televisão (79,3%), à frente das geladeiras (73,3%).

Segundo Israel Bayma (2019), coordenador nacional do Luz Para Todos na Amazônia nos primeiros anos do programa, apesar de não constar nos decretos e nas regulamentações, a questão de contribuir para a democratização das comunicações estava no panorama.

O objeto do programa era a universalização da energia elétrica, mas a gente sabia que a chegada da energia elétrica produz desdobramentos. Em articulação com outros programas sociais – como o Bolsa Família – a chegada da energia possibilitou que as famílias passassem a adquirir eletrodomésticos, principalmente da linha branca – como televisores e geladeiras. Algumas comunidades, inclusive, tiveram a oportunidade de implementar rádios comunitárias (BAYMA, 2019).

Em termos numéricos, o Luz Para Todos cumpriu sua meta inicial em 2009, ao atingir o número de dois milhões de ligações – devido às estimativas do IBGE no CENSO 2000. No entanto, foi renovado por um período maior para dar conta das áreas que ainda não haviam sido atingidas, principalmente na região amazônica. O programa tem vigência garantida até 2022, de acordo com o decreto presidencial 9.357, de 27 de abril de 2018, assinado pelo então presidente Michel Temer (BRASIL, 2018).

Segundo Bayma (2019), a renovação do Luz Para Todos acontece por dois motivos: ainda há milhares de famílias sem acesso à energia e há um grande interesse por parte das empresas distribuidoras de energia pela expansão da rede com subsídios do governo. “O programa traz um benefício econômico também, tem uma cadeia produtiva. A expansão da rede cria empregos, gera tecnologia e aumenta o número de consumidores das distribuidoras, principalmente na região Norte” (BAYMA, 2019).

### **3.3.2. Programa Territórios da Cidadania**

Para analisar o Programa Territórios da Cidadania é necessário primeiramente compreender que ele surge em um contexto diferente do Luz Para Todos. Lançado em 2008, metade do segundo mandato de Lula, o Territórios da Cidadania era reflexo de um momento de grande prestígio do governo e de novas expectativas, após uma reeleição com promessas de seguir avançando em matéria de combate à desigualdade.

A reflexão política da qual ela surgiu situou-se no âmbito da nova dinâmica criada pelo acesso do Presidente Lula a um segundo mandato e da preocupação central que inspirou nesse contexto as ações voltadas para o meio rural: gerar um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais a partir dos resultados já atingidos durante o primeiro mandato (WANDERLEY, 2014, p. 96).

Assim, o Territórios da Cidadania vai surgir com o objetivo de expandir os resultados nesse combate através da “integração de ações dirigidas à superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inseridas em uma estratégia de garantia de direitos e de

desenvolvimento territorial sustentável” (FRANÇA; SORIANO *apud* WANDERLEY, 2014, p. 95). Responsável pela coordenação, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>33</sup>, definia o programa como:

Uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade (MDA, 2008, p. 2).

Segundo José Humberto Oliveira (2008), o Territórios da Cidadania fazia parte da Agenda Social do Governo Federal, criada em fevereiro de 2008. Elaborada para o período 2008-2011, essa agenda priorizava os seguintes pontos: “transferência condicionadas de renda associadas às ações complementares; fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; cultura e segurança pública; e infraestrutura” (OLIVEIRA, 2008, p. 4).

Essa nova agenda visava justamente expandir o combate à desigualdade e a promoção de direitos. O Territórios da Cidadania assumiu esses desafios por meio do desenvolvimento rural através do estabelecimento, em 2008, de 60 territórios da cidadania (TCs). Esse número dobrou em 2009, com 120 TCs por todo o Brasil. Isso corresponde a 1.852 municípios – 33% do total do Brasil –, cerca de 42,4 milhões de pessoas e 46% da população rural, como mostra a Figura 4 (MDA, 2009). Ver mapa dos Territórios na Figura 5; a lista com todos os territórios – conforme a numeração da Figura 5 – pode ser encontrada no Anexo A.

**Figura 4 – Tabela com a abrangência dos 120 Territórios**

Municípios beneficiados	1.852 (33% dos municípios brasileiros)
População	42,4 milhões (23%)
População rural	13,1 milhões (46%)
Agricultores familiares	1,9 milhão (46%)
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias (67%)
Pescadores	210,5 mil (54%)
Comunidades Quilombolas	810 (66%)
Terras Indígenas	317 (52%)

Fonte: (MDA, 2009)

<sup>33</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado em 25 de novembro 1999 pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e extinto em 12 de maio de 2016 pelo ex-presidente Michel Temer.



espaço de potencialidades em todas as dimensões do desenvolvimento e não apenas do econômico. Assim, a partir dos três eixos de atuação – apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura – reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 13-14).

O programa surgia como uma ampliação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), estabelecido em 2003, primeiro ano do governo. Enquanto o PRONAT se restringia à condução do MDA e ao diálogo com entidades ligadas à questão do campo, o Territórios da Cidadania, que “herdava” as configurações territoriais do anterior, era formado com a articulação de vinte e dois ministérios e entidades federais<sup>34</sup> e também com a participação de organizações urbanas (CARVALHO; DE DAVID, 2011). O PRONAT era uma espécie de um eixo central, enquanto o novo programa uma diversificação da atuação do governamental no desenvolvimento rural (ou desenvolvimento territorial).

Para os Territórios Rurais, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), pertencente ao MDA, corresponde à ação central, enquanto que o programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, compreende diversas outras ações como o Bolsa Família, o Benefício da Pessoa com Deficiência, o Benefício da Pessoa Idosa, o Programa de Aceleração do Crescimento, o Luz para Todos, políticas de saúde e de educação, entre outras (CARVALHO; DE DAVID, 2011, p. 58-59).

O desenvolvimento territorial, portanto, era o cerne do Territórios da Cidadania, com uma visão de avançar no combate à desigualdade persistente no Brasil rural mesmo após uma série de políticas adotadas anteriormente.

O debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade (MIRANDA; THIBURCIO, 2013, p. 3).

---

<sup>34</sup> O MDA era o responsável pela coordenação da execução do programa, enquanto o Ministério da Casa Civil, comandando, então, por Dilma Rousseff – antes titular do MME –, assumia o papel da articulação interministerial.

Oliveira (2008) vai destacar que os territórios são heterogêneos e possuem demandas específicas, dessa maneira a participação acaba sendo fomentada por ser uma pedra fundamental para o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

A compreensão do território como uma expressão socioambiental autêntica, diversificada e única, inspirou o desenvolvimento de uma estratégia de construção de processos que estimulem os atores sociais a uma participação mais expressiva nos processos de desenvolvimento existentes na maioria dos territórios. A estratégia do programa tenta construir as condições de fortalecimento da participação consorciada dos atores enquanto protagonistas desses processos, bem como influenciar para que eles se deem de forma mais democrática e incluyente possível (OLIVEIRA, 2008, p. 4).

Segundo Jean-Paul Billaud (2014), essa estratégia de desenvolvimento aparece, na França, como o produto de um duplo movimento: com o Estado que organizando sua própria desconcentração; e com aspirações autogestionárias da sociedade civil.

Paulo Nierdele (2014) também vai abordar essa questão. Para ele, essas políticas criam uma nova governança e, de alguma maneira, confrontam o poder local vigente, marcado por clientelismo, coronelismo, patrimonialismo, patriarcalismo, mandonismo e assistencialismo (NIERDELE, 2014).

As políticas de desenvolvimento territorial sugerem a emergência de um novo modelo de governança condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre diferentes grupos sociais. Este modelo busca integrar Estado e Sociedade Civil na gestão dos problemas públicos a partir da formação de redes heterogêneas, da constituição de espaços públicos onde os atores confrontam seus referenciais de desenvolvimento e da criação de uma nova institucionalidade que regula as relações políticas (NIERDELE, 2014, p. 104).

Esses confrontos destacados foram estabelecidos, principalmente com a construção de colegiados territoriais, onde a população pôde debater a destinação de recursos e a implantação de projetos. O MDA (2009) o descreve como:

O Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa (MDA, 2009, p. 4).

Uma das tarefas essenciais desses colegiados é o debate da Matriz de Ações, elaborado pelo Governo Federal para cada território anualmente. Após essa fase, surge o Plano de

Execução, com os acréscimos e adaptações sugeridos pelos representantes regionais. A partir daí, os colegiados têm o dever de monitorar e avaliar a implementação. Na Figura 6 é possível ver as etapas do planejamento e a participação dos territórios nas tomadas de decisão. A criação e o papel desses conselhos “estendeu o *tempo da política* e levou as disputas para arenas até então inexistentes. Ao assumir responsabilidades na alocação e recursos, eles converteram-se em espaços de exercício do poder” (NIERDELE, 2014, p. 110, grifos do autor).

**Figura 6 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Territórios da Cidadania**



Fonte: (MDA, 2009)

Toda essa estrutura, que era formada também por um Conselho Gestor Nacional e Comitês de Articulação Estaduais, tinham como objetivo:

Combinar ações de inclusão produtiva, formação de infraestrutura pública e acesso a direitos sociais e à cidadania, ampliando oportunidades de melhoria de condições de vida de populações vulneráveis, parte da qual depende atualmente da rede de proteção social para subsistir com um mínimo de dignidade (OLIVEIRA, 2008, p. 5).

O programa se insere no marco da democracia participativa tomando como princípio a Gestão Social (BENSON; ALLEBRANDT, 2014).

Os princípios da gestão social se voltam para a valorização de processos decisórios participativos, enfatizando, portanto, a democratização das decisões e das relações entre os atores, o que indica uma práxis social diferenciada em suas finalidades – que não são meramente econômicas, visto que este fator é o meio de atingir objetivos – demandando um novo olhar para os instrumentos que viabilizam o acesso às informações, frente aos desafios que se impõem por tratar-se de um conceito ainda recente (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 248).



Quanto aos resultados obtidos pelo Territórios da Cidadania, não há grandes consensos nem mesmo sobre a análise metodológica a ser feita. Segundo Raynaut e Ferreira(2014), para avaliar o impacto do Programa sobre as dinâmicas locais é necessário se basear na história local e nas marcas deixadas na configuração das relações sociais.

Raynaut e Ferreira (2014) também apontam que, por se tratar de um programa que visa influir nas interações e dinâmicas sociais, seus resultados são mais difíceis de serem detectados.

Uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, ao exame de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos do Programa, corre o risco de deixar despercebidos esses movimentos periféricos, essas sementes de mudança que poderão apenas desabrochar num futuro ainda indeterminável. **O ritmo e o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não são idênticos àqueles da execução das políticas públicas.** Não é raro que programas de intervenção pública no domínio do desenvolvimento rural recebam, por ocasião de seu fechamento, avaliações que concluem pela extrema fraqueza de seus resultados e impactos, mas das quais se dará conta, muitos anos depois, que deixaram pegadas muito significativas na sociedade local e contribuíram para desencadear no seu bojo dinâmicas internas que levaram a modificações profundas nas relações sociais, nas práticas técnicas e nas estratégias econômicas (RAYNAUT; FERREIRA, 2014, p. 380, grifos nossos).

A partir desse panorama, é possível extrair algumas respostas das conclusões de Carvalho e David. Segundo os autores, o Territórios da Cidadania cumpriu seu papel de auxiliar funcionamento de organizações sociais, proporcionando melhores condições de trabalho e geração de renda para as populações rurais, além de empoderamento.

Serve como instrumento que estimula a construção de condições de empoderamento para os povos que, historicamente, se encontram oprimidos, oportunizando-lhes meios de se apropriarem dos aparatos da administração estatal. [...] [O programa] se originou comprometido com as populações mais empobrecidas. Portanto, a identidade dos territórios ocorre por meio desse elo inicial, aprofundando-se a partir da implantação de políticas públicas e por discussões que se realizam, principalmente, nos colegiados territoriais (CARVALHO; DAVID, 2011, p. 75).

Diferentemente do Luz Para Todos, o Territórios da Cidadania não foi renovado durante o governo de Michel Temer e teve seu fim em 2017. Para Campello, “esta certamente foi uma das experiências mais relevantes do ponto de vista do esforço em construir novos paradigmas de gestão participativa na esfera federal e de ação integrada no território” (CAMPELLO, 2017b, p. 195).

#### **4. NAS ONDAS DO RÁDIO, NA TELA DA TEVÊ, NO MEIO DO POVO**

Nesse capítulo serão analisadas as políticas de comunicação durante os governos Lula, com seus avanços e suas falhas – como a ausência de uma regulamentação da mídia –, e será feita uma análise histórica sobre a forma com que comunicação sempre foi tratada no Brasil desde Getúlio Vargas.

Além disso, será estabelecida uma relação mais direta dos programas sociais Luz Para Todos e Territórios da Cidadania com o direito à comunicação, a partir dos resultados obtidos, seus reflexos na estrutura social e dos avanços em termos de radiodifusão em municípios beneficiários dos programas.

##### **4.1. Das bandeiras deixadas pra trás: as políticas de comunicação**

No embate entre neoliberalismo e pós-neoliberalismo algumas bandeiras foram abaixadas durante a campanha eleitoral de 2002 e também deixaram de ser matéria de políticas públicas no governo Lula. Uma das questões mais gritantes – e que hoje é objeto de reflexões tanto da academia quanto do próprio PT – é a da democratização dos meios de comunicação.

Segundo Murilo César Ramos (2018), a versão final do programa de governo de Lula apresentado em 2002 dedicava o capítulo das comunicações apenas às questões relativas às telecomunicações, abdicando de propostas “sobre programação regional na televisão comercial, sobre restrições à propriedade cruzada de rádio, televisão e jornal; sobre a necessidade de um organismo regulador para a radiodifusão” (RAMOS, 2018, p. 26). Essas questões estavam presentes em versões anteriores do texto, segundo Ramos.

Em eleições anteriores, a democratização da comunicação chegou a fazer parte do programa apresentado pelo PT. Ramos (2000), inclusive, criticava o caráter fundamentalmente estatista, que não valorizava um sistema público e deixava tudo nas mãos do Estado. Em 2002, entretanto, não havia qualquer menção a uma mudança nas comunicações no plano de governo vitorioso.

Em entrevista à Folha de São Paulo e ao El País Brasil durante prisão em Curitiba, em 26 de abril de 2019, Lula considerou que abdicar de uma reforma nas comunicações foi o seu principal erro quando esteve na presidência:

Quando falam em autocrítica pra mim, eu acho que nós devemos ter muitos erros. Eu, por exemplo, tive um erro grave: eu poderia ter feito a regulamentação dos meios de comunicação. Nós fizemos um congresso em

2009, aprovamos um congresso, [em que, de emissoras de televisão] só participou a Bandeirantes e a Rede TV, nenhuma outra televisão participou. Participou muitos rádios. Nós preparamos em junho de 2010 uma regulamentação dos meios de comunicação. Ao invés de dar entrada no Congresso, porque ia ter eleição, eu falei: ‘vamos deixar para o novo governo’, e deixei pro novo governo. A razão pela qual a Dilma ou o Paulo Bernardo não entrou [com o projeto no Congresso], eu não sei. Mas isso é uma autocrítica que eu faço.<sup>35</sup>

O Congresso no qual o presidente se refere foi a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Segundo o Coletivo Intervezes, a realização da Confecom foi um marco para o setor, porque ela “inaugurou um debate amplo e verdadeiramente público sobre as políticas na área. Pela primeira vez, o Estado brasileiro instituiu um mecanismo formal de consulta à toda sociedade sobre os rumos que deve tomar a comunicação” (INTERVOZES, 2010). No entanto, segundo Bruno Marinoni (2015), integrante do Intervezes, essa conferência não trouxe resultados concretos. “Das 672 propostas aprovadas, caminhos diferentes para a implementação das políticas de comunicação, praticamente nenhuma foi adotada” (MARINONI, 2015, p. 20).

Em discurso proferido na abertura da conferência, Lula destacou que a comunicação no Brasil necessitava de um processo de democratização e que o governo federal buscava naquele mecanismo a criação de um projeto a ser enviado ao Congresso Nacional para realizar tal tarefa.

O papel do governo é tentar extrair daqui a essência daquilo que a sociedade brasileira tem acumulado ao longo de dezenas e dezenas de anos de sofrimento à espera de que a gente possa, uma vez na vida, democratizar os meios de comunicação neste país para atender aos interesses da sociedade brasileira (SILVA, 2009, p. 11).

Ainda destacou que o processo de combate à desigualdade tinha trazido resultados para o campo, principalmente nas regiões priorizadas nesse projeto.

O vigoroso processo de inclusão social, bem como a redução das desigualdades regionais e a interiorização da economia, também vem impulsionando o surgimento e o fortalecimento de novos veículos, de novos grupos, de novas iniciativas, o que é muito positivo. Os números das vendas de jornais comprovam esse fenômeno. A circulação dos jornais tradicionais no eixo Rio-São Paulo-Brasília, por exemplo, está estagnada há mais de cinco anos em torno de 900 mil exemplares diários. No mesmo período, os jornais das capitais dos demais estados cresceram 41%, ultrapassando a

---

<sup>35</sup> SILVA, Lula. Veja a íntegra de entrevista que Lula concedeu à Folha na prisão. [Entrevista concedida a] Mônica Bergamo; Florestan Fernandes Júnior. TV FOLHA, 26 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AwqVwKKkgqU>>. Acesso em 27 abr. 2019.

marca de 1 milhão e 700 mil exemplares. As vendas dos jornais do interior subiram mais ainda: 62%. No caso dos jornais populares, a alta é simplesmente espetacular, superando 120% e atingindo o patamar de 1 milhão e 200 mil exemplares. Tudo isso tem a ver com distribuição de renda, mobilidade social, crescimento da classe média, interiorização da economia, fortalecimento das regiões Norte e Nordeste. Tudo isso tem a ver com fenômenos econômicos e sociais novos, que vieram para ficar e que, portanto, vão impulsionar mais ainda o processo de multiplicação dos meios de comunicação (SILVA, 2009, p. 8).

Dessa maneira, desde 2009 o Governo Federal reconhecia que se havia avançado em matéria de comunicação como reflexo de um processo de combate à desigualdade, mas que havia ainda um processo de regulamentação de uma democratização da comunicação em aberto. Em caderno elaborado pelo PT com a tese do partido para o encontro, era trazida a resolução do 3º Congresso do Partido, realizado em 2007, um ano antes da Confecom e um ano depois das eleições presidenciais de 2006, que reconduziram o partido à presidência. No documento, o partido define a realização da conferência como uma das prioridades para o período e reconhece o cenário de concentração e de ausência de políticas de comunicação.

No caso do Brasil, o avanço destes grupos, representados pelas empresas de telecomunicações, convive com um sistema caracterizado pela concentração da propriedade em seis redes nacionais que detêm 80% de todas as emissoras de rádio e TV do país, meios que atingem mais de 90% dos lares brasileiros. Este quadro é resultado de um histórico de favorecimento por parte do Estado do projeto das elites, resultando em grandes grupos que comandam a produção de conteúdo em aliança com monopólios locais que detêm a retransmissão desta programação, além de outros meios, como rádio e jornais. A primeira gestão do governo Lula iniciou importantes debates na área das comunicações. Mas se defrontou com a resistência de setores conservadores contra ações que alterassem o quadro do setor. Isso se refletiu em dificuldades para impulsionar medidas desta natureza (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 58).

Dentre as resoluções, defende a democratização das comunicações, o fortalecimento dos sistemas público e estatal de comunicação, além da revisão das outorgas vigentes e da priorização de rádios comunitárias.

Para o segundo mandato, fica a herança de desafios fundamentais para democratizar as Comunicações no Brasil. Com a reeleição de Lula, cabe ao PT, ao governo e às demais forças progressistas compreenderem o momento novo que se abre, priorizando esforços e recursos para que, também no campo das comunicações, o Brasil se torne uma sociedade mais justa e democrática. Este avanço, em específico, é fundamental para equilibrar os instrumentos de disputa ideológica em favor de um projeto de transformação da ainda persistente dívida social do País em detrimento do monopólio do

projeto conservador expresso na grande mídia comercial (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 59).

Apesar do compromisso tirado na resolução do congresso e da importância da Confecom, a regulamentação da comunicação não ocorreu nem durante o mandato de Lula da Silva nem durante o mandato da sucessora Dilma Rousseff. Ramos (2018) acredita que a falta de políticas efetivas na democratização do setor são parte de escolhas políticas e talvez seja um dos principais erros históricos do PT enquanto esteve no poder – como o ex-presidente destacou na entrevista durante a prisão.

Essa foi talvez a maior dívida que o PT, com Lula e Dilma, contraiu com a sociedade brasileira. E contraiu não por falta de acúmulo de conhecimento sobre o que fazer, porque para o PT sempre convergiram os movimentos sociais comprometidos com a questão da democratização, mas em consequência daquelas estratégias mais convenientes para seu projeto político-eleitoral (RAMOS, 2018, p. 46).

Segundo Octavio Pieranti e Lucas Carvalho, no Brasil “poucas inovações legais e políticas públicas foram implementadas visando à efetiva garantia do direito à comunicação como forma de contrabalançar um cenário marcado pelos escassos limites impostos pela regulação à concentração econômica e à propriedade cruzada” (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 72). Haja vista que o principal marco regulatório das comunicações no Brasil segue sendo o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962.

Os primeiros decretos de radiodifusão no Brasil surgem com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Segundo Suzy dos Santos (2016), Vargas vai se basear no ideário fordista, que buscava uma regulamentação que colocasse o Estado no centro da comunicação para usar o setor como coringa a fim de favorecer a difusão da ideologia capitalista e de alavancar a acumulação de capital.

O Decreto N. 20.047, de 27 de maio de 1931, que regula a execução dos serviços de radiocomunicações, bem como o seu regulamento pelo Decreto N. 21.111, de 01 de março de 1932, permaneceram como instrumentos centrais do Estado no que se refere ao setor até 1962, quando foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações. As premissas centrais dessa legislação declaram a radiodifusão um serviço de competência exclusiva da União, interesse nacional e finalidade educacional. A do ano de 1931, As premissas centrais dessa legislação declaram a radiodifusão um serviço de competência exclusiva da União, interesse nacional e finalidade educacional (SANTOS, 2016, p. 95).

Com o Estado Novo e com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), Vargas endurece a legislação das comunicações e passa a atrelá-la ao chamado interesse nacional (SANTOS, 2016). Com a chegada de Dutra, há uma forte entrada do *American Way of Life* nas comunicações brasileiras em um processo que combina o chamado *soft power* com a invasão cultural de Paulo Freire (conforme subcapítulo 2.3. Direito à comunicação). Essa invasão também fica clara com a chegada da televisão no Brasil através de um modelo estadunidense.

A televisão, porém, foi criada nos moldes dos EUA e suas primeiras normas mostram uma relação ímpar de dependência. Embora o serviço já tivesse sido criado sem maiores especificações em termos de prática de exploração, pela portaria Nº 692, de 26 de julho de 1949, e o primeiro canal já tivesse sido inaugurado, em 1950 (TV Tupi de Assis Chateaubriand<sup>27</sup>), é em 1952, no Decreto Nº 31.835, que são definidas suas normas gerais. [...] Nenhum outro ato normativo nacional relativo aos veículos de comunicação traz referências tão específicas a qualquer modelo adventício como este o faz com a agência norte-americana, FCC – Federal Communications Commission. Esta dependência técnica condicionava o setor nacional à indústria de equipamentos norte-americanos e determinava, nas suas disposições transitórias, facilidades de importação das peças necessárias à adaptação dos receptores já existentes e os prazos para a TV Tupi adaptar seu sistema de transmissão (SANTOS, 2016, 107-108).

Foi estabelecido, dessa maneira, um modelo de desenvolvimento marcadamente comercial no Brasil. A chegada dos militares em 1964 não impediu a continuidade desse processo, pelo contrário, “os militares brasileiros apoiaram um modelo comercial de televisão que era fortemente controlado, mas a continuidade do caráter comercial foi garantida” (SANTOS, 2016, p. 110).

O Estado encarregava-se de criar infraestrutura para a distribuição massiva da programação televisiva, através do Sistema Nacional de Telecomunicações; as redes de televisão encarregavam-se da difusão das ideias do capitalismo, através da sua programação (SANTOS, 2016, p. 110).

E foi assim que a televisão fez parte do projeto de integração nacional. Uma das principais beneficiárias dessa visão dos militares foi a Rede Globo, que se tornava porta-voz dos militares enquanto uma ampla infraestrutura era criada (SANTOS, 2016).

Segundo Marinoni (2015), foi no período da Ditadura militar brasileira que se consolidou um modelo excludente na comunicação do Brasil. A lógica de construção das desigualdades como propulsora de um desenvolvimentismo alinhada com a expansão da comunicação comercial aparecem entrelaçadas nesse processo.

O padrão privado, comercial e oligopolista de radiodifusão se estabeleceu de forma integrada ao capitalismo monopolista brasileiro consolidado pela Ditadura Civil-Militar, que promoveu a indústria de bens de consumo duráveis e semiduráveis, mantendo um sistema político-econômico conservador e socialmente excludente de amplos setores de baixa renda (MARINONI, 2015, p. 15).

Com a redemocratização, novos ares vêm à tona. A Constituição Federal de 1988 trata de liberdade e expressão, proíbe a censura e estabelece o interesse público, no entanto, não garante uma comunicação no Brasil equilibrada e democrática. Como reflexo, o setor – que já apresentava descompassos em termos de democracia – se manteve concentrado.

A hipertrofia do setor comercial-privado, em detrimento do equilíbrio entre privado, estatal e público previsto na Constituição de 1988 é, provavelmente, o aspecto mais fundamental da concentração dos meios de comunicação no Brasil a se destacar, pois a esmagadora hegemonia dos agentes do mercado define a estrutura da comunicação que conhecemos hoje no país (MARINONI, 2015, p. 9).

Segundo Pieranti (2007), a Assembleia Nacional Constituinte, de 1987, priorizou as demandas dos empresários da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) no campo e ignorou os apelos da FENAJ para a incorporação do direito à comunicação como direito fundamental e o deixou completamente de fora do marco constitucional.

Ainda que defesas da plena liberdade de expressão e da adoção da censura apenas em casos muito específicos fossem presenças constantes em Cartas Magnas e marcos legais anteriores, essas eram proposições que não resistiam ao dia-a-dia. [...] Essa consagração não só atendia ao discurso dos empresários – prontos para rechaçar quaisquer tentativas de restrição às informações distribuídas pelos meios –, como também terminou por fragilizar a defesa do direito à comunicação (PIERANTI, 2007, p. 260).

Nos anos que vêm depois da nova Carta Magna, a lógica liberalizante se aprofunda. Com a emergência do neoliberalismo no Brasil, há um enfoque na privatização das comunicações. O governo de Fernando Henrique Cardoso inicia o processo de desestatização pelas telecomunicações e chega a estudar a adoção desse modelo também para a radiodifusão, sem grandes avanços.

Segundo Kucinski (2005), no período da hegemonia neoliberal houve uma homogeneização dos principais meios de comunicação e uma redução do pluralismo, embalados pela doutrina do pensamento único.

Nunca houve tanta falta de pluralismo na mídia brasileira como nos tempos atuais de hegemonia do neoliberalismo. Trata-se de um paradoxo, porque o ideário liberal concebe a sociedade como contendo uma grande diversidade de ideias, práticas e interesses, e essa diversidade é saudável e deve ser valorizada<sup>1</sup>. O neoliberalismo dá importância fundamental ao que chama de "mercado de ideias", o intercâmbio livre de ideias e propostas controversas, como melhor meio de se chegar às soluções mais justas e eficazes para o conjunto da sociedade. (KUCINSKI, 2005, p. 113)

Kucinski elenca dez paradoxos da comunicação naquele cenário, destacamos alguns:

[1] Não há mercado de ideias no jornalismo neoliberal brasileiro. No espaço midiático em que deveria acontecer esse processo de intercâmbio de ideias, deu-se no Brasil a uniformização ideológica. [...] [2] Temos menos pluralismo na democracia do que tínhamos na ditadura. [...] [4] O de uma mídia uniformemente conservadora, numa sociedade claramente polarizada. Na era neoliberal, aprofundaram-se as diferenças sociais no Brasil e a miséria assumiu escala maciça. [...] [6] O da concentração monopolista, que viola as leis antimonopólio e a ideia da competição, tão cara ao ideário neoliberal. Enquanto uma fábrica de sabonetes, pelas leis antimonopolistas, não pode ter mais de 40% do mercado, as empresas de comunicação de massa, cruciais na formação da democracia no Brasil, violam tranquilamente a lei e chegam a altas concentrações de mercado (KUCINSKI, 2005, p. 114-119).

Dessa maneira, é possível dizer que os anos do neoliberalismo desestruturaram o setor das comunicações e aumentaram a concentração e a homogeneização – por isso, inclusive, ressurgiu nos anos 2000 o debate do direito à comunicação com a Campanha CRIS. A chegada de Lula não traz grandes modificações para as leis de radiodifusão, com a ausência de um prometido novo marco das comunicações e com a continuidade de algumas práticas que prejudicavam a democracia no campo das comunicações.

Segundo Marinoni (2015), é papel do Estado brasileiro combater a lógica reprodutora de desigualdades e imprimir no setor uma dinâmica que favorecesse uma maior pluralidade e diversidade por meio do seu aparato regulador.

Por aqui, a esfera pública dos meios de comunicação de massa foi estruturada de tal forma que contrapôs a esse direito a apropriação privada característica do capitalismo monopolista. Nessa oposição assimétrica, os indivíduos só podem ter (quando têm) acesso, de fato, ao campo aberto dos debates públicos através da mediação de um pequeno grupo de empresas privadas, que possuem a prerrogativa de selecionar, filtrar, editar e obstruir a expressão que passa pelos “seus” canais. [...] A concentração privada da propriedade tem reduzido o papel da comunicação humana em toda a sua potencialidade. Faz isso na medida em que direciona as forças de produção ideológica para o processo autorreferente de acumulação mercantil, de reafirmação do poder do capital monopolista e de reprodução das desigualdades existentes (MARINONI, 2015, p. 4).



No entanto, os governos também trouxeram alguns avanços, principalmente a partir do segundo mandato, com um debate mais aflorado sobre a temática com o estabelecimento de um sistema público de comunicação, refletindo sobre a questão da homogeneização e fugindo do estatismo tradicional das políticas de comunicação brasileira. Segundo Pieranti e Carvalho, em 2006 nascia o Sistema Brasileiro de TV Digital com novos canais na TV brasileira, do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania. Para os autores “o desenvolvimento de um sistema público de radiodifusão [...] está intimamente vinculado à garantia do direito à comunicação e, conseqüentemente, à própria democracia brasileira” (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 69).

Além disso, João Brant (2018) define a relação do governo de Lula da Silva [e do governo de Dilma Rousseff] com as empresas de comunicação como o conflito de uma agenda de centro-direita (dos empresários) com uma agenda progressista (do Governo Federal), desencadeando tensões permanentes. Para Brant (2018), a maior “rival” foi a TV Globo, “a maior em termos de audiência, verba publicitária e lucro líquido [...] [e] a que adota com mais clareza uma agenda política econômica” (BRANT, 2018, p. 87).

O ex-ministro da Secretaria de Comunicação Social de Lula, Franklin Martins, em entrevista a Brant (2018) destaca que houve dois momentos na relação entre governo e as empresas do setor: o primeiro, definido entre 2003 e 2005, era de deslumbramento, enquanto o segundo, de 2006 e 2010, seria de enfrentamento. Segundo Brandt, foi a partir da irritação do Planalto com o tratamento dado ao então presidente durante as eleições de 2006<sup>36</sup> – em que o presidente foi reeleito – que a questão da democratização da comunicação voltou à cena.

O incômodo do governo em relação ao tratamento de Lula pelos meios de comunicação no processo das eleições de 2006 fez com que fossem reabertos os debates sobre possíveis medidas para a democratização da comunicação. No final do ano, iniciou-se um período de organização de alternativas, com o lançamento do I Fórum de TVs Públicas, que ocorreria em maio de 2007 e serviria de referência para a criação da Empresa Brasil de Comunicação de da TV Brasil. [...] Também em 2007 se iniciou o debate sobre um novo marco regulatório para a TV por assinatura (BRANT, 2018, p. 95).

Em 2009, viria a Confecom após uma etapa de cerca de dois anos de conferências temáticas. O resultado foi a aprovação de 672 propostas (MARINONI, 2015) e um projeto de mais de 200 páginas elaborado pela Secretaria de Comunicação Social, nunca apresentado ao congresso (BRANT, 2018). Para Brant (2018), a opção de Dilma Rousseff, a quem cabia

---

<sup>36</sup> Brandt também destaca as tensões entre o governo e a grande mídia durante o período de denúncias da ação penal 470 (mensalão).

submeter o texto ao parlamento, foi priorizar a internet para não ter grandes desgastes com as emissoras de televisão.

Um outro embate que acontece no segundo governo Lula, segundo Venício Lima (2010a), e que evidencia as tensões entre os meios de comunicação e a presidência se faz em torno do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Instituído em dezembro de 2009 por meio de decreto presidencial após dois anos de discussões em diversos fóruns, o PNDH-3 trazia explicitamente a questão do direito à comunicação. A 22ª diretriz relacionava os Direitos Humanos no Brasil com a “garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos” (BRASIL, 2010) com ações programáticas que passavam pelo estímulo da construção de um marco legal com possíveis punições em caso de violação dos direitos humanos e pelo estabelecimento de critérios de acompanhamento editorial (LIMA, 2010a)

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos. Objetivo Estratégico I: Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos. Ações Programáticas: a) Propor a criação de marco legal regulamentando o Art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas. [...] d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações (BRASIL *apud* LIMA, 2010a).

O PNDH-3 foi duramente atacado por setores conservadores da sociedade, como militares, ruralistas, parcela da Igreja Católica e pela grande mídia (LIMA, 2010b). A enorme pressão gerada pelo esforço conjunto fez com que houvesse um recuo e o programa fosse alterado, sendo retirados os pontos mais polêmicos. No caso da comunicação, o ponto a) da segunda diretriz foi alterado e o ponto d) foi excluído:

a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados (BRASIL, 2010).

Apesar dos recuos, com o PNDH-3 o Governo Federal reconhece pela primeira vez o direito à comunicação como um direito humano. Segundo Vannuchi (2018), isso inaugura

uma nova etapa no debate do tema ao assumir o conceito ao invés de falar apenas em *direito à informação* ou *liberdade de expressão*.

No Brasil, o direito à comunicação foi oficialmente reconhecido pelo Estado em 2009, no Decreto nº 7.037, promulgado em 21 de dezembro daquele ano, que instituiu a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Sua diretriz número 22 tem o condão de conciliar os conceitos de “comunicação”, “informação” e “democracia”, e apresentá-los como princípios orientadores da abordagem contemporânea dos direitos humanos (VANNUCHI, 2018, p. 169).

É certo, portanto, dizer que houve avanços na questão da comunicação, no entanto, o vigor adotado no combate à desigualdade social não foi visto no combate à desigualdade nos meios e, políticas mais estruturais foram deixadas de lado. O setor continuou muito concentrado e oligopolizado.

#### **4.2. Na comunicação que a gente se encontra**

Por ser entendido como uma via de mão dupla entre emissores e receptores, o direito à comunicação necessariamente têm um caráter social. A sociedade faz parte do processo comunicacional e os lugares de enunciação são marcados pelas realidades dos sujeitos e das significações às quais eles estão familiarizados, como diz Paulo Freire (1985).

A comunicação eficiente exige que os sujeitos interlocutores incidam sua "ad-miração" sobre o mesmo objeto; que o expressem através de signos linguísticos pertencentes ao universo comum a ambos, para que assim compreendam de maneira semelhante o objeto da comunicação. Nesta comunicação, que se faz por meio de palavras, não pode ser rompida a relação pensamento-linguagem-contexto ou realidade. [...] Não há [...] possibilidade de uma relação comunicativa se entre os sujeitos interlocutores não se estabelece a compreensão em torno da significação do signo. Ou o signo tem o mesmo significado para os sujeitos que se comunicam, ou a comunicação se torna inviável entre ambos por falta da compreensão indispensável (FREIRE, 1985, p. 47-48)

Além disso, Freire sustenta que para o estabelecimento de um processo comunicativo dialógico, não basta que os sujeitos compartilhem de uma mesma compreensão de signos, mas que compreendam os contextos destes.

A compreensão significativa dos signos, por sua vez, exige que os sujeitos da comunicação sejam capazes de reconstituir em si mesmos, de certo modo, o processo dinâmico em que se constitui a convicção expressa por ambos através dos signos linguísticos [...] Seria necessário não somente que os signos tivessem o mesmo significado, mas também que o conteúdo do

conhecimento estendido se gerasse num terreno comum aos polos da relação. (FREIRE, 1985, p. 48)

Segundo Brittes (2007) umas das prerrogativas que o direito à comunicação visa garantir é o uso público da razão “desde que esta racionalidade seja tomada com o debate em igualdade de condições” (BRITTES, 2007, p. 2). Para Freire (1985), “o processo de comunicação humana não pode estar isento dos condicionamentos socioculturais” (FREIRE, 1985, p. 49).

José Aguirre Alvis (2013) analisa que essa questão se relaciona diretamente com o direito à comunicação porque a garantia de um fluxo comunicacional mais dialógico e equilibrado parte também dos sujeitos ativos na comunicação.

O problema essencial segue sendo o da comunicação inter-humana, e não o dos meios ou do seu desenvolvimento. Bem, é responsabilidade e tarefa das pessoas gerar comunicação, porque o intercâmbio e a construção compartilhada de ideias somente elas podem fazer. Os meios de difusão ou meios tecnológicos não se comunicam, eles difundem informação, são as pessoas que constroem consciência comum a partir de suas capacidades sensíveis e de suas experiências que querem compartilhar com os demais. (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 62, tradução nossa<sup>37</sup>)

O que sustenta Aguirre Alvis é que os meios de comunicação em massa se inserem dentro de um contexto social e a recepção e a enunciação são feitas por sujeitos que refletem essa realidade. Isso não quer dizer, lógico, que o fluxo se torne equilibrado pela força de vontade desses sujeitos, afinal, segundo Freire (1985), os *meios de comunicados às massas* – forma pela qual chama a grande mídia – “não se encontram comprometidas num processo educativo-libertador” (FREIRE, 1985, p. 49) e se utilizam de táticas de condução e manipulação.

É certo que uma mídia libertadora é importante pro processo democrático, principalmente em uma sociedade desigual como a do Brasil. No entanto, é importante expandir o olhar do direito a comunicação em um contexto de disparidades.

O direito de comunicar é parte integrante de todo o esforço de criar espaços de desenvolvimento humano onde se reduzam todas as táticas de poder

---

<sup>37</sup> No original: *El problema esencial sigue siendo el de la comunicación interhumana, y no el de los medios o de su desarrollo. Pues es responsabilidad y alcance de las personas el de generar la comunicación porque el intercambio y construcción compartida de ideas sólo la pueden hacer ellas. Los medios de difusión o medios tecnológicos no se comunican, ellos difunden información, son las personas las que construyen conciencia común a partir de sus capacidades sensibles y desde sus experiencias que quieren compartir con los demás.*

autoritário, sectário ou segregador, vindos estes de interesses de um grupo, do Estado ou do capital (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 63, tradução nossa<sup>38</sup>).

Vanucci (2018) destaca as desigualdades de posições na esfera pública e a marcada relação de vantagem e desvantagem entre diferentes sujeitos, critérios que vão se refletir nos lugares de enunciação e no acesso aos meios para tal.

Sob essa perspectiva cabe retomar o debate sobre a estrutura social brasileira: desigual, aristocrática, concentrada (FERNANDES, 1981) e baseada em uma ideologia do mérito que buscava invisibilizar e justificar disparidades (SOUZA, 2009).

Dentro desse contexto que se insere a comunicação brasileira, com poucos sujeitos detentores dos meios e uma maioria excluída desse processo. À ralé brasileira não era permitida nem o reconhecimento social, nem o acesso aos meios. Dessa maneira, a questão do direito à comunicação do Brasil deve também ser vista sob uma perspectiva social.

Essa questão se faz presente na análise feita pela UNESCO (1983) no relatório *Um Mundo, Muitas Vozes*: “a disparidade entre os que estão informados demais e os que o estão muito pouco aumenta constantemente, ao mesmo tempo que se acusa o desequilíbrio entre as fontes e os destinatários da informação” (UNESCO, 1983, p. 59).

Retomando o discurso do ex-presidente Lula na abertura da I Confecom (SILVA, 2009) nota-se que o Governo Federal assumia que a comunicação era impactada pelo processo de combate à desigualdade social. O mesmo fica visível com as considerações do PT para a conferência.

Aguirre Alvis (2013) considera que o direito à comunicação é também um direito emergente na América Latina, fruto de um processo histórico de combate às opressões na região. Dessa forma, a reivindicação por uma mídia mais democrática também se relacionaria com um processo de mudanças estruturais em outras áreas.

A aspiração pela vigência do direito à comunicação é produto sobretudo de processos históricos prolongados em que sociedades como as da América Latina querem dar respostas a processos de submissão de liberdades e direito à palavra (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 65, tradução nossa<sup>39</sup>).

---

<sup>38</sup> No original: *El derecho a comunicar es parte íntegramente de todo esfuerzo por crear espacios de desarrollo humano donde se reduzcan todas las tácticas de poder autoritario, sectario o segregador, ya sea que estos vengan desde los intereses de grupo, el Estado o del capital.*

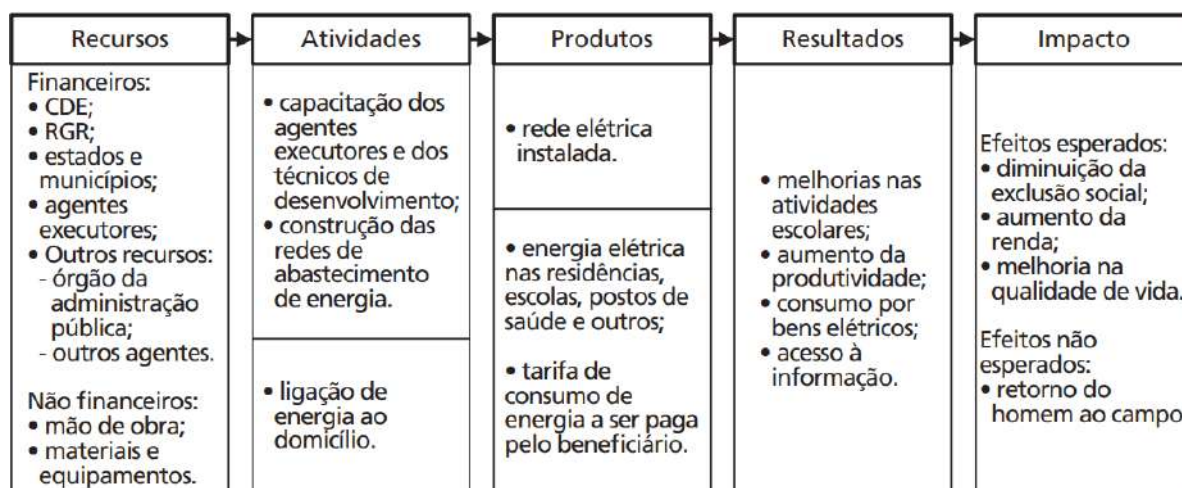
<sup>39</sup> No original: *La aspiración por la vigencia del derecho a la comunicación es producto sobre todo de procesos históricos prolongados donde en sociedades como las de América Latina se quiere dar en respuesta a procesos de sometimiento de las liberdades y derechos a la palabra.*

Segundo Campello e Gentili (2017), é possível assumir que as transformações geradas pelos programas sociais analisados nesse trabalho não se limitam apenas a um único quadro de desigualdade. Ainda que a temática central do Territórios da Cidadania e do Luz Para Todos seja o desenvolvimento rural, a eletrificação e a garantia de cidadania a povos historicamente deixados de lado, são dois fenômenos capazes de gerar uma série de reflexos. Esses, como bem apontam Raynaut e Ferreira (2014) e Freitas e Silveira (2015), muitas vezes sequer estão nos planos iniciais ou até mesmo no texto dos decretos.

No caso do programa Luz para Todos, os ganhos na questão do acesso à informação foram bem evidentes. Segundo Freitas e Silvestre, as famílias atingidas pelo programa Luz Para Todos eram “famílias sem acesso à informação e aos eletrodomésticos e com condições precárias de vida, resultando, portanto, na exclusão social” (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 190).

Com base no processo de pesquisa que pretendia medir os impactos do programas, as autoras incluem “acesso à informação” como um dos resultados obtidos pelas políticas implementadas pelo programa (Figura 7).

**Figura 7 – Estruturação do programa Luz para Todos**



Fonte: (FREITAS; SILVEIRA, 2015)

Uma das referências tomadas por Freitas e Silveira é o fato da televisão ter sido o principal eletrodoméstico adquirido pelos beneficiários do programa (presente em quase 80% das residências atendidas). Isso, para elas, influi diretamente no acesso à informação, devido à “inserção da mídia nos domicílios” (FREITAS; SILVEIRA, 2015, p. 194).

Israel Bayma (2019) diz que durante as visitas que fazia como coordenador do Luz Para Todos, percebia que a televisão era um dos eletrodomésticos que as famílias tinham mais expectativa em possuir.

Eu visitava permanentemente a Amazônia e a televisão era de fato um dos eletrodomésticos mais almejados nas localidades que seriam beneficiadas pelo programa, principalmente por proporcionar um lazer para aquelas famílias. A geladeira era um eletrodoméstico importante pela questão da alimentação – pela conservação de alimentos, e, como mostra a pesquisa, também era muito adquirida. Em algumas comunidades que tinham muitos jovens, o computador era uma das principais demandas (BAYMA, 2019).

Ao analisar um município no Tocantins que foi beneficiário do programa, Cardoso, Oliveira e Rocha Silva (2013) também constatam que o acesso à energia promovido pelo Luz Para Todos atuou na questão da informação.

Quanto ao acesso à informação, este foi ampliado, uma vez que, com a energia elétrica, os adultos podem assistir a um telejornal e as crianças, desenhos e/ou programas educativos. Esta constatação é percebida pelo fato de todas as casas que possuem televisão terem antena parabólica, necessária para que captem os sinais em lugares isolados. Diferentemente das convencionais, estas antenas disponibilizam mais canais informativos dedicados à política, cultura e ciência. Com esta facilidade de acesso ao conhecimento, os fluxos de informações se intensificam dentro da localidade, podendo-se manifestar por meio de práticas sociais que podem melhorar o bem-estar da população (CARDOSO et al, 2013)

O direito ao acesso à informação está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e faz parte do processo do direito à comunicação, a ampliação da circulação da informação faz com que sujeitos excluídos agora também possam se integrar às construções de sentidos de uma sociedade mais ampla, ainda que esse acesso se dê através dos meios de comunicação de massa.

No entanto, o Luz Para Todos também gerou ganhos no sentido de uma maior participação social nas comunicações, através de rádios comunitárias. Segundo Bayma (2019) é possível perceber que houve um crescimento no número dessas rádios nas regiões beneficiadas e que isso faz parte de um processo de democratização da comunicação que os idealizadores do programa desejavam.

Eu vi isso [a implementação de rádios comunitárias] em algumas localidades na Amazônia e o programa sabia dessa possibilidade. Estava em uma das nossas linhas contribuir com a democratização das comunicações. Dentre outras coisas, essa política afirmativa e distributiva possibilitou que as

famílias substituíssem os rádios de pilha ou de magneto por rádios elétricos, que comprassem televisores (BAYMA, 2019).

Através do cruzamento de dados feito com informações do SisCOM, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação, foi percebido que das 2.888<sup>40</sup> concessões (entre concessões iniciais e renovações) de rádios comunitárias firmadas pelo governo Lula (entre 2003 e 2010), 469 (excluídas renovações) foram solicitadas após a criação do Luz Para Todos. Esse número levou em conta os processos administrativos abertos a partir de 2004, já que o Luz Para Todos foi lançado em novembro de 2003. Dessas 469 concessões, 212 (45%) foram para as regiões do Norte e do Nordeste, principal foco do Luz Para Todos (Figura 8).

**Figura 8 – Mapa de concessões de rádios comunitárias solicitadas entre 2004 e 2010 e aprovadas até 2010**



Elaborado pelo autor<sup>41</sup>

Com uma análise ampliada, somando as concessões solicitadas entre 2004 e 2010 e aprovadas durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (até 2014), aparecem 993

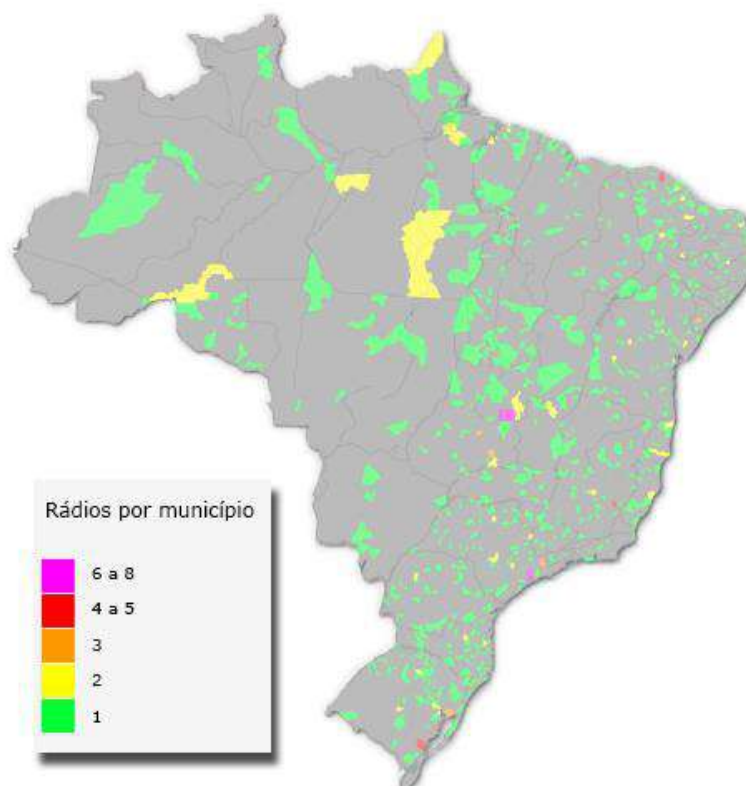
<sup>40</sup> Entre 2003 e 2006, apenas 4 das 1592 concessões não foram solicitadas no período de 1998 a 2002.

<sup>41</sup> Os mapas das figuras 8 e 9 foram elaborados através do programa Target Map. Disponível em: <<https://www.targetmap.com>>.



(excluídas renovações) rádios comunitárias concedidas<sup>42</sup> após o Luz Para Todos, sendo 380 (38%) nas regiões Norte e Nordeste (Figura 9).

**Figura 9 – Mapa de concessões de rádios comunitárias solicitadas entre 2004 e 2010 e aprovadas até 2014**



Elaborado pelo autor

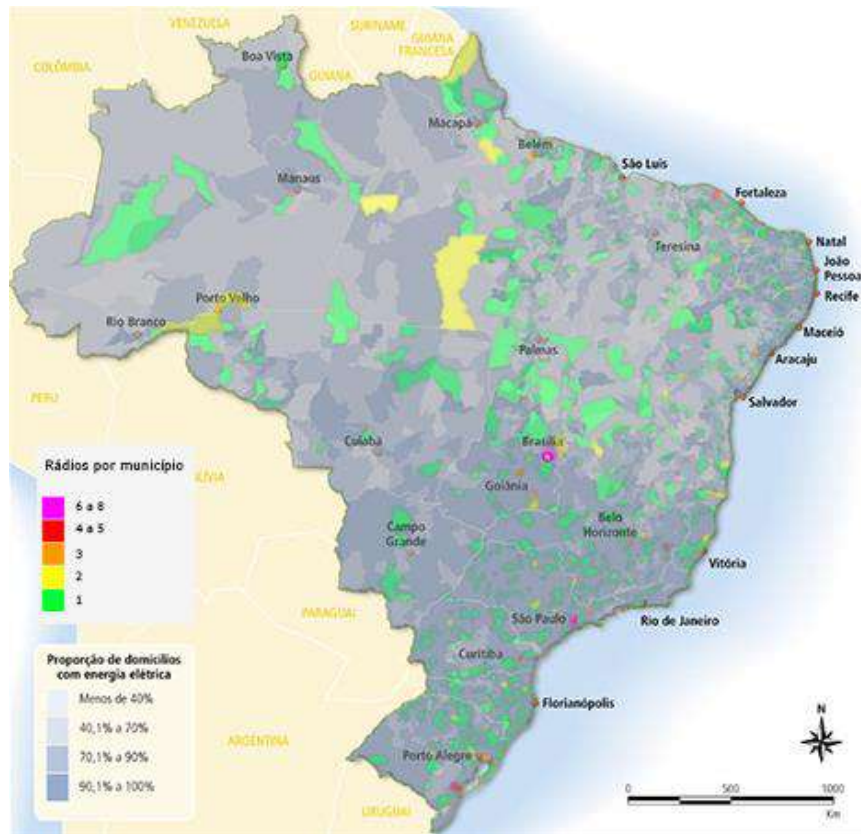
Ao sobrepor<sup>43</sup> o mapa da Figura 9 com o da Figura 1, que traz a exclusão elétrica no início dos anos 2000, nota-se que as áreas focalizadas pelo programa Luz Para Todos também receberam rádios comunitárias. Na região amazônica, citada por Bayma, é evidente a presença de novas rádios comunitárias em lugares que antes não havia luz elétrica (Figura 10).

Cabe reafirmar que o Luz Para Todos é um programa que busca garantir um direito básico, que é o da eletrificação. Segundo Campello, graças ao programa “milhões de famílias [...] saíram da Idade Média e entraram no século XXI” (CAMPELLO, 2017b, p. 136). Através dos mapas, se nota que as possibilidades abertas por esse programa ultrapassam

<sup>42</sup> Ou seja: rádios comunitárias com processos administrativos abertos entre 2004 e 2010 e aprovados até 2014.

<sup>43</sup> Pequenas distorções foram necessárias para a sobreposição.

**Figura 10 – Sobreposição de Mapas: rádios comunitárias x Luz Para Todos**



Elaborado pelo autor

Apesar dos ganhos trazidos pelo Luz Para Todos em termo de desenvolvimento rural, a partir do segundo mandato de Lula da Silva foi percebido que era necessária uma nova estratégia, que superasse as “limitações da ação governamental no meio rural e a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas com base em estratégias territoriais de desenvolvimento” (CAMPELLO, 2017b, p. 192). “A constatação de que a população rural continuava sem acesso ou com acesso precário a importantes políticas públicas motivou a criação do [Territórios da Cidadania]” (CAMPELLO, 2017b, p. 192).

Assim, pode se constatar uma mudança de paradigma. Retomando Fagnani (2011), é possível dividir a atuação dos governos Lula em dois períodos: um primeiro (2003-2005) mais marcado por uma ortodoxia econômica e uma forte influência do *pensamento único* neoliberal, que priorizava programas sociais mais focados e menos amplos, e um segundo (2006-2010) mais desenvolvimentista que enxergava as políticas sociais de uma forma mais ampla. O Territórios da Cidadania é fruto desse momento e vai buscar articular políticas públicas de diferentes perfis para gerar desenvolvimento e participação.

Alguns autores que analisam o programa Territórios da Cidadania se utilizam das teorias da ação comunicativa<sup>44</sup> e da cidadania deliberativa<sup>45</sup> de Habermas para avaliar o programa. Nierdele (2014) destaca a presença da ação comunicativa como base para transformação proposta pelo Territórios pelo fato dos Colegiados surgirem com o objetivo de fazer atores sociais com dificuldades de auto-organização participarem ativamente de um processo de construção da política social em seu território. “A constituição de um fórum público como esteio da participação democrática e a aposta na ‘ação comunicativa’ como elemento de transformação estão implícitos nessa escolha”. (NIERDELE, 2014, p. 121)

Billaud (2014) também vai reflexionar sobre essa questão. Para ele, o modelo habermesiano é interessante de ser analisado no contexto dos territórios da cidadania.

Segundo Habermas, é no espaço público e pelo debate que os indivíduos são levados a ultrapassar seus pontos de vista particulares, no que ele denomina o agir cooperativo e comunicativo. Esse agir é um contrapeso crítico tanto em relação ao mercado como ao Estado (BILLAUD, 2014, p. 51).

No entanto, Billaud acrescenta outras variáveis, que tem a ver com o desprezo e a falta de reconhecimento dos lugares de enunciação desses sujeitos.

Toda a vida democrática é tributária do tratamento das desigualdades e do fardo da pobreza. Esses territórios são, por hipótese, mais sensíveis à questão do desprezo e, talvez, se levarmos em consideração a necessária mobilização de um capital social na abordagem participativa, menos dispostos a adotar os princípios do agir comunicativo. Nos territórios, mais do que em outros locais, a possibilidade de um agir comunicativo fica atrelada à capacidade de os atores serem reconhecidos socialmente e escaparem da sociedade do desprezo (BILLAUD, 2014, p. 53).

Dessa maneira, mais do que os resultados obtidos pelo Territórios da Cidadania, é interessante debruçar-se sobre o modelo de aplicação do programa, que pressupunha uma participação com o envolvimento da comunidade. Segundo Benson e Allebrandt (2014) a comunicação e a circulação de informação tem um papel bastante relevante para o êxito de um programa sob modelo de gestão social, como é o caso do Territórios da Cidadania.

Assim, a informação e a comunicação devem envolver os atores, num processo democrático e transparente, que rege as ações trabalhadas, dentro dos territórios, afinal é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 252).

---

<sup>44</sup> HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

<sup>45</sup> HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

Nesse contexto também se insere a questão da comunicação popular e comunitária e do papel que ela exerce no desenvolvimento e na transformação social.

A comunicação para o desenvolvimento dos contextos rurais no Brasil esteve atrelada, historicamente, às políticas públicas governamentais, mas, nos anos recentes, muitos atores coletivos vêm desempenhando papel importante, pois desenvolvem novas alternativas de convívio com a própria realidade. [...] O desenvolvimento rural, como uma das especificidades do desenvolvimento brasileiro, indica a existência de novas interpretações teóricas para práticas de intervenção e de comunicação, tanto no campo quanto nas comunidades urbanas. É a comunicação para a mudança social que passa pela questão regional, local e comunitária (PERUZZO, 2015, p. 192).

Ao analisar a comunicação popular e comunitária na região da Borborema (PB)<sup>46</sup> – um dos 120 territórios da cidadania – Cicília Peruzzo (2015) destaca que no recorte dessas realidades é importante enxergar a comunicação para além dos meios de difusão e verificar que ela está presente também nos processos de diálogo e que também se desenvolve com políticas públicas que assumam “a perspectiva emancipatória de gerar soluções em convivência com o semiárido, ou seja, do reconhecimento da potencialidade regional e da construção de alternativas propícias a ela” (PERUZZO, 2015, p. 194), tais quais as advindas com a articulação feita pelo Territórios da Cidadania.

Cavalcante e Nóbrega (2016) afirmam que a partir do desenvolvimento rural demandas comunicacionais também surgem. Essa questão foi percebida pelo programa por conta da dificuldade de comunicação dos técnicos e agentes das instituições “tanto na articulação entre eles mesmos, como integrantes do Colegiado do Território, quanto na divulgação das ações e eventos de interesse regional” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 209).

A necessidade de uma nova estratégia comunicacional foi percebida pela Embrapa Agroindústria Tropical, empresa pública que começa a atuar no programa em 2011 como parte dos novos projetos advindos do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)<sup>47</sup>. A empresa se fez presente em 13 Territórios da Cidadania e 1 Território de Identidade (TI): Agreste (AL), Irecê (BA),

---

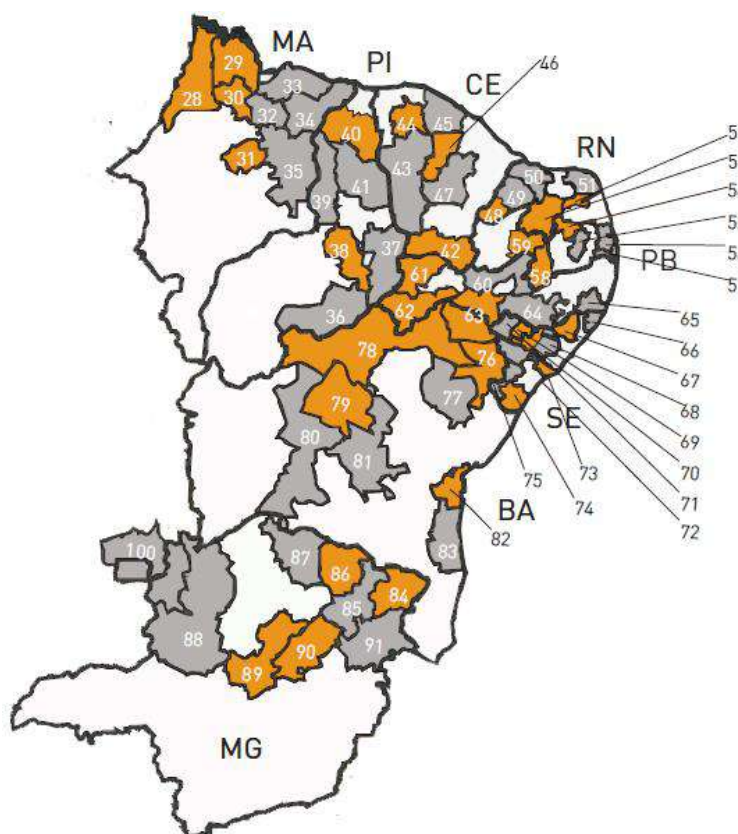
<sup>46</sup> “O território de Borborema é composto por 21 municípios e abrange uma área de 3.341,70 km<sup>2</sup>. A população desse território é de 671.244 habitantes, dos quais 143.258 vivem na área rural, o que corresponde a 21,34% do total. Possui 24.725 agricultores familiares, 1.661 famílias assentadas (do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST) e três comunidades quilombolas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é de 0,67” (PERUZZO, 2015, p. 195).

<sup>47</sup> O PBSM foi estabelecido por Dilma Rousseff e Tereza Campello, ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e “criou, renovou, fortaleceu, e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas – dentre novas ações e programas e renovadas ações desenvolvidas nos governos Lula, bem como nos governos estaduais e municipais – almejando o fim da pobreza extrema no país” (CAMPELLO, 2017b, p. 66).

Velho Chico (BA), Cariri (CE), Inhamuns Cratéus (CE), Baixo Parnaíba (MA), Cocais (MA), Borborema (PB), Sertão do Araripe (PE), Vale do Guaribas (PI), Alto Oeste (RN), Alto Sertão (SE) e Serra Geral (MG)<sup>48</sup> e o TI Piemonte Norte do Itapicuru (BA) (Figuras 11 e 12).

No decorrer da implementação do projeto [Pnater]<sup>49</sup>, identificou-se que somente a distribuição de materiais e a produção de informações para divulgação pelo rádio não seriam suficientes para alcançar as comunidades envolvidas no PBSM. Era necessário ir além, a fim de promover processos de mobilização social, em que os próprios beneficiários [...] pudessem participar da construção das informações do PBSM e passassem a divulgá-las nas rádios comunitárias locais, em jornais, mídias sociais, reuniões de sindicatos, eventos culturais etc. (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 6)

**Figura 11 – Mapa dos Territórios da Cidadania no Nordeste e em Minas Gerais<sup>50 51</sup>**



Fonte: (MDA, 2009)

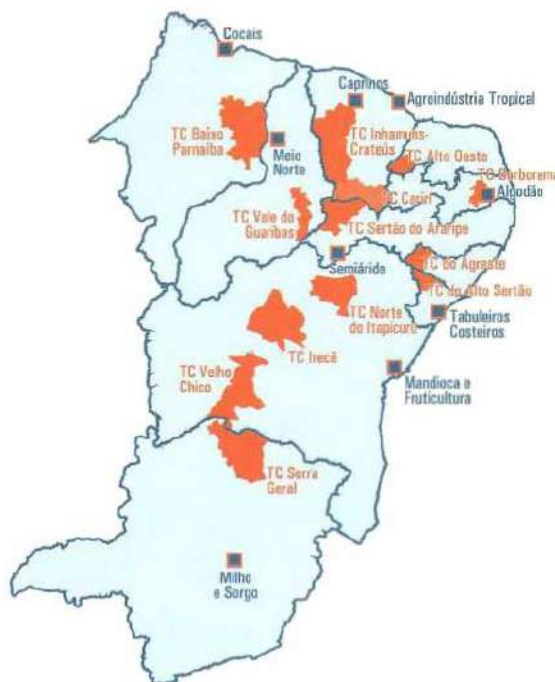
<sup>48</sup> Serra Geral foi o único território fora do Nordeste atendido pela Embrapa.

<sup>49</sup> “A Lei 12.188 instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar e reforma agrária resgatando como responsabilidade do Estado a manutenção dos serviços de assistência técnica e extensão rural de forma pública e gratuita” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 4).

<sup>50</sup> Recorte do mapa da Figura 4.

<sup>51</sup> Conforme Anexo A: Agreste (68), Irecê (79), Velho Chico (80), Cariri (42), Inhamuns Cratéus (43), Baixo Parnaíba (34), Cocais (35), Borborema (55), Sertão do Araripe (61), Vale do Guaribas (37), Alto Oeste (48), Alto Sertão (72) e Serra Geral (87). Piemonte Norte do Itapicuru (BA), por ser um território da identidade não está presente neste mapa, apenas no da Figura 9, mas localiza-se entre os território 77, 78 e 81.

**Figura 12 – Mapa da atuação da Embrapa no semiárido: territórios atingidos e unidades da empresa**



Fonte: (EMBRAPA, 2013)

Assim, surge um projeto<sup>52</sup> que vai além da divulgação de informação e elabora “um conjunto de ações de comunicação e de educação não formal que estimulem a produção de informações e, por consequência, a construção coletiva do conhecimento” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 6). Os territórios escolhidos para esse pontapé foram: Alto Oeste Potiguar (RN), Cariri (CE), Agreste Alagoano (AL), Alto Sertão Sergipano (SE) e Serra Geral (MG).

Em 2014, foram realizados encontros de radialistas e, em 2015, se organizaram oficinas de comunicação comunitária com a participação tanto de radialistas quanto de professores, extensionistas e agricultores. A ideia era um “projeto de formação continuada envolvendo profissionais de rádios comunitárias no contexto atual das políticas públicas” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 4).

Como resultado desses processos está tanto a sensibilização dos atores sociais para o papel da comunicação no desenvolvimento quanto o estímulo da atuação em redes, principalmente para

---

<sup>52</sup> “Projeto Ações de Capacitação e de Divulgação de Informações Tecnológicas para Apoio à Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria [...] é executado pela Embrapa Informação Tecnológica [...] [e] seu principal objetivo é apoiar os projetos de inclusão produtiva rural desenvolvidos com ações de comunicação, educação não formal e produção de material de divulgação” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 5).

as emissoras comunitárias que realmente buscam cumprir um papel nas suas regiões<sup>53</sup> (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015).

A Embrapa, por seu efetivo de profissionais de comunicação e pela expertise nessa área, passou a ser compreendida como um ator importante nesse processo, indo além da mera comunicação institucional pela qual é mais conhecida. Além de proporcionar um incremento na geração de renda, por meio da adoção de tecnologias sociais produtivas, o projeto de comunicação do PBSM poderia contribuir para a ampliação das competências comunicacionais das comunidades atendidas pelo programa (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 211).

Essa expansão na atuação, segundo Cavalcante e Nóbrega, tem a ver com a questão do *empoderamento comunicacional*. Não bastava apenas a massificação de uma divulgação, mas o estabelecimento de um diálogo com a população, fora dos modelos tradicionais. Segundo Notaroberto e Beltrão (2015), a comunicação comunitária deve ser vista como uma forma de “exercitar o direito à comunicação”. Isso também tem a ver com a análise feita por Peruzzo (2015) no caso de Borborema<sup>54</sup> (território em que a Embrapa atuou, mas não instalou o projeto).

Para uma comunicação eficiente em contextos populares [...] não basta somente a execução de ações de comunicação de massa – disseminando informações por meio de veículos como rádios, TVs, jornais e portais – ou a produção de material de divulgação e transferência de tecnologia se não for buscada a aproximação com os atores locais e a mobilização dos mesmos [...] Assim, embora uma estratégia de comunicação adotada em contextos populares não prescindia de estratégias de comunicação de massa e de divulgação de informações via publicações, ela deve incorporar outras dimensões de trabalho, como as interações promovidas entre os distintos atores envolvidos na dinâmica de desenvolvimento rural, como os agricultores, técnicos, pesquisadores e comunicadores (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 211-212).

Em pesquisa feita no território da cidadania do Alto Oeste Potiguar (RN)<sup>55</sup> por Cavalcante e Nóbrega (2016), notou-se que havia “um déficit de informações sobre o Alto

---

<sup>53</sup> “Os caminhos tomados por uma rádio comunitária nem sempre condizem com os objetivos traçados no início de sua história, e que há que se ter o cuidado de alimentar a participação da comunidade na vida da emissora, pois uma rádio comunitária poderá contribuir efetivamente para o avanço do desenvolvimento local e social de várias maneiras, desde os conteúdos que divulgam até o próprio processo de fazer rádio” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 12).

<sup>54</sup> O território de Borborema aparece na Figura 8 com a numeração 55.

<sup>55</sup> “O Território Alto Oeste abrange uma área de 4.115,10 Km<sup>2</sup> e é composto por 30 municípios. [...] A população total do território é de 196.280 habitantes, dos quais 69.115 vivem na área rural, o que corresponde a 35,21% do total. Seu IDH médio é 0,64” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 209). Cavalcante e Nóbrega (2016) também destacam um fator diferencial desse território: diferentemente de outros territórios da cidadania, o Alto



Oeste Potiguar nos meios de comunicação. Em especial, de relatos acerca de boas práticas e dos aspectos positivos do cotidiano local” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 210). A partir das discussões fomentada pela Embrapa, surge a ideia de criar uma agência que envolvesse a comunidade, mas que não se limitasse apenas ao repasse de informações institucionais.

Para tanto, a intenção era formar uma agência de comunicação no Território do Alto Oeste Potiguar que pudesse, além de fazer o registro das atividades do PBSM, produzir informações relativas ao cotidiano local por meio de uma série de formatos: áudio, vídeo e texto. Nesse contexto, a comunidade passou a se ver como agente da comunicação e, simultaneamente, também passou a ser vista, ampliando assim sua visibilidade. Ao mesmo tempo, a construção de uma rede de comunicadores locais permite maior disseminação e interação entre as informações geradas pela empresa e seus públicos de interesse, fazendo com que seu raio de ação transcendesse o escopo do PBSM ao fim do projeto (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 211-212).

Assim, foram organizadas oficinas com comunicadores locais com o objetivo de capacitar e, segundo Cavalcante e Nóbrega, “empoderar estes atores para que pudessem estabelecer práticas e rotinas de comunicação comunitária de forma autônoma, segundo os aspectos culturais do território” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 211-212).

Apesar das particularidades de cada um dos territórios, é possível constatar que garantia do direito à comunicação se tornou uma necessidade advinda do processo de desenvolvimento rural com ênfase participativa adotado pelo Territórios da Cidadania. Em estudo feito por Benson e Allebrandt (2014) sobre a gestão social no território do Noroeste Colonial (RS), notou-se uma ausência de um trabalho no âmbito das comunicações, evidenciando uma necessidade de se repensar o projeto comunicacional.

Para ampliar a expressão destes poderes locais, é indispensável a interação com os meios de comunicação social na perspectiva cidadã, criando um sistema horizontal de difusão. Neste sentido, compreende-se que as notícias, os artigos de opinião e até mesmo informações mais pontuais sobre os encontros, os debates e as plenárias, devem ser amplamente divulgadas por canais aos quais a população do noroeste colonial tenha acesso (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 259).

O que chegou como “projeto piloto” no Nordeste e em Minas Gerais por meio da Embrapa fez falta no norte do Rio Grande do Sul. Apesar desse processo ter acontecido no

---

Oeste Potiguar não possuía uma grande coesão cultural e identitária e parecia ter uma demarcação mais ligada a fatores geográficos e políticos.



governo de Dilma Rousseff por meio do Plano Brasil Sem Miséria, essa política faz parte dos reflexos sociais do Territórios da Cidadania, iniciado em 2008, e do próprio desenvolvimento do programa – previsto como adaptável.

Uma política específica que foi adotada pelo programa desde o início da sua implementação e que cabe ser comentada é o Projeto Territórios Digitais. Coordenado pelo Ministério da Comunicação, buscava a instalação de Casas Digitais em territórios da cidadania (MOURA; LIMA, 2013).

As Casas Digitais são espaços públicos localizados nos Territórios da Cidadania, que devem dispor de energia elétrica e segurança adequada para receber os equipamentos de informática [...]. São escolhidas pela própria comunidade e tornar-se-ão ponto de acesso comunitário gratuito de assentados e assentadas, agricultores e agricultoras familiares, comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas. A ideia central é garantir ao público-alvo a universalização do acesso às tecnologias de informação e comunicação e à rede mundial de computadores (MOURA; LIMA, 2013, p. 3).

As Casas Digitais são vistas mais como um instrumento de inclusão digital do que de direito à comunicação, mas é interessante refletir sobre a relação entre essas duas questões. Para Sérgio Amadeu Silveira (2005), o direito à comunicação hoje é mediado também pelo computador.

A liberdade de expressão e o direito de se comunicar seria uma falácia se ele fosse apenas para a minoria que tem acesso a comunicação em rede. Hoje, o direito à comunicação é sinônimo de direito a comunicação mediada por computador. Portanto, trata-se de uma questão de cidadania (SILVEIRA, 2005, p. 9)

Dessa maneira, as Casas Digitais, enquanto instrumentos de inclusão digital, se colocavam como possíveis amplificadoras dos canais para o exercício do direito à comunicação em contextos de exclusão, ainda que não construam por si só uma alternativa comunicacional, como se nota no caso do projeto da Embrapa nos territórios do Nordeste e de Minas Gerais.

Por fim, cabe destacar que, por ter a participação popular como base para a geração de políticas públicas – sob um modelo de Gestão Social – os resultados de cada um dos 120 territórios da cidadania podem ser bem diferentes. As necessidades e os anseios que aparecem em cada comunidade se manifestam de maneiras distintas, pela própria construção histórica dessas regiões. Cabe lembrar que o recorte do Territórios da Cidadania abrangia 33% dos municípios brasileiros.

## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou colocar em evidência uma relação entre o combate à desigualdade com o direito à comunicação através de uma análise da atuação do governo Lula no âmbito da redução das disparidades.

Com um resgate histórico do processo de construção das desigualdades no Brasil se buscou evidenciar a profundidade das disparidade sociais, que foram se moldando com o tempo e se apresentando de diferentes formas nos diversos períodos históricos brasileiros.

Apesar das raízes estarem fundamentadas em um processo colonial excludente, há dois períodos cruciais para a análise proposta nesse trabalho. O primeiro deles é o da ditadura militar, que apresenta um projeto de desenvolvimento econômico que traz a ampliação das desigualdades como reflexo e que, a partir da agudização das disparidades, vê-se estalar um novo projeto político baseado na exigência de um nova relação do governo com a classe trabalhadora e do movimento social com suas bases: o Novo Sindicalismo de Lula e, como uma de suas consequências, o Partido dos Trabalhadores.

Com a redemocratização não há grandes mudanças nesse percurso e essa volta a democracia se confunde com a imposição da hegemonia neoliberal no país. Nessa fase, a segunda tida como fundamental para a análise proposta por esse trabalho, houve uma radicalização das disparidades e, por consequência, a instauração de um clima de desolamento na população. A alta no desemprego e o aumento das desigualdades gerado por aquele processo que priorizava uma estabilidade econômica em detrimento de um equilíbrio social alçaram a insatisfação popular e explicitaram as inequidades na estrutura Brasileira.

Esses dois períodos também podem ser observados pela ótica da comunicação, traçando um histórico também no setor comunicacional. Os militares favoreceram a expansão de redes nacionais de televisão visando um fortalecimento seu projeto político de integração nacional. Isso consolidou um modelo comunicativo excludente no Brasil. Já nos anos do neoliberalismo houve uma ampliação das privatizações, homogeneização dos principais meios de comunicação e uma redução do pluralismo, embalados pela doutrina do pensamento único, se afastando de qualquer direito à comunicação. Como destaca Marilena Chauí, esse período privilegiou a prevalência do espaço privado sobre espaço público.

Quanto às indagações sobre o clima dos anos 2000, esse trabalho demonstrou que até mesmo o Banco Mundial reconhecia a necessidade de uma nova agenda após “as reformas” dos 90 terem trazido um aumento da desigualdade da pobreza. O abandono da população à própria sorte vai dar lugar a um movimento que ocorreu simultaneamente em diversos países

da América Latina e que também teve lugar no Brasil: o giro à esquerda. Esse giro veio embalado por um sentimento anti-neoliberal e levantou bandeiras sociais.

A partir daí buscou-se trazer o debate do pós-neoliberalismo em meio a um mundo que ainda mantinha uma hegemonia neoliberal nas suas relações. No caso dos governos Lula, o tensionamento entre o pensamento único e a superação das bases se apresentou de diferentes maneiras e foi se transformando com o tempo. Ficam evidentes dois governos Lula, divididos não exatamente por dois mandatos, mas por ímpetos e plataformas políticas que foram se impondo durante esses 8 anos. Em um primeiro momento (2003-2005), prevaleceu uma lógica mais ortodoxa na economia, enquanto no segundo prevaleceu um ideário desenvolvimentista (2006-2010).

Essa divisão também pôde ser notada com os programas sociais implementados no período. Esse trabalho, sem ter isso como meta inicial, acabou elegendo dois programas que podem ser colocados em duas distintas visões, não apenas pela questão temporal. Enquanto o Luz Para Todos traz como objetivo atender a um direito básico, que é o do acesso à energia elétrica, em uma perspectiva focalizada, o Territórios da Cidadania traz uma visão ampliada de desenvolvimento rural, buscando somar iniciativas para ampliar a atuação no Brasil Rural, universalizando processos.

Apesar desses avanços na questão dos programas sociais, o mesmo vigor não foi visto nas políticas de comunicação. Os governos Lula deixaram de lado as políticas mais estruturais e mantiveram um ciclo de negligência do Estado com o concentrado e monopolizado setor das comunicações, apesar da realização da Confecom. Com poucas inovações legais que pudessem fazer frente a injusta distribuição no setor, o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, segue sendo a principal legislação.

Alguns ganhos, no entanto podem ser vistos. Foi com o PNDH-3 que o direito à comunicação foi reconhecido pela primeira vez pelo Estado brasileiro como um direito humano. Com isso, o Estado superava a visão limitada dos direitos à informação e à liberdade de expressão em termos de direitos humanos e adotava um dos principais debates travados pelo Informe Um Mundo Muitas Vozes, ou Relatório MacBride.

Retomando esse documento, essencial para a concepção deste trabalho, fica nítida a presença da questão social. A eliminação das desigualdades escandalosas é tida como uma das necessidades principais para a superação de uma lógica excludente na comunicação, afinal, a comunicação é um reflexo do seu meio: “como a comunicação está relacionada com todos os

aspectos da vida, torna-se, evidentemente, de máxima importância reduzir com rapidez e nivelar progressivamente as grandes disparidades que subsistem” (UNESCO, 1983, p. 423).

Isso tem a ver com a própria concepção bidirecional que esse direito traz. Se o direito à comunicação pressupõe sujeitos que sejam emissores e receptores, é necessária uma igualdade de condições, que se constrói por significações em comuns, por signos em comum e, principalmente, por conhecimentos gerados em terrenos comuns. E isso dialoga diretamente com questão da equidade social e das posições de enunciação na esfera pública e nas vantagens e desvantagens oferecidas a diferentes sujeitos, principalmente em um país que esconde a existência de desigualdades sociais estruturais.

Ao se atacar o cerne do desequilíbrio, que é a estrutura desigual, se influi também nas relações de desnivelamento entre os que estão “informados demais” e os que estão “muito pouco”. Essa consideração é feita, de certa maneira, por Lula em discurso da Confecom, em 2010, ao dizer que ainda existia um grande caminho a se trilhar.

Buscando respostas nos programas sociais analisados, com o Luz Para Todos é possível ver ganhos evidentes em termos de acesso à informação, com a inserção da mídia nas residências, com a maior facilidade de acesso propriamente dito. O programa, que tirou milhões da Idade Média, também abriu caminhos para a instalação de rádios comunitárias em regiões que antes tinham níveis muito baixos de eletrificação. Além da estrutura necessária para uma rádio ser possibilitada com luz elétrica, o próprio ouvinte tem uma sintonização facilitada, por poder agora utilizar rádio elétrico ao invés dos rádios de pilha ou de magneto.

Já o Territórios da Cidadania, por ter uma postura mais dialógica com a população e buscar envolvê-la nos processos de desenvolvimento, vai tratar de trabalhar em conjunto com a comunidade local para a construção de alternativas comunicativas. Além disso, a comunicação aparece nos territórios como uma forma de potencializar o processo de desenvolvimento e emancipação daqueles sujeitos historicamente excluídos. A atuação da Embrapa é fundamental para a análise desse fator.

A partir de percepções e reivindicações que foram surgindo com o avançar do Territórios da Cidadania, a empresa pública atua em conjunto com as comunidades de treze territórios da cidadania e um território de identidade para estabelecer redes de comunicação comunitária. Os ganhos em matéria social, fazem com que as comunidades sintam a necessidade de novos meios de comunicação que visibilize os seus territórios e permita a participação de atores locais, refletindo no chamado empoderamento comunicacional.

Isso fica também evidente com o território de Borborema (PB), que não foi incluído no plano da Embrapa, mas buscou construir iniciativas de comunicação próprias para suprir a ausência que era notada até então. Além disso, o próprio papel da comunicação no desenvolvimento rural ganha destaque com essas iniciativas.

Dessa maneira, é possível dizer que há uma atuação no âmbito do direito à comunicação por parte desses dois programas. Ainda que a questão fique mais evidente com os processos realizados no âmbito do Territórios da Cidadania, que buscou um papel ativo da população nos processos comunicacionais, o Luz Para Todos abriu portas para que iniciativas locais surgissem.

Cabe ainda destacar que essas questões são fruto de reflexos sociais percebidas com o tempo, com o avançar dos processos desencadeados pelos programas. Nos governos Lula esses programas vão ser responsáveis por abrir caminhos no âmbito da comunicação e isso vai trazer respostas tanto imediatas quanto no médio e longo prazo, como aparece no caso da Embrapa e das outorgas.

É certo que a garantia legal de espaços de enunciação dentro das comunicações teria promovido uma mudança estrutural muito mais forte (e talvez mais rápida), mas cabe também ressaltar que, como defende Aguirre Alvis, o direito à comunicação é fruto de um desenvolvimento histórico de sociedades excluídas. A emergência dessa demanda tem a ver diretamente com o combate às desigualdades em países subdesenvolvidos. Portanto, o aparecimento de um debate genuíno e orgânico dentro das comunidades locais faz parte dos processos promovidos desde 2003.

Esse trabalho, portanto, logrou atingir os objetivos propostos, com o estabelecimento de uma correlação entre o combate à desigualdade social e o direito à comunicação amparado por uma extensa bibliografia que abrangeu autores de diversas áreas do conhecimento a fim de convergir para uma visão ampliada do direito à comunicação dentro de uma sociedade marcada por disparidades como se vê no caso do Brasil.

Evidentemente, este trabalho não esgota a questão, abrindo caminhos para análises do direito à comunicação com resultados de outros programas sociais, e também para questões mais específicas, como sobre qual o papel cumprem as rádios comunitárias criadas em regiões que até 2002 tinham baixa eletrificação, além de um estudo sobre como seguiram as alternativas comunicacionais potencializadas pelo Territórios da Cidadania com a Embrapa, após o fim do programa. Há também a possibilidade de avançar sobre a questão da inclusão social e do direito à comunicação, pouco explorada nesse trabalho.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Pedro. **Sistemas Internacionais de Informação Sul-Sul: do pool não-alinhado à comunicação em redes**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Escola de Comunicação, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010

AGUIRRE ALVIS, José L. . “El derecho a la comunicación base para la construcción de la comunidad”. **Punto Cero**, Cochabamba, n. 27, p. 61-68, 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. . “A Política Social no Governo Lula”. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 70, p. 07-17, 2004.

ALVES, Fernanda. B. S. . **Projetos de Desenvolvimento Brasileiro: Governos FHC e Lula**, 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANEEL. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil – 2ª edição**. Brasília: ANEEL, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)** Campinas: Autores Associados, 2005.

BARRETO, Bruno. A. A. . **Uma América e muitas vozes: a comunicação no continente 25 anos após o informe MacBride**, 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Educação e Turismo, UNIMAR, Marília, 2006

BARROS, Chalini. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul**. Tese (Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, UFBA, Salvador, 2014.

BAYMA, Israel. Entrevista concedida ao autor [Mai. 2019]. Rio de Janeiro, 2019.

BENSO, Aline; ALLEBRANDT, Sérgio L. . Comunicação e informação no “Programa Territórios da Cidadania: O caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial”. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, p. 247-261, 2014.

BILLAUD, Jean-Paul. “Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 43-54.

BRANT, João. **A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse: Estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2018.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 2008. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2008/decreto-40117-25-fevereiro-2008-571946-publicacaooriginal-95077-pe.html>>. Acesso em 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.357, de 27 de abril de 2018. Amplia a vigência do programa “Luz Para Todos” até 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 abr. 2018. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12382815/do1-2018-04-30-decreto-n-9-357-de-27-de-abril-de-2018-12382811](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12382815/do1-2018-04-30-decreto-n-9-357-de-27-de-abril-de-2018-12382811)>. Acesso em 20 abr. 2019.

BRASIL. MME. **Portaria nº 447**, de 31 de dezembro de 2004, Revisão nº 01, do Manual de Operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Usada Energia Elétrica – “Luz para Todos”.

BRITTES, Juçara G. . A revitalização da esfera pública habermasiana pela comunicação ciberespacial. **BOCC – Biblioteca Online de Ciências da Comunicação**, v. 1, p. 1-2, 2007

BUTTO, Andrea; BEMERGUY, Esther. “A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 12-22.

CAMARGO, Ednaldo. **Programa luz para todos – da eletrificação rural à universalização do acesso à energia elétrica – da necessidade de uma política de Estado**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). IEE-USP, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programa Luz para Todos: em busca de uma política de Estado autossustentável**. Tese (Doutorado em Ciência). Instituto de Energia e Ambiente, USP, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Fernando; GUERRA, Sinclair. “O Programa Luz para Todos: metas e resultados”. **Espaço Energia**, v. 9, p. 21-24, 2008.

CAMPELLO, Tereza. “Infraestrutura: Água, saneamento e energia: ampliação de serviços essenciais”. In: CAMPELLO, Tereza (coord.). **Faces da desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás**. Brasil: CLACSO, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, inclusão social e intersetorialidade: do Orçamento Participativo ao Brasil sem Miséria**. Memorial (Notório Saber em Políticas Públicas em Saúde). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola Fiocruz de Governo, FIOCRUZ, 2017b.

\_\_\_\_\_; GENTILI, Pablo. “As múltiplas faces da desigualdade.” In: CAMPELLO, Tereza (coord.). **Faces da desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás**. Brasil: CLACSO, 2017.

CARDOSO, Bárbara F.; OLIVEIRA, Thiago J. A. ; SILVA, Mônica A. R. . “Eletrificação Rural e Desenvolvimento Local: uma análise do programa Luz para Todos”. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, p. 117-138, 2013

CARVALHO, Ananda de; DAVID, Cesar de. “Possibilidade e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS”. **Agrária**, São Paulo, n. 14, p. 55-77, 2011.

CAVALCANTE, Ricardo M. B. ; NÓBREGA, Adilson R. . “Construindo uma agência de comunicação comunitária: A experiência do território Alto Oeste Potiguar”. **Revista G&DR**, Taubaté, v. 12, n. 4, p. 206-221, 2016.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2016**. Cepal, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>>. Acesso em 24 nov. 2018.

CHAUÍ, Marilena. “Cultura e Democracia”. **Crítica y emancipación**: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, n. 1, p. 53-76, 2008.

\_\_\_\_\_. “Comunicação e Democracia”. **Revista PAULUS**, São Paulo, v.1, n. 2, p. 15-32, 2017.

COHN, Amélia. “As políticas sociais no governo FHC”. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, 1999

DE LIMA, Venício A. ; GUIMARÃES, Juarez (orgs.). **Liberdade de expressão**: as várias faces de um desafio. São Paulo: Paulus, 2013.

DOS SANTOS, Theotonio. **Del terror a la esperanza**: Auge y decadência del neoliberalismo. Venezuela: Editorial Monte Ávila, 2007.

DUHALDE, Eduardo; ALEN, Luis Hipolito. **Teoría Jurídico-Política de la Comunicación**. Buenos Aires: EUDEBA, 1999

EMBRAPA. **Embrapa no Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: Embrapa, 2013.

FAGNANI, Eduardo. “A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FERNANDES, Florestan. “Padrões de Dominação Externa na América Latina”. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 11-32, 1981.

\_\_\_\_\_. “Formação e Desenvolvimento da Sociedade Brasileira”. In: **O Brasil de Florestan**. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 99-116, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018

\_\_\_\_\_. “Extensão ou comunicação?” In: \_\_\_\_\_. **Extensão ou comunicação?**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 44-50.

FREITAS, Gisele; SILVEIRA, Suely F. R. . “Programa Luz para Todos: Uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico”. **Planejamento e políticas públicas**, n. 45, p. 177-198, 2015.



FUGIMOTO, Sérgio. **A universalização do serviço de energia elétrica**: acesso e uso contínuo. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica da USP, São Paulo, 2005

GUARESCHI, Pedrinho A. . “Mídia e Democracia: o quarto versus o quinto poder”. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 6-25, 2007.

INTERVOZES. “Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil”. **Intervozes**: 07 mai. 2010. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em 27 mai. 2019.

IPEA. **A Industrialização Brasileira**: Diagnóstico e Perspectivas. Rio de Janeiro: Documentos IPEA, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1968. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7340>>. Acesso em 20 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”. **Comunicados do Ipea**, n. 155, Brasília, 2012.

IVO, Anete. “Bolsa Família: caminhos de formação da coesão social ou segmentação da pobreza?”. In: SOLANO, Carlos B.; COHEN, Néstor. **Perspectivas críticas sobre la cohesión social** – Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011, p. 171-194.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade. Brasília: UNESCO, 2000.

KUCINSKI, Bernardo. “Do discurso da ditadura à ditadura do discurso: Dez paradoxos do jornalismo neoliberal”. In: \_\_\_\_\_. **Jornalismo na era virtual**: Ensaios sobre o colapso da razão ética. São Paulo: Editora Perseu Abramo/Editora UNESP, 2005.

LIMA, Venício A. . “Direito à comunicação, PNDH-3 e grupos de mídia: quem ameaça a liberdade de expressão?”. **Revista Direitos Humanos**, v. 3, p. 41-44, 2010a.

\_\_\_\_\_. PNDH-3: a grande mídia vence mais uma. **Carta Maior**, 15 mai. 2010b. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/PNDH3-a-grande-midia-vence-mais-uma/22204>>. Acesso em 18 mai. 2019.

LOPEZ, Andrés; DIAZ PEREZ, José Luis. “Tristezas y melancolias del capitalismo”. **Realidad Económica**, n. 92/93, Buenos Aires, 1990.

MARINONI, Bruno. Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil. **Análise**, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 13, 2015. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2019.

MENDONÇA, Sonia Regina; FONTES, Virginia Maria. “As bases do ‘milagre’”. In: \_\_\_\_\_. **História do Brasil Recente (1964-1980)**. São Paulo: Editora Ática, 1991, p. 21-34.

MERCADANTE, Aloizio. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

MDA. **Territórios da Cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008. Disponível em: <[www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf)>. Acesso em 25 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Territórios da Cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2019.

MME. **Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do programa luz para todos** – principais resultados. Zaytec Brasil Serviços de Pesquisa Ltda. [S.l.], p. 16. 116 2009. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/3042878/Pesquisa+Quantitativa+Domiciliar+de+Avaliação+da+Satisfação+e+de+Impacto+do+Programa+Luz+para+Todos/49b511b8-5ce3-46db-aed7-11c9abe6dd4a;jsessionid=551760B88FA2B910A25A383296C44F6F.srv155>>. Acesso em 18 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Luz para Todos**: Um marco histórico – 10 milhões de brasileiros saíram da escuridão. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010.

MONTEIRO, Iraneth. **Integração de Políticas Sociais**: Um estudo de caso sobre o Bolsa Família. 2011

MOURA, R. C. O.; LIMA, H. M. . “Projeto Territórios Digitais: O Processo de Implantação nos Territórios da Cidadania do Brasil”. In: **XII Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia**, Braga, 2013.

MURARO, Heriberto. “La invasión cultural en América Latina”. In: \_\_\_\_\_. **Invasión Cultural, Economía y Comunicación**. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1987.

NEGRÃO, João. J. O. . “O governo FHC e o neoliberalismo”. **Lutas Sociais (PUC-SP)**, São Paulo, v. 1, p. 103-112, 1996.

NIERDELE, Paulo André. “Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 103-134.

NOTAROBERTO, Maria Clara G. ; BELTRAO, Selma L. L. . “Comunicação comunitária e desenvolvimento local sustentável: a experiência da Embrapa com a formação continuada de radialistas em cinco territórios do semiárido brasileiro”. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 38, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, José Humberto. “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica”. In: **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires: CLAD, 2008.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores. Porto Alegre: PT, 2007.

PAZZINI, Luiz Henrique; RIBEIRO, Fernando; KURAHASSI, Luiz Fernando; GALVÃO, Luiz Cláudio; PELEGRIN, Marcelo; AFFONSO, Octávio. “Luz para todos no campo: a universalização do atendimento de energia elétrica na zona rural brasileira”. In: **4º Encontro de Energia no Meio Rural**. Campinas, 2002.

PERUZZO, Cicilia M. K. . Comunicação Popular e Comunitária em Práticas de Desenvolvimento Rural na Região de Borborema (PB – Brasil). **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 37, n. 2, p. 183-208, 2015.

PIERANTI, Octavio. **Regulação da Comunicação de Massa**: Novas perspectivas teóricas e redefinições conceituais para o contexto brasileiro. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_ ; CARVALHO, Lucas. “Novos canais públicos da TV digital e o direito à comunicação no Brasil”. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, 2017, p. 67-93.

RAMIREZ GALLEGOS, Franklin. “Mucho más que dos izquierdas”. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, 2006, p. 30-44.

RAMOS, Murilo César. “Estatismo: doença senil do esquerdismo”. In: \_\_\_\_\_. **Às Margens Da Estrada Do Futuro**: Comunicações, políticas e tecnologia. Brasília: Coleção FAC, 2000, p. 40-46.

\_\_\_\_\_. Governos do PT, Políticas de Comunicação e Pacto Conservador. In: CABRAL, Eula D. T. ; CABRAL, Adilson. **Comunicação e Cultura no Brasil**: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018, p. 23-51.

RUIZ, Fernando A. . El Derecho a la Comunicación como eje articulador de la ética política en democracia. **Punto Cero**, v. 12, p. 49-58, 2007.

SADER, Emir. “El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno”. **Metapolítica**, n. 65, México, 2009, p. 26-33.

\_\_\_\_\_. “A construção da hegemonia pós-neoliberal”. In: \_\_\_\_\_. Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 136-144.

SANTANA, Marco Aurélio. “O novo e o velho sindicalismo: análise de um debate”. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n.10/11, p. 19-35, 1998.

SANTOS, Suzy. “E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras”. **E-Compós**, Brasília, v. dez/06, p. 1-27, 2006.

\_\_\_\_\_. **A convergência divergente**: a televisão aberta brasileira na contramão global. João Pessoa: Xeroça!, 2016

SECCO, Lincoln. **A História do PT**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

SILVA, Luís Inácio Lula da. “Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional”. **Secretaria de Imprensa de Divulgação**, Brasília, 01 de janeiro de 2003.

\_\_\_\_\_. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)”. **Secretaria de Imprensa**, Brasília, 14 de dezembro de 2009.

SILVEIRA, S. A. “Inclusão digital, software livre e globalização contra-hegemônica”. In: **Seminários Temáticos para a Terceira Conferência Nacional de C,T&I**, 2005. Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/softwarelivre/artigos/artigo-02>>. Acesso em 28 mai. 2019.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPENILLO, Giuseppa M. D. . 2008. **Direito à comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação**. Contribuições para uma análise sociológica e configuracional da articulação CRIS Brasil. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRRJ, Seropédica, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. .“El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 80, p. 7-40, 2003.

TORRE, Juan Carlos. “El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública”. In: **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 7-16.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: FGV, 1983

VANNUCHI, CAMILO. “O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil”. **GALÁXIA**, São Paulo, v. 1, p. 167-180, 2018.

VOLTMER, Katryn. **The Media in Transitionals Democracies**. Malden: Polity, 2013.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. “Gênese da abordagem territorial no Brasil”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 80-103.

RAYNAUT, Claude; FERREIRA, Angela Duarte. “Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 370-393.

**7. ANEXO A – Lista dos territórios da cidadania por região**

<b>REGIÃO NORTE   27 Territórios</b>		
<b>Nº</b>	<b>Território</b>	<b>UF</b>
1	Central (Ji-Paraná)	RO
2	Vale do Jamari	RO
3	Madeira Mamoré	RO
4	Alto Acre Capixaba	AC
5	Vale do Juruá	AC
6	Alto Juruá	AM
7	Mesorregião Alto Solimões	AM
8	Rio Negro da Cidadania Indígena	AM
9	Madeira	AM
10	Baixo Amazonas	AM
11	Manaus e Entorno	AM
12	Sul de Roraima	RR
13	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	RR
14	Sul do Amapá	AP
15	Centro Oeste	AP
16	Dos Lagos	AP
17	Marajó	PA
18	Baixo Amazonas	PA
19	BR 163	PA
20	Transamazônica	PA
21	Baixo Tocantins	PA
22	Nordeste Paraense	PA
23	Sudeste Paraense	PA
24	Sul do Pará/Alto Xingu	PA
25	Sudeste	TO
26	Jalapão	TO
27	Bico do Papagaio	TO

<b>REGIÃO NORDESTE   56 Territórios</b>		
<b>Nº</b>	<b>Território</b>	<b>UF</b>
28	Alto Turi e Gurupi	MA
29	Baixada Ocidental	MA
30	Campo e Lagos	MA
31	Médio Mearim	MA
32	Vale do Itapecuru	MA
33	Lençóis Maranhenses/Munin	MA
34	Baixo Parnaíba	MA
35	Cocais	MA
36	Serra da Capivara	PI
37	Vale do Guaribas	PI
38	Vale do Canindé	PI
39	Entre Rios	PI
40	Cocais	PI

41	Carnaubais	PI
42	Cariri	CE
43	Inhamuns Crateús	CE
44	Sobral	CE
45	Vales do Curu e Aracatiaçu	CE
46	Sertões de Canindé	CE
47	Sertão Central	CE
48	Alto Oeste	RN
49	Sertão do Apodi	RN
50	Açu-Mossoró	RN
51	Mato Grande	RN
52	Potengi	RN
53	Seridó	RN
54	Curinataú	PB
55	Borborema	PB
56	Zona da Mata Norte	PB
57	Zona da Mata Sul	PB
58	Cariri Ocidental	PB
59	Médio Sertão	PB
60	Sertão do Pajeú	PE
61	Sertão do Araripe	PE
62	Sertão do São Francisco	PE
63	Itaparica	PE/BA
64	Agreste Meridional	PE
65	Mata Sul	PE
66	Do Litoral Norte	AL
67	Mata Alagoana	AL
68	Do Agreste	AL
69	Da Bacia Leiteira	AL
70	Do Médio Sertão	AL
71	Do Alto Sertão	AL
72	Alto Sertão	SE
73	Baixo São Francisco	SE
74	Sul Sergipano	SE
75	Sertão Ocidental	SE
76	Semiárido Nordeste II	BA
77	Do Sisal	BA
78	Sertão do São Francisco	BA
79	Irecê	BA
80	Velho Chico	BA
81	Chapada Diamantina	BA
82	Baixo Sul	BA
83	Litoral Sul	BA

<b>REGIÃO SUDESTE   15 Territórios</b>		
<b>Nº</b>	<b>Território</b>	<b>UF</b>
84	Baixo Jequitinhonha	MG
85	Médio Jequitinhonha	MG
86	Alto Rio Pardo	MG
87	Serra Geral	MG
88	Noroeste de Minas	MG
89	Sertão de Minas	MG
90	Alto Jequitinhonha	MG
91	Vale do Mucuri	MG
92	Norte	ES
93	Caparaó	ES
94	Noroeste	RJ
95	Norte	RJ
96	Vale do Ribeira	SP
97	Sudeste Paulista	SP
98	Pontal do Paranapanema	SP

<b>REGIÃO CENTRO-OESTE   12 Territórios</b>		
<b>Nº</b>	<b>Território</b>	<b>UF</b>
99	Vale do Rio Vermelho	GO
100	Das Águas Emendadas	DF/GO/MG
101	Vale do Paranã	GO
102	Chapada dos Veadeiros	GO
103	Baixo Araguaia	MT
104	Portal da Amazônia	MT
105	Noroeste	MT
106	Baixada Cuiabana	MT
107	Da Reforma	MS
108	Grande Dourados	MS
109	Vale do Ivinhema	MS
110	Cone Sul	MS

<b>REGIÃO SUL   10 Territórios</b>		
<b>Nº</b>	<b>Território</b>	<b>UF</b>
111	Cantuquiriguaçu	PR
112	Paraná Centro	PR
113	Norte Pioneiro	PR
114	Vale do Ribeira	PR
115	Planalto Norte	SC
116	Meio Oeste Contestado	SC
117	Médio Alto Uruguai	RS
118	Noroeste Colonial	RS
119	Região Central	RS
120	Zona Sul do Estado	RS