

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Comunicação como direito: atores sociais e desenhos participativos na Bahia

Daniella Rocha Magalhães

Salvador

2010

Daniella Rocha Magalhães

Comunicação como direito: atores sociais e desenhos participativos na Bahia

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais do curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista.

Orientador: Professor Denílson
Bandeira Côelho

Salvador

2010

Agradecimentos

Duas pessoas precisam ser citadas logo no início desta seção: meus amigos Claudio Lorenzo e Giovandro Ferreira. O primeiro pela incansável paciência em me orientar, dar dicas preciosas e corrigir meus inúmeros textos sempre com cuidado e atenção minuciosa. O segundo por me reaproximar do campo da comunicação, depois de algumas viagens por outros caminhos, também me orientando e incentivando. Certamente sem as valiosas conversas com Giovandro eu talvez hoje não tivesse chegado a este trabalho final. Espero estar próxima dos dois no campo intelectual e afetivo para sempre.

Agradeço também a meu orientador Denílson Côelho, que apesar da distância física imposta por um programa de educação à distância, se mostrou presente, corrigiu minha rota e indicou um caminho a trilhar, me fazendo perceber que meu objeto de estudo era maior do o que até então eu supunha. Bom, o resultado está aí...

Não poderia deixar de citar a CIPÓ – Comunicação Interativa e seus tantos profissionais e amigos que me proporcionaram vivenciar como pesquisadora e ativista o tema da comunicação em análise nesta monografia, como também a representação no Conselho Nacional de Juventude – Conjuve, através do qual pude participar do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Juntar a teoria do Programa com a prática vivenciada em um Conselho foi um privilégio que permitiu qualificar ainda mais minha atuação política. Com os amigos da CIPÓ também pude compartilhar os aprendizados, dúvidas e encruzilhadas surgidos ao longo deste estudo.

Por fim agradeço a minha família e aos amigos pela paciência com os necessários mergulhos na leitura e na escrita, me privando do seu convívio em alguns momentos.

RESUMO

A presente monografia analisa o que mudou na política pública de comunicação da Bahia a partir do governo Jaques Wagner (2007-2010), tendo como referência a proposta de uma gestão participativa. O estudo está concentrado entre a transição do governo liderado pelo grupo do senador Antonio Carlos Magalhães para o governo Wagner e o seu primeiro período de gestão (2007-2008). O foco da investigação foi avaliar o nível de organização e associativismo da sociedade civil e sua capacidade de influência e participação na construção de um modelo de política pública de comunicação, mediante um instrumento participativo implementado, que foi 1ª Conferência Estadual de Comunicação. Para isto utilizou como metodologia o estudo etnográfico e técnicas combinadas de observação participante e análise documental. Buscou-se argumentar como os desenhos participativos fortalecidos a partir da Constituição de 1988 impactaram na política e gestão públicas e o papel da comunicação frente a este processo. Analisou-se porque a comunicação, apesar de fundamental na democracia deliberativa, não sofreu os efeitos dos processos participativos e as mudanças observadas neste cenário nos últimos anos. A pergunta norteadora do trabalho foi sobre até que ponto os desenhos participativos impactam nas gestões públicas – aspectos administrativos e orçamentários e avaliar se este impacto ocorreu no estudo de caso apresentado sobre a política de comunicação na Bahia.

Palavras-chave: democracia, participação, políticas públicas, direito à comunicação

Sumário

Introdução	5
1. Democracia participativa , políticas públicas e comunicação – aspectos teórico-conceituais	8
1.1 Introdução	8
1.2 Elitismo democrático: voto e eleições no centro do debate	9
1.3 Democracia participativa: a nova gramática social	11
1.4 Políticas públicas a partir de desenhos participativos	13
1.5 Participação na gestão pública	17
1.6 Direito à comunicação como garantia da participação	18
1.7 Novos cenários para velhas reivindicações na comunicação	23
2. Histórico da participação na Bahia – do carlismo ao governo Wagner	26
2.1 Introdução	26
2.2 O período carlista	27
2.3 Aspectos da participação no carlismo	30
2.4 Movimentações da sociedade civil pelo direito à comunicação	33
2.5 O início do governo Wagner	35
2.6 Aspectos da participação em Wagner	37
3. 1ª Conferência Estadual de Comunicação – limites e potencialidades para uma comunicação democrática	39
3.1 Introdução	39
3.2 Panorama da política de comunicação no governo Wagner	40
3.3 1ª Conferência Estadual de Comunicação	42
3.4 Estrutura da 1ª Conferência Estadual de Comunicação	43
3.5 Avaliação sobre os atores sociais (GT e público participante)	48
3.6 Avaliação sobre o poder público	56
3.7 Avaliação sobre as resoluções / conteúdos	57
3.8 Grande mídia fora do debate sobre a mídia	61
3.9 Avaliação sobre a efetividade da conferência e do processo participativo	62
4. Considerações finais	68

Introdução

A Constituição Federal de 1998 inseriu novos atores na cena política, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Como resultado foi desenhado uma série de instrumentos e espaços participativos como *locus* de deliberação pública entre governo e sociedade civil. Tais desenhos passaram a impactar a elaboração das políticas públicas e as gestões governamentais. A comunicação cumpre um papel importante no contexto da democracia deliberativa, permitindo a interação entre os atores e destes com o governo, mediante a utilização de processos e produtos comunicativos, através das linguagens da comunicação e da mídia. No entanto, as políticas públicas de comunicação foram pouco impactadas pelos desenhos participativos, com um modelo ainda hoje centralizado e concentrado. Apenas recentemente surgiram algumas experiências participativas nesta área, utilizando como instrumento participativo o modelo das conferências. Portanto, um novo contexto político na área fez emergir dois fatores a serem melhor analisados e aprofundados: a participação da sociedade civil nos processos de construção de políticas públicas de comunicação, numa tentativa de inclusão de novos atores, em permanente tensão com os empresários de mídia e o governo; e a discussão de um novo modelo de políticas de comunicação pautado pelo direito, no qual a democratização dos processos e meios de acesso, produção e difusão estão colocados no debate atual.

Objeto de estudo

Diante deste quadro, o objeto de pesquisa da presente monografia buscou responder à indagação sobre o que mudou na política pública de comunicação da Bahia durante o governo Jaques Wagner (2007-2010), tendo como referência a proposta de uma gestão participativa. O foco da investigação foi o nível de organização e associativismo da

sociedade civil e sua capacidade de influência e participação na construção de um modelo de política pública de comunicação, mediante um instrumento participativo implementado, que foi 1ª Conferência Estadual de Comunicação. Algumas hipóteses foram levantadas, como tendência a uma gestão participativa por parte do novo governo, em contraste com o longo período dos governos liderados pelo senador Antonio Carlos Magalhães (denominado de período carlista e explicado no capítulo 2) no Estado; possibilidades de mudanças nas políticas públicas de comunicação, mediante o experimento de um instrumento participativo, e relativo grau de efetividade do modelo implementado.

Metodologia

Para investigar tais hipóteses, a pesquisa utilizou como metodologia o estudo etnográfico e técnicas combinadas de observação participante e análise documental. A observação participante ocorreu nos seguintes contextos:

- Reuniões do Grupo de Trabalho que elaborou e executou a 1ª Conferência Estadual de Comunicação;
- Reuniões da sociedade civil envolvida com o tema;
- 1ª Conferência Livre de Comunicação da Bahia;
- Etapa Região Metropolitana de Salvador da 1ª Conferência Estadual de Comunicação;
- Etapa estadual da 1ª Conferência Estadual de Comunicação.

A análise documental consistiu na caracterização e análise qualitativa em saturação dos documentos abaixo:

- Relatório técnico da organização CIPÓ – Comunicação Interativa, membro do GT, sobre a 1ª Conferência;
- Caderno preparatório da 1ª Conferência;
- Carta da Bahia (elaborada ao final da etapa estadual);
- 22 resoluções e 5 teses eleitas na Conferência.

O campo teórico que norteou a pesquisa envolveu os conceitos de democracia, participação, políticas públicas e direito à comunicação. Avaliou-se como a democracia participativa permitiu a formulação de novos desenhos institucionais para a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas e o papel da comunicação frente a este processo. Assim, espera-se que o projeto colabore para ampliar os estudos e pesquisas sobre comunicação pelo viés da participação social. Apesar da existência de inúmeras pesquisas, tanto no campo da comunicação quanto da participação, a interface entre as duas áreas, analisando-se a efetividade dos processos, mecanismos e instrumentos, bem como seus impactos sobre a gestão estatal e as políticas públicas de comunicação, merece ser mais explorado, constituindo-se campo fértil de análise.

A monografia está dividida da seguinte forma: o capítulo 1 explora o referencial teórico-conceitual do estudo, abordando os conceitos de democracia, participação, política pública e direito à comunicação, bem como explicitando o cenário histórico de participação da sociedade civil frente aos movimentos pela democratização da comunicação. O capítulo 2 trata sobre o histórico de participação social na Bahia, analisando-se dois períodos: os governos carlistas¹ e o início do governo Jaques Wagner, relatando como as políticas públicas participativas foram constituídas nos dois

¹ O período dos governos carlistas é compreendido neste estudo de 1967, quando Antonio Carlos Magalhães ocupou o cargo de prefeito de Salvador, até 2006, com seu falecimento ocupando a posição de senador da República. O período será analisado mais detalhadamente no capítulo 2.

cenários. Aborda ainda como a sociedade civil baiana realizou ações de incidência política junto ao governo para discutir e inserir o tema da comunicação na esfera política e pública. O capítulo 3 concentra-se na análise de um instrumento participativo instaurado durante o segundo ano do governo Wagner: a 1ª Conferência Estadual de Comunicação, dividindo a abordagem em três tópicos: a descrição da conferência, a avaliação dos resultados sobre a sociedade civil, o poder público e os conteúdos (resoluções) e a efetividade do processo sobre a gestão pública. As considerações finais apresentam as conclusões gerais sobre o estudo.

1. Democracia participativa , políticas públicas e comunicação – aspectos teórico-conceituais

1.1 Introdução

Este capítulo apresenta o referencial teórico que permeia a pesquisa realizada. Quatro conceitos serão brevemente explorados nesta seção, a saber: democracia, participação, políticas públicas e direito à comunicação. A idéia é avaliar como a democracia participativa experimentada no Brasil sobretudo após a Constituição de 1988 permitiu a formulação de novos desenhos institucionais para a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas. O capítulo pretende ainda abordar o papel da comunicação como elemento importante na implementação dos modelos participativos das políticas públicas, a partir do seu entendimento como direito humano, bem como explicitar que, apesar deste papel relevante, ela (área da comunicação), enquanto política pública, sofreu pouca influência dos processos participativos. Apenas muito recentemente este quadro apresenta sinais de possíveis mudanças, com a implementação de desenhos

participativos na deliberação sobre as políticas públicas de comunicação, tanto em âmbito nacional quanto estadual, como a Bahia, objeto de análise do presente estudo.

1.2 Elitismo democrático: voto e eleições no centro do debate

Para tratar sobre a democracia participativa antes serão abordados resumidamente a constituição e os modelos democráticos existentes no mundo a partir do século 19. Para Rousseau, a democracia se constituía na soberania absoluta do povo. Tese inversamente defendida antes do século 19, em que a democracia era considerada perigosa justamente por conferir poderes ao povo, considerado ignorante e politicamente inferior. A partir o século 19 e intensamente no século 20, a teoria democrática debruçou-se em avaliar de quem e como o poder poderia ser distribuído e exercido para a garantia da democracia. Os debates se centraram na constituição dos governos como forma de garantir a democracia dentro de desenhos institucionais.

A análise se concentrará em apenas alguns dos autores que moldaram a teoria do elitismo democrático e cujas concepções caracterizaram a hegemonia da democracia via a representação eleitoral para a constituição de governos. Max Weber (apud AVRITZER, 1996) afirma que a complexidade das sociedades modernas exige a transferência dos meios de administração e produção para o controle de funcionários especializados, com o conseqüente controle destes sobre a vida dos indivíduos. Weber defende a intensificação da burocracia como forma eficiente de gerir um Estado moderno. Como conseqüência está a anulação da soberania popular, concentrando a democracia na igualdade formal dos direitos. Sua teoria rompe com concepções clássicas de democracia, deslocando a idéia de bem comum como único passível de justificação da democracia e da constituição de governos (presente nas teorias do século

19) para um conceito técnico realista de democracia, que separa a população dos meios de produção e administração.

Joseph Schumpeter (apud AVRITZER, 1996, p.107) reforça a teoria realista de democracia com substituição da soberania pela idéia de democracia enquanto método. Para Schumpeter, o que está em jogo é a forma pela qual as decisões são tomadas. Ele crê que não existe uma unidade da vontade geral, mas uma pluralidade de vontades para as quais é necessário existirem procedimentos comuns para a resolução de divergências. O método, portanto, seria imprescindível para a constituição de governos. Sua concretização se daria através do sufrágio, no qual as elites eleitas teriam a condição de gerir o Estado e as vontades populares. Elas teriam a condição técnica e política de assegurar a racionalidade política.

Robert Dahl (apud AVRITZER, 1996) apresenta outros elementos à teoria democrática e ocupa, segundo Avritzer, um espaço intermediário entre a teoria elitista e a participativa. Ele aponta a representatividade como elemento importante para a constituição da democracia. Segundo ele, o problema da escala num governo pode ser resolvido por meio da autorização. Quanto maior e mais complexo o Estado, maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões para seus representantes.

Stuart Mill (apud SANTOS e AVRITZER, 2003) também problematiza a questão da escala, afirmando que as formas de representação são capazes de expressar as distribuições das opiniões da sociedade. Suas argumentações reforçam o papel dos sistemas eleitorais.

A teoria elitista e suas abordagens variadas creditam às eleições e à representação das elites como condutoras das necessidades e anseios da população, o fundamento para o

exercício da democracia. A arquitetura política do Brasil até a Constituição de 1988 explicita bem o modelo elitista. A democracia brasileira, até o desenho participativo inaugurado pela nova Carta cidadã, tem nas eleições a definição dos rumos do país. Apesar desta tendência, existiam alguns movimentos participativos que protagonizaram iniciativas importantes e que depois constituíram campos e movimentos sociais expressivos no Brasil.

1.3 Democracia participativa: a nova gramática social

Mas o elitismo democrático encerra uma série de fragilidades e contradições ressaltados por outros teóricos da linha contra hegemônica da democracia. Avritzer e Santos (2003) apontam três argumentos que questionam as teorias elitistas: (1) a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença; (2) os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição; (3) a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. Avritzer (1996) elenca dois elementos que considera problemático na proposta do elitismo democrático: 1- A elite enquanto portadora de racionalidade. Sua agenda não é necessariamente a agenda da sociedade, muito menos seus interesses. 2 – A redução da racionalidade individual à maximização da utilidade e benefícios materiais. Nessa abordagem não é possível analisar o indivíduo apenas em sua dimensão racional, mais sim do ponto de vista simbólico e cultural, cada vez mais determinantes na sociedade contemporânea.

Autores como Lefort, Castoriadis, Habermas, Lechner, Nun e Bóron (SANTOS e AVRITZER, 2003) concebem a democracia como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade. A democracia é uma forma social e histórica que encerra a instituição de novas determinações, pautas, atores e normas. É dinâmica e passível de mudanças, não cabendo formas rígidas de procedimentalização e rumos. O resultado do processo eleitoral já é indeterminado, uma vez que não se sabe quem estará no comando, ao se considerar a gramática social essa indeterminação se exacerba, pois considera fatores sociais, culturais e simbólicos como elementos necessários para a constituição da democracia.

Habermas (AVRITZER e SANTOS, 2003) justifica a validade da democracia ao processo argumentativo coletivo, expressado pelos cidadãos em arenas públicas. Para ele, a esfera pública vocaliza as condições dos segmentos sociais, visibilizando suas pautas. Expressando socialmente sua condição, tais atores podem denunciar sua exclusão dos processos políticos, bem como negociar sua inclusão nos arranjos institucionais. Soma-se a essa abordagem as reflexões de Cohen (AVRITZER e SANTOS, 2003) para o procedimentalismo democrático como “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais”.

Diversos autores apontam ainda o papel dos movimentos sociais, afirmando que a política envolve uma disputa sobre um conjunto de significados culturais, ampliando o campo político nos qual os segmentos sociais também disputam a ressignificação de práticas e concepções. Nesse sentido, os movimentos sociais investiram (e investem)

esforços para a concepção de novos arranjos onde os atores excluídos da política pudessem ter um espaço legítimo e em condições mais igualitárias de disputa.

Na América Latina, e em especial no Brasil, a redemocratização, após décadas de elitismo democrático e de uma onda de governos autoritários e totalitários, inseriu novos atores na cena política, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil explicita este cenário. Ela é resultado de uma intensa articulação social e popular no país pós ditadura e instaura um novo arranjo institucional e normativo que tem como premissa a participação popular como condição para se concretizar a democracia.

Na verdade, não se tratou da superação de um modelo elitista (de baixa intensidade) para um modelo participativo (de alta intensidade). Afinal, as eleições, o voto, a representação institucional ainda são fortes elementos de constituição da política e estão estabelecidos na Carta Magna. Mas houve um redesenho dos arranjos administrativos, institucionalizando-se uma série de instrumentos de participação. Segundo Avritzer e Santos (2003), a participação amplia o experimentalismo democrático. Assim, nasceram no Brasil desenhos institucionais que estabelecem esferas públicas de diálogo e negociação entre sociedade e governo, como os conselhos gestores de políticas, as audiências públicas, conferências, orçamentos participativos etc.

1.4 Políticas públicas a partir de desenhos participativos

Para tratar sobre como os desenhos participativos podem influenciar na política pública, antes serão abordadas algumas definições sobre o conceito. Souza (2003) elenca alguns autores, como Mead (1995), que define política pública como um campo dentro do

estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já Lynn (1980) como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma tendência ao afirmar que ela é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influencia a vida dos cidadãos. Dye (1984) a afirma como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. E Laswell (1936/1958) conceitua sua definição a partir da resposta às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Segundo Souza (2003), outras definições localizam o papel da política pública para a solução de problemas. São concepções que enfatizam aspectos racionais e procedimentais da política pública, e por isso mesmo questionadas por outras correntes teóricas, que afirmam ser ela o embate em torno de idéias e interesses. Há ainda definições que tratam dos aspectos conflituosos e os limites que cercam as decisões dos governos e as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Para Rua (1998), a política pública seria a deliberação sobre a política, na medida em que ela compreende um conjunto de decisões e ações estrategicamente realizadas para implementar as decisões tomadas. Uma das dimensões da política pública (e aqui destaca-se uma ressalva de Rua quanto ao fato do termo público não estar ligado a tamanho, mas sim ao caráter imperativo, ou seja, de autoridade soberana do poder público) é a participação da sociedade civil para a sua efetivação (*inputs*). Para Luchmann (2007), a participação é o poder dos cidadãos, no seu conjunto, de definir e autorizar as decisões políticas, articulando assim, cidadania e soberania popular. Ela pode permitir a construção de um círculo virtuoso entre Estado e sociedade civil na construção das políticas públicas. Segundo Teixeira (2002, p.27), um dos elementos mais característicos no debate teórico sobre a participação é a visão heterodoxa e

emancipatória da política. “A participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores, exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais” (TEIXEIRA, 2002).

A participação cívica é uma variável importante para a ampliação e o fortalecimento das democracias e segundo Faria (2008), esta crença está presente nas obras de diferentes autores (A. Tocqueville, R. Putnam, J. Habermas, Cohen), que a consideram relevante tanto no plano sociocultural quanto no político institucional. “[...] os atores societários deverão não só tematizar situações problemáticas e buscar influenciar os centros decisórios, mas também assumir funções mais ofensivas no interior do Estado, via fóruns de deliberação pública” (FARIA, 2008).

Um dos desafios das políticas públicas nas sociedades contemporâneas é conciliar o universalismo necessário à garantia de princípios fundamentais de igualdade e liberdade, com a necessidade de políticas focalizadas que reconheçam as diferenças, tendo como princípio o respeito às diversidades. Os mecanismos de participação social como forma de interação entre sociedade civil e Estado são um dos elementos necessários, nos quais os espaços e instrumentos participativos permitem que a pluralidade de vozes, bandeiras e demandas possam ser evidenciadas, discutidas e defendidas.

Para analisar a aplicação das políticas públicas na sociedade contemporânea, Souza (2006) mapeou os principais modelos de políticas públicas que foram desenvolvidos por diversos teóricos para explicar as ações dos governos frente à vida do cidadão. Eles são apresentados de forma resumida: *Incrementalismo* (Lidblom -1979, Caiden e Wildavsky -1992) - recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política

pública não partem do zero, mas de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.

Ciclo da política pública - a vê como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Os estágios são: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. *Garbage can* (Cohen, March e Olsen – 1972) - as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem. *Coalizão de defesa* (Sebatien, Jekins-Smith, 1993) - a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Este modelo discorda da visão dos dois modelos acima por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. *Arenas sociais* - vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. *Equilíbrio interrompido* (Baumgartner, Jones, 1993) - baseado em noções de biologia e computação. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja,

fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. *Novo gerencialismo público e ajuste fiscal* - a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes.

1.5 Participação na gestão pública

Os desenhos participativos passaram a influenciar mais fortemente as gestões públicas a partir da Constituição de 1988, que redesenhou o federalismo brasileiro, possibilitando a descentralização entre as três esferas de governo e um efetivo ganho de autonomia política. A mudança de uma administração fortemente centrada no governo federal para outra descentralizada em estados e municípios acarretou a estes últimos novas atribuições, padrão de relação intergovernamental e de relação com os movimentos sociais. Segundo Coêlho (2007), neste novo formato institucional os estados e municípios passaram a ter poder de autonomia para decidir sobre o processo de implementação de políticas públicas a partir da negociação com outras instâncias de governo. Além disso, a reforma da descentralização se orientou pelo interesse em tornar mais extensos os chamados direitos sociais e a cidadania, materializados em transformações institucionais. A descentralização “avançou em termos democráticos, tendo como elo a perspectiva da participação e do controle social da ação do governo” (COÊLHO, 2007, p. 86). Um dos resultados foi a experimentação de desenhos de instituições híbridas (AVRITZER e PEREIRA, 2009), uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre os representantes estatais e as

entidades da sociedade civil, expressos pelos conselhos, orçamentos participativos, conferências, assembléias etc.

Tais desenhos participativos começaram a ter impacto sobre as gestões públicas, principalmente nas de nível municipal, onde a participação do cidadão pode ser mais intensa pela concretude e proximidade das demandas e preferências com sua vida cotidiana. Farah (1997), baseada em pesquisa sobre a Administração Pública no Brasil, avalia a existência de novas tendências na gestão, formulação e implementação de políticas públicas a partir do cenário de complexificação e diversidade da sociedade brasileira, destacando como resultados a inclusão de novos segmentos sociais no espaço de cidadania e a redefinição da natureza dos serviços a serem prestados ao cidadão, com ênfase à dimensão preventiva e à qualidade. No que se refere à gestão, ressalta a tendência à redução da distância entre Estado e cidadão; participação das entidades da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas; integração das diferentes políticas públicas; articulação entre níveis de governo; modernização da gestão das organizações estatais.

1.6 Direito à comunicação como garantia da participação

E qual seria o papel da comunicação frente à democracia participativa? Para Maia (2006), o modelo deliberativo de democracia garante um lugar de destaque para a comunicação e a discussão racional na vida pública. Se os mecanismos e processos participativos implicam em argumentação, interação, disputa e correlação de forças, encerram uma dimensão discursiva inerente à sua própria existência. A prática discursiva se dá em meio à produção, recepção e circulação de símbolos e códigos que implicam o estabelecimento de redes externas e internas de comunicação e informação.

Assim, há uma primeira dimensão da comunicação intrínseca à própria forma de existência e função dos desenhos participativos. Para Oliveira,

“[...]o pressuposto é o de que o processo de controle público ou social, como uma dimensão da práxis política e social, não pode ser separado da dimensão comunicativa, pois, segundo Hanna Arendt, é através do discurso que os homens se fazem políticos e tudo o que fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que pode ser discutido, atribuído os significados das coisas para eles[...]” (OLIVEIRA, 2004).

As políticas e os espaços participativos são fundamentalmente comunicativos, na medida em que promovem a interação entre os atores e destes com os espaços sociais.

Para Henriques:

Se tomarmos como base o fato de que a construção de uma democracia participativa exige ações de mobilização, esta passa a ser fundamental para o exercício da cidadania. Num formato em que se torna imprescindível uma interlocução entre o Estado e a sociedade civil, a organização dos sujeitos em torno dos temas de interesse público é a forma de ampliação da sua potência cívica, o meio através do qual podem intervir mais ativamente no debate público e chegar às instâncias deliberativas. (HENRIQUES, 2005)

Desta forma, a comunicação permeia os espaços e desenhos da democracia participativa e pode ser materializada tanto nas relações interpessoais entre os atores e destes com os governos, quanto na utilização de processos e produtos comunicativos, através das linguagens da comunicação e da mídia².

Paradoxalmente, as políticas públicas de comunicação foram pouco ou nada impactadas pelas novas tendências da democracia participativa, permitindo acesso restrito dos

² Utilizo aqui a definição de mídia de acordo com Rousiley Maia (2006, p. 21): compreendida como um subsistema social, composto por um conjunto de instituições típicas e um grupo de especialistas. Como todo subsistema, o da mídia conta com relativa autonomia para a produção da comunicação, através de códigos e de semânticas específicas, em ambientes de ação ordenados e validados por critérios próprios. As interações estabelecidas com o ambiente circundante, com grupos e instituições de outros subsistemas, não dependem exclusivamente das intenções ou dos interesses dos atores participantes, mas, sim, de modos de operação determinados internamente, que atuam como mecanismos de autoregulação.

cidadãos na sua formulação, execução e monitoramento. Mas antes de aprofundar esta reflexão faz-se necessário localizar a comunicação dentro dos direitos de cidadania a fim de compreender o cenário acima. As abordagens históricas do conceito de cidadania remetem a T. H. Marshall (MATOS, 2009; REIS, 1997), que concebeu a separação entre direitos civis, políticos e sociais como resultado da diferenciação institucional por que passa a sociedade. Tal separação institucional constituía, na perspectiva do autor, os três elementos fundamentais da cidadania. Os direitos civis, considerados de primeira geração, são aqueles de âmbito pessoal, como liberdade de expressão, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica. Exigem atitude de renúncia do Estado, de abstenção perante o cidadão e conformam-se na esteira das revoluções burguesas, nos séculos 17 e 18. Já os direitos políticos, de segunda geração, implicam na participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado, como liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais. Emergem durante a industrialização e o capitalismo, no século 19. Por fim, os direitos sociais, de terceira geração, que determinam um comportamento ativo do Estado para garantir aos cidadãos direitos como trabalho, assistência, educação, saúde, exigidos pela crescente sociedade industrial. Localizam-se entre o fim do século 19 até os anos 60 do século 20.

A informação, definida como forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião, está localizada nos direitos de primeira geração. No entanto, para Ramos (2005), gestou um direito humano restritivo, uma vez que garante ao cidadão apenas o direito de ser informado, do qual se beneficia fundamentalmente a imprensa, enquanto instituição, e seus proprietários privados, como agentes privilegiados de projeção de poder sobre a sociedade. Se considerarmos que a produção discursiva através dos meios está pautada pelo acesso, a produção e a difusão, de quem é o direito de produzir e

difundir as informações acessadas pela sociedade? Não por acaso, o direito à informação e à comunicação no Brasil é historicamente exercido pela mídia de massa, ator que sempre predominou na esfera pública e nas relações com o Estado, em nome de um interesse público muitas vezes privado.

E o que constituiria então o direito à comunicação? Ramos o localiza como um quarto direito:

Entendemos que se torna imperativo retomar o debate sobre o direito à comunicação enquanto um novo direito humano fundamental. Um direito social de “quarta geração”, aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo. (RAMOS, 2005)

Já Peruzzo (2004) apresenta uma definição amparada pelo exercício da prática comunicativa, através do acesso ao poder de comunicar.

As liberdades de informação e expressão postas em questão na atualidade não dizem respeito apenas ao acesso da pessoa à informação como receptor, nem apenas no direito de expressar-se por “quaisquer meios” – o que soa vago, mas de assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores - produtores e difusores - de conteúdos. Trata-se, pois, de democratizar o poder de comunicar. Os maiores expoentes dessa nova concepção são uma gama de estudiosos da comunicação, ativistas, movimentos e organizações da sociedade civil. (PERUZZO, 2004)

Como ainda não alcançou *status* de direito positivado (LIMA, 2007), a comunicação é pouco reivindicada pela sociedade, que não a enxerga como direito fundamental, assim como saúde, educação, trabalho, habitação. A falta de cultura histórica sobre este direito, aliado à forma de implementação das políticas públicas de comunicação no Brasil podem ser pistas importantes para explicar a pouca participação institucionalizada no campo da comunicação. A política de comunicação no Brasil

sempre teve caráter centralizado no governo federal, mesmo após os mecanismos de descentralização requeridos pela Constituição de 1988. Segundo Jambeiro, entre 1931 e 1932 foram elaborados decretos que estabeleceram os modelos normativos até hoje vigentes na legislação da área de comunicação: estrutura orgânica e centralizada no poder federal. Assim, mecanismos de descentralização, autonomia e participação são quase inexistentes. Questões como a regionalização da produção, concessão de outorgas para as rádios comunitárias e implantação de conselhos são objetos de inúmeros projetos de lei, até hoje não aprovados. A legislação que regula a área, pulverizada em inúmeras leis, se restringe à dimensão do direito à informação e à liberdade de expressão, pouco assegurando mecanismos ou espaços participativos. Um desses espaços seria o Conselho de Comunicação Social, ligado ao Congresso Nacional, porém inativo desde 2007.

Apesar de a Constituição Federal estabelecer mecanismos de regulação da mídia, com dispositivos como vedação à censura, direito de resposta e imunidade tributária, bem como regulações especiais para a publicidade governamental, radiodifusão, propaganda eleitoral (MOTA e TAVARES, 2007), a prática demonstra o descumprimento das leis e o esvaziamento das normas jurídicas, reforçando o quanto a comunicação vem sofrendo controle privado por parte das empresas de mídia. O monopólio e o oligopólio, proibidos pelo artigo 220 da Constituição, estão presentes nacional e regionalmente. Brechas legais e ausência de regulamentação das obrigações das emissoras fragilizam o controle sobre as concessões e suas renovações. Além disso, há uma relação histórica entre governos, parlamentos e empresários de radiodifusão que impede uma ação efetiva de controle. Isto pode ser explicitado pelo fato de que nunca um outorga de rádio e TV no Brasil deixou de ser renovada. Segundo o Intervenções – Coletivo Brasil de

Comunicação Social (2007), a ‘bancada da comunicação’ representa 10% dos parlamentares da Câmara Federal e 33,3% do Senado, ou seja, são parlamentares que possuem empresas de mídia em seus nomes, de familiares, sócios ou amigos. Neste cenário, ainda segundo o Intervezes, 11 famílias controlam os meios massivos no Brasil. A mídia é considerada um dos principais atores para a *accountability*³ nas sociedades modernas devido à sua capacidade de fiscalização e denúncia (Peruzzotti, 2008). No entanto, sua existência dentro dos marcos legais não é objeto de controle. Até mesmo os mecanismos de *accountability* público pouco se voltam para o controle da mídia, restringindo sua interação com esta esfera apenas como suporte às denúncias.

1.7 Novos cenários para velhas reivindicações na comunicação

Diante deste quadro, a participação da sociedade civil na formulação, implantação e monitoramento das políticas públicas de comunicação avançou pouco, em que pese algumas iniciativas existentes. Grande parte delas remonta principalmente ao final da década de 1960 (LIMA, 2006), com a criação do sistema nacional de comunicações. Uma série de grupos e profissionais de mídia expressava este movimento sobretudo pela utilização de meios e instrumentos comunicativos como forma de resistência. Em 1986, a Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj organizou encontro nacional da categoria

³ Guilherme O’Donnell (1998) define duas dimensões de *accountability* ou **controle**: (1) vertical – no qual o controle é realizado através das eleições e do voto. Os cidadãos definem seus representantes, aprovam ou punem seus atos mediante o processo eleitoral. (2) Horizontal – no qual o controle é exercido pelas agências estatais que têm o poder e o dever legal realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Carneiro e Costa (2001) recorrem a Andréas Schedler para especificar o conceito de *accountability* político como capacidade de respostas dos governos (*answerability*), expressado pela obrigação dos mandatários em informar e justificar seus atos, e a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos (*enforcement*). Há uma terceira dimensão de *accountability*, pública ou social, definida por Peruzzotti (2008) como um mecanismo não eleitoral que emprega um conjunto diverso de ações e iniciativas tomadas por associações de cidadãos, movimentos sociais ou mídia para a efetivação da *accountability* legal.

para elaborar propostas à Constituinte de 1987 na área de comunicação, demarcando o conceito de comunicação em disputa:

O direito social à comunicação deve ser considerado indissociável da construção de uma sociedade democrática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde. A nova Constituição, além de consagrar o direito da sociedade à comunicação, deve também garantir as condições que assegurem a aplicação desse princípio. Essas condições implicam na instituição de um novo modelo de comunicação social, com a participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), criado em 1991, é resultado desse movimento. Em 1994, o FNDC divulgou as bases de um programa para a democratização da comunicação no Brasil, indicando mecanismos de controle público, com a criação de conselhos; reconfiguração do Ministério das Comunicações, para que atuasse sobre os meios e não apenas sobre a infraestrutura; elaboração de uma legislação consolidada; reestruturação do mercado da área da comunicação, com a elaboração de um Plano Nacional de diretrizes e metas de desenvolvimento para o setor; capacitação para profissionais da área, bem como para a sociedade (leitura crítica da mídia), dentre outros temas.

O cenário posterior, com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi diferente daquele reivindicado pelos movimentos e organizações sociais. O governo separou o serviço de telefonia da área da comunicação, a fim de privatizar o setor, criando a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel como órgão regulador para a área de telefonia. O governo Lula permaneceu com a mesma estrutura e como uma possível novidade criou a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, conjunto de

emissoras de rádio e TV com a proposta de se constituir como um sistema público de comunicação.

Mesmo diante deste quadro, organizações, militantes e profissionais da área da comunicação permaneceram em disputa nesta arena política, sobretudo em nível federal. As discussões sobre a legislação para a implantação da TV digital no país (decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003, portanto, já no governo Lula) são um exemplo, cujo melhor modelo a ser implantado gerou inúmeras disputas entre a academia, militantes, trabalhadores do setor de mídia, empresários e governo. Em junho de 2007, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados realizaram o Encontro Nacional de Comunicação, com o objetivo de reunir contribuições para o temário e para a organização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. O evento motivou a criação do Movimento e da Comissão Nacional Pró Conferência de Comunicação, uma articulação composta por entidades da sociedade civil, universidades, representantes da Câmara dos Deputados e movimentos sociais, que tinha como objetivo pressionar o governo brasileiro a realizar a conferência. O pleito só foi atendido em 2009, com a realização, de forma inédita no país, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação – Confecom, com a proposta de finalmente dessacralizar um tema até então restrito ao mercado de comunicação, militantes e acadêmicos. As únicas áreas que ainda não haviam passado por processo de conferência no país até 2009 eram Comunicação e Segurança Pública, sendo que a primeira ocorreu em dezembro e a segunda em agosto. Ao que indica, o “estado de coisa” sobre este tema transformou-se num “problema político” suficiente para mobilizar a “ação política” (Rua, 1998). Neste caso, a ação foi a execução de um instrumento participativo que colocou na esfera pública diferentes atores, interesses e demandas para debater conflitos

e tentar gerar algum nível de consenso. Resta saber se as resoluções da Confecom serão aprovadas pelo legislativo e implementadas pelo Executivo federal.

Vale salientar que a Bahia já havia saído na frente em relação à utilização de um mecanismo participativo para elaboração de políticas públicas de comunicação, tendo realizado, em 2008, sua 1ª Conferência Estadual de Comunicação – objeto de investigação do presente estudo e melhor detalhado nos capítulos seguintes. Em 2009, com a convocação federal, o Estado realizou a 2ª conferência baiana, preparatória para a etapa nacional.

2. Histórico da participação na Bahia – do carlismo ao governo Wagner

2.1 Introdução

Este capítulo apresenta uma breve análise sobre o histórico dos processos de participação social na Bahia para a construção de políticas públicas, em especial na área de comunicação. Tem como referência dois períodos: o governo carlista, marcado pelas administrações do grupo ligado ao senador Antonio Carlos Magalhães⁴, e o governo Jaques Wagner (2007-2010), sendo que em relação a este último a análise se concentrará sobretudo no período de transição, entre 2006 e 2007 (antes, portanto, de Wagner assumir o governo) e os dois primeiros anos de gestão (2007-2008), quando este governo promoveu ações participativas como forma de construção de seu plano de ação.

O objetivo é mostrar porque a Bahia tem um histórico de participação de pouca intensidade e o que a eleição de Jaques Wagner apontou como possibilidade de

⁴ O período dos governos carlistas é compreendido neste estudo de 1967, quando Antonio Carlos Magalhães ocupou o cargo de prefeito de Salvador, até 2006, com seu falecimento ocupando a posição de senador da República.

mudança nesse quadro, tendo como referência as políticas de comunicação. Tal análise contribuirá para o entendimento sobre um desenho participativo promovido por este governo em seu segundo ano de mandato: a 1ª Conferência Estadual de Comunicação, objeto de análise do capítulo seguinte.

2.2 O período carlista

O carlismo, segundo Dantas Neto (2003), é uma política baiano-nacional nascida de aspirações modernizantes de uma elite regional, casado ao autoritarismo instrumental. Adota, simultaneamente, atuação na política institucional, na estrutura da administração pública e na interface desta com o mercado, e tem como estratégia a sustentação regional da ordem social competitiva. Seu modelo político pode ser resumido como da modernização conservadora. Alia eficiência gerencial, apregoada e publicizada sob uma roupagem de modernidade, com antigos métodos de dominação e imposição. Progresso tecnicista e controle autoritário combinaram uma fórmula que persistiu na Bahia mesmo após a redemocratização do país.

Tal política teve início na Bahia a partir da eleição de Antonio Carlos Magalhães a prefeito de Salvador, em 1967, pela Arena, em plena ditadura. Dantas Neto (2003) divide o período carlista em três momentos. O primeiro vai de 1967 a 1974, quando o carlismo firmou-se como a principal força da Arena no Estado. À essa época, o estilo autoritário e conservador já se impunha: “[...] ao tempo em que mantinha a sociedade civil baiana sob forte constrição autoritária, investia contra bases político-eleitorais de grupos conservadores rivais, no intuito, em parte consumado, de neutralizá-los, ou pulverizá-los” (DANTAS NETO, 2003). Entre 1978 e 1998 firmou-se, de acordo com o autor, o segundo período, do binômio carlismo e anticarlismo, no qual o campo de oposição se estreitou numa única frente eleitoral para enfrentar o grupo liderado por

ACM, conseguindo algumas vitórias, com as eleições de Lídice da Mata para prefeita de Salvador (1993-1997, à época no PSDB) e de Waldir Pires⁵ a governador do Estado (1987-1989, à época no PMDB). Ainda assim, a década de 1990 é considerada de consolidação do modelo carlista, segundo Dantas Neto sobre o seguinte tripé: prestígio eleitoral, manejo de recursos extra-eleitorais de poder e uma aura de infabilidade e onipotência que transmitia a sensação de poder ainda maior que o exercido. Nesse período (1985-1990) ACM tornou-se ministro das Telecomunicações do governo José Sarney, tendo grande poder de influência sobre a Bahia. Como ministro, explorou com maestria a lógica de autocracia e conservadorismo, sendo responsável pelo uso clientelista da sua pasta no atendimento de interesses políticos, através de concessões e renovações de outorgas de radiodifusão para grupos políticos, inclusive se beneficiando, ao transferir a concessão da TV Globo para a TV Bahia, emissora de propriedade de sua família.

Do ponto de vista da burocracia pública, a gestão carlista foi marcada pelo profissionalismo, tecnicidade e formação de “ilhas de eficiência” (COÊLHO, 2003). Segundo Coêlho, a estratégia foi adotar uma gestão baseada no poder centralizado, mas ao mesmo tempo privilegiando ações descentralizadas. Tudo combinado pelo estilo paternalista e autoritário, cuja lealdade pessoal era requisito básico para o preenchimento de cargos. Outra característica foi adotar a administração de instrumentos de racionalidade, utilizando as “ilhas de eficiência”, cujos órgãos mais estratégicos e que mais interessavam ao poder central do governo eram formados por

⁵ Em março de 1987, com a eleição de Waldir Pires ao governo da Bahia, representando uma vitória da oposição sobre o grupo carlista, a Fundação João Mangabeira constituiu um Grupo de Trabalho que elaborou uma proposta de política de comunicação para o Estado, contendo um diagnóstico da estrutura administrativa então vigente, diretrizes e linhas de ação e sugestão de uma nova estrutura organizacional. A proposta, no entanto, não foi implementada pelo governo.

técnicos qualificados. Coêlho recorre a Souza (2003) para afirmar que tais ilhas eram preservadas do jogo político do momento e passaram a ser criadas ou fortalecidas para executarem as prioridades do governo. Dantas Neto (2003) afirma que tais quadros técnicos lotados nas ilhas de eficiência

[...] passavam a crer naquele tipo de mecenato insulado como caminho de infiltração do moderno no aparelho de governo, opção que trazia para eles a vantagem adicional, nada desprezível, de realização profissional pessoal e, para alguns, acesso tutelado ao então fechado mundo do poder. (DANTAS NETO, 2003)

A área da comunicação era uma das mais eficientemente exploradas no modelo da política carlista, no qual o público invertia seu conceito para o privado, o oculto, impedindo qualquer processo participativo da sociedade e até mesmo do parlamento. Basta lembrar que as contas do Estado eram fechadas, desconhecidas e proibidas de acesso até mesmo pelos deputados estaduais. ACM, beneficiado desde a época em que foi ministro das Telecomunicações, comandava um *pool* de empresas de comunicação (herdado pela família após sua morte), a Rede Bahia, constituída pela TV Bahia, jornal Correio da Bahia (hoje com o nome de Correio), rádio Globo, TV Salvador e outras emissoras de rádio e TV no interior do Estado. A vinculação de ACM com a comunicação era tão forte que ele mantinha no jornal Correio da Bahia um dos seus escritórios políticos de onde despachava. O fato de ser dono dos meios de produção e de difusão de informação fez com que ACM e seu grupo político mantivessem presença marcada nas discussões processadas na esfera pública local e estadual.

Dentro da estrutura administrativa, o órgão que cuidava da comunicação era a Assessoria Geral de Comunicação do Estado da Bahia – Agecom, responsável pela assessoria de imprensa ao governador, publicidade oficial e produção da comunicação

institucional. Tomando como base o fato de que as ilhas de eficiência são ligadas ao poder central e são formadas por técnicos qualificados, é possível afirmar que a comunicação compunha uma dessas instâncias no governo carlista, com a estrutura gerencial da Agecom ligada diretamente à Secretaria de Governo, a antesala do governador. Apesar de agência, o titular da pasta tinha *status* de secretário. As ações executadas pela Agecom eram todas de nível técnico, sem nenhuma instância, na estrutura do órgão, de relação institucional com a sociedade, bem como de algum programa ou ação para permitir a produção ou difusão de informação por parte da sociedade.

2.3 Aspectos da participação no carlismo

Segundo Avritzer (2007, p.21), o modelo carlista marcou uma administração antiparticipativa, cujas políticas e ações públicas pouco ou nunca incluíam o associativismo civil presente no Estado, bem como confrontava ou negava as instituições participativas existentes. Mota (2007, p. 55) levanta três hipóteses para explicar os atributos associativos da Bahia: (1) a presença marcante do associativismo étnico racial, principalmente em Salvador, superando o associativismo relacionado às políticas públicas com tendências universalistas; (2) a análise sobre os motivos pelos quais as entidades foram criadas – se mais corporativas sua inserção nos espaços públicos só se dá nos momentos onde e quando os interesses do grupo estão em jogo; (3) os constrangimentos para a disseminação de um associativismo reivindicatório, questionador do *status quo*, devido às forças tradicionais fortemente presentes na política baiana.

Esse modelo antiparticipativo só foi se alterando na medida em que cidades de oposição ao carlismo ganhavam as eleições e implantavam desenhos participativos mais dirigidos

à discussão, formulação e avaliação de políticas públicas (Mota, 2007). Alagoinhas e Vitória da Conquista são dois destaques, cujos governos implementaram, por exemplo, orçamentos participativos, num contexto em que estados do Sul e Sudeste já concentravam inúmeras experiências dessa natureza na gestão pública (Milani, 2007, p.219). Em pesquisa sobre a participação social no Nordeste, Mota (2007) avaliou as instituições participativas de nove municípios baianos com população superior a 100.000 mil habitantes e de diferentes correntes políticas: Alagoinhas, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. Os resultados apontaram para uma diminuição do poder das oligarquias locais, a forte presença de um discurso anticarlista em quase todos os municípios da amostra e um aumento significativo da importância dada à transparência política e ao controle público dos municípios.

Tais experiências participativas, bem como outras experimentadas em demais cidades baianas e na capital, coincidem com a terceira fase do carlismo (final dos anos 1990-2002), denominada por Dantas Neto (2003) como a erosão da situação dominante. Segundo o autor, a conduta do senador, aliado ao falecimento do deputado Luís Eduardo Magalhães, deram início à crise do carlismo, com a substituição da racionalização de métodos pelo retorno de um estilo unipessoal de comando, o estancamento da expansão regional do grupo e a diminuição da sua influência em nível nacional. Esse refluxo do peso em Brasília se refletiu na perda de recursos de poder na Bahia, com o rompimento do PMDB, saída de deputados, confronto com o movimento estudantil, greve das polícias estaduais, perda do controle sobre a cúpula judiciária,

oposição do jornal A Tarde⁶, maior veículo impresso da Bahia e limitação, pela Rede Globo, do uso político de sua repetidora de TV (TV Bahia) no Estado.

Outro fator, analisado por Dantas Neto (2003), refere-se à maior porosidade do bloco carlista, com menor enquadramento hierárquico e relações mais de parceria e disputa entre os correligionários. Os processos decisórios da cúpula passaram a ser feitos na base de acordos e outras lideranças emergiram, como Paulo Souto. Esta característica foi denominada por Dantas Neto (2003) como carlismo pós-carlista.

As decisões mais importantes do grupo carlista há tempos são tomadas mediante tensões, conflitos e acordos políticos em sua cúpula. E se nos últimos anos do regime militar e durante os anos 90 o carlismo era, por assim dizer, a elite política estadual, e o grupo ocupava todo o espaço dentro e fora do governo, desde ao menos o mesmo ano de 2001 que na Bahia já há um formato bipolar de competição política. (DANTAS NETO, 2003)

Todo este cenário foi pavimentando o caminho para a derrota do carlismo nas eleições de 2006 para o governo do Estado. Já antes, em 2002, Dantas Neto (2007) afirma que a erosão se aproximava com a eleição no primeiro turno de Paulo Souto com uma margem muito pequena de votos. Em nível legislativo, também houve perdas de importantes deputados da base carlista. Diante deste quadro e do impacto direto do governo Lula, principalmente no interior do Estado, Jaques Wagner, liderando uma

⁶ O jornal A Tarde sofreu cerco publicitário no governo César Borges (1999-2002), seguindo determinação de ACM, por se opor à administração carlista. Em maio de 1999, toda a publicidade oficial de secretarias, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista do poder público estadual foi suspensa integralmente, em represália às denúncias veiculadas nos jornal sobre ilicitudes e desmandos praticados no comando da Polícia Militar e a emissão de documentos falsos pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC). Grande anunciante do jornal, a retaliação de caráter financeiro por parte do governo obrigou o A Tarde a reestruturações e enxugamentos. Em julho de 2009, o Tribunal de Justiça condenou o Estado a pagar pouco mais de R\$ 10 milhões pela censura publicitária. (Disponível em: http://www.bahiadefato.blogspot.com/2009_07_19_archive.html, <http://bahianoticias.com.br/noticias/noticia/2009/07/22/44033,editorial-a-tarde-e-a-bahia-livre.html>, Acesso em: 27 de fevereiro de 2010).

coligação de oposição ao carlismo, capitaneada pelo PT, venceu as eleições para governador da Bahia no quadriênio 2007-2010 em primeiro turno.

2.4 Movimentações da sociedade civil pelo direito à comunicação

Antes de analisar o período de transição e os dois primeiros anos do governo Wagner, será localizado como a sociedade civil baiana vinha se movimentando, nos últimos anos, na busca por espaços participativos para as discussões sobre a democratização da comunicação. As discussões que ocorriam no Estado eram puxadas sobretudo pelas organizações de abrangência nacional, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC e a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias – Abraço, que tinham representação no Estado. Ou ainda pelas entidades sindicais, como os sindicatos dos jornalistas e dos radialistas. Mas a sociedade, de forma geral, nunca participou dessa discussão, uma vez que a comunicação ainda não lograva – como ainda não logrou – o *status* de direito positivado, portanto, a ser reivindicado por todos os cidadãos (LIMA, 2006, p.14, capítulo 1). Somado a isso a política antiparticipativa promovida nos governos carlistas.

Ainda assim, a partir de 2005, um grupo de organizações de Salvador, impactados pelas ações nacionais puxadas principalmente pela Campanha CRIS Brasil⁷, iniciou um lento processo de discussão pública sobre o direito à comunicação. O grupo era formado por organizações das áreas de comunicação, cultura e direitos humanos, Central Única dos Trabalhadores – CUT, Abraço Bahia, Conselho Regional de Psicologia – CRP, dentre outros. Este coletivo realizou algumas ações pontuais de aproximação e diálogo com o

⁷ A Campanha CRIS: Direito à Comunicação na Sociedade da Informação nasceu em 2001 em diversos países pela Plataforma para os Direitos de Comunicar, um grupo ‘guarda-chuva’ de ONGs internacionais, ativistas em mídia e comunicação, em resposta à Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (<http://ww.itu.int/wsis>). Chegou ao Brasil em 2005 e articulou inúmeras organizações e ativistas das áreas de comunicação e direitos humanos. Foi desativada a partir de 2007.

poder público, como a primeira audiência pública na Câmara Municipal de Salvador para discutir direito à comunicação (conceito explicitado no capítulo 1). Outras ações foram oficinas, passeata, mostra de filmes etc. No ano seguinte, com o cenário de eleições presidenciais e estaduais, este grupo, somado agora à presença da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia – Facom/UFBA, realizou um Seminário sobre direito à comunicação com candidatos ao legislativo e parlamentares, a fim de discutir que modelo de políticas públicas de comunicação os partidos e coligações apresentavam. Apesar de o convite ser aberto a representantes de todos os partidos, desde que tivessem aproximação com o tema da comunicação, apenas os candidatos da esquerda, sobretudo do PT, compareceram. O resultado do Seminário, de acordo com os seus promotores, revelou pouco acúmulo dos candidatos sobre o conceito do direito à comunicação, com destaques muito mais concentrados em analisar a mídia de massa, principalmente sua relação conflituosa com o PT, do que em compreensões mais dirigidas sobre o direito de acesso, produção e difusão da comunicação por parte da sociedade. Outro destaque verificado pelo grupo foi uma completa desatenção para com este setor, uma vez que a palavra comunicação nem sequer estava mencionada como eixo estratégico de desenvolvimento em nenhum dos programas examinados.

Com a vitória de Jaques Wagner ao governo do Estado, este grupo, aquecido pelo debate ocorrido dois meses antes, avaliou que o “estado de coisa” sobre o tema da comunicação poderia se transformar num “problema político” suficiente para mobilizar a “ação política” do novo governo (Rua, 1998, capítulo 1). Assim, buscou novos atores da sociedade civil para elaborar o documento *Proposições da sociedade civil para uma política de comunicação democrática no Estado da Bahia* (Anexo1), dirigido ao

governador então eleito e aos secretários de Comunicação e Cultura. Vinte e uma organizações e cinco pessoas físicas ligadas aos mais diversos temas e segmentos (comunicação, cultura, meio ambiente, estudantes, mulheres, sindicatos etc.) assinaram a carta, que continha princípios para uma política de comunicação democrática, breve análise do contexto da comunicação na Bahia e 29 propostas para políticas públicas de comunicação. A carta ressaltava que o ponto de partida para a elaboração de uma política pública de comunicação para a Bahia deveria ser um desenho participativo, por meio da constituição de duas instâncias híbridas (AVRITZER e PEREIRA, 2009, capítulo 1): a Conferência Estadual de Comunicação, como marco do planejamento da área e o Conselho Estadual de Comunicação Social. A partir deste documento, o grupo buscou participar de reuniões com a equipe de transição do novo governo eleito.

2.5 O início do governo Wagner

Logo após vencer o pleito eleitoral, em outubro 2006, o futuro governador montou uma equipe de transição, que trabalhou durante dois meses para refinar e complementar o plano de governo do então candidato Jaques Wagner. Para avaliar esta ação de transição, partiremos do modelo de minipúblicos elaborado por Archon Fung (2004). Segundo o autor, os minipúblicos são instâncias de esfera pública que reúnem dúzias, centenas ou milhares de cidadãos, mas certamente não milhões, em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. Seria uma forma de participação democrática levando-se em conta o problema da escala, no que Fung chama de *reparação reformista* e ao invés de *reforma revolucionária*, como exigiria no caso de mudanças de larga escala. O autor elaborou um desenho funcional de minipúblicos para avaliar sua qualidade para a governança democrática, uma vez cumpridas oito

variáveis⁸. Utilizaremos aqui duas dessas variáveis: seleção do público (quem) e tema e escopo da deliberação (o quê). Para Fung, a seleção do público pode ser voluntária ou intencional e dependerá de três quesitos: recursos (intelectuais, materiais, simbólicos), interesse e tempo. O perfil dos participantes está relacionado com a deliberação pretendida: se mais ou menos especialista, se com vivência empírica ou acadêmica, se com alto ou baixo poder aquisitivo. Em relação às matérias a serem deliberadas, Fung afirma que elas determinam com o que os participantes contribuirão em termos de *insight*, informação ou recursos no decurso da deliberação participativa. No caso da equipe de transição do governo Wagner, a seleção ocorreu com base na experiência dos atores, aliado a aproximação com o PT (filiados, simpatizantes), partido que encabeçava a coligação. Assim, acadêmicos, profissionais com experiência em gestão pública (em municípios baianos já administrados pelo PT ou em nível federal) e militantes compuseram um grupo para avaliar diversas áreas, como saúde, educação, trabalho, planejamento etc; estudar cada secretaria então implantada, e desenhar o programa de governo (escopo). Outros atores sociais eram convocados a participar em temas específicos (público - escopo). Vale salientar que a área de comunicação – entendendo-a aqui segundo o conceito de direito à comunicação, como explicitado no capítulo 1– não foi objeto de tema (escopo) a ser analisado e nem foram convocados atores (público) para colaborar em sua discussão. Em alguns momentos, ela foi debatida junto com as discussões sobre cultura, mas recebeu tratamento muito resumido à linguagem

⁸ As oito variáveis para o planejamento de minipúblicos segundo Archon Fung (2004) são:

- 1 – Concepções e tipos de minipúblicos: escolha do desenho de minipúblico;
- 2 – Seleção e recrutamento dos participantes (quem);
- 3 – Tema e escopo da deliberação (o quê);
- 4 – Modo deliberativo (como): organização e estilo das discussões;
- 5 – Recorrência e interação (quando): frequência de encontro;
- 6 – Apostas (por quê): interesses em jogo;
- 7 – Empoderamento: influência sobre as decisões públicas;
- 8 – Monitoramento: acompanhamento e fiscalização.

audiovisual. Em algumas dessas ocasiões, membros do grupo que elaboraram o documento sobre direito à comunicação para o governo Wagner participaram, mas com poucos avanços relativos às sugestões políticas apresentadas pela carta.

2.6 Aspectos da participação em Wagner

Segundo Coêlho (2007), quatro fatores baseiam os partidos para definir se os seus projetos políticos serão participativos ou não:

- O grau de competição política local (se de baixa, média ou alta competitividade);
- Tendência programática do partido governista (se progressista ou não progressista);
- Perfil do gestor público (se possui ou não legado prévio de participação em movimentos sociais, comunitários ou experiência anterior em implementação de políticas participativas);
- Rede associativa local (se não atuante, se moderadamente atuante ou se muito atuante).

Tais fatores contribuem para explicar o nível de participação implementado pelo governo Wagner. O grau de competição da política era de baixa competitividade, com o carlismo tendo ganhado as quatro últimas eleições para o governo do Estado. Apesar de Dantas Neto (2003) antever o declínio do carlismo desde o início de 2000, a vitória de Wagner no primeiro turno causou um sentimento de surpresa geral na população. Ao enfrentar menos resistência política, a coligação liderada pelo PT defendeu mais propostas participativas e de transparência na tentativa de ampliar sua base eleitoral. A tendência programática pode ser considerada progressista, em que pese o mosaico de partidos, inclusive não progressistas, que participaram da coligação. Liderada pelo PT, a linha programática era bastante semelhante à do governo federal, inclusive nos aspectos

dos arranjos participativos. O perfil do candidato Jaques Wagner era de legado prévio de participação, tendo sido líder sindical da área petroquímica e coordenador Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, portanto, com experiência em desenhos participativos. A rede associativa era moderadamente atuante, haja vista o legado histórico antiparticipativo do longo período carlista. Mas, era possível notar afinidade entre a rede associativa e a coligação opositora ao carlismo.

Diante desse quadro, é possível avaliar que havia uma tendência (e uma esperança por parte das redes associativas) a uma gestão participativa, o que foi reforçado pelo governador Jaques Wagner em seu discurso de posse. Ele citou o período em que coordenou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e afirmou que traria o modelo e a prática participativa do governo Lula para a gestão da Bahia. “Vamos planejar o Estado de forma participativa, ouvindo e aprendendo com o que a nossa gente tem a dizer e a ensinar”⁹. O *slogan* adotado pelo governo dá a dimensão da ação pretendida: *Bahia, terra de todos nós*. Uma das primeiras iniciativas, no primeiro ano de governo (2007), foi a implementação do Plano Plurianual Participativo – PPA Participativo, desenho institucional participativo com a finalidade de ouvir e deliberar com a população sobre as prioridades para o orçamento do Estado no quadriênio 2008-2011. O PPA Participativo, segundo dados da Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan), reuniu cerca de 40 mil pessoas, sendo 12 mil em plenárias pelos 26 territórios de identidade¹⁰ e os demais em atividades e reuniões preparatórias. Ao final, oito mil propostas foram levantadas em diversas áreas. Outro desenho participativo incrementado pelo governo foram as conferências. Até junho de 2009, segundo dados

⁹ Discurso da posse, em 01/01/2007, constante nos arquivos eletrônicos da Agecom: <http://www.comunicacao.ba.gov.br>

¹⁰ Território de Identidade é a nomenclatura utilizada pelo governo na sua concepção de distribuição do Estado, baseada não apenas em área geográfica, mas também em aspectos econômico-sociais

da Seplan, foram realizadas 20 conferências nas seguintes áreas: cultura, meio ambiente, educação, saúde, cidades, segurança pública, direitos humanos, deficiência, ciência e tecnologia, LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), raça\etnia, mulheres, criança e adolescente, juventude, assistência social, segurança alimentar e comunicação.

Os números atestam um aumento na política participativa do Estado em relação ao período anterior. No entanto, resta saber se as ações implementadas foram de caráter incremental ou reformulações de alto grau (capítulo 1). Como ressalta Souza (2006): “É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”. O histórico e a experiência de membros do governo com desenhos participativos se refletiram em experiência na gestão pública? Em que medida as ações participativas propostas de fato impactaram a gestão, em termos de implementação e/ou reorientação das políticas públicas, bem como sua previsão no orçamento? São indagações importantes para se avaliar a efetividade da participação nesta gestão. Algumas pistas para estas questões estão colocadas no próximo capítulo, no qual trataremos mais detalhadamente de um desenho participativo específico: a 1ª Conferência Estadual de Comunicação

3. 1ª Conferência Estadual de Comunicação – limites e potencialidades para uma comunicação democrática

3.1 Introdução

Este capítulo descreve a política de comunicação do governo Wagner, concentrando a análise em um instrumento participativo implementado no segundo ano da gestão: a 1ª

Conferência Estadual de Comunicação. Apesar do histórico pouco participativo do Estado (capítulo 2), principalmente na área de comunicação, na qual nunca antes houve qualquer iniciativa participativa para a elaboração e implementação de políticas públicas, o governo Wagner respondeu a uma demanda histórica dos movimentos e organizações sociais, realizando, de forma inédita no país, a conferência. O capítulo descreve o processo de construção da conferência, a partir da criação de um Grupo de Trabalho formado pela sociedade civil e o governo, a realização das etapas regionais e estadual, bem como os principais resultados. Posteriormente, analisa a efetividade da ação, refletindo se o desenho implementado constituiu-se apenas em um evento (pontual) ou foi etapa de um processo maior de implementação de políticas participativas de comunicação.

3.2 Panorama da política de comunicação no governo Wagner

Do ponto de vista da estrutura administrativa, pode-se dizer que a comunicação no governo Wagner ficou bastante semelhante ao que era nos governos carlistas. O órgão responsável pela comunicação permaneceu como agência¹¹ (Assessoria Geral de Comunicação do Estado da Bahia – Agecom) e não como secretaria, gerencialmente ligada à Casa Civil, antiga Secretaria de Governo nas gestões anteriores. Em relação aos

¹¹ Além da Agecom, mais três órgãos fazem parte da estrutura de comunicação do governo, porém não são objeto de análise do presente estudo. São eles:

- Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – IRDEB, criado em 1969 e ligado à Secretária Estadual de Cultura. Responsável pelo sistema público de comunicação do Estado, através da TV Educativa e da Rádio Educadora. Sua missão é: Fortalecer o audiovisual e a radiodifusão, em articulação com a sociedade, promovendo a cidadania, a diversidade cultural e a democracia.

- Empresa Gráfica da Bahia – Egba, criada em 1972, em substituição à Imprensa Oficial da Bahia. É ligada à Casa Civil e responsável pela editoração e impressão do Diário Oficial do Estado. Oferece também serviços de impressão *off-set* (como para o Diário do Município de Salvador) e digital de livros, jornais, revistas, folders, cartões, cartazes, contracheques, contas de consumo (água, luz, telefone), microfilmagem e digitalização, guarda de documentos e clipping.

- Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – Agerba, autarquia vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, criada em 1998 com a função de gerir os serviços públicos delegados acima, através da regulação e fiscalização.

núcleos internos, além da assessoria ao governador, coordenação geral, coordenação por linguagens e administrativo-financeira, foi criada a de Relações Sociais, com a finalidade de mediar a relação da Agecom com a sociedade civil. As ações de assessoria de imprensa ao governador, publicidade oficial e produção da comunicação institucional (agência de notícias do governo) foram mantidas, com incremento de produtos, como um programa de rádio semanal e uma revista, inclusão em redes tecnológicas sociais, como *twitter* e *youtube*, além de tentativas (ainda que não concretizadas) de retrabalhar o conteúdo dos produtos – menos enfoque no gestor e mais na política pública. A estratégia de publicidade do governo está a cargo da Agecom, que conta com cinco agências responsáveis pela produção dos conteúdos e peças. Segundo o assessor geral da Agecom, Robinson Almeida¹², a distribuição das verbas publicitárias combina duas variáveis: institucional, na qual o governo incentiva o mercado de comunicação, buscando anunciar em todos os veículos, inclusive os do interior, e técnica, baseada na audiência dos veículos.

O fato de a Agecom permanecer ligada ao núcleo central da gestão indica a prioridade que o governo confere à área da comunicação, porém, resta saber sob que conceito de comunicação - se de informação e publicização (comunicação governamental) ou mais abrangente, envolvendo outros elementos do direito à comunicação (acesso, produção e difusão como direitos do cidadão). Este conceito é o que está em disputa nas reivindicações da sociedade civil para a construção de políticas públicas de comunicação.

¹² Dados obtidos em entrevista do assessor geral no blog Pimenta na Muqueca, disponibilizada no site do Diretório Regional do PT na Bahia: <http://www.ptbahia.org.br>. Acessado em 11 de janeiro de 2010

3.3 1ª Conferência Estadual de Comunicação

Se a democracia de alta intensidade, como descrita por Avritzer e Santos (capítulo 1), acarretou numa nova gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade, uma das questões mais fundamentais desse modelo é como estas relações são definidas e exercidas. Para Dagnino (2007, p.282), a partilha de poder é um dos principais problemas para a efetivação da participação social no desenho institucional brasileiro. Ela localiza de um lado os Executivos com dificuldade de democratizar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas e de outro a sociedade civil reivindicando a concretização do controle público. Portanto, a relação entre estes dois atores para a deliberação pública é ponto de partida para avaliar os arranjos participativos.

Logo que Wagner assumiu o governo, uma das primeiras ações do grupo de organizações que militam pelo direito à comunicação (capítulo 2) foi abrir um espaço de diálogo com a Agecom para discutir o documento *Proposições da sociedade civil para uma política de comunicação democrática no Estado da Bahia*, e buscar implementar a prioridade central apontada pelo documento, a conferência de comunicação. O secretário da pasta, Robinson Almeida, foi receptivo ao pleito e após algumas rodadas de diálogo entre a Agecom e a sociedade civil, foi constituído, no final de 2007, um Grupo de Trabalho híbrido (governo e sociedade) para conceber e executar a conferência. De acordo com Dagnino (2002), o compartilhamento de um projeto político participativo apresenta como um dos fatores a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participativos, sem necessariamente ser uma determinação do governo. Este

foi o caso da conferência de comunicação, tomada e assinalada como um compromisso do secretário para com parte da sociedade civil.

Alguns fatores são importantes para entender a dimensão do desafio que estava colocado. Em primeiro lugar, aquela seria a primeira conferência¹³ de comunicação do país, portanto, sem outro modelo já experimentado e que pudesse orientar a sua realização, em que pese o Brasil vir construindo, ao logo dos últimos 20 anos, tradição na realização de conferências. Em segundo lugar ser realizada num Estado com tamanho proporcional a alguns países, com 417 municípios, o que implicava em grandes custos para a sua viabilização, uma vez que para ser legítima supunha-se necessário a participação de número diverso de pessoas dos mais diferentes locais. Em terceiro lugar ocorrer num Estado com um histórico antiparticipativo, tanto em outras políticas, mas sobretudo na de comunicação, protagonizado pelo grupo carlista, que permaneceu de forma hegemônica no poder por muito tempo (capítulo 2). Ainda assim, a Agecom tomou para si o desafio, afirmando ser a primeira iniciativa participativa que então desenharia.

3.4 Estrutura da 1ª Conferência Estadual de Comunicação

O GT da Conferência foi formado pelas seguintes organizações: Associação Baiana de Imprensa (ABI); Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abraço); CIPÓ – Comunicação Interativa; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (Facom/UFBA); Fórum Nacional de Democratização da Comunicação (FNDC); Intervoices – Coletivo de Comunicação Social; Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb); Universidade do Estado

¹³ Nos moldes atuais, de arranjo participativo de natureza híbrida, portanto, como elemento deliberativo envolvendo sociedade civil e governo

da Bahia (UNEB); Sindicato das Escolas Particulares (de nível superior) da Bahia (SINEP-BA); Sindicato dos Jornalistas do Estado da Bahia (Sinjorba) e Sindicato dos Trabalhadores de Rádio e Publicidade (SINTERP), além do governo, representado pela Agecom. A princípio, este grupo se reunia quinzenalmente, mas, à medida que as demandas aumentaram com a proximidade das etapas regionais e estadual da conferência, passou a se encontrar semanalmente. Suas atribuições eram deliberar e criar regulamentações para o evento, definindo formato, metodologia, temário, regras para a eleição de delegados e cidades participantes. Ao todo, foram quase um ano de trabalho voluntário envolvendo, além das reuniões do GT, viagens para as etapas regionais, contatos telefônicos e por email, numa rotina bastante intensa.

Os objetivos da conferência, definidos pelo GT e publicados no Regimento Interno, eram:

- Avaliar a situação da comunicação social, envolvendo os meios de comunicação públicos, privados e comunitários;
- Definir diretrizes para a plena garantia da informação e da comunicação como direito fundamental da pessoa humana e como política do Estado;
- Estabelecer linhas de ações voltadas para o fortalecimento da comunicação social através de meios e processos democráticos;
- Contribuir para a elaboração do projeto de políticas públicas de comunicação social do governo do Estado;
- Escolher representantes para a 1ª Conferência Nacional¹⁴.

¹⁴ Em 2008, o governo federal ainda não havia convocado a Conferência nacional, o que só ocorreu em 2009

O orçamento da conferência foi distribuído para custear materiais de apoio (caderno preparatório, material de escritório), equipe coordenadora e de mobilização, alimentação das plenárias regionais, transporte, hospedagem e alimentação dos delegados e especialistas convidados para a etapa estadual, dentre outros itens.

Como a extensão do Estado é muito grande e não havia recursos para abranger todos os municípios, o GT optou por fundir os 26 territórios de identidade em oito regionais, usando como critério similaridade e proximidade geográfica e político-social. Assim, as etapas regionais da conferência ocorreram em: Eunápolis, Ilhéus/Itabuna, Vitória da Conquista, Barreiras, Irecê, Juazeiro, Feira de Santana e Salvador. Com exceção de Irecê (62.676), todas as demais com uma média de 100 mil habitantes.

A programação, seguida da mesma forma em todas as etapas regionais – realizadas entre os meses de junho e julho de 2008, ocorria durante um dia e incluía:

8h – Credenciamento, com distribuição de material e questionário de pesquisa;

9h – Abertura e composição da mesa sempre com um membro da Agecom, integrantes do GT representando a sociedade civil, atores / autoridades locais e por vezes algum especialista no tema;

9h15 – Sensibilização, com exibição de documentários e performance teatral relatando a situação da comunicação no Estado;

10h – Grupos de Trabalho, divididos em quatro eixos temáticos, abaixo explicados;

12h – pausa para o almoço;

13h – Continuação dos Grupos de Trabalho, com sistematização das propostas;

15h – Eleição dos representantes dos territórios para a etapa estadual;

16h – plenária final, propostas e delegados para a etapa estadual;

17h – Encerramento.

A abertura e a sensibilização eram os momentos iniciais de discussão e apropriação do tema, depois aprofundados nos GTs, com especialistas convidados para provocar as reflexões do grupo. Com base neste rápido momento de sensibilização, os participantes discutiam e elencavam as propostas, divididas em quatro eixos:

- Políticas públicas de comunicação: envolvendo legislação, orçamento, desenho institucional e investimentos na área;
- Comunicação e desenvolvimento territorial: envolvendo descentralização, regionalização, produção independente, pluralidade, diversidade e identidade;
- Comunicação e educação: envolvendo formação (ensino básico, superior e profissional), leitura crítica da mídia, educação pela comunicação;
- Cidadania e novas tecnologias da informação e da comunicação: envolvendo inclusão sociodigital, participação, convergência digital, internet.

Para colaborar no embasamento do tema, cada participante recebia um caderno preparatório, elaborado pelo GT, contendo:

- Legislação federal: Capítulo V, da Constituição Federal, que dispõe sobre a comunicação social (artigos 220 a 224); legislação estadual: capítulo XVI, da Constituição do Estado da Bahia, que também dispõe sobre a comunicação social (artigos 276 e 277);
- Programação das plenárias regionais e estadual;

- Mapa dos territórios de identidade e relação dos municípios componentes de cada território;
- Regimento interno;
- Textos para reflexão:
 - Políticas públicas de comunicação: uma exigência para a construção e consolidação da democracia (na Bahia e no Brasil), redigido por Giovandro Marcus Ferreira, doutor em comunicação, diretor da Faculdade de Comunicação da UFBA e membro do GT, discutindo direitos humanos e resgatando o documento elaborado ao governo Wagner pela sociedade civil (capítulo 2);
 - Inclusão, democratização e cidadania para uma nova política de comunicação, redigido por Walter Pinheiro, deputado federal pelo PT da Bahia, presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados¹⁵, discutindo o arcabouço legal na área de comunicação;
 - Democratizar é garantir o direito à comunicação, redigido por Jonicael Cedraz de Oliveira, representante da Abraço e do FNDC na Bahia e membro do GT, sobre direitos humanos;
 - A urgência de políticas públicas democráticas de comunicação, redigido pelo Coletivo Brasil de Comunicação Social – Intervezes, discutindo sobre políticas públicas de comunicação;
 - Comunicação como farinha, redigido por Gislene Moreira, mestre em Cultura e Sociedade, coordenadora de projetos da ONG CIPÓ – Comunicação Interativa e membro do GT, discutindo sobre o histórico da comunicação na Bahia;

¹⁵ Atualmente titular da Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia - Seplan

- Educação pela Comunicação, redigido por Anna Penido Monteiro, presidente da ONG CIPÓ – Comunicação Interativa e coordenadora do escritório de São Paulo do Unicef, discutindo educação pela comunicação;
- TV Anísio Teixeira: arte, educação e cidadania, redigido por Ana Cláudia Cavalcante e Penildon Silva Filho, do Instituto Anísio Teixeira (órgão ligado à Secretaria Estadual de Educação), discutindo educação pela comunicação.

Etapa estadual

Esta etapa, ocorrida nos dias 14 a 16 de agosto de 2008, em Salvador, contou com a presença de 200 pessoas, entre delegados eleitos nas etapas regionais, convidados e observadores. Ela sofreu algumas alterações em relação às etapas regionais, com uma programação mais robusta, incluindo três dias de evento e a participação de especialistas de outros Estados, como a deputada federal Luiza Erundina e os professores de comunicação da USP, Cicilia Peruzzo e Ismar Soares. A mesa de encerramento não contou com a presença do governador Jaques Wagner, como esperado pela maioria dos participantes. No entanto, estiveram presentes as secretarias de Ciência e Tecnologia, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Casa Civil e Promoção da Igualdade Racial. O governador compareceu apenas no lançamento da conferência, quatro meses antes, num evento bem menor, com a presença de poucos representantes da sociedade civil e apenas a Agecom como secretaria.

3.5 Avaliação sobre os atores sociais (GT e público participante)

Duas questões compõem as análises sobre o público da conferência. A primeira a ser relatada refere-se ao GT. O grupo foi inteiramente formado por organizações da sociedade civil, não contando com a representação do segmento empresarial da

comunicação, como veículos de massa e agências de publicidade. Vale ressaltar que mesmo convocado, este segmento se recusou a participar, alegando não se relacionar o governo mediante desenhos participativos¹⁶. Não foi uma decisão em bloco, mas definida internamente por cada empresa, de acordo com deliberações políticas próprias. Eram empresas de mídia de massa ou de publicidade sem ligações partidárias, apesar de uma convivência histórica com o modelo carlista de comunicação e, portanto, desafiadas a novas formas de relacionamento e conduta com o Estado, a partir da entrada de um novo grupo político no poder. Além de não contribuir, os veículos de massa também se recusaram a fazer a cobertura do evento, seja das etapas regionais ou da estadual (o assunto será mais explorado em tópico abaixo). A ausência deste ator foi um dos desafios da conferência, na medida em que ele: (1) produz e difunde grande parte das informações que circulam no Estado; (2) comanda os postos de trabalho da área, com relações trabalhistas por vezes tensas e complexas com os profissionais do mercado; (3) faz parte dos atores históricos no país nas negociações e deliberações das políticas de comunicação, (4) possui relações tensas e muitas vezes conflituosas com os movimentos e organizações sociais. A não participação, além de marcar um posicionamento político do segmento junto ao governo, ressalta o processo histórico não democrático das empresas de mídia no Brasil na deliberação das políticas públicas de comunicação, como ressaltado no primeiro capítulo.

¹⁶ Apenas depois que o governo federal convocou a 1ª Conferência Nacional da Comunicação – Confecom, realizada em 2009, a situação se alterou, com a determinação regimental de que a conferência fosse construída com a sociedade civil, o mercado, representado pelas empresas de comunicação e o governo. Os veículos de massa seguiram a uma deliberação central, participando da etapa estadual apenas aqueles autorizados pelas grandes redes. Foi o caso da TV Band e da TV Aratu (afiliada do SBT). TVs Itapoan (afiliada da Record) e TV Bahia (afiliada da TV Globo) não participaram, assim como suas redes nacionais. Os três jornais de maior circulação no Estado (A Tarde, Correio e Tribuna da Bahia) também optaram por não participar. Além das duas TVs mencionadas acima, houve representação da área de telefonia – Oi, de agências de publicidade e de algumas rádios comerciais.

Ainda assim, governo e sociedade civil resolveram manter o processo. Antes de analisar a participação deste segmento na conferência, é importante definir o seu conceito. Scherer-Warren (2006), define algumas tipificações sobre sociedade civil a partir de níveis organizacionais mais frequentes. *As organizações de base ou associativismo localizado* (1) incluem as ONGs, associações civis/comunitárias, ações coletivas de base local e grupos de cidadãos envolvidos com as causas sociais. Possuem normalmente atuação local e/ou comunitária e se associam a redes nacionais, transnacionais ou articulações interorganizacionais como forma de ampliar e fortalecer suas lutas. *As organizações de articulação e mediação política* (2) são formadas por fóruns de representantes das organizações de base e de cidadãos engajados, associações nacionais de ONGs e terceiro setor, redes interorganizacionais de interesse público e as redes de redes, que buscam relacionar-se entre si para o empoderamento da sociedade civil e para representar as organizações de base ou associativismo local. Funcionam como mediadoras e interlocutoras destas organizações com o Estado. *As mobilizações na esfera pública* (3) referem-se às marchas, manifestações, campanhas, semanas temáticas, promovidas por uma articulação de atores dos movimentos sociais locais, das ONGs, dos fóruns, das redes de redes, com a finalidade de entrar na agenda pública por meio de uma atuação no espaço público. *As redes de movimentos sociais* (4) compõem-se da articulação dos vários atores ou organizações que atuam nos níveis organizações acima descritos e que se mobilizam em nome de um projeto de mudança social.

Ao analisar a sociedade civil participante do processo de construção e realização da 1ª Conferência de Comunicação da Bahia é possível encontrar as diversas tipificações descritas acima, ainda que seja prematuro caracterizá-la como rede de movimentos ou um movimento social de comunicação. A pluralidade evidente do GT representou um

potencial de democratização das relações sociais e políticas daquele grupo, repercutindo no resultado final da conferência. Por outro lado, esta mesma diversidade possibilitou a fragilização da luta devido à fragmentação e o conflito. Uma questão central na definição da sociedade civil é entendê-la como campo de forças sociais heterogêneas, e por vezes até antagônicas, representando a multiplicidade de diversidades, identidades e interesses dos segmentos sociais (Scherer-Warren, 2006). Assim, a sociedade civil encerra contradições e conflitos que superam uma visão de que ela seria um “pólo de virtudes”, enquanto o Estado seria apontado como a “encarnação do mal”. Segundo Dagnino (2002, p. 280-281), este reducionismo na interpretação das virtudes e defeitos para distinguir os dois segmentos é baseado em determinações estruturais, não só tomadas como um dado irredutível da realidade, mas também que “acaba se convertendo numa relação de oposição “natural”, numa premissa, num ponto de partida, que nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicariam”. A heterogeneidade, para Dagnino (2002, p. 286), assinala o papel que os distintos projetos políticos desempenham na sociedade civil, e a sua convivência, propiciada pelos espaços participativos, colocam como aprendizado a tarefa de construção da hegemonia. Os discursos e narrativas a cada reunião do GT revelavam esta heterogeneidade da sociedade civil, que em muitos momentos não conseguia apresentar suas propostas devido à falta de consenso e de unidade nas negociações entre os membros do seu campo. A observação de uma das participantes da Conferência pela sociedade civil ajuda a explicar o fenômeno:

Faz-se urgente à sociedade civil a superação das diferenças e o estabelecimento de uma unidade discursiva em torno do direito à comunicação como prioridade [...] Parecia impossível acertar o passo entre tantos objetivos, interesses, formas de agir e ritmos completamente diferentes.

Santos (apud SCHERER-WARREN, 2008, p. 508) afirma que a articulação entre os diversos movimentos sociais só é possível se eles forem inteligíveis reciprocamente e que esta inteligibilidade pode ser conseguida pelo trabalho de tradução que “[...] visa a esclarecer o que une e o que separa os diferentes movimentos e as distintas práticas, de modo a determinar as possibilidades e os limites da articulação ou agregação entre eles”. Do ponto de vista formal, o conceito sobre o direito à comunicação e a sua implementação em políticas públicas era o que unia o grupo. O que separava era, sobretudo, uma disputa de poder: político, simbólico, intelectual sobre aquele momento histórico. Isso pôde ser observado, por exemplo, nas reuniões para se definir o público participante da conferência. Enquanto algumas organizações defendiam que a comunicação era assunto inerente aos profissionais da grande mídia, indo de encontro inclusive à composição do próprio GT, pois este era formado por diversas organizações da sociedade civil, outros defendiam que o direito à comunicação pertencia a toda a sociedade. O segundo argumento acabou prevalecendo e a conferência foi aberta a todo e qualquer cidadão interessado.

A atuação do GT – ressaltando que grande parte dele já se reunia desde 2005 em ações de incidência política na área da comunicação – pode se inscrever na teoria social como ação coletiva, a partir da conceituação de Merlucci (apud SCHERER-WARREN, 2006), para quem esta deve envolver uma estrutura articulada de relações sociais, circuitos de interação e influência e escolhas entre formas alternativas de comportamento. Os movimentos sociais seriam uma destas formas de ação coletiva. As interações entre os atores coletivos da conferência evidenciaram que as características de ação coletiva ali se conformavam. No entanto, a avaliação se aquele grupo constituía um movimento

social necessita de maior tempo histórico para uma definição. Scherer-Warren (2006) conceitua os movimentos sociais como redes complexas que precisam compartilhar de três elementos comuns: conexão simbólica, solidária e estratégica de sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns; definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos, e um projeto ou utopia de transformação social. Ainda que tais elementos sejam encontrados no grupo protagonista das ações de incidência na área de comunicação na Bahia, seus laços ainda são frágeis para se avaliar uma identidade compartilhada na construção de uma utopia.

A outra análise sobre o público refere-se àquele participante da conferência. Ao ser concebida, a expectativa do GT, tanto dos membros da sociedade civil quanto do governo, seria de baixa participação, devido ao pouco acúmulo da sociedade civil sobre o tema e da não existência, até ali, de algum desenho participativo envolvendo comunicação. O evento foi aberto à sociedade e a estratégia de mobilização envolvia a convocação de todos os cidadãos. Retomando ao conceito de minipúblicos de Archon Fung (2004, capítulo 2) e das variáveis necessárias para a qualidade da governança democrática, a seleção do público ocorreu a partir da *auto-seleção voluntária* dos cidadãos, combinado a uma *ação afirmativa através do recrutamento*, com o grupo mobilizador divulgando o evento junto aos movimentos e organizações sociais e populares, além de *incentivo estrutural*, com o aporte de recursos da Agecom para a alimentação nas etapas regionais, e transporte, hospedagem e alimentação na etapa estadual.

A expectativa do GT foi superada, revelando que havia uma demanda represada na discussão sobre o tema da comunicação por parte da sociedade civil. Assim, a

conferência reuniu, somando as etapas regionais e a estadual, cerca de 2.100 pessoas, entre estudantes (de comunicação, mas também de outros cursos), jovens, mulheres, trabalhadores de diversas áreas, comunicadores comunitários, índios, partidos políticos, membros do movimento negro, *hip hop*, de acessibilidade, deficiência e direitos humanos, dentre outros. A pluralidade e a diversidade dos atores confirmaram a tese defendida por parte do GT e de teóricos da comunicação (capítulo 1) quanto à necessidade de reafirmar o conceito de que a comunicação é direito de todo cidadão, assim como o direito à saúde, educação, habitação, trabalho, cultura etc. O depoimento abaixo de uma participante do GT dá a dimensão da pluralidade envolvida na conferência:

Jamais vou esquecer a beleza da participação dos movimentos indígenas, dos camponeses, do intercâmbio de gerações, gênero, etnias, crenças, entre tantas outras manifestações que se fizeram ver e saber na discussão de um novo marco referencial para a comunicação no Estado. Mais que discutir a recepção dos meios, essas gentes se disseram e se quiseram produtoras e gestoras do vai-e-vem comunicativo na Bahia.

Era possível notar pouco acúmulo dos participantes quanto a conceitos e legislação, mas muita disposição para debater assuntos que lhe eram próximos, como representação dos segmentos sociais na mídia, criminalização dos movimentos sociais, falta de espaço para outras narrativas e olhares sobre o interior do Estado, falta de infraestrutura de comunicação (sinal de TV, rádio e celular; internet e banda larga), falta de espaços formativos (ensino básico e superior). Diante disso, era comum haver distorções nas propostas quanto às competências municipais, estadual e federal, bem como das áreas responsáveis (em alguns casos da comunicação, em outras da educação, ciência e tecnologia etc.). Uma questão relevante é analisar a exigência de qualificação técnica e política que os arranjos participativos acarretam, o que impacta diretamente na

performance da sociedade civil, nem sempre conhecedora de questões como legislação, orçamento, funcionamento da máquina estatal, burocracia etc. A novidade advinda dos espaços participativos vem exigindo da sociedade civil cada vez mais acúmulo – nem sempre oferecido pelos desenhos existentes – de questões como reconhecimento dos diferentes interesses e capacidade de negociação sem perda da autonomia, construção do interesse público e reflexão desses interesses e capacidades na formulação de políticas públicas (DAGNINO, 2002, p.283).

Outra percepção da conferência, segundo alguns participantes do GT, referiu-se às relações políticas exercidas pelos partidos, principalmente no interior do Estado. Tentativas de uso do evento para evidenciar determinados parlamentares ou partidos, bem como para conduzir o processo (em especial na região dos parlamentares) foram relatados, demonstrando uma das vulnerabilidades da participação, que é a cooptação ou integração. Segundo Santos e Avritzer (2003), os processos de intensificação democrática tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes ou elites metropolitanas (em termo apontado por Shelt), alegando que a nova gramática de inclusão social pode gerar excesso de demandas. Dentre os problemas possíveis estão: desqualificação ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática, em que as forças conservadoras ou dominantes conseguem impor o seu modelo; formas participativas que não conseguem impor o seu modelo, ainda que não deslegitimado, devido à reação dos setores conservadores ou dominantes; falta de pluralidade da gramática política a fim de que a pluralidade da sociedade possa ser assimilada pela democracia; cooptação da participação pelos governos ou pelo capital privado (do empresariado social). O relato abaixo exemplifica a tensão surgida na

conferência, evidenciando que ela foi um espaço de disputa e correlação de forças constante:

[...] ainda são muitos os enfrentamentos e melindres, como os usos e apadrinhamentos político-partidários, talvez heranças muito arraigadas internamente dos antigos mecanismos de poder por estas terras instalados, ou simplesmente a dificuldade de perceber que gerir a coisa pública exige posturas diferenciadas.

3.6 Avaliação sobre o poder público

A conferência foi conduzida pela Agecom, mas contou com a parceria das secretarias estaduais de Administração, Educação, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano, Fazenda, Saúde e Trabalho, além da secretaria de Cultura, através do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – Irdeb. Elas disponibilizaram profissionais para atuar na equipe técnica de mobilização da sociedade, junto com o GT e, além disso, o Irdeb fez a cobertura do evento através da TVE e rádio Educadora. Fora a disponibilização deste quadro, toda a condução foi feita pela Agecom. A agência não conta com recursos próprios – estes são alocados na Casa Civil, o que não agilizava, muitas vezes, os processos. Além disso, não havia uma área interna especializada políticas públicas e participação, bem como estrutura e equipe suficientes, evidenciando a limitação e o esforço da Agecom em realizar a conferência.

Vale salientar que os profissionais que compõem as equipes de comunicação das secretarias acima não participaram da conferência, e até mesmo os da Agecom só compareceram em parte, evidenciando o pouco acúmulo ou interesse de parte das categorias profissionais de comunicação sobre o tema. A sensibilização destas categorias atuantes nos quadros do governo foi objeto, inclusive, de uma das propostas do documento da sociedade civil ao governo Wagner:

Subsídio à equipe de governo para o tema comunicação pública, realizando atividades de sensibilização de coletivos das diversas instâncias do governo, com a participação dos atores sociais, tendo como objetivos conscientizar sobre a importância estratégica da comunicação para o êxito da gestão e construção da cidadania.

As relações do governo, sobretudo da Agecom, com a sociedade civil, revelaram a dinâmica pela disposição em compartilhar o poder, como afirma Dagnino (2003). Outrora parceiros na luta social, agora os membros do poder público estavam em outro campo, com necessidade de novas posturas e práticas de gestão e mediação, nem sempre já vivenciadas. Além disso, a proximidade e as relações políticas, e por vezes pessoais, tornavam ainda mais complexas as relações entre os representantes da sociedade civil e do governo. Uma conferência que se pretende um instrumento de participação para a elaboração e qualificação de políticas públicas não pode prescindir da participação ativa do governo, bem como da sociedade, tornando o hibridismo do desenho uma experiência democrática bastante desafiadora.

3.7 Avaliação sobre as resoluções / conteúdos

A conferência aprovou 22 resoluções nos quatro eixos temáticos (também descritos no tópico estrutura, no presente capítulo):

- 1- Políticas públicas de comunicação;
- 2- Comunicação e desenvolvimento territorial;
- 3- Comunicação e educação;
- 4- Cidadania e novas tecnologias da informação e da comunicação.

Para cada eixo foi elaborada uma tese central, resumindo o conteúdo das propostas, seguida de cinco resoluções para os eixos 2 a 4 e sete resoluções para o eixo 1. De

forma geral, é possível perceber que o conceito de direito à comunicação, como definido por Peruzzo (2004, capítulo 1), está presente no resultado final, cujas propostas avançaram do direito à liberdade de informação e expressão (condição de emissores), para o de produção e difusão de conteúdos por parte de toda a sociedade. Isto pôde ser observado em todas as teses, como na de Comunicação e desenvolvimento territorial, que enfatiza a “democratização dos instrumentos, meios e gestão da comunicação (produção, veiculação e recepção) a partir de diversos segmentos populares, descentralizando-os geograficamente e respeitando a pluralidade étnico-racial, de gênero, cultural, religiosa, e pessoa com deficiência [...]”.

Outro conceito que permeia todo o documento final é o da participação social, por meio dos mecanismos participativos: instrumentos e instituições híbridas como *locus* deliberativo (Avritzer e Pereira, 2009; Dagnino, 2003; Luchmann, 2007, capítulo 1). Este conceito foi materializado, por exemplo, na proposta do eixo Comunicação e políticas públicas, que garante “a regulamentação e implantação do Conselho Estadual de Comunicação, alterando o caráter consultivo para deliberativo, e que garanta a participação democrática e representativa dos diversos segmentos sociais e territoriais, com um fundo próprio”. Uma proposta que não apenas sugere uma instituição participativa, mas já aponta seu desenho – caráter deliberativo e com fundo próprio. Tal desenho também seria composto, de acordo com o eixo Comunicação e desenvolvimento territorial, de conselhos territoriais e comitês municipais, que atuariam de forma vinculada e articulada ao Conselho Estadual de Comunicação.

O documento ainda aponta outras questões relevantes, como a criação da Secretaria de Comunicação que, junto com o Conselho, formaria o desenho institucional da comunicação no Estado. A revisão do atual sistema público de comunicação

(representado pelo Irdeb), com ampliação, modernização da infraestrutura e fomento à difusão da produção social. A transversalidade da comunicação com outras políticas, sobretudo nas áreas de educação e ciência e tecnologia. A redefinição do investimento publicitário, com sua descentralização e democratização também para os pequenos meios. Em relação à legislação federal, o documento aponta a reformulação das leis de radiodifusão comunitária, com descentralização e desburocratização e a regulamentação do artigo 221, da Constituição Federal, que trata da regionalização da produção.

O quadro abaixo apresenta um resumo das teses e resoluções, agrupadas por temas, bem como as propostas correspondentes:

Descrição dos temas	Propostas
Desenho institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Estadual de Comunicação - Conselho Estadual de Comunicação - Conselhos Territoriais de Comunicação - Comitês municipais de Comunicação
Legislação federal	<ul style="list-style-type: none"> - Reformulação da legislação de radiodifusão comunitária - Regulamentação do artigo 221
Publicidade (verba governamental)	<ul style="list-style-type: none"> - Redesenho da política de investimento, com descentralização e controle público (exercido pelo Conselho)
Sistema público	<ul style="list-style-type: none"> - Redesenho do atual sistema, com investimento em infraestrutura e fomento à difusão social
Fomento à produção	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar política de investimento e incentivo para a produção popular, comunitária e social - Criar fundo estadual de incentivo à produção e financiamento de equipamentos
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> - Apoiar/implantar/modernizar infraestrutura das emissoras do sistema público, rádios e TV universitárias e comunitárias - Acesso universalizado à banda larga, telefonia móvel e fixa, rádio de linha modular e internet para todos os municípios

	- Readequar os centros digitais de cidadania
Tecnologias da informação e da comunicação (TICs)	- Criar centros e programas de universalização das TICs com investimentos em formação e infraestrutura
Educação	- Criar programas, políticas e disciplinas, na educação básica formal, não formal e ensino superior, voltados para a educação pela comunicação, leitura crítica da mídia, formação de docentes e de educadores em comunicação - Apoiar e financiar projetos educacionais
Transversalidade*	- Secretaria de Educação - Secretaria de Ciência e Tecnologia

*explicitamente apontada no documento

A Carta da Bahia, elaborada e referendada ao final da conferência por todos os participantes, tem alinhamento com o documento final das resoluções, destacando os conceitos do direito à comunicação e da participação social e sua materialização nas políticas públicas; a garantia da diversidade e da pluralidade social, e a estreita relação entre a comunicação e a educação. “A comunicação como expressão de uma pluralidade de vozes encerra também um processo educativo, em que os indivíduos desenvolvem a mediação de suas relações sociais e possam materializá-las em diversos produtos, processos e estratégias comunicacionais”.

Voltando aos cinco objetivos da conferência, explicitados no tópico estrutura, no presente capítulo, é possível avaliar que três deles foram cumpridos com efetividade, no que se refere à (1) definição de diretrizes para a garantia da comunicação como direito humano e como política do Estado, (2) contribuição para a elaboração do projeto de políticas públicas de comunicação social do governo e (3) estabelecimento de linhas de ações voltadas para o fortalecimento da comunicação social. Tais objetivos perpassam as teses, resoluções e carta final da Bahia. Os outros dois permaneceram em aberto,

apesar de parcialmente executados: (4) avaliação da situação da comunicação social, envolvendo os meios de comunicação públicos, privados e comunitários e (5) escolha dos representantes para a 1ª Conferência Nacional. Em relação à avaliação da situação da comunicação no Estado houve uma tentativa de mapeamento do cenário, mediante a elaboração e distribuição de um questionário, mas que não foi finalizado e analisado, evidenciando a carência de especialista na área de pesquisa para ter conduzido esta ação. Com isso, a Bahia permanece sem um diagnóstico preciso sobre o cenário de recepção, produção e difusão da comunicação no Estado. Já em relação à escolha dos representantes para a Conferência Nacional, a ação foi realizada, com a eleição de mais de 100 delegados. No entanto, como não havia ainda uma proposta de conferência nacional sequer anunciada, quanto mais com regras definidas, a delegação baiana não foi válida, precisando ser refeita em 2009, a partir da instalação oficial da Conferência Nacional de Comunicação e suas regras regimentais. A escolha dos delegados no cenário de única conferência realizada no Brasil em 2008 pode ter sido uma ação precipitada deliberada pelo GT, uma vez que sua não efetivação causou, além de frustração nos delegados eleitos, muitas polêmicas na condução da 2ª Conferência Estadual para se equalizar a legitimidade de quem havia participado da primeira e de quem queria se voluntariar para a segunda.

3.8 Grande mídia fora do debate sobre a mídia

Uma questão importante a se avaliar na conferência é relativa à total mudez e surdez da mídia de massa. Não houve nenhuma cobertura dos grandes meios – de nota a reportagem – sobre o processo, com suas etapas regionais e estadual. O silêncio auto-imposto configurou uma posição política quanto à proposta do governo em executar um modelo participativo, com a não visibilização pública de um processo com o qual não

queriam se relacionar ou legitimar. Apenas a TVE e a rádio Educadora da Bahia, bem como pequenos meios do interior do Estado, fizeram a cobertura do evento.

Além de uma posição política, a ausência da cobertura da mídia de massa precisa ser entendida frente à sua lógica na seleção e enquadramento das notícias. Maia (2006) afirma que a mídia tem um papel ambíguo, pois ao mesmo tempo em que expande o espaço de publicidade e discussões dos fóruns civis, reforça distinções de poder entre diferentes atores sociais, ou, no caso da conferência, nega a existência deste espaço de deliberação pública, contribuindo para sua limitação (visibilidade, publicização) a poucos atores sociais. Os agentes da mídia desempenham um papel ativo selecionando tópicos, escolhendo as fontes, editando e enquadrando as falas. Estar representado na mídia, portanto, depende de muitas variáveis. No caso da conferência, tal variável pode estar relacionada tanto a um posicionamento político advindo dos escalões mais altos das empresas de mídia – que são os atores que fazem a interlocução com os governos, como do entendimento que a mídia tem sobre os processos e desenhos participativos, haja vista a baixa representatividade de temas como conferências nos veículos de massa.

3.9 Avaliação sobre a efetividade da conferência e do processo participativo

Este tópico é iniciado colocando-se uma questão para análise: desenhos participativos, como a 1ª Conferência Estadual de Comunicação, constituem-se como *eventos* ou como *parte de um processo* de construção de políticas públicas contando com participação popular? Algumas variáveis são importantes na busca por esta resposta (DAGNINO, 2003; FARIA, 2007; PIRES e TOMAS, 2007): (1) nível de institucionalidade do desenho implementado; (2) tipo de política pública envolvida; (3) impacto na gestão – capacidade e resposta administrativa e orçamentária; (4) perfil associativo em torno da temática em foco. Para analisar tais variáveis em relação aos resultados da conferência

de comunicação, parte-se de uma primeira reflexão sobre as expectativas que os desenhos participativos normalmente carregam. Segundo Dagnino (2003), conferir a eles o único parâmetro para avaliar a capacidade frente à eliminação das desigualdades e a instauração da cidadania pode levar à constatação do seu fracasso. Assim, a efetividade dos desenhos participativos deve ser visto como “resultado de forças heterogêneas complexas, que envolvem atores diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil não está infensa” (DAGNINO, 2003, p. 297). É sob esta precaução que a análise a seguir é feita.

Três dos cinco objetivos da conferência apontam para o seu impacto direto sobre as políticas públicas de comunicação, na medida em que afirmam “definir diretrizes”, “estabelecer linhas de ação” e “contribuir para a elaboração de projetos de políticas públicas para o governo do Estado”. No entanto, em que pese as resoluções responderem em grande parte a estes objetivos, o desenho da conferência não foi deliberativo, capaz de produzir decisões vinculantes sobre políticas públicas de comunicação do governo. Desse modo, constituem-se como demandas e orientações da sociedade civil que podem ser respondidas ou não pelo governo, de acordo com seu compromisso, capacidade de implementação e incidência política contínua (acompanhamento e pressão) da sociedade.

Em relação ao tipo de política pública envolvida, como o conceito do direito à comunicação (explicitado no capítulo 1) ainda está em disputa e é pouco acessado socialmente, sua tradução em políticas públicas e sua aplicação nas gestões públicas ainda são insipientes. Na maioria das vezes, o conceito de *comunicação governamental* suplanta o de *políticas públicas de comunicação*, como demonstra ser o caso da Bahia. Não por acaso, o órgão responsável pela área permanece como agência e não como

secretaria. Para entender a diferença entre os dois conceitos recorre-se a Mello (2007, p. 50), que aponta uma pertinente definição de Martinez para ilustrar uma visão de comunicação governamental tomada como política pública:

A comunicação governamental reúne formas e técnicas para que o Estado possa cumprir com mais eficiência as suas finalidades (grifo nosso). Isto significa ocupar a função pública de estabelecer uma ponte entre governantes e governados, o que, num processo democrático, abrange todas as possibilidades de relação entre o governo e a sociedade, em um fluxo de idéias, imagens e informações. A meta final de uma política pública de comunicação é, portanto, dar uma identidade ao governo (grifo nosso), garantindo-lhe uma marca ou traço fundamental que desenhe e permeie as suas ações com o objetivo de informar a sociedade. (MELLO, 2007)

Questões como interesse público, função social ou universalização dos direitos não estão presentes, reduzindo a comunicação a um caráter instrumental. Alguns elementos para uma política pública de comunicação devem incluir sua apropriação por parte dos cidadãos, com medidas que garantam acesso, produção e difusão por parte de toda a sociedade. Com base numa experiência de gestão pública na área de comunicação¹⁷, Mello (2007) oferece algumas recomendações para a definição de políticas públicas de comunicação:

- Envolvimento da equipe, com compreensão do projeto em construção por parte dos integrantes do grupo que nele atua;
- Adequação à realidade, na qual a estrutura governamental não pode ser fator de impedimento ou resignação por parte da equipe, sob o risco de imobilismo ou retração;

¹⁷ O autor foi secretário de comunicação do município de Camaragibe, na região metropolitana de Recife, de 1997 a 2003, na gestão do petista Paulo Santana. A experiência serviu como ponto de partida para sua dissertação de mestrado, gerando o livro: *Comunicação de interesse público. A escuta popular na comunicação pública: abrindo caminho para uma nova política*

- Iniciativa para adesão da sociedade, com o governo reconhecendo as demandas da sociedade e buscando sua implementação, bem como tendo a iniciativa de propor outras;
- Despertar do interesse, priorizando, inicialmente, as ações que mais diretamente repercutam sobre o cotidiano da população;
- Institucionalização do setor e da política implementada;
- Estruturação, tanto do órgão responsável pela política, quanto do sistema de forma mais ampla, como garantia de participação da sociedade;
- Apoio a iniciativas externas ao governo, com incentivos à produção popular, comunitária ou alternativa;
- Articulação, com busca de interlocução e ação conjunta dentro e fora do Estado ou município.

Tais elementos ajudam na reflexão sobre a terceira variável a ser analisada para a efetividade da conferência de comunicação: seu impacto sobre a gestão. Segundo Pires e Tomas (2007), três indicadores são importantes nesta avaliação: realização de reformas ou medidas de modernização administrativa, expansão da capacidade de atuação do governo a partir da criação de novos órgãos/unidades e ampliação da capacidade de investimento, com recursos que possam ser utilizados para manter em dia os compromissos assumidos e para a expansão do processo participativo. O governo Wagner está em seu primeiro mandato, sendo que a 1ª Conferência de Comunicação foi realizada no segundo ano de gestão, portanto, é preciso ponderar sobre o relativo período de tempo que se teve – e que ainda se tem (até terminar o governo, no final de 2010) para implementar mudanças mais estruturais. Até o início de 2010 não foram

efetivadas medidas administrativas na Agecom, ou desta em parceria com outras pastas ou órgãos de comunicação da administração estadual, como a criação de instâncias internas e híbridas, deslocamento ou contratação de pessoal e melhoria de infraestrutura, no sentido de organizar uma frente de política pública de comunicação capaz de planejar (com base nas demandas da sociedade já diagnosticadas e compartilhadas) e operacionalizar programas, projetos e/ou ações para democratizar a comunicação no Estado. Ainda que seja sinalizada predisposição da Agecom para tal (sendo a realização da 1ª e 2ª conferências de comunicação concretizações desta predisposição), é preciso tomar cuidado para não cair em algumas armadilhas, como ter como única resposta a insuficiência de infraestrutura administrativa e financeira para se avançar na implementação de uma política de comunicação ainda neste mandato. Uma das recomendações de Mello é justamente adequar a política à realidade, “não fazendo da estrutura governamental um fator de impedimento ou resignação por parte da equipe, sob o risco de imobilismo ou retração”. Ele aponta ainda algumas saídas, como apoiar iniciativas externas ao governo, com incentivos à produção popular, comunitária ou alternativa; busca de interlocução e ação conjunta dentro e fora do Estado ou município; priorização de ações que mais diretamente repercutam sobre o cotidiano da população etc.

A quarta variável refere-se ao perfil associativo em torno da temática em foco. Para analisá-la é importante destacar como a sociedade civil se movimentou após a realização da 1ª Conferência de Comunicação. Cerca de oito meses após o término da conferência, um grupo de organizações sociais reuniu-se com o assessor geral da Agecom para buscar respostas quanto à destinação das resoluções da 1ª Conferência, uma vez que o processo não dava sinais de avanço e o governo federal já havia

oficializado a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – a Bahia teria que definir como se posicionaria e se orientaria quanto à conferência nacional, uma vez que já havia realizado um evento desta natureza, porém em contexto estadual. Como resposta, o governo sugeriu a montagem de outro Grupo de Trabalho a fim de avaliar as resoluções. Tal grupo não chegou a se reunir, uma vez que foi demandado para construir a 2ª Conferência Estadual de Comunicação, realizada em novembro de 2009.

Esta descrição demonstra que a sociedade civil baiana envolvida no tema da comunicação, mesmo marcada por tanta heterogeneidade e diversidade de posições e projetos políticos, conseguiu permanecer articulada e incidindo sobre o poder público baiano. As organizações se reuniram com grande nível de frequência em 2009, sinalizando disposição em dar continuidade ao processo iniciado ainda em 2005. Resta saber em que medida a Conferência Nacional de Comunicação foi a impulsionadora desta intensidade associativa, bem como o papel que as eleições de 2010 vão ter neste cenário.

Levando-se em conta a análise sobre as variáveis acima, é preciso ressaltar algumas medidas anunciadas pelo governo da Bahia como respostas à 1ª Conferência Estadual de Comunicação. Algumas foram concretizadas e outras foram apenas propostas. A realização de um seminário voltado para comunicadores comunitários, em dezembro de 2008, e a constituição de um Grupo de Trabalho híbrido, ao longo de 2009, para conceber as diretrizes de um projeto na área de comunicação intitulado Ondas Livres, que abrange formação na linguagem de rádio (extensão e técnica), incentivo à produção (em linguagem radiofônica), diagnóstico sobre o cenário da comunicação no Estado e criação de um portal na internet para formação e troca de conteúdos. O projeto ainda está em fase de redação e não foi executado. Tanto o projeto quanto o seminário foram

iniciativas do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia, com a parceria da Agecom. A realização da 2ª Conferência Estadual de Comunicação (como parte do processo da Conferência Nacional de Comunicação), em novembro de 2009, durante a qual o governador Jaques Wagner assinou um decreto criando um Grupo de Trabalho formado pela sociedade civil, empresários da área da comunicação e governo para estudar e propor um desenho de Conselho Estadual de Comunicação, tendo 180 dias para executar a demanda. Wagner ainda deixou uma promessa eleitoral no ar: que a criação da Secretaria Estadual de Comunicação fará parte da sua plataforma e será efetivada caso vença o pleito para um segundo mandato.

A indagação se a 1ª Conferência Estadual de Comunicação constituiu-se num evento ou se foi parte de um processo de construção de políticas públicas de comunicação participativas precisa de maior tempo histórico para uma resposta definitiva. Assim como a própria concepção de gestão participativa anunciada pelo governo Wagner. Há evidências de predisposição aos desenhos participativos por parte do governo, haja vista a quantidade de iniciativas participativas executadas pelas diversas secretarias, inclusive em comunicação. Mas os resultados nem sempre têm refletido sobre a gestão – administrativa e orçamentária. Na área de comunicação, as ações até então executadas têm caráter mais incremental, com poucas reformulações de alto grau.

4. Considerações finais

Esta monografia buscou responder à indagação sobre o que mudou na política pública de comunicação da Bahia durante o governo Jaques Wagner (2007-2010), tendo como referência a proposta de uma gestão participativa. O foco da exploração investigativa foi o nível de organização e associativismo da sociedade civil e sua capacidade de

influência e participação na construção de um modelo de política pública de comunicação, mediante um instrumento participativo implementado no segundo ano de gestão: a 1ª Conferência Estadual de Comunicação. Para isto, foi utilizado como referencial metodológico a pesquisa etnográfica, com análise documental e observação participante. A observação utilizou como instrumento o registro e a análise dos seguintes contextos: reuniões do Grupo de Trabalho executor da conferência e reuniões da sociedade civil; 1ª Conferência Livre de Comunicação da Bahia; etapa Região Metropolitana de Salvador da 1ª Conferência Estadual de Comunicação; etapa estadual da 1ª Conferência Estadual de Comunicação. A análise documental consistiu na caracterização e análise qualitativa em saturação dos documentos: relatório técnico da organização CIPÓ – Comunicação Interativa, membro do GT, sobre a 1ª Conferência; caderno preparatório da 1ª Conferência; Carta da Bahia (elaborada ao final da etapa estadual); 22 resoluções e 5 teses eleitas na Conferência.

O referencial teórico-conceitual utilizado concentrou-se na análise sobre como a democracia participativa, expandida sobretudo após a Constituição de 1988, impactou na elaboração das políticas públicas e na gestão pública, mediante a implementação de uma série de arranjos participativos ou híbridos – espaços ou instrumentos deliberativos reunindo sociedade civil e governo. Explorou ainda o papel central que a comunicação tem para a democracia deliberativa, na medida em que a própria natureza da deliberação e da participação implica em argumentação, diálogo, negociação e acordos, elementos inerentes ao ato comunicativo. Ressaltou, no entanto, que apesar deste papel central, as políticas públicas de comunicação historicamente foram pouco ou nada impactadas pelos modelos participativos. Apenas nos últimos anos, algumas experiências participativas, localizadas principalmente no modelo de conferências, começaram a

alterar este quadro, permitindo colocar na mesma arena diferentes atores para deliberar sobre as políticas para esta área.

Neste sentido, a monografia explorou um desenho em particular, que foi a 1ª Conferência Estadual de Comunicação da Bahia, realizada em 2008, durante o segundo ano de gestão do governo Wagner. Para analisar este instrumento participativo, recorreu antes a uma exposição histórica sobre o cenário político da Bahia – tanto no aspecto das políticas públicas quanto no da participação, durante os governos carlistas e na primeira fase (transição e dois primeiros anos de gestão) do governo Jaques Wagner.

Em virtude da complexidade do tema e da delimitação do escopo de pesquisa, este estudo apresentou apenas um primeiro passo na busca por uma avaliação profunda do atual cenário da comunicação na Bahia, tendo como premissa a participação cívica. Assim, não se pretendeu esgotar aqui o tema por inteiro em razão de várias problemáticas e novos contextos políticos ainda não explorados, o que pode compor uma agenda de pesquisa para a continuidade do trabalho, principalmente encerrando-se o ciclo da gestão Jaques Wagner, quando então será possível fazer um balanço final da sua administração (2007-2010). Questões como a 2ª Conferência Estadual de Comunicação e os desdobramentos que os desenhos participativos geraram compõem o escopo de continuidade da pesquisa.

Entretanto, algumas pistas já podem ser lançadas, na medida em que este estudo analisou políticas públicas de comunicação do tipo participativas, ausentes durante o período de governo carlista e presentes no governo Wagner, podendo afirmar que há uma tendência à democracia participativa muito mais consistente no último governo, haja vista o número de desenhos participativos implementados, como na área da

comunicação. No entanto, é importante ressaltar que tal constatação não pode prescindir de uma análise mais profunda sobre a efetividade dos processos participativos executados nas mais diversas áreas e sua tradução em políticas e orçamentos públicos efetivos.

Em relação à área da comunicação, é importante ressaltar o ineditismo do instrumento participativo instalado, num quadro em que o Brasil possui poucas experiências de deliberação pública envolvendo o tema, historicamente limitado entre o governo e o mercado das empresas de comunicação. Dois conceitos ficaram bastante expressos nos resultados da 1ª Conferência Estadual de Comunicação (Carta da Bahia e 22 resoluções): o do direito à comunicação e o da participação social como mecanismo de gestão e controle público. É importante ressaltar o conceito de direito à comunicação em disputa: direito da sociedade em acessar, produzir e difundir informações, no que Ramos (2003, capítulo 1) denomina de quarto direito da cidadania. Mais do que receptores – ainda que o *acesso* à informação tenha que ter qualidade, afirmado aqui sob a representação e o reconhecimento sociais, os cidadãos também têm o direito de expressar sua voz e seu ponto de vista *produzindo* comunicação e tendo canais de *difusão* da produção realizada.

Em relação à sociedade civil, é possível constatar um crescente associativismo civil em torno do tema da comunicação na Bahia, formado por segmentos e temas variados, num exercício de apropriação cada vez maior dos cidadãos pela comunicação, haja vista o histórico de pouca participação social sobre o tema, normalmente restrito a profissionais da área, acadêmicos e ativistas. Desde 2005, há certa constância da sociedade civil em ações de incidência política junto ao governo, mas ainda é prematuro afirmar a

existência de um movimento social de comunicação no Estado, tomando como parâmetro a definição de movimento social de Scherer-Warren (2006, capítulo 3). Apesar da conexão estratégica entre os sujeitos, definição de um campo de conflito e um projeto político, os laços daqueles atores sociais ainda são frágeis para se avaliar uma identidade compartilhada na construção de uma utopia. Analisando-se o cenário pós conferência, é possível elencar três desafios para a sociedade civil: manutenção da mobilização e da articulação, reforçando um campo de associativismo civil na área de comunicação na Bahia; definição de uma agenda comum, tendo como horizonte as eleições estaduais de 2010, e aprofundamento conceitual e político sobre direito à comunicação, a fim de conferir mais clareza aos projetos políticos em disputa e negociação, permitindo enxergar aonde se pretende chegar e estabelecendo estratégias viáveis.

Outra questão importante apontada pelo estudo refere-se à efetividade do processo participativo da conferência em relação à política e à gestão públicas. Observa-se predisposição governamental em manter este tipo de arranjo participativo, mas pouco impacto na administração e no orçamento da área – tomando como base sobretudo a Agecom. Relevando-se o fato do pouco tempo histórico para mudanças mais estruturais, ainda assim é possível constatar que o conceito da pasta é muito mais de *comunicação governamental*, portanto estruturada de forma instrumental para atender o governo, do que de *política pública de comunicação*, com poucos mecanismos para a execução de programas ou ações que abranjam questões como interesse público, função social ou universalização dos direitos. Com isso, é possível avaliar que há uma tendência, nas políticas públicas de comunicação no governo Wagner, mais incremental do que de reformulações de alto grau.

As eleições de 2010 podem colaborar para o avanço do cenário participativo na área de comunicação na Bahia. De um lado, constitui-se como um momento estratégico para a sociedade civil, no qual pode continuar incidindo a fim de que as diretrizes e resoluções da 1ª Conferência (e também da 2ª Conferência) sejam incluídas nas plataformas eleitorais dos candidatos, colocando o tema do direito à comunicação na agenda pública. De outro lado, representa uma oportunidade para o governo, mas também para os demais candidatos, de repensarem seus projetos eleitorais a partir de um outro olhar sobre a comunicação, incorporando propostas políticas, administrativas e técnicas demandadas pela sociedade.

Anexos

Anexo 1 - Proposições da sociedade civil para uma política de comunicação democrática no Estado da Bahia

Anexo 2 - Carta da Bahia aprovada na 1ª Conferência Estadual de Comunicação

Anexo 3 - 22 resoluções aprovadas na 1ª Conferência Estadual de Comunicação

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas: Opinião Pública, v. 14, nº 1, p. 43-64, Jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG; 2007.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). Reforma Política no Brasil. 1 ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD, Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

COELHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG; 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Ed. Ed. Paz e Terra, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: RAP, nº 31(3):191-4, Mai./Jun.,1997.

FARIA, Cláudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências no Brasil Contemporâneo. COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (Orgs.). São Paulo: Ed. 34, 1ª edição, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. In: Caderno CRH. Dossiê: Movimentos sociais e política. Salvador: Centro de Recursos Humanos / UFBA, vol. 21, nº 54, p.439-453, Set./Dez. 2008.

HENRIQUES, Márcio Simeone. Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. In: XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. 5 a 9 de setembro de 2005, UERJ, Rio de Janeiro.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação Social. Informativo Intervezes. Concessões de rádio e TV. Onde a democracia ainda não chegou. Nov. 2007.

LIMA, Venício A. Uma iniciativa fundamental (prefácio). In: Vozes da democracia. Histórias da comunicação na redemocratização do Brasil. Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

MAIA, Rousiley e CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). Mídia, esfera pública e identidades coletivas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

MATOS, Marlise. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusivas. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

MELLO, Ricardo. Comunicação de interesse público. A escuta popular na comunicação pública: abrindo caminho para uma nova política. Recife: Ed. Bargaço, 2ª edição, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, nº 51, Fev. 2003.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG; 2007.

NETO, Paulo Fabio Dantas. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. In: Caderno CRH. Políticas Públicas. Salvador: Centro de Recursos Humanos / UFBA, nº 39, Jul./Dez. 2003.

O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Lua Nova, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. Saúde soc. v.13 nº2, São Paulo Mai./Ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em: 14 mai. 2009

PERUZZO, Cicília M. Krohling. Comunicação Pública. Campinas: Alínea, Semiosfera, Ano 5, nº8, 2004.

PERUZZOTTI, Enrique. A política de accountability social na América Latina. Universidade Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coêlho e TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG; 2007.

RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO J.; SATHLER, L. Direitos à comunicação na sociedade da informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

RUA, M.G.; CARVALHO, M.I.V. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Record, p. 39-82, 2003.

SCHERER-WARRER, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina – caminhos para uma política emancipatória? In: Caderno CRH. Dossiê: Movimentos sociais e política. Salvador: Centro de Recursos Humanos / UFBA, vol. 21, nº 54, p.505-517, Set./Dez. 2008.

SCHERER-WARRER, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. Acessado em: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

SCHERER-WARRER, Ilse. Movimentos sociais na América Latina: revisitando as teorias. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 28 a 31 de junho de 2009, Rio de Janeiro.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: Caderno CRH. Políticas Públicas, Salvador: Centro de Recursos Humanos / UFBA, nº 39, Jul./Dez. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociológicas, ano 8, nº16, p. 20-45, Jul./Dez. 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas. In: 6º Encontro da ABCP, 1ª versão, Jun.2008, Campinas, São Paulo.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã. 3. Ed., São Paulo: Cortez, 2002

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In: Seminário Internacional Justiça e Cidadania, 1997, Rio de Janeiro.

Anexo 1

Proposições da sociedade civil para uma política de comunicação democrática no Estado da Bahia

Este documento é resultado do debate da sociedade civil baiana a partir de entidades signatárias sobre algumas das principais diretrizes consideradas prioritárias em uma política de comunicação democrática para o Estado da Bahia. Trata-se de um documento inicial, não totalizante, com diagnósticos, demandas, princípios e proposições endereçadas ao futuro governo.

PRINCÍPIOS

A comunicação é uma ferramenta essencial e estratégica para a democratização da gestão pública e para o sucesso de um governo. As ações de um governo só existem para os cidadãos se forem comunicadas a eles e percebidas e incrementadas por eles. Em um governo comprometido com a participação dos cidadãos na tomada de decisões, a comunicação torna-se ferramenta imprescindível para a democratização da gestão pública. Afinal, é por meio da comunicação que o cidadão conhece os mecanismos do Estado – processos, legislação, jogos de poder, decisões, prioridades. Esse conhecimento é condição essencial para que o cidadão participe da gestão e exerça um controle público e social sobre a administração pública. Sem democratização da comunicação, não há democratização da gestão pública.

No entanto, as administrações de cunho popular vivem uma tensão entre duas escolhas: a tentação em configurar-se apenas como assessoria de imprensa e a vocação de fazer a comunicação ser um direito do cidadão e um dever do Estado. A tentação faz com que viva uma contradição em querer ser popular, investindo apenas nos meios privados e negando, quando não desprezando, a comunicação comunitária. Já a vocação significa entender essa área como política pública abrangente e transversal a todas as demais áreas. É investir na democratização do Estado, democratizando a comunicação. Sobretudo, a comunicação deve ser compreendida não como um fim em si mesma, mas como um meio que atravessa a própria concepção da realidade, da cultura e da política de um povo.

É preciso haver uma visão da comunicação que vai além de uma orientação instrumental, até então privilegiada pelos gestores públicos (centrada exclusivamente em publicidade, atividades de assessoria de imprensa etc) e seja, sobretudo, substantiva (centrada na participação popular, na produção de conteúdo, na comunicação comunitária, no direito à comunicação, na comunicação democrática, como cimento para a construção de uma sociedade mais plural e mais igualitária).

A comunicação é um direito humano fundamental, assim como o direito à saúde, educação e moradia. Porém, é o menos exercido, uma vez que o cidadão não tem canais de expressar sua voz, produzir sua própria informação e difundi-la. Ele, muitas vezes, não se reconhece com este direito e por isso a pressão social pela democratização dessa área é tímida.

Democratizar a comunicação significa trabalhar em cima de três pilares: (1) acesso, (2) produção e (3) difusão e reconhecimento, entendendo que o cidadão tem o direito de ser incluído em todas as etapas. As comunidades devem contar com políticas que garantam a possibilidade de produzir informação, comunicação e cultura. Que possam por elas mesmas dizer e representar sua cultura, demandas, potencialidades e desafios locais, sem depender tão marcadamente dos grandes meios de comunicação.

Mas produzir significa ter canais de difusão e reconhecimento, também garantidos e/ou incentivados pelo Estado, seja através do sistema público de comunicação, que pode desaguar parte da produção, como também na mídia comunitária, alternativa e dos movimentos sociais, nos centros culturais, nas escolas e em outros espaços sociais.

Os grandes meios de comunicação representam uma parcela e não a totalidade dos meios de comunicação. Uma ampla política de comunicação deve ter em conta a existência da mídia comunitária, alternativa e universitária, para as quais também deve haver regulação e incentivos. Antes da comunicação ser um direito do cidadão, é dever do Estado fomentar os pequenos meios de comunicação, criando programas e projetos que possibilitem o exercício deste direito historicamente negado e distorcido. Deste modo, é preciso descentralizar o investimento da comunicação, financiando estes pequenos meios, capazes de difundir uma grande quantidade de produção social de comunicação e cultura de forma autônoma e mais vinculada com as realidades locais, trazendo a comunidade a ser partícipe da produção, emergindo cidadãos com voz ativa e cientes de suas demandas e papel social e histórico.

A Educação é outra área transversal à comunicação por vários aspectos: hoje, a comunicação forma o cidadão, constrói e reconstrói no cotidiano todo o seu referencial simbólico e cultural. Portanto, uma política de comunicação do Estado deve investir na formação de cidadãos cientes do poder da mediação dos grandes meios de comunicação. Neste sentido, é imprescindível que seja inserido ao sistema de ensino disciplinas, debates e discussões que tragam uma leitura mais crítica da relação que os grandes meios de comunicação estabelecem com a realidade política, econômica, social e cultural, com o intuito de fortalecer a cidadania e a autodeterminação de um povo. A comunicação deve ainda dialogar com o resgate da memória da sociedade, reconstruindo e re-significando a base histórica de formação da cultura e identidade.

Pensar numa política de comunicação é também fazer uma inversão do fluxo: não só o Estado se comunica com a sociedade, mas também ela se comunica com o executivo, o legislativo e o judiciário, num fluxo contínuo alimentado pelas duas partes. Assim, em uma sociedade democrática, o Estado deve criar e fomentar tais canais de diálogo, utilizando os meios de comunicação e as novas tecnologias a fim de trazer o cidadão para o centro do debate político e das tomadas de decisão.

APROXIMAÇÃO AO CONTEXTO BAIANO

A estrutura de comunicação do Estado, a cargo do atual governo, concentra-se na Agecom, no Irdeb e nas assessorias de imprensa das secretarias. A Agecom trata a comunicação apenas na perspectiva de divulgação do gestor, por meio do investimento em publicidade e no Diário Oficial. Todos os projetos nesta área estão ligados às agências de publicidade, que não possuem sensibilidade ou conhecimento sobre comunicação comunitária. A comunicação é entendida e utilizada apenas de forma instrumental, inexistindo qualquer iniciativa de democratização do acesso, produção ou difusão para a sociedade. Ela não é entendida como direito humano e existe apenas para atender ao gestor na sua relação exclusiva com e aos veículos de comunicação privados.

O Irdeb possui vários problemas. A inexistência de concurso há mais de dez anos faz com que haja distorções na forma de contratação dos profissionais e déficit de pessoal. Configura-se como um sistema de comunicação estatal, completamente vulnerável e refém da conjuntura política partidária, sem mecanismos que lhe confirmem autonomia e independência. A participação da sociedade tanto na produção como na difusão de comunicação e cultura locais é muito tímida, principalmente na TV. Já a rádio abre um espaço maior na sua

programação para veicular música e informação locais, mas carece de maior investimento para publicização de sua programação. Ambas estão tentando produzir programas em parceria com organizações não-governamentais, ainda a serem implantados.

Existem três modelos de sistemas de comunicação: estatal, público e privado. O sistema público ainda não foi implementado de fato no Brasil. Na Bahia operam apenas o sistema privado e o sistema estatal. O que temos no Irdeb, por exemplo, é uma rádio e TV estatal, ligada a estrutura do governo, funcionando na maior parte do tempo como elemento da estratégia de comunicação política daqueles que ocupam o Estado, e não como parte integrante e inerente da comunicação pública. Entendemos por sistema público emissoras geridas de forma coletiva, transparente, com participação efetiva da sociedade civil, em observância aos princípios democráticos de controle social, atendendo fundamentalmente as exigências de democratização do Estado e da educação do cidadão.

Na área das tecnologias da informação e comunicação (TICs) tivemos um avanço parcial com a implantação de centenas de infocentros, dentro do Programa Identidade Digital, da Secretaria de Ciência e Tecnologia, e dos laboratórios de informática das escolas pela Secretaria de Educação. No entanto, os equipamentos possuem terminais cegos, isto é, permitem apenas o acesso à informação e não a produção de conteúdo. O cidadão não tem como utilizar estes espaços para produzir produtos de comunicação, nem tampouco ter uma ação proativa que propague sua cultura e colabore com suas atividades cotidianas. Os comerciantes, por exemplo, não podem utilizar os infocentros para produzir peças do seu pequeno negócio. Os estudantes não podem e não recebem formação – com exceção do trabalho isolado de algumas escolas – para produzir sites, jornais, programas de rádio, vídeo ou qualquer outro produto importante para sua formação e para sua utilização comunitária.

AMPLIANDO O CONTEXTO

A concessão das TVs e rádios é pública, portanto, o Estado e a sociedade devem regular o funcionamento dos veículos. No Brasil, no entanto, isto não ocorre e as emissoras agem livremente sem grandes interferências do Estado e da sociedade na gestão, conteúdo e propriedade.

O governo Lula deixou a desejar na área de comunicação no primeiro mandato, tendo em vista a atuação do Ministério da Comunicação a partir dos princípios e propostas que buscamos evidenciar nesse nosso documento. Os partidos

que compõem o governo, tanto no nível federal como estadual, não acumulam suficientemente nessa área. É preciso, portanto, tentar vencer a forma como Estado e partidos compreendem a comunicação, que na maioria das vezes ficam restritos, na maioria das vezes, à noção de assessoria de comunicação.

A lacuna deixada pelo Ministério da Comunicação na democratização vem sendo suprida, em certa medida, pelo Ministério da Cultura, através de projetos como os Pontos de Cultura e o Casa Brasil, que fornecem infra-estrutura, equipamento e capacitação para a produção local de comunicação e cultura.

O interior da Bahia vive uma situação grave na área de comunicação, com a inexistência de veículos privados ou comunitários em dezenas de municípios e a existência de apenas repetidoras de sinal (37% dos municípios não têm nenhum veículo de comunicação), o que agrava as condições de cidadania vivida por inúmeros baianos em grande parte dos 417 municípios.

OBJETIVANDO PROPOSTAS

PREÂMBULO:

O plano de comunicação institucional será, certamente, elaborado com base no plano estratégico de governo – seus valores, eixos e estratégias – e estará voltado à sua difusão. As ações de comunicação devem levar o cidadão a perceber que toda ação de governo integra uma política pública afim com outras políticas públicas executadas, compondo o mesmo projeto político. Ter consciência do conjunto da gestão é vital não só para o fortalecimento da imagem da administração, mas também para a participação do cidadão nesta gestão.

A comunicação focada na construção da cidadania deve ser de mão dupla: levar informações e serviços, mas também escutar os cidadãos, que é uma oportunidade para o governo avaliar suas ações e corrigir seus rumos. Para estabelecer essa comunicação bilateral, o governo deve usar todas as suas formas disponíveis: a direta, que inclui o corpo-a-corpo (visitas e reuniões etc); e a indireta, com a utilização de canais próprios, da comunidade ou de massa.

O plano de democratização da comunicação do futuro governo deve seguir os compromissos assumidos pelo presidente Lula no seu plano de governo federal, que estabelece as seguintes ações:

- Construir um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltado ao processo de convergência tecnológica;

- Incentivar a criação de sistemas democráticos de comunicação, favorecendo a democratização da produção, da circulação e do acesso aos conteúdos pela população;
- Fortalecer a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, as produções regionais e independentes e a competição no setor.

Como ponto de partida para a elaboração de uma política pública de comunicação para o Estado da Bahia é necessário a criação de espaços coletivos de discussão, onde os diversos atores sociais historicamente comprometidos com a democratização da comunicação no Estado possam opinar, avaliar e propor. Assim, duas ações são prioritárias para o primeiro momento do governo:

1. Realização da *I Conferência Estadual de Comunicação* como marco do planejamento de políticas públicas de comunicação para a Bahia no governo. Uma conferência de comunicação, ainda inédita no país, deve ser considerada prioritária para o aprofundamento do debate sobre os problemas e propostas para uma política de comunicação democrática no Estado da Bahia. Trata-se de um salto qualitativo necessário para um governo democrático, uma reivindicação da sociedade civil e um direito do cidadão, o que pode tornar o Estado da Bahia um dos pioneiros na defesa do direito à comunicação.
2. Criação de um Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal, cujo formato e estrutura sejam definidos pela Conferência Estadual de Comunicação.

Seguem, abaixo, algumas propostas que poderão fazer parte do elenco de ações no que concerne uma administração de cunho popular e uma comunicação construtora de cidadania:

1. Mapeamento da situação da comunicação na Bahia como um primeiro diagnóstico para a implantação de políticas públicas mais democráticas para o setor.
2. Subsídio à equipe de governo para o tema “comunicação pública”, realizando atividades de sensibilização de coletivos das diversas instâncias do governo com a participação dos atores sociais, tendo como objetivos conscientizar sobre a importância estratégica da comunicação para o êxito da gestão e construção da cidadania.
3. Criação da Secretaria Estadual de Comunicação que garanta a execução das políticas públicas de comunicação e articule projetos com

as diversas secretarias, em especial, com a de Cultura, Educação, Ciência & Tecnologia, Trabalho e Ação Social, além de ser um espaço de mediação da informação oriunda das diversas secretarias buscando resgatar, ao mesmo tempo, a democratização do Estado e o fortalecimento da cidadania.

4. Implantação de um programa de fomento à produção audiovisual na Bahia, com políticas de incentivo a produções independentes, construção de um circuito ativo de produção e circulação de conteúdo.
5. Construção de pontos de comunicação e cultura com bibliotecas e salas de cinema em bairros populares e comunidades, usando tecnologia digital, que é acessível para investimento do Estado.
6. Implantação de conteúdos de comunicação (leitura crítica dos meios, produção) no currículo do ensino médio, por meio da aplicação da metodologia da Educação pela Comunicação, e criação de programas de capacitação de professores da rede estadual para trabalhar a comunicação como conteúdo transversal às demais disciplinas.
7. Desenvolvimento de projetos nas escolas públicas estaduais para a criação meios de comunicação estudantis, como rádios, vídeos, jornais, web etc, com o objetivo de contribuir na formação dos alunos, democratizar as relações entre a comunidade escolar e entre essa e a comunidade externa.
8. Transformação dos infocentros, laboratórios de informática das escolas e outros espaços de conectividade em centros de acesso, produção e difusão de comunicação e cultura, com a apropriação social das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), onde o cidadão deixe de ser um usuário passivo, tornando-se um agente ativo neste sistema.
9. Garantia da equidade e diversidade racial na programação e no corpo funcional do Irdeb e da comunicação oficial do governo, com ações afirmativas para contratação de estagiários e profissionais de comunicação, conforme a discussão nacional de medidas compensatórias e reparatórias para os descendentes de africanos e indígenas no país.

10. Abrangência do uso das TICs também para as comunidades quilombolas, tradicionais (terreiros), indígenas e outros grupos excluídos.
11. Criação das Centrais Públicas de Comunicação como espaços de referência de acesso, produção e difusão e reconhecimento da comunicação para o cidadão. De gestão participativa, devem viabilizar o debate público sobre comunicação e atividades de leitura crítica para que os cidadãos tenham o conhecimento necessário para estabelecer uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação.
12. Revisão da política de investimento da verba governamental publicitária, por meio de projeto de lei amplamente debatido com a sociedade, estabelecendo critérios para este investimento oficial nos meios de comunicação.
13. Democratização do investimento e financiamento da verba publicitária, abrangendo além das agências e veículos privados, os veículos comunitários, alternativos, do movimento social e pequenos meios em geral.
14. Reestruturação do sistema estadual de comunicação (TV, rádio etc) para um sistema mais autônomo, que englobe características de um sistema público, isto é, que abarque a participação ativa da sociedade civil, reformulando-o para um novo modelo de gestão (nos diversos níveis: pessoal, infra-estrutural, jurídico etc) e de produção de conteúdo (canais de participação social na produção e difusão).
15. Adoção do software livre como política do Estado em todas as áreas.
16. Criação de mecanismos de maior transparência e publicização das ações e orçamentos do governo (e - governo).
17. Ampliação da quantidade de computadores didáticos nas escolas estaduais, pois apenas 20% estão contempladas.
18. Parceria com o Governo Federal para consolidação de um pólo regional de audiovisual e uma *Film Commission* para divulgação da Bahia como local ideal para locação, fornecedor de mão de obra e infra-estrutura para produção audiovisual.

19. Proposição à Telemar – empresa que ganhou a licitação para exploração da telefonia fixa no Estado – de programas populares para telefonia fixa e internet banda larga, incipientes no Estado, incluindo pequenos municípios, áreas de baixo IDH, rurais e remotas, interligando os prédios públicos, tais como, telecentros, escolas, postos de saúde e delegacias.
20. Parceria entre o IRDEB e as universidades do Estado (capital e interior), ONGs, associações comunitárias e TVs comunitárias para a criação do "Núcleo de Apoio e Capacitação para Comunicação Comunitária".
21. Maior interação entre IRDEB e o Departamento de Imagem e Som (Dimas) da Fundação Cultural, assim como outros departamentos que lidem com arte, cultura e comunicação tanto estaduais quanto municipais.
22. Parcerias do IRDEB com as demais TVs e rádios públicas do país e do continente latino americano, a partir da TV Brasil e Radiobrás, permitindo intercâmbio nos produtos culturais com preços mais baratos que os do mercado europeu e norte americano.
23. Articulação das ações de apropriação social das TICs às iniciativas de economia solidária e geração de renda, como a implementada na Universidade Federal da Bahia, através do BANSOL.
24. Adequar os ambientes de apropriação social das TICs ao Decreto Lei no. 5296/04 de acessibilidade, que garante às pessoas com deficiência o acesso aos bens e serviços públicos.
25. Realização de seminários e congressos no interior do Estado sobre a Comunicação Social.
26. Utilizar o ensino à distância (*e-learning*) como forma de levar temas de interesse público ao interior do Estado.
27. Mobilização das entidades de ensino superior e de seus cursos de graduação e pós-graduação, assim como das entidades representativas da área acadêmica e centros e instituições de pesquisa públicos ou privados, para incrementar a produção científica e técnica sobre Comunicação Social destinada a apoiar a expansão do mercado e a ampliação do acesso da população a sistemas e serviços; e para promover a investigação dos efeitos culturais, políticos e econômicos da mídia.

Assinam este documento as seguintes entidades e pessoas:

Entidades:

Agenda 21 Itapuã

Bit Media

Centro Acadêmico dos Estudantes da Faculdade de Comunicação da UFBA

Centro Acadêmico Wladimir Herzog

CIPÓ – Comunicação Interativa

Coletivo Baiano de Estudantes de Comunicação

CRIA – Centro de Referência Integral do Adolescente

Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecos) – Bahia

Faculdade de Comunicação da UFBA

Faculdade São Bento

Federação das Associações de Bairros (FABS)

Fórum de Mulheres de Salvador

Grupo Tortura Nunca Mais

Instituto de Mídia Étnica

Intervozes

MOC – Movimento de Organização Comunitária

Rede Ayê Hip Hop

Rede Brasileira de Educomunicação Ambiental (Rebeca)

Sindicato dos Bancários

Sindicato dos Jornalistas

Sindicato dos Radialistas

Pessoas:

Fabiana Sherine (Cultura Digital - Minc), Hilda Fausto (jornalista), Mário Sartorello (radialista), Silvana Moura (jornalista), Sócrates Santana (jornalista).

Anexo 2

CARTA DA 1ª CONFERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA BAHIA

Há entre nós, realizadores da 1ª Conferência de Comunicação Social da Bahia, a consciência de que o diálogo entre o governo e os movimentos sociais, e noutra dimensão, entre o Estado e a Sociedade como um todo, é condição social necessária para que as práticas da democracia sejam consensuais nas redes de transmissão de informações, nas trocas culturais e nos processos de (re)produção dos discursos que modelam a vida política, social e cultural nas comunidades, nos territórios de identidade, no estado e no país.

Sem a prática da livre produção social de conteúdos nas escolas, nos portais, nas salas virtuais, nos jornais, nas revistas, no cinema, nas rádios e televisões, isto é, sem a democracia na comunicação, não nos produzimos como seres sociais políticos - cidadãos e cidadãs – capazes de pensar coletivamente e dialogar com os nossos representantes nas esferas e instâncias do Estado Brasileiro.

Democratizar a comunicação significa reconhecer as identidades, trajetórias e condições sociais e políticas que caracterizam o povo baiano, garantindo a diversidade em todas as suas dimensões. A Bahia com seus 417 municípios congrega uma multiplicidade de saberes, histórias, personagens, valores e crenças que apenas uma comunicação democrática e plural é capaz de visibilizar e contextualizar, permitindo o resgate e valorização da memória das comunidades, territórios e povos, assim como a construção ou re-significação de outras identidades.

Não é possível pensar na comunicação no contexto contemporâneo sem as novas tecnologias, que permitiram ultrapassar o modelo distributivo para que todos os cidadãos e cidadãs tenham acesso aos meios para se tornarem também comunicadores e comunicadoras. Um modelo de inclusão sócio-digital democrático implica na apropriação das Tecnologias da Informação e da

Comunicação por parte de todas as pessoas, com investimento educacional para que possam fazer dela usos criativos, com gestão compartilhada dos espaços públicos de inclusão e incentivo para a produção independente de conteúdos.

A comunicação como expressão de uma pluralidade de vozes encerra também um processo educativo, em que os indivíduos desenvolvem a mediação de suas relações sociais e possam materializá-las em diversos produtos, processos e estratégias comunicacionais. Assim, ela tem estreita relação com a educação na construção ou afirmação dos referenciais simbólicos e culturais dos cidadãos e cidadãs. A leitura crítica da mídia e a aprendizagem das pessoas para se apropriarem, produzirem e difundirem saber e informação são fundamentais para garantir uma comunicação e uma educação contextualizadas e democráticas.

A Bahia de Todos Nós é expressão de um momento novo, singular na sua história, onde o governo e a sociedade civil buscam, através do diálogo, isto é, da comunicação, materializada nos modos, na partilha social como estratégia, nas redes de ouvidorias e nos mecanismos institucionais democráticos que permitem aos cidadãos e cidadãs não apenas serem ouvidos, mas exercerem a condição de atores dos processos de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas democráticas.

Esta é a razão pela qual mais de duas mil pessoas em oito plenárias territoriais, envolvendo 26 Territórios de Identidade e seus 247 representantes, seguidos de observadores e convidados regionais e nacionais, discutem, nesta 1ª Conferência de Comunicação Social da Bahia, as políticas públicas democráticas, em quatro vertentes temáticas, e como o Estado deve ser estruturado democraticamente para incorporar as contribuições das representações sociais, sobretudo populares, nas políticas e nos órgãos da administração direta e descentralizada.

Deste modo, garante a todos e todas amplas esferas públicas de participação nos processos de produção das políticas públicas para além da comunicação,

porque sem os meios públicos de produção da comunicação, sob gestão do Estado ou da Sociedade, não teremos como inserir os setores populares na gestão participativa das políticas de cultura, ciência e tecnologia, educação, desenvolvimento urbano e regional, emprego e renda, combate à pobreza, justiça e direitos humanos, saúde e demais políticas públicas no contexto de um Estado que se propõe republicano e democrático.

Sabemos que com a vontade política partilhada de democratizar a comunicação, as estruturas de Estado e a Sociedade, simultaneamente, terminamos colocando a Bahia na vanguarda da discussão da política pública democrática de comunicação no país, em sendo o primeiro estado a realizar um evento desta natureza. Todavia, há uma esperança, fruto das lutas e pressões que os movimentos sociais têm exercido na esfera federal, para que este ciclo de conferências se complete com a convocação urgente da Conferência Nacional de Comunicação. Neste sentido, os representantes desta 1ª Conferência Estadual de Comunicação - dispostos a se reunirem quando se fizer necessário de acordo com o cronograma, temário e regras do evento nacional -, se antecipam espelhando a vontade política dos baianos e baianas e o espírito de luta da sociedade brasileira por um marco regulatório e políticas públicas que, de fato, democratizem a comunicação como direito coletivo e difuso.

As contribuições inseridas nesta Carta como Resoluções, formuladas nos grupos temáticos, nas plenárias territoriais, reexaminadas e sintetizadas nesta fase estadual, serão objetos das políticas públicas democráticas de comunicação, a cargo do governo estadual com a participação da sociedade. Salvo aquelas que forem de competência exclusiva da União, das esferas do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, as quais têm sido bandeiras de luta dos movimentos sociais em nível nacional.

A expectativa é de que se materialize a idéia de uma *Bahia de Todos Nós*, possível e necessária como obra coletiva das comunidades que integram os

Territórios de Identidade do Estado da Bahia. Democratizar é garantir o direito de todos e todas.

Salvador, 14 a 16 de agosto de 2008

Anexo 3

Resoluções da 1ª Conferência de Comunicação Social da Bahia

Eixo 1: Políticas Públicas de Comunicação

TESE CENTRAL

Implantação de políticas públicas que garantam a comunicação democrática, universal, participativa e inclusiva, por meio de investimentos públicos no funcionamento, interface e desenvolvimento do setor, enfatizando prioritariamente a sociedade civil e seus grupos sociais representativos, por financiamentos ou políticas públicas para o desenvolvimento do setor.

1. Regulamentar e implantar o Conselho Estadual de Comunicação, garantindo a participação democrática e representativa dos diversos segmentos sociais e territoriais, com um fundo próprio.
2. Criar a Secretaria de Comunicação Social na estrutura administrativa da Bahia, com projeto de lei encaminhado à Assembléia Legislativa da Bahia.
3. Estimular a reformulação, pelo Congresso Nacional, da legislação de radiodifusão comunitária, para desburocratizar os trâmites legais e, democratizando o acesso, com a participação ativa e efetiva da comunidade, garantindo as autorizações de rádio comunitária em povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos e outros).
4. Apoiar a regulamentação, pelo Congresso Nacional, do artigo 221 da Constituição Federal, garantindo o percentual mínimo de 30% de produção regional editado, produzido, realizado, veiculado e distribuído pela comunidade, contemplando os diversos segmentos e diversidades étnico-racial, de gênero, cultura e religião.

5. Alterar a política de investimento da verba governamental na área de comunicação, assegurando a publicização, por meio de projeto de lei (se necessário) amplamente debatido pela sociedade, estabelecendo critérios de investimento, financiamento e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, por meio dos conselhos estadual, territoriais e comitês locais, a serem criados, emanados da sociedade civil, abrangendo a diversidade de meios e veículos públicos e privados, bem como promover o financiamento para manutenção e criação de veículos comunitários, alternativos e outros, via editais públicos, com apresentação de projetos.
6. Implantar uma rede pública de comunicação (TV, rádio, internet e outros) em todo o Estado, a partir de um amplo debate popular, garantindo a participação social na gestão e na programação, assegurando a autonomia do seu financiamento, de forma que sua independência editorial seja respeitada, incorporando conteúdo produzido de maneira diversa e independente, assegurando a todos os territórios núcleos de gestão, produção e circulação pública, com ênfase na programação cultural territorial.
7. Promover a formação, qualificação e a requalificação dos profissionais nas áreas de comunicação comercial e comunitárias, ampliando as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho.

Eixo 2. Comunicação e Desenvolvimento Territorial

TESE CENTRAL

Democratização dos instrumentos, meios e gestão da comunicação (produção, veiculação e recepção) a partir de diversos segmentos populares, descentralizando-os geograficamente e respeitando a pluralidade étnico-racial, de gênero, cultural, religiosa e pessoa com deficiência existente em cada território, fomentando os meios de comunicação alternativos, a criação de veículos diversos, de fácil acesso,

com estímulo à produção independente, abrangendo todos os públicos como solução prática à distribuição de informação e, sobretudo, à fomentação de práticas de comunicação que gerem participação nas diferentes etapas do processo midiático.

1. Criar e apoiar financeiramente os Conselhos Territoriais de Comunicação e os Comitês Municipais que tenham um formato democrático, participativo e representativo dos segmentos sociais nos territórios (diversidades étnico-racial, de gênero, cultural, religiosa, pessoa com deficiência). Esses Conselhos estarão vinculados e articulados ao Conselho Estadual de Comunicação.
2. Apoiar, implantar e fornecer infra-estrutura às rádios e TVs universitárias e comunitárias, em parceria com as Secretarias de Educação e de Ciência e Tecnologia, garantindo as condições técnicas e financeiras e sinal suficiente para que estes veículos contemplem as populações das diversas regiões. Bem como implantar os Centros Digitais de Cidadania, com apoio das universidades.
3. Implantar uma política democrática de investimento, financiamento, subsídios fiscais e fundos para projetos de comunicação nos diversos setores sociais, aproximando a sociedade civil das universidades, com publicação de editais e apresentação de projetos.
4. Formar, qualificar e ampliar, nos territórios, os serviços prestados nos centros digitais de cidadania, instalando e capacitando-os de acordo com as demandas e aspectos territoriais, de modo a contemplar as comunidades urbanas, rurais, indígenas, quilombolas, grupos culturais e religiosos, idosos e pessoas com deficiência, promovendo a inclusão digital com ações educativas.
5. Implantar uma política de ampliação e modernização da infra-estrutura de comunicação do Estado (rádio, tv, internet, outros), fazendo com que os sinais de recepção, emissão e meios impressos, cheguem aos municípios, estimulando a produção local, garantindo, no mínimo 30% da produção a

todos os segmentos da sociedade e possibilitando a veiculação pelo Estado, a partir do sistema público de comunicação.

Eixo 3: Comunicação e Educação

TESE CENTRAL

Democratização do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação de forma livre, responsável e ética com a implantação, ampliação e fortalecimento de centros de criação, produção e exibição multimídia, orientados por profissionais da comunicação e educadores da própria comunidade que estejam ligados a outros espaços públicos comunitários (escolas, por exemplo) em comunidades populares dos centros urbanos e rurais, contemplando as distintas faixas etárias (crianças, adolescentes, adultos e idosos) e diversidades étnico-racial, de gênero, cultural, religiosa, pessoa com deficiência. Para tanto é necessária a ampliação do financiamento público para a aquisição de equipamentos multimídias para a população, principalmente a de baixa renda, e a criação de incentivos fiscais para projetos que possibilitem necessárias mudanças, entre outras, no sistema de educação com a inserção, inicialmente, de disciplina de Comunicação em diferentes níveis (fundamental, médio e superior) adequando-a ao novo contexto de sociedade do saber e da informação, levando em consideração metodologias que articulam cidadania e novas tecnologias como educomunicação, educação pela comunicação, educação à distância, etc, e implantar TVs por linha modular.

1. Implantar políticas públicas que estimulem a veiculação em todos os meios de comunicação, de aulas voltadas para o combate ao analfabetismo, ao racismo, a homofobia, intolerância religiosa e todas as formas de discriminação transcendendo a instituição escolar e voltadas para a pluralidade cultural.

2. Criar programas de formação em Educomunicação e Novas TIC's, nas instâncias presencial e à distância, para professores e multiplicadores com a implementação de laboratórios de produção e meios de comunicação, por meio de núcleos no estado da Bahia, valorizando as múltiplas identidades regionais, envolvendo métodos educacionais que estimulem a leitura crítica da mídia, a aproximação das escola/universidades de mídias comunitárias, objetivando consolidar os programas de democratização da comunicação na Bahia, a partir das escolas públicas.
3. Apoiar e financiar os projetos de caráter educativo, de autoria de alunos, professores e organizações não-governamentais que visem a democratização da comunicação no âmbito escolar, ampliando e consolidando as tecnologias em comunicação pública do Estado, a exemplo da TV Anísio Teixeira, TV's e rádios educativas e comunitárias e portal de internet, e financiamento de TVs por linha modular por órgão público competente.
4. Criar políticas públicas de incentivo e fomento para ensino, pesquisa e extensão nas áreas de Comunicação e Educação, na Educação Formal – do básico à pós-graduação (em cursos com afinidade ao tema); e na Educação não formal – capacitação de agentes comunitários, grupos de agricultores familiares, quilombolas e indígenas e diversos movimentos sociais.
5. Implantar as disciplinas de comunicação e tecnologia no currículo básico do ensino fundamental e médio, criando a função pública do educador em comunicação e inclusão sócio-digital, potencializando o uso dos equipamentos e software livre nas escolas urbanas, do campo e nos infocentros.

Eixo 4: Cidadania e Novas Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC's

TESE CENTRAL

A Inclusão Sócio-Digital é, hoje, um aspecto fundamental na construção da cidadania em nosso país, assim como a consolidação da democracia, tendo em vista a natureza dos novos espaços públicos midiáticos. O Estado deve ter como objetivo a difusão e democratização dos conceitos básicos de comunicação e informação, implantando, entre outras ações, centros de inclusão digital comunitários, com gestão colegiada, garantindo o acesso e o domínio das tecnologias e do Canal Cidadania no processo de popularização e apropriação da sociedade em torno da convergência digital, com uso de software livre possibilitando a construção de uma cidadania integrada entre meio, instrumentos, processos e gestão das novas mídias da informação e comunicação.

1. Criação de programa de universalização de acesso e centro tecnológico de uso social das novas tecnologias, tendo como finalidade a elaboração de projetos integrados às escolas, escolas comunitárias, universidades e outros setores da sociedade civil, para reforçar a cidadania e o desenvolvimento de territórios democráticos com auxílio dos novos meios.
2. Garantir e ampliar, com qualidade, o acesso à banda larga e rede sem fio e às tecnologias de comunicação (telefonia móvel e fixa, TV e rádio de linha modular, internet) para todos os municípios do estado da Bahia de forma igualitária e de baixo custo, incentivando o acesso gratuito à banda larga, trazendo novas empresas de telecomunicações para promover a livre concorrência, redução dos preços das telefonias fixa, móveis e internet banda larga.
3. Criar Centro Digital de Cidadania fixo e móvel, com equipamentos multimídia para incentivar as tecnologias nacionais e fomentar software livre em espaços sócio-educativos nos territórios, igualitariamente, priorizando as comunidades carentes de bairros periféricos.

4. Criar fundo estadual de incentivo à produção de comunicação e financiar equipamentos, produzidos na Bahia, com incentivos fiscais para associações de moradores e agricultores familiares, movimentos sociais e rádios comunitárias.
5. Transformar e adequar os atuais Infocentros, Telecentros e Centros Digitais de Cidadania – CDC's - e instituições do gênero, fixos e móveis, em uma Rede de Comunicação Pública Comunitária, multidisciplinar (educação, comunicação, cultura, arte, informática etc), estabelecida em cada comunidade/município, voltada para a produção de comunicação local (digital e analógica), disponibilizando o acesso à internet banda larga, equipamentos e estúdios para produção sonora e audiovisual, utilizando prioritariamente software livre e tecnologia nacional. O financiamento e o custeio desta Rede é de responsabilidade do Estado, com abertura para investimento privado, e sua gestão deve ser compartilhada com a comunidade. O material produzido na rede deve ser veiculado e disponibilizado em portal criado para essa finalidade, bem como em veículos comunitários, universitários e públicos, garantindo a diversidade de gênero e étnico racial, religiosa, e educação ambiental, considerando-se a necessidade dos pré-requisitos legais garantidos na sua constituição.