

Lei e discurso: os meios de comunicação em políticas educacionais brasileiras

Law and discourse: the media in brazilian education policies

PARATELA, Talitha¹

Resumo

Desde as primeiras políticas de comunicação no Brasil, a finalidade educacional das mídias é ressaltada, em vista de serem capazes de divulgar, de forma massiva, informações para a população por meio dos aparatos tecnológicos. A relação entre os meios de comunicação e o sistema de ensino é definida nas políticas de comunicação e, sobretudo, nas de educação, tendo funções relevantes para a implementação de práticas no ambiente escolar e em toda a sociedade. Diante disso, o presente artigo trará uma investigação sobre o elo entre o Estado, os órgãos de comunicação e, por conseguinte, as escolas, a fim de promover iniciativas voltadas para as agendas públicas. Para isso, quatro políticas educacionais serão analisadas à luz do arcabouço teórico e metodológico da análise do discurso de Michel Foucault ([1969] 2008).

Palavras-chave: Políticas de educação, políticas de comunicação, mídias, análise do discurso.

Abstract

Since the first brazilian communication policies, media aims about education are emphasized by the law due to their massive propagation of news through technologies. The relation between media and education system is defined in communication policies and mainly in education policies, which have an important role for implementation of practices in school environment and all society. Therefore, this paper will investigate the state, media and, consequently, schools in order to promote initiatives for public agenda. For this, four education policies will be analyzed based on theory and methods from discourse analysis by Michel Foucault ([1969] 2008).

Keywords: Education policies, communication policies, media, discourse analysis.

¹ Mestranda do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Linguística Aplicada da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Bacharela em Letras pela Universidade de São Paulo (USP). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001. E-mail: talithaparatela@gmail.com

Introdução

As Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, de 2012, trouxeram uma série de mudanças para o currículo das escolas públicas do Brasil, como o tratamento dos chamados “temas transversais” (BRASIL, 2012b) nas matérias tradicionais, tais quais língua portuguesa, história, geografia, matemática e ciências naturais. Sua aplicação tem proporcionado a criação de novos espaços (e a ampliação dos já existentes, oriundos de leis predecessoras) para o debate de assuntos como ética e pluralidade cultural e sexual. Depois de sua implementação, foram aprovadas leis concernentes a outros temas englobados pelas diretrizes, que passaram a incidir nas práticas educacionais. Entre elas, destacamos o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) e a Política de Educação para o Consumo Sustentável, vigentes desde 2015, em decorrência da sanção das leis 13.185 e 13.186, respectivamente.

Esse conjunto de regras, além de fortalecer as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, reforça medidas como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/1996), em razão da transversalidade. Portanto, a fim de promover, nas salas de aula, a discussão de pautas como a violência escolar, a sustentabilidade no manejo de recursos esgotáveis e o fim da discriminação, essas políticas têm a atribuição de regulamentar e instituir práticas por meio de ações institucionais, com a incorporação de atividades à grade letiva e aos planos pedagógicos e a utilização de materiais didáticos ou paradidáticos como ferramentas de ensino. Os meios de comunicação são vistos como um dos principais modos de circulação de informações e são o principal ponto de convergência nos enunciados das referidas leis, além de serem essenciais para o seu cumprimento e a realização de seus propósitos.

Por isso, diante do vínculo entre educação e meios de comunicação estabelecido pelo governo brasileiro, discutiremos os significados de “meios de comunicação” – da mesma forma que os de “meios de comunicação de massa” ou “meios de comunicação social” – (BRASIL, 1996, 2010, 2015a, 2015b) produzidos pelo Estado na legislação educacional. Para tanto, vamos analisar efeitos de sentido atrelados à história e à natureza das operações dos meios de comunicação e à sua cooperação no desenvolvimento de iniciativas previstas em políticas públicas, além de identificar as estratégias discursivas que regem suas atividades, com base nos marcadores enunciativos do texto jurídico. Essa investigação será baseada, teórica e metodologicamente, no pensamento da escola francesa de análise do discurso, mais especificamente, no de Michel Foucault ([1969] 2008).

O objetivo geral desta investigação é analisar a relação entre meios de comunicação e educação no contexto brasileiro, colaborando para a produção científica do campo dos estudos da linguagem e das ciências da comunicação. Por sua vez, são objetivos específicos entender como o Estado regula essa relação, como os meios participam das políticas públicas de educação e quais são as ações, previstas nas leis, a serem tomadas pelas instituições midiáticas. Por isso, ao estudar o discurso das leis sobre os atributos educacionais dos meios de comunicação, partimos do pressuposto de que as mídias são controladas por instituições inseridas no jogo político, as quais servem às demandas do Estado, igualmente às escolas. Em face disso, levantamos a hipótese de que os enunciados a respeito do elo entre comunicação e educação proferidos no âmbito legal apontam para a heterogeneidade discursiva nas práticas de ensino e buscam tornar o discurso midiático consonante com os interesses do poder público.

Assim sendo, buscamos responder a algumas questões que se desdobram a partir de nossa hipótese: em primeiro lugar, como o(s) enunciador(es) representam os meios de comunicação e como são descritas as suas competências; em segundo lugar, quais instituições midiáticas são mencionadas e como se relacionam com o Estado; e, por último, em que aspectos a parceria entre organizações da mídia e poder público pode influenciar a aplicação das políticas de educação.

1. Arcabouço: análise do discurso foucaultiana

Uma das grandes inovações de Foucault ([1969] 2008) foi romper com padrões de análise histórica, promovendo, com suas teorias, um olhar para as discontinuidades. Tal visão vem ao encontro do que ele chama de crítica do documento (FOUCAULT, [1969] 2008, p. 7), um arquivo interpretado por sujeitos em um tempo-espaço distinto do acontecimento que o originou, a fim de reescrever uma narrativa e preencher suas lacunas. Os estudos foucaultianos passaram a considerá-lo de maneira recortada e fragmentada, em níveis e séries, focando seus elementos, unidades e relações específicos (FOUCAULT, [1969] 2008, p. 7).

Essa mudança epistemológica, que inclui o tratamento disperso, em vez de contínuo, dos acontecimentos pelas disciplinas históricas, impactou e estimulou o desenvolvimento de diversos campos, entre os quais, o do discurso, pois influenciou disciplinas das humanidades, como a linguística, a filosofia, a psicologia e a sociologia, ao questionar os paradigmas não somente da divisão das eras e da organização dos processos históricos, mas das próprias questões em torno dos sujeitos, da linguagem e da relação destes com a verdade de seu tempo.

Ao desestabilizar as “sínteses acabadas, esses agrupamentos que, na maioria das vezes são aceitos antes de qualquer exame, esses laços cuja validade é reconhecida desde o início” (FOUCAULT, [1969] 2008, p. 24), graças a um conjunto de métodos de análise a fim de identificar e entender os mecanismos da economia enunciativa, o estudo dos arquivos sob essa ótica proporcionou investigar as “forças obscuras pelas quais se tem o hábito de interligar o discurso dos homens” (FOUCAULT, [1969] 2008, p. 24) em vista da noção de sujeito histórico, cujos enunciados proferidos são condicionados pelo contexto em que se encontra.

Passa-se, então, a direcionar o olhar à singularidade e ao condicionamento histórico-social dos enunciados, a seus padrões e às relações que estabelecem entre si, considerando que o enunciado é um acontecimento no qual há um gesto de escrita de um sujeito. Ele se relaciona a outros enunciados que o antecedem e o sucedem e é volátil, mesmo que sua volatilidade não se manifeste com facilidade e dependa de um conjunto de fatores. Nessa relação entre um e mais enunciados, formam-se grupos rígidos por relações complexas, que constituem o objeto de interesse do analista do discurso. Então, a gênese dos enunciados não é a questão central do pensamento de Foucault ([1969] 2008), e sim a lei que rege seu aparecimento e desaparecimento e que lhe garante um aspecto de coerente, de modo a ocultar a contradição constitutiva da linguagem e dos sujeitos (FOUCAULT, [1969] 2008, p. 37).

Assim, a preocupação com os enunciados na análise, tal qual com suas regras de funcionamento, conduz-nos às formulações a respeito das formações discursivas, assim chamadas por Foucault ([1969] 2008, p. 43) as redes enunciativas, descritas com base em seus objetos, tipos de enunciação, conceitos e escolhas temáticas regulares – isto é, em suas regras de formação. Portanto, o estudo das formações discursivas serão norte deste trabalho para entender, em vista de certos questionamentos, o arquivo judiciário e como se configuram os enunciados que regulam, via legislação, as funções dos meios de comunicação na área educacional.

2. O traço educacional nos serviços de comunicação

Os meios de comunicação têm um importante papel, o de mediar o discurso político, propiciando a criação de sentidos com a seleção, o recorte e a edição dos eventos que se transformam em notícia e são veiculados pelas mídias para as pessoas, segundo os critérios do jornalismo (MIGUEL, 2001, p. 43). Dessa forma, promovem deslocamentos, já que despertam no público interesses determinados, os quais se relacionam à sua expectativa e à novidade do conteúdo, ou simulação de novidade (CORACINI, 2006, p. 225).

No Brasil, o primeiro decreto de regulação dos meios de comunicação foi o nº 3.296/1917, aprovado no governo de Venceslau Brás, que dava ao governo federal a “exclusiva competência” (JAMBEIRO; SANTOS; RIBEIRO; FERREIRA, 2000, p. 7) dos serviços radiotelegráficos e telefônicos. Anos mais tarde, o governo de Getúlio Vargas passou a considerar as mídias como meios fundamentais para consolidar sua estratégia política de integração do território nacional, o que culminou na regulação dos serviços de comunicação no país, com a implementação do decreto nº 20.047/1931. Nele, destacava-se a radiodifusão como um serviço de interesse nacional, bem como seu conteúdo, suas atividades e suas concessões, cuja finalidade é educacional (JAMBEIRO; SANTOS; RIBEIRO; FERREIRA, 2000, p. 7).

Logo depois de sua implementação, o decreto nº 21.240/1932 instituiu a censura e a taxa cinematográfica para a educação popular, cobrada dos filmes submetidos à censura e recolhidos pelo Departamento Nacional do Ensino. O pagamento dessa taxa custeava os órgãos de governo no exercício da censura, os quais eliminavam das películas cinematográficas cenas de ofensa ao decoro público, apologia ao crime, agressão a povos que ameaçassem a segurança nacional e desrespeito religioso, entre outras. Além disso, parte da verba era destinada à aquisição de filmes educativos e científicos, armazenados pela filмотeca do Museu Nacional, e à publicação da Revista Nacional de Educação (SCHVARZMAN, 2004, p. 120). Posteriormente, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, fundado também na era varguista, passou a estimular a produção de filmes educativos com incentivos fiscais, entre outras medidas (JAMBEIRO; SANTOS; RIBEIRO; FERREIRA, 2000, p. 9).

Portanto, a perspectiva educativa nas produções audiovisuais mistura-se à história da regulação dos setores implicados nas transmissões sonoras e imagéticas no Brasil. Desde as primeiras concessões até os dias atuais, as atividades das instituições que operam as mídias devem ter, entre seus fins, a educação em face de uma grande audiência. Nesse sentido, as políticas educacionais podem conter pistas das práticas dos veículos de comunicação, que devem responder às exigências e aos parâmetros estipulados pelo governo para funcionarem no país. Por esse motivo, o arquivo jurídico foi trivial para a composição dos registros de análise do presente artigo.

3. Metodologia de pesquisa

O material de análise é formado por quatro leis, extraídas do site oficial do Palácio do Planalto e acessadas por meio de uma plataforma de busca legislativa². Na pesquisa, trabalhamos com as entradas “meio de comunicação”, “meio de comunicação de massa” e “meio de comunicação social”, e suas respectivas versões flexionadas no plural, selecionando políticas educacionais de relevância e abrangência nacional nas quais esses termos tiveram ocorrência de modo exato. A escolha dessas combinações de palavras se associa à investigação que levou à escrita deste artigo, a dissertação de mestrado provisoriamente intitulada *Jogos das diferenças: a construção das identidades dos sujeitos na iniciativa Chega de bullying* (PARATELA, no prelo).

Com a intenção de entender a produção de publicações didáticas e paradidáticas sobre bullying e cyberbullying no Brasil, recorreremos ao Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), de 2015, no qual a presença do termo “meios de comunicação de massa” aponta para uma possível relação das mídias com a política educacional. Então, utilizamos a expressão na ferramenta do Palácio do Planalto e, para ampliar a pesquisa, digitamos apenas “meios de comunicação”, eliminando o qualificador *de massa*. Apareceram leis que abrangem desde o incentivo cultural e a criação de fundos para o patrocínio de produções audiovisuais nacionais até concessões de serviços de radiodifusão. Selecionamos as que propõem instituir, por meio da adoção de ações nas instituições articuladas ao Estado, um conjunto de regras e condutas com vistas a amplificar as discussões de questões sensíveis e relevantes para a sociedade, implementar iniciativas no ensino ou regular o sistema educacional

² Disponível em www.planalto.gov.br.

considerando as mídias e seus operadores. O recorte temporal não foi um critério relevante no elencamento das leis, assim como a opção por temáticas semelhantes não foi uma preocupação. Desse modo, abrangem-se normas decretadas em diferentes governos e das mais variadas agendas, a fim de aludir à transversalidade na regulação e nas práticas pedagógicas, que contam com a incidência dos meios nos processos educativos.

4. Análise dos registros

A inclusão dos meios de comunicação nas políticas de educação reverbera nos processos de ensino-aprendizagem e da gestão das escolas, uma vez que a partir delas são determinados a formulação de ferramentas didáticas e pedagógicas, o conteúdo das matérias da grade curricular nacional e a gestão escolar. Além disso, cria-se a obrigatoriedade de inserir as mudanças trazidas pela aprovação das leis na programação e no conteúdo da televisão e do rádio, por exemplo, e de elaborar campanhas e projetos relacionados à legislação. Desse modo, as normas regulatórias das práticas educacionais na rede escolar nacional, como as Leis das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da Igualdade Racial, a Política de Educação para o Consumo Sustentável e o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), delimitam, além das funções, as relações institucionais.

4.1. Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying): identificação, conscientização, prevenção e combate

No texto do Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), o Estado fixa os sentidos das práticas do bullying e do cyberbullying, determina medidas a serem tomadas pelos colégios para dar fim aos assédios no ambiente estudantil e atribui o enfrentamento à gestão dos estabelecimentos de ensino. Assim, prevê o aprofundamento do diálogo, com a capacitação dos profissionais de educação para lidar com situações de violência entre estudantes, a criação de campanhas de “educação, conscientização e informação” (BRASIL, 2015a), a orientação dos familiares, o oferecimento de amparo psicológico, social e jurídico aos jovens, o estímulo ao exercício da cidadania e a integração dos “meios de comunicação de massa com as escolas e a sociedade, como forma de identificação e conscientização do problema e forma de preveni-lo e combatê-lo” (BRASIL, 2015a).

O artigo 4º elenca os objetivos do programa e, mais do que isso, é o ponto em que são designadas as instâncias, bem como suas respectivas competências, requeridas para a norma. O inciso VI aproxima os meios de comunicação de massa das escolas como estratégia de prevenção e combate ao bullying e cyberbullying, embora, no artigo 5º, seja imputada às escolas, aos clubes e às agremiações a dita conscientização sobre o bullying.

Art. 4º Constituem objetivos do Programa referido no caput do art. 1º:

I - prevenir e combater a prática da intimidação sistemática (bullying) em toda a sociedade;

II - capacitar docentes e equipes pedagógicas para a implementação das ações de discussão, prevenção, orientação e solução do problema;

III - implementar e disseminar campanhas de educação, conscientização e informação [...];

VI - integrar os meios de comunicação de massa com as escolas e a sociedade, como forma de identificação e conscientização do problema e forma de preveni-lo e combatê-lo [...];

IX - promover medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, com ênfase nas práticas recorrentes de intimidação sistemática (bullying), ou constrangimento físico e psicológico, cometidas por alunos, professores e outros profissionais integrantes de escola e de comunidade escolar.

Art. 5º É dever do estabelecimento de ensino, dos clubes e das agremiações recreativas assegurar medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática (bullying) (BRASIL, 2015a).

Apesar de propor(em) essa articulação, o(s) enunciador(es) não especificam, de fato, como os meios de comunicação chegarão à identificação do problema e ajudarão as escolas em seu diagnóstico, somente implementam e disseminam, nos termos do inciso III, campanhas sem diretrizes bem definidas, cuja proposta é cumprir os artigos em vigor e promover o debate, pelos estudantes do ensino básico, sobre bullying. Com isso, os meios de comunicação em massa e as escolas levariam a população escolar a obter a consciência do problema e a incorporação da lei no cotidiano das escolas extinguiria, assim, a violência. O argumento da conscientização não se sustenta diante da complexidade de demandas sociais, principalmente as relacionadas à violência escolar, não concebe a subjetividade e não considera a inconsciência e as particularidades das situações, decerto.

A referência à “identificação”, “conscientização”, “prevenção” e “diagnose” (BRASIL, 2015a) aponta para a capacidade de antever (e, ao antever, controlar) o que acontece ou deixa de acontecer nos colégios brasileiros. O Estado, bem como suas instituições, põe-se no lugar de adestrador das massas a fim de zelar pelas regras e vigiar e limitar os corpos. Portanto, é esperado que esses termos aludem à generalização, e não à particularização do tratamento dos problemas. Eles integram o vocabulário médico, com uma lista finita de sintomas, padronizados no diagnóstico para obter um resultado e evitar a doença supostamente controlável (seja por meio de intervenções cirúrgicas, seja através dos barbitúricos), expungir o estranho em nosso corpo, sobre o qual achamos que temos algum poder, e encontrar a cura. Dessa maneira, o intuito é eliminar, racionalmente, o bullying e cyberbullying do ambiente estudantil, como se as repercussões do ensino fossem controláveis e aplicáveis apenas à consciência ou fosse possível tratar do problema sem ter em vista as atividades inconscientes do sujeito. Isto é, a integração dos meios de comunicação com as escolas é reduzida ao meio para chegar a um fim, o controle para lidar com os conflitos.

4.2. Política de Educação para o Consumo Sustentável: horário nobre

A Política de Educação para o Consumo Sustentável se assemelha ao Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) por servir a uma mesma proposta educacional e fazer menção às ações dos meios de comunicação, na medida em que “[...] incumbe ao poder público em âmbito federal, estadual e municipal [...] promover campanhas em prol do consumo sustentável, em espaço nobre dos meios de comunicação de massa” (BRASIL, 2015b). A princípio, são demarcados no texto os significados de consumo sustentável e os objetivos da política, como a diminuição do consumo de recursos renováveis e não renováveis, a redução da produção de lixo, a promoção da reciclagem e do reuso, a disseminação de práticas socioambientais nos negócios e a certificação ambiental de organizações comprometidas com o meio ambiente (BRASIL, 2015b).

Art. 3º Para atender aos objetivos da Política a que se refere o art. 1º, incumbe ao poder público, em âmbito federal, estadual e municipal:

- I - promover campanhas em prol do consumo sustentável, em espaço nobre dos meios de comunicação de massa;
- II - capacitar os profissionais da área de educação para inclusão do consumo sustentável nos programas de educação ambiental do ensino médio e fundamental (BRASIL, 2015b).

É perceptível que a configuração dos elementos textuais em ambas as leis segue uma estrutura. Primeiramente, as noções sobre bullying, cyberbullying e consumo sustentável são delineadas pelo(s) enunciador(es) a fim de diminuir as dissonâncias de sentido. Depois, vêm os objetivos dos programas governamentais, destinados à prevenção e ao combate ao bullying e cyberbullying e à inserção da educação para o consumo sustentável nos mais diferentes níveis de escolaridade (fundamental, médio e superior) e nas corporações. Por último, são estabelecidas as medidas a tomar, imputadas a duas principais instituições: as escolas e os “meios de comunicação de massa” (BRASIL, 2015a, 2015b). Portanto, os poderes Executivo e Legislativo, no âmbito dos quais as leis são formuladas, delegam

aos meios de comunicação a tarefa de participar dos processos educativos, juntamente com os estabelecimentos de ensino básico.

Segundo a regra, as campanhas são feitas nas escolas e, também, nos meios de comunicação não em qualquer horário, mas no horário nobre da grade de programação das emissoras. Dessa maneira, visa-se expandir discussões e otimizar a audiência à qual as informações são fornecidas pelas mídias, já que no horário nobre, na faixa noturna, o número de telespectadores antenados em seus aparelhos televisores é maior do que na diurna. Trata-se, novamente, da capacidade dos meios de comunicação de propagar as notícias e os fatos com rapidez no território. Porém, diferentemente do Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), desta vez, há a especificidade da hora em que as campanhas devem ser mostradas ao público, de forma inclusiva no conteúdo produzido pelas organizações de comunicação. Ao decretar essas medidas, influencia-se diretamente nas políticas internas das instituições midiáticas e determina-se a grade de programação.

4.3. Estatuto da Igualdade Racial: divulgação, veiculação e inclusão

Tal influência se repete no Estatuto da Igualdade Racial, instituído para garantir à população negra a equiparação do acesso às oportunidades, a defesa de seus direitos e o combate à intolerância às diferenças raciais – tendo, portanto, caráter mais amplo do que outras políticas educacionais, embora seu foco, a luta contra o racismo, pressuponha a adoção de medidas socioeducativas.

Os “meios de comunicação de massa” (BRASIL, 2010) são mencionados no artigo 4º, inciso VII, na implementação de projetos educativos voltados para a luta contra a desigualdade, “no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros” (BRASIL, 2010). Observa-se que no artigo em que a lei é decretada e seus fins são apresentados à população, os meios de comunicação de massa são um pilar para a obtenção da igualdade étnico-racial no país, a ponto de serem alocados ao lado de prioridades como a valorização da cultura, as melhorias na educação e o acesso à saúde, à terra e à justiça, por exemplo.

No decorrer do texto, existem mais ocorrências de “meios de comunicação”, porém, com a supressão do qualificador *de massa*. O primeiro trecho em que o termo aparece é no terceiro capítulo, sobre o direito à liberdade religiosa. No inciso VII do artigo 24, dispõe-se que o livre exercício religioso abrange “o acesso aos órgãos e aos meios de comunicação para [a] divulgação das respectivas religiões” (BRASIL, 2010). Novamente, é ressaltada a abrangência das transmissões sonoras e imagéticas como meios eficazes de divulgação de informações. Todavia, o acesso não deve se restringir aos meios de transmissão, mas englobar as instituições que os controlam, os órgãos de comunicação, que fazem a difusão, uma propriedade e atribuição dos meios de comunicação, ou meios de comunicação social, ou meios de comunicação de massa.

Difundir é propagar, divulgar e disseminar, cuja origem é latina, *diffundere*. De certa maneira, os significantes dispostos de acordo com as regras do latim aludem ao significado da palavra, em vista de a duplicação consonantal *ff* ser o ponto de fusão do prefixo *di-* à colocação verbal *fundere*. Não obstante sejam tratados como veículos, em torno do qual paira uma aura de isenção, frequente representação do fazer jornalístico e das práticas midiáticas, os órgãos de comunicação e a difusão pela qual são responsáveis não são neutros, uma vez que os meios não são somente canais de informação e veiculam discursos, colaborando para sua disseminação e suas modificações.

Mais do que difundir o debate sobre o racismo, o estatuto diz que é preciso incorporá-lo aos valores e à cultura organizacional. Com isso, busca-se “coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas” (BRASIL, 2010) — conforme o artigo 26, inciso I, que também enfoca o caráter social das mídias ao nomeá-las como “meios de comunicação social” (BRASIL, 2010).

Os órgãos de comunicação, além de adequar a programação, têm a incumbência de contratar atores, atrizes e profissionais técnicos negros em seu quadro de funcionários e incluí-los nos contratos de patrocínio de filmes e em peças publicitárias. Ou seja, o dever é maior do que propagar campanhas antirracismo, é elevar a representatividade da população negra nos veículos. A inclusão de pessoas negras na produção textual e audiovisual é regulada no sexto capítulo do estatuto, cujo objetivo consta no próprio título “dos meios de comunicação”.

Nos quatro artigos do capítulo, a veiculação da produção televisiva e cinematográfica e de peças publicitárias é uma das propriedades das mídias evocada pelo(s) enunciador(es) como forma de combater o racismo, juntamente com a valorização da herança negra e da participação da população afrodescendente na história (sempre ocultada, estigmatizada e marginalizada) e a adoção de práticas contra a discriminação.

Art. 43. A produção veiculada pelos órgãos de comunicação valorizará a herança cultural e a participação da população negra na história do País.

Art. 44. Na produção de filmes e programas destinados à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas, deverá ser adotada a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vedada toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística.

Parágrafo único. A exigência disposta no caput não se aplica aos filmes e programas que abordem especificidades de grupos étnicos determinados.

Art. 45. Aplica-se à produção de peças publicitárias destinadas à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas o disposto no art. 44.

Art. 46. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, as empresas públicas e as sociedades de economia mista federais deverão incluir cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata este artigo incluirão, nas especificações para contratação de serviços de consultoria, conceituação, produção e realização de filmes, programas ou peças publicitárias, a obrigatoriedade da prática de iguais oportunidades de emprego para as pessoas relacionadas com o projeto ou serviço contratado.

§ 2º Entende-se por prática de iguais oportunidades de emprego o conjunto de medidas sistemáticas executadas com a finalidade de garantir a diversidade étnica, de sexo e de idade na equipe vinculada ao projeto ou serviço contratado.

§ 3º A autoridade contratante poderá, se considerar necessário para garantir a prática de iguais oportunidades de emprego, requerer auditoria por órgão do poder público federal.

§ 4º A exigência disposta no caput não se aplica às produções publicitárias quando abordarem especificidades de grupos étnicos determinados (BRASIL, 2010).

O veículo conduz o passageiro em uma trajetória, levando-o a outro lugar em relação ao ponto em que se encontrava no estado antecedente ao deslocamento. Sabemos que as estradas não são lineares: elas contêm curvas e são tortuosas e, muitas vezes, obscuras devido às neblinas, além de o pavimento ser escorregadio. Da mesma maneira, sons e imagens levam o leitor e/ou espectador a atribuir sentidos aos acontecimentos difundidos, difusos e encenados. De um estado prévio de desconhecimento acerca dos fatos, aquele que lê jornal, assiste à televisão ou procura se informar pelas diversas mídias chega ao conhecimento. Ora se fala de conscientização, ora de veiculação, difusão, divulgação e abordagem, ou seja, imputam-se os processos informativos à racionalidade, esperando-se que os cidadãos percorram uma estrada linear, sem qualquer desvio, ao interpretar e ajustar suas práticas aos parâmetros normativos, tal qual as instituições midiáticas.

Contudo, a significação do mundo não é transparente como se espera na legislação, tampouco, os desvios de interpretação podem ser antevistos, já que por trás de toda lei há a interpretação de um sujeito para escrevê-la, cumpri-la, aplicá-la e punir seus transgressores. Nenhuma espécie de

comunicação, decreto, ato normativo, interação e relação é uma via única, dada a opacidade, ambiguidade e contradição da linguagem, que nos constitui enquanto sujeitos e atravessa os múltiplos aspectos da vida social. Assim, os meios fazem mais do que veicular uma mensagem, supostamente recebida pelo interlocutor de maneira clara e controlável: constroem, também, sentidos e colaboram para a concepção de representações sobre a parcela populacional negra. Por meio deles, os sujeitos tomam ciência de um número seletivo de acontecimentos e esse conhecimento adquirido é internalizado e significado.

4.4. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional: concessões e contrapartidas

Por último, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual o poder público se posiciona favoravelmente a programas de ensino a distância e educação continuada, facilita a concessão de serviços a fim de estimular a inclusão de suas pautas nas mídias. Trata-se de um benefício entre duas exigências: as transmissões dos canais devem sair baratas para o governo mostrar as ações educativas relativas ao ensino a distância e à educação continuada, e trechos da grade devem ser reservados a elas.

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

O quarto parágrafo do artigo 80 requisita custos baixos e tempo de programação, atrelando a alocação de recursos financeiros à exposição de uma produção audiovisual nas mídias durante algum período de tempo, o mesmo princípio da compra de horário para a divulgação de peças de publicidade. Quem faz a requisição é(são) o(s) enunciador(es), que mencionam o poder público na terceira pessoa do singular, distanciando-se deste, apesar de o compor(em) na medida em que é(são) representante(s) político(s) eleito(s) pela população. A lei é formulada na esfera do poder público, mesmo que este funcione no texto como outra instância, nomeada na terceira pessoa e escrita em caixa alta e baixa, marcas enunciativas que remetem à intertextualidade dos dizeres. A grafia das letras é despadronizada pela passagem do tempo, vide o contraste das iniciais minúsculas e maiúsculas em “poder público” (BRASIL, 1996, 2012a) e “Poder Público” (BRASIL, 1996) e o conteúdo dos parênteses — “(Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)” (BRASIL, 1996).

Nesse parágrafo, os “canais” (BRASIL, 1996) são vocábulos constantes em todos os incisos. No primeiro, são qualificados como “canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (BRASIL, 1996), expressão que funciona igual a um adjetivo composto, restritor dos tipos de meio segundo seu porte, sua forma de obtenção de recursos e os modos de difusão. A duplicação do som nesse enunciado, com o emprego do adjetivo *sonoro* e da composição adverbial *de sons*, ao lado das *imagens*, diferencia a difusão de som da difusão de som-imagem, ao passo que as embute na lei. Assim, as mídias que usufruem do espectro magnético do território nacional para a transmissão de

som e de som-imagem, como o rádio e a televisão, bem como os meios que operam sob o aval do poder público, por meio de um documento de autorização, concessão ou permissão, devem reduzir custos para a inserção da agenda política em sua programação.

Juntamente com os “canais” (BRASIL, 1996), os meios “explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público” (BRASIL, 1996) aludem às noções de veículo e difusão. Conforme discutido, operadores de serviços como os de radiodifusão devem estar aptos para deter as frequências do espectro brasileiro, cujas concessões são dadas, pelo poder público, a empresários e organizações de mídias (de som e som-imagem). Nas normas educacionais que mencionamos até então, a especificidade da troca entre o poder público e os detentores dos meios, “explorados” (BRASIL, 1996) por alguém ou algo omitido da afirmação, não havia ficado tão evidente quanto nesse pequeno excerto da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Enquanto naquelas os meios devem prevenir, combater, conscientizar ou promover, nesta última devem reduzir custos e quem os controla tem de tornar as transmissões mais baratas e/ou sem ônus ao governo. O poder público, por sua vez, facilita a concessão de canais exclusivamente educacionais.

Sendo assim, as mídias não são jamais *canais* para transmitir a *mensagem* sem *ruídos*. Obviamente, a lei não se embasa nas fórmulas dos esquemas tradicionais de linguagem e comunicação, todavia, a maneira como os meios como são mencionados expressam a expectativa de que a divulgação de produções audiovisuais diminua as desigualdades e mazelas sociais com a exposição de pautas legislativas para incidir nas áreas deficitárias e suprir o que as escolas não entregam, seja por falta de recursos financeiros, seja pelos “buracos” históricos aprofundados pela falta crescente de investimentos públicos. Em vista disso, o Estado regula e inclui no setor de educação os órgãos de comunicação, que disponibilizam seus meios concedidos, permitidos ou autorizados pelo próprio Estado, para transmitir ao público informações pertinentes à Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Desse modo, o poder público restringe ou concede o acesso aos meios. Inclusive, o prefixo *com* – de *concessão* indica essa troca, em meio a uma relação travada entre duas ou mais partes. A concessão deve envolvê-las, pois é mútua, na medida em que trata de uma permuta de benefícios e favores, e, ao mesmo tempo, do compartilhamento de tarefas, atribuições e interesses. Nada que não seja sabido, afinal, essas leis perpetuam o que já existe no país. Não é segredo o jogo político atingir as instituições midiáticas, uma vez que ele determina e é determinado por sua operação. É só olhar para a história da formação dos grandes grupos midiáticos do Brasil: Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Mello, o fundador de um dos primeiros conglomerados de comunicação, os Diários Associados, exerceu mandato como senador eleito e contou com sua relação pessoal com Getúlio Vargas para montar seu império (MIGUEL, 2001, p. 48).

A Rede Globo obteve sua primeira concessão para transmissões televisivas em 1957, embora as tenha iniciado em 1965, o que se associa à estreita relação da emissora com os militares na ditadura. A instituição dizia ser vetor da integração territorial, tendo atuação estratégica para o governo militar, já que a desintegração do território era considerada ameaça à segurança nacional. O Jornal Nacional, o qual entrou no ar pela primeira vez em 1969, contando com milhões de espectadores, foi um importante aliado nesse processo, pois garantia a amplitude da divulgação das notícias e, conseqüentemente, a união entre os estados. Anos mais tarde, Antônio Carlos Magalhães, político influente, aproximou-se do grupo e tornou-se dono da afiliada da Rede Globo na Bahia. Assim como ACM, em cidades interioranas, as lideranças políticas controlavam (e ainda controlam) com frequência os meios de comunicação locais, porque pelo menos 91 senadores e deputados ganharam concessão para operar emissoras de rádio e televisão durante a presidência de José Sarney, na década de 80 (MIGUEL, 2001, p. 52) – número impreciso dada a falta de transparência dos dados governamentais.

Ou seja, política e comunicação, em especial, o uso de seus meios confundem-se tanto em um sentido institucional, no que diz respeito à gênese das instituições midiáticas no Brasil, quanto no

sentido discursivo, uma vez que estas colaboram para a circulação ou a retirada de circulação dos enunciados, transmitindo acontecimentos ao espectador sem qualquer isenção ou neutralidade, independentemente das diferenças de gêneros discursivos entre as produções audiovisuais, dos artifícios linguísticos para tornar o texto falsamente objetivo e das representações abrangidas na construção do conteúdo. Se as mídias integram o jogo político e são convocadas pelo governo em razão de uma de suas principais utilidades públicas, a rapidez na entrega dos enunciados aos enunciatários graças ao uso de tecnologias, decerto há um jogo de interesses por trás da abordagem de suas pautas, que envolve múltiplas partes como os detentores dos meios, o poder público, os financiadores das operações (empresas e agências de publicidade, por exemplo) e a população, na posição de audiência.

As políticas públicas educacionais regulamentam as funções da mídia na educação, todavia, vários aspectos da relação entre instituições e Estado são negligenciados – incluindo o dito jogo de interesses – devido aos meios serem reduzidos a instrumentos, que, apesar de todos os esforços para parecerem subservientes ao governo, não o são, necessariamente. Isso, porque, como a história e os discursos nos mostram, as mídias são muito mais do que veículos: elas podem fazer oposição a governantes, podem incitar à resistência, desequilibrar corridas eleitorais e agravar crises, tendo capacidade de mudar os rumos do país e o futuro. Assim, o pretense controle do poder público sobre os meios de comunicação não se efetiva como o esperado.

Considerações finais

As leis expostas na análise empreendida neste artigo, o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), a Política de Educação para o Consumo Sustentável, o Estatuto da Igualdade Racial e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, fundam-se em um terreno fértil para discutir a relação das mídias e de seus controladores com a educação. Esses textos, que citam os meios de comunicação e suas variações (especificadas pelos qualificadores *de massa* e *social*), apontam para um ambiente regulatório brasileiro favorável à coparticipação dos grupos midiáticos no ensino de temas sensíveis e relevantes aos tempos atuais, juntamente com as escolas. Os decretos que regulam as ações dessas instituições em cada agenda, nem sempre integradas, podem coincidir, mas esse fato não garante a uniformidade dos enunciados e de seus significados, uma vez que as organizações de mídia e as escolas se distinguem na construção dos discursos e nos modos de circulação – como na utilização de aparatos tecnológicos para transmissões massivas, graças à estrutura de emissoras televisivas e radialísticas, de um lado, e no emprego de materiais didáticos e paradidáticos, de outro. Suas semelhanças também são inúmeras, como seu empenho na docilização dos corpos e na submissão dos sujeitos à norma, além de sua ligação com o Estado, de sua participação no jogo político, da importância na vida nacional e da extensão de suas atividades, as quais acontecem em todo o território.

Outra característica partilhada é a consonância dos discursos com os interesses do poder público, afinal, é este que regulamenta as escolas e os meios de comunicação. Em relação aos meios, a ênfase nas propriedades de transmissão e veiculação, recorrentes nas leis, é um sinal de que são vistos como veículos a serviço do Estado e, com isso, o jogo político no qual são implicados é omitido no texto, com exceção da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual são facilitadas as concessões dos meios mediante a realização de uma programação especializada em educação e são feitas exigências como a redução dos custos de transmissão. No Estatuto de Igualdade Racial, as mídias têm atuação determinante para a inclusão racial, sobretudo, as organizações controladoras, que devem incorporar a igualdade de oportunidades na contratação de artistas e nas produções audiovisuais.

Já no programa de combate ao bullying, elas adquirem outro viés, o de conscientizadoras, sob a aparência de um discurso objetivo e racional, enquanto na lei do consumo sustentável só se menciona o horário nobre como estratégia de divulgação. Isto é, essas normas implementam práticas

educacionais e convocam os meios de comunicação a abordarem certas pautas na programação, porém, de modo difuso e inconsistente, já que não especificam uma série de questões, por exemplo, a quantidade exata de pessoal negro que deve compor quadros funcionais, no caso do Estatuto da Igualdade Racial, ou como os meios de comunicação precisam tratar do consumo sustentável na faixa nobre da programação. Certamente, as regras coíbem os discursos de ódio e a transmissão de programas ofensivos às minorias, contudo, a opacidade da linguagem e a multiplicidade de possibilidades de interpretação são um entrave, muitas vezes. Portanto, cabe ao Estado rever e fortalecer essas leis, intensificando as ações com vistas à diminuição das desigualdades sociais e dos impactos ambientais da vida humana e à garantia de acesso à educação de qualidade para toda a população, seja pelos meios de comunicação, seja pelas escolas.

5. Referências bibliográficas

CORACINI, Maria José. **Posições subjetivas e o sentimento de identidade: a mídia televisiva e a escola.** *Desenredo*, Passo Fundo, v. 2, n. 2, pp. 224-235, jul./dez. 2006.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, (1969) 2008.

JAMBEIRO, Othon; SANTOS, Suzy dos; RIBEIRO, Andréa; FERREIRA, Sandro Augusto. **Regulação da radiodifusão: a concessão de frequências no governo provisório de Vargas (1930-1934).** *Revista de economia política das tecnologias de informação e comunicação*, Aracaju, vol. II, nº 3, 2000, pp. 1-14.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.**
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acessado em 19/04/2019.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acessado em 19/04/2019.

BRASIL. **Lei nº 12.603, de 3 de abril de 2012 (2012a).**
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12603.htm. Acessado em 28/04/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015.**
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113185.htm. Acessado em 19/04/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.186, de 11 de novembro de 2015.**
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113186.htm. Acessado em 19/04/2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (2012b).** <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DiretrizesNacionaisEDH.pdf>. Acessado em 19/04/2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Meios de comunicação de massa e política no Brasil. *Diálogos Latinoamericanos*, Aarhus (Dinamarca), nº 3, 2001, pp. 43-70.

PARATELA, Talitha. **Jogos das diferenças: a construção das identidades dos sujeitos na iniciativa *Chega de bullying*** (título provisório). Dissertação de mestrado. Campinas: Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas (IEL/Unicamp), no prelo (2019).