

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

CONFECOM E O DIREITO DE COMUNICAR

TIAGO MATIAS NICACIO XAVIER

RIO DE JANEIRO

2013

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

CONFECOM E O DIREITO DE COMUNICAR

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

TIAGO MATIAS NICACIO XAVIER

Orientador: Prof. Marcos Dantas

RIO DE JANEIRO

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO

TERMO DE APROVAÇÃO

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, avalia a Monografia **Confecom e o Direito de Comunicar**, elaborada por Tiago Matias Nicacio Xavier.

Monografia examinada:
Rio de Janeiro, no dia/...../.....

Comissão Examinadora:

Prof. Marcos Dantas
Professor Titular da Escola de Comunicação - UFRJ
Departamento de Comunicação - UFRJ

Profa. Dra. Suzy dos Santos
Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Departamento de Comunicação - UFRJ

Prof. Dr. Nilo Sergio S. Gomes
Doutor em Comunicação pela Escola de Comunicação da UFRJ
Departamento de Comunicação - UFRJ

RIO DE JANEIRO

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

XAVIER, Tiago Matias Nicacio.

Confecom e o Direito de Comunicar. Rio de Janeiro, 2013.

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

Orientador: Prof. Marcos Dantas

XAVIER, Tiago Matias Nicacio. **Confecom e o Direito de Comunicar**. Orientador: Marcos Dantas. Rio de Janeiro: UFRJ/ECO. Monografia em Jornalismo.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo relacionar o debate acerca do direito de comunicar, iniciado no final da década de 60 por pesquisadores da Unesco, com as discussões levantadas pela primeira Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009. Essa associação passa pela busca de uma comunicação mais democrática e regras de normatização mais eficientes para o setor, conforme a pesquisa tentará defender. Devido aos fortes interesses políticos e econômicos envolvidos na questão, regular as comunicações no Brasil é uma tarefa que encontra muitos entraves, e por isso a Confecom é destacada, aqui, como um evento de extrema relevância neste contexto.

Palavras-chave: Confecom; Direito de Comunicar; Regulamentação da Mídia

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. O direito de comunicar	11
2.1 - Origens do direito à comunicação.....	11
2.2 - Explorando o conceito.....	14
2.3 - O direito de comunicar no Brasil	17
3. Histórico de regulamentação da mídia no Brasil.....	20
3.1 - Constituição de 1988.....	20
3.2 - Conselho de Comunicação Social (CCS).....	23
3.3 - Lei do Cabo	26
3.4 - Lei Geral das Telecomunicações (LGT)	29
3.5 - PL-29 e o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC)	32
4. A Conferência Nacional de Comunicação.....	34
4.1 - Etapas preliminares e preparatórias.....	35
4.2 - Etapa nacional	36
4.3 - Como funcionavam as votações.....	38
4.4 - As votações na Plenária.....	39
4.4.1 - GT 1	40
4.4.2 - GT 2	41
4.4.3 - GT 3	42
4.4.4 - GT 4	43
4.4.5 - GT 5	44
4.4.6 - GT 6	44
4.4.7 - GT 7	45
4.4.8 - GT 8	46
4.4.9 - GT 9	47
4.4.10 - GT 10	48
4.4.11 - GT 11	48
4.4.12 - GT 13	49

4.4.13 - GT 14	49
4.5 - Comentário sobre a Conferência	50
5. Conclusão	53
6. Bibliografia.....	55
7. Anexos.....	58

1. INTRODUÇÃO

Desde a rústica prensa de tipos móveis, criada por Johannes Gutenberg no longínquo século XV, a imprensa assumiu um caráter de serviço público. A difusão de informações, fatos relevantes, análises e outros préstimos disponibilizados por jornais – e mais tarde rádios, redes de televisão e internet – tornou-se uma atividade cada vez mais necessária na vida das pessoas. Essa grande exposição da mídia não tardou a despertar o interesse de empresas que viram ali uma oportunidade de divulgar seus negócios e produtos.

Detentores desta possante capacidade, tanto de difundir informações vitais quanto de capitalizar através de patrocinadores, os veículos de imprensa ganharam prestígio e força, a ponto de serem apelidados de “O Quarto Poder” – alcunha creditada ao político irlandês Edmund Burke. Pois aí vem a questão: quem controla tamanho poder?

A gênese da imprensa, voltando aos primórdios dos tipos móveis, sempre teve por base iniciativas privadas. Embora mais tarde os governos também tenham formado seus próprios canais de mídia, como os periódicos oficiais, canais públicos de televisão e afins, os veículos de comunicação que atingem a maior parcela do público costumam ter um ou vários donos particulares.

Assim como qualquer outro serviço público prestado pela iniciativa privada, a comunicação deve ter normas, diretrizes básicas que orientem a atuação de veículos de mídia que trabalham – ou deveriam trabalhar – com o intuito de fornecer o melhor produto possível a seus consumidores. Há também que se garantir uma distribuição mais democrática do controle desses veículos, medida imprescindível para evitar a formação de grandes monopólios de mídia. Afinal, a mídia é em grande parte o espaço público onde são debatidas políticas de interesse de toda a sociedade, e diminuir a variedade de vozes presentes nessa discussão tende a favorecer uma única parcela do corpo social.

Essas são preocupações que vêm sendo alvo de debates ao redor do mundo. Neste estudo, iremos colocar em foco uma abordagem específica dentro deste tema, aquela que vê a comunicação como um direito fundamental do ser humano.

Este conceito, primeiramente pronunciado no fim da década de 60 pelo francês Jean D'Arcy, foi desenvolvido por pesquisadores da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) durante as duas décadas seguintes, e até hoje

serve de alicerce para aqueles que lutam por uma comunicação mais democrática, que passa pela regulação do mercado em prol do interesse público.

No Brasil, a construção dessas normas para a área de comunicação é marcada por um intenso embate entre os diversos setores interessados no tema, que tentam direcionar a regulação de mídia de maneira a atender suas respectivas agendas políticas. Ou, em alguns casos, defendem até mesmo a ausência de uma regulação para este campo.

A partir da abertura política pós-ditadura, essa discussão tem avançado no país, ainda que de forma gradual, e cada vez mais grupos têm se mobilizado para participar do debate. Tanto que, em 2009, realizou-se a inédita Conferência Nacional de Comunicação, uma oportunidade para ouvir as reivindicações de todos os setores da sociedade e, a partir disso, erigir um novo marco regulatório para a comunicação no país.

Mas, qual seria o ponto de interseção entre o direito de comunicar e a movimentação social em prol de um novo marco regulatório? Fundamentalmente, esse direito pressupõe o ato de comunicar como uma necessidade básica para garantir a dignidade e igualdade entre pessoas, assim como qualquer outro direito humano. Nesse sentido, entendemos aqui que é papel do Estado prover e assegurar esse direito, de forma a garantir a possibilidade de cada indivíduo desenvolver o máximo de seu potencial, em um cenário onde a informação é essencial para tal fim.

Por isso, a regulação do mercado de mídia é vista aqui como passo indispensável para afiançar o direito de comunicar. Também é extremamente importante uma mobilização como aquela que viabilizou a Confecom para discutir a construção desta nova realidade, que poderia levar ao cumprimento de alguns pontos da Constituição ainda negligenciados, como a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal na radiodifusão.

A fim de apresentar este tema, o primeiro capítulo trará em detalhes o conceito do direito de comunicar, as etapas de sua elaboração e as principais dificuldades encontradas para uma implementação efetiva de seus ideais. Como será exposto ao longo do trabalho, essa é uma formulação que encontra muita resistência entre os grandes proprietários de mídia já estabelecidos, pois implica em um novo modelo de mercado.

O segmento seguinte irá traçar um breve histórico das principais legislações referentes à regulação de mídia no Brasil. Neste rol, serão inclusos a Constituição de 1988, o Conselho de Comunicação Social, a Lei Geral de Telecomunicações e a Lei do Cabo.

Por último, abordaremos a primeira Conferência Nacional de Comunicação, realizada em dezembro de 2009, e suas etapas: as fases preliminares e preparatórias, nos municípios e estados, e a votação nacional.

2. O direito de comunicar

Formulado em meio a discussões sobre uma comunicação mais justa e democrática em escala global, o direito de comunicar carrega em si preocupações éticas e filosóficas, e talvez por isso seus efeitos práticos tenham causado tanta controvérsia entre pesquisadores que se dedicaram ao tema.

Neste capítulo, tentaremos delinear os principais pontos dessa discussão, expondo o contexto histórico em que o direito de comunicar foi pronunciado, o ideal defendido por ele e suas principais implicações práticas.

2.1 - Origens do direito à comunicação

Desde seu surgimento, após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) devotou certo interesse para os assuntos ligados à comunicação. Na Assembleia Geral de 1946, a Resolução 59 já declarava que "a liberdade de informação é um direito humano fundamental e é a pedra de toque de todas as liberdades às quais a ONU se consagra".¹

Dois anos mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, gestada dentro da mesma organização, afirmava em seu Artigo 19 que:

Todos têm o direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de sustentar opiniões sem interferência e procurar, receber e transmitir informações e ideias mediante quaisquer meios e independentemente de fronteiras.²

Com o tempo, os estudos sobre comunicação dentro da ONU foram sendo centralizados pela Unesco, onde ganharam mais solidez. Foi sob essa estrutura que, em 1969, o francês Jean D'Arcy, diretor da divisão de Rádio e Serviços Visuais da ONU, primeiro formulou o conceito do direito de comunicar. Para ele, o disposto na Declaração

¹ O texto da resolução 59, em inglês, está disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>. Data de acesso: 11/11/2013

² A íntegra da Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ser acessada em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Data de acesso: 11/11/2013.

Universal dos Direitos Humanos não abarcava a complexidade e importância do acesso à informação - e à sua difusão - em um mundo conectado por satélites de comunicação global. D'Arcy sustentava que esse deveria ser incorporado aos direitos fundamentais do ser humano, pois tinha implicações diretas na própria existência dos indivíduos levando em conta as constantes inovações no campo da mídia. Além disso, já enxergava-se os efeitos nocivos que o monopólio de tais tecnologias poderiam causar nas relações entre países, emulando e intensificando uma desigualdade verificada no campo econômico, o que poderia desaguar numa nova corrida imperialista, mas desta feita voltada para o controle cultural e informacional dos países desenvolvidos sobre aqueles ainda em desenvolvimento - uma face do movimento integrante impingido pela globalização.

Desmond Fischer, que também participou das discussões sobre o assunto, chama a atenção para um diagnóstico feito à época em seu livro *O Direito de Comunicar*:

Muitas pesquisas estavam sendo efetuadas a respeito do desequilíbrio na transferência internacional de informações, que mostrou que o grosso da informação mundial provinha de quatro agências noticiosas ocidentais, que esta massa de informações relacionava-se principalmente com os países ocidentais, que ela refletia opiniões ocidentais, que quando ela lidava com outras partes do mundo ela as encarava com olhos ocidentais. A pesquisa também mostrou uma dependência semelhante com relação a umas poucas fontes de material para televisão, filmes e livros. Viu-se então que a conseqüente ênfase em valores estrangeiros representava uma grave ameaça para a identidade cultural dos países em desenvolvimento. (FISCHER, 1984: 22)

Essa observação feita por Fischer remete ao que pesquisadores membros deste grupo de estudos da Unesco constataram no final dos anos 60 e início dos 70: a ideia em voga até então, de que era preciso garantir a "liberdade de informação" ou "um livre fluxo de informação" era inadequada. Seria preciso, dadas as novas circunstâncias tecnológicas, garantir um "fluxo de informação livre e equilibrado" (FISCHER, 1984: 23).

O conceito do direito de comunicar, por conseguinte, dialoga melhor com a ideia de democratização da comunicação, ideal esse que, como destaca Murilo César Ramos, vai muito além de um livre fluxo de informações.

A reivindicação da democratização da comunicação tem diferentes conotações, muitas além das que se costuma acreditar. Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais

numerosos e variados a maior número de pessoas, mas não se pode reduzir simplesmente alguns aspectos quantitativos a um suplemento de material. Implica acesso do público aos meios de comunicação existentes, mas este acesso é apenas um dos aspectos da democratização. Significa também possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações. Em outras palavras, implica mudanças de perspectiva. (RAMOS, 2005a: 249)

Guiada por essa linha de pesquisa, a Unesco constituiu uma Comissão Internacional de Estudo de Problemas da Comunicação, liderada por Sean MacBride, que ganhara o Prêmio Nobel da Paz em 1974 por trabalhos anteriores na ONU. Em 1980, essa Comissão publicou seu relatório final, *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*, também conhecido como *Relatório MacBride*. O documento rapidamente tornou-se referência por ser o mais completo estudo sobre os principais desequilíbrios presentes na mídia mundial e uma defesa vigorosa da democratização dos meios de comunicação. Mas, como efeito colateral, marcou uma mudança na própria filosofia de atuação da Unesco.

Esse impacto negativo aconteceu porque o principal financiador da organização, os Estados Unidos, identificou ali um palco para a defesa de uma ideologia que os americanos consideravam marxista. Numa época em que a Guerra Fria mantinha uma polarização política forte, o governo americano decidiu retirar-se da Unesco. Conforme analisa Ramos, este foi um importante ponto de inflexão nas discussões sobre a comunicação em escala global.

Ronald Reagan iria, no início da década de 80, retirar seu país da Unesco, da qual era o principal financiador, como o modo mais eficaz que encontrou de dar um fim ao que via como um perigoso foco de agitação marxista, paradoxalmente sustentado pelos Estados Unidos. Reagan foi nesse gesto acompanhado logo em seguida pela Inglaterra, de Margareth Thatcher, e depois pelo Japão, o que serviria efetivamente para varrer do mapa intelectual dos anos 80 qualquer esforço de reflexão, marxista ou não, sobre as relações entre meios de comunicação e políticas públicas. (RAMOS, 1998: 4)

Desde essa saída preventiva dos Estados Unidos da Unesco³, o debate sobre o direito à comunicação se manteve truncado. Nenhum documento ou tratado internacional avaliza, atualmente, o conceito criado pelos estudos que resultaram no *Relatório MacBride*. Embora os valores democráticos sejam ideologicamente defendidos no Ocidente, com ênfase na proteção aos direitos humanos e liberdade de expressão, a comunicação segue à margem das políticas públicas e carece de garantias normativas. Na visão de Ramos, essa falta de normatividade é uma característica do próprio capitalismo.

Difícil é e será sempre o reconhecimento da comunicação como política pública no capitalismo, justamente por ser ela entendida, na ideologia liberal das sociedades de mercado, como a principal garantidora e, mesmo, alavancadora da liberdade de mercado, por meio da teoria do livre fluxo da informação. Segundo esta teoria toda ação do Estado sobre os meios de comunicação torna-se automaticamente ação censória e, por isso, uma ameaça a todos os direitos e a toda liberdade. (RAMOS, 2005a: 250)

2.2 - Explorando o conceito

É preciso pontuar que a formulação de Jean D'Arcy encontrou resistência dentro da própria Unesco. Alguns pesquisadores, que já estavam há anos engajados na defesa do livre fluxo de informações, achavam um desgaste desnecessário discutir o tema sob a conceituação mais ampla do direito de comunicar. O entendimento era que, ainda que fosse mais abrangente em relação ao livre fluxo de informação, este último estava indubitavelmente contido naquele, e era sua matéria principal.

O ceticismo se devia, em parte, ao estágio dos meios de comunicação da época. Com a limitação imposta pelo espectro de radiodifusão, por exemplo, era visto como natural que poucas pessoas detivessem a prerrogativa de se comunicar com várias outras, devendo-se garantir, então, o direito desses consumidores de informação de terem acesso às transmissões - a passividade do consumidor estava implícita no processo. Mesmo em uma era pré-internet, o que o direito de comunicar já defendia era uma participação mais ativa desse consumidor de informações, encorajando, assim, um fluxo horizontal de informação.

³ Em 2011, os EUA repetiram o corte de verbas destinadas à Unesco, desta vez após a admissão da Palestina como membro pleno da entidade.

Hoje, a informação é encarada em termos diferentes. Não é apenas o conteúdo do processo de informação que está sendo considerado: é o próprio processo. O desenvolvimento tecnológico nas comunicações trouxe a capacidade de comunicar ao alcance de muitas mais pessoas. Os meios de comunicação de massa estão dando lugar à mini-mídia; logo, talvez, à mídia personalizada. A comunicação não é vista simplesmente como uma recepção estática mas como participação ativa. Ela é de "mão-dupla", interativa, participativa, para usar a terminologia empregada nas discussões sobre o direito de comunicar. (FISCHER, 1984: 29)

Até mesmo entre os entusiastas deste novo conceito havia incertezas sobre seu real alcance e dúvidas sobre como deveria ser aplicado. Uma das questões surgidas era onde propriamente o direito de comunicar residia, em cada indivíduo ou na comunidade? Esse era um ponto importante para torná-lo viável de uma perspectiva jurídica, o que levava ainda a outro questionamento: essa seria uma lei ou um direito fundamental? Como explica Desmond Fischer, a ambiguidade na apreensão do termo levava a duas interpretações distintas.

Se um "direito" não é mais que uma lei, então, obviamente está dentro da competência dos Estados concedê-lo ou retê-lo. Se for um direito fundamental, uma condição necessária para o desenvolvimento da vida humana e para o funcionamento adequado de um ser humano e da sociedade à qual ele ou ela pertence, então o Estado não mais tem o direito de negar ou restringir, pois isto seria o mesmo que negar ou restringir o próprio direito à vida. (FISCHER, 1984: 40)

Em sua versão final, o *Relatório MacBride* reconhecia que o direito de comunicar ainda era algo em construção, mas propunha-se a descrever quais outros direitos ele deveria abarcar, como o de "ser informado, de informar, o direito à privacidade e o direito de participar da comunicação pública".⁴ Essas deveriam ser condições precípuas à comunicação em qualquer sociedade democrática.

Mas por que essa descrição não falava em liberdades? Esse era outro aspecto controverso do conceito pronunciado por D'Arcy, que insistia em diferenciar liberdade de comunicação do direito à mesma. Um dos defensores dessa diferenciação, Aldo Armando

⁴ Os trechos citados referem-se ao parágrafo 54, situado na página 265 do *Relatório MacBride*, que pode ser lido em <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>

Cocca colocava em cena a discussão da natureza humana. Para ele, a restrição do direito à comunicação - entendido como uma "necessidade contínua" - diminuiria a "dignidade humana" do indivíduo, negando até "sua própria humanidade". (FISCHER, 1984: 42). Em contrapartida:

A liberdade tem uma conotação mais limitada. Ela implica que seu sujeito pode escolher entre exercê-la - ou não. Escolhendo assim não fazer, o sujeito não é diminuído de maneira alguma, no status dele ou dela como ser humano. Uma vez mais, outros são obrigados somente a reprimir o exercício de uma liberdade; não há neles obrigação de promover seu exercício. Por conseguinte, o "direito de comunicar" é um conceito mais fundamental do que a "liberdade de comunicar". (FISCHER, 1984: 42)

Outro aspecto importante para tornar viável o direito de comunicar em nível regional é a definição sobre qual deve ser a natureza da participação dos Estados neste campo. Não é possível, neste cenário, que os governantes assumam uma postura passiva em relação às políticas de comunicação, tomando apenas atitudes que não desagradem aos donos da grande mídia - que tendem a transformar qualquer discussão sobre regulação numa tentativa de censura. De acordo com Fischer, cabe ao Estado criar as condições para que os direitos e liberdades práticas oriundos do direito de comunicar sejam efetivados.

Agora, também têm importância - a mesma importância - os meios de aquisição destas liberdades. Anteriormente, a condição implícita era que o Estado reconhecesse estas liberdades não pondo em vigor lei alguma que as infringisse. Agora, porém, isto só já não mais é considerado suficiente: concita-se o Estado não apenas a salvaguardar tais liberdades, mas também que ache maneiras pelas quais essas liberdades sejam praticadas com crescente equidade." (RAO & SIU *apud* FISCHER, 1984: 68)

Em seu estudo, Fischer enumera quatro implicações práticas da adesão ao direito de comunicar pelos países. O autor cita consequências socioculturais, econômicas, legais e políticas que, segundo ele, constituem maior obstáculo à implementação desse direito do que os preceitos éticos e filosóficos contidos no mesmo.

Repercutindo as preocupações imperialistas abordadas por D'Arcy, Fischer alude ao temor presente entre os países em desenvolvimento de que as diferenças tecnológicas entre as nações se revertesse, paulatinamente, num predomínio dos mais ricos sobre os mais pobres, subvertendo assim toda a lógica de "comunicação em mão-dupla" apregoada pelos

defensores do direito de comunicar. A essa possibilidade, o autor sugere uma proteção às culturas nacionais contra valores importados, e lembra de uma das recomendações do *Relatório MacBride*:

O relatório final da Comissão MacBride, recomendando a progressiva implementação de medidas nacionais e internacionais que fomentarão o estabelecimento de uma ordem mundial de informação e comunicação, recomendava que se desse à cooperação internacional para o desenvolvimento das comunicações prioridade igual à dada a outros setores, e dentro de outros setores (por exemplo, saúde, agricultura, indústria, ciência, educação, etc.), eis que a informação é um recurso básico para o avanço individual e coletivo e para um completo desenvolvimento. (FISCHER, 1984: 89)

2.3 - O direito de comunicar no Brasil

Como será discutido no capítulo a seguir, apesar de abrigar alguns dispositivos que mantêm em pauta o ideal de uma comunicação mais democrática, a Constituição Brasileira, elaborada à luz de toda essa discussão gerada pela Unesco, apenas tangencia o direito à comunicação e ainda precisa de acréscimos tanto no que se refere à regulação quanto à legislação complementar que garantiria esse direito.

Na maioria dos casos, essa legislação complementar, quando existe, foi criada com o mercado em atividade, licenças e outorgas já distribuídas e por isso uma normatização mais eficiente encontra bastantes obstáculos - como no caso da radiodifusão. Nessa configuração, com interesses econômicos bem consolidados, os detentores dos meios de comunicação acabam criando ruído nas movimentações para a democratização do setor.

Com seu direito de voz reduzido pela estrutura burocrática da democracia representativa, os movimentos sociais que defendem a democratização da comunicação encontram uma dificuldade histórica de colocarem sua pauta em discussão na esfera institucionalizada. Se para que o governo aja é preciso que uma situação se torne problema político e entre na agenda governamental e isso acontece, diversas vezes, pela mobilização da opinião pública, isso se torna dificultado quando os meios de comunicação que a orientam são amplamente controlados por atores diretamente interessados na causa inversa. (BARROS & ROSSETTO, 2011: 12)

O balanço das votações na Plenária da Confecom também espelha um desejo da sociedade civil de participar mais ativamente da produção de conteúdo de mídia nacional e que o controle desses canais seja distribuído de forma mais democrática - vemos essa ambição expressa em PLs como a 417, 421, 712 e 718 (ver subcapítulo 4.4). Pesquisa recente promovida pela Fundação Perseu Abramo (FPA) também corrobora esse quadro em favor de uma comunicação mais democrática: o estudo apontou que 46% da população é favorável a uma regulamentação da mídia implantada através de “controle social”, por um “órgão ou conselho que represente a sociedade”.⁵

Colaboram para essa movimentação algumas organizações representantes da sociedade civil, como o Coletivo Intervezes, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Cris Brasil - braço nacional da Cris Internacional (Direitos da Comunicação na Sociedade de Informação, na sigla em inglês), entidade ligada à defesa do direito de comunicar - o Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (INDECS) e a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), entre outros. Conforme salienta Marcos Aurélio Nogueira, essas organizações são importantes porque ajudam a suplantar o imobilismo decorrente da burocracia existente em uma democracia representativa.

Os novos atores sociopolíticos que compõem a chamada sociedade civil organizada procuram contrabalançar a dificuldade da participação social na estrutura burocrática da democracia representativa, que acaba afastando o cidadão comum da ação civil direta. A tecnocracia do modelo liberal democrático estabelece sua operacionalidade num Estado de direito centralizado que deixa a cargo de parlamentares a tomada de decisões políticas diretamente relacionadas ao interesse público. Com a crise do paradigma do Estado, acarretada especialmente a partir da disseminação de uma cultura neoliberal antiestado, fica evidente a ideia de que a máquina burocrática é dispendiosa e ineficiente e sugere que a sociedade civil deve substituí-la. No entanto, resgatando uma perspectiva *gramsciana*, pode-se afirmar que, longe de representar uma instância antagônica ao Estado, a sociedade civil o compõe, caracterizando-se, essencialmente, como um projeto político abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode transformar a realidade. (NOGUEIRA *apud* BARROS & ROSSETTO, 2011: 12)

⁵ A pesquisa ouviu 2.400 pessoas em 120 municípios do país, entre abril e maio de 2013. Mais informações disponíveis em <http://fndc.org.br/noticias/pesquisa-aponta-que-70-dos-brasileiros-querem-regulacao-da-midia-924282/>. Data de acesso: 22/10/2013

Por sua vez, o governo também tem dado sinais de que está atento às movimentações sociais por uma comunicação mais democrática. O III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), publicado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, marcou um avanço em relação ao reconhecimento do direito à comunicação, porém, esse passo à frente poderia ter sido maior caso não fossem feitas alterações no texto para as versões posteriores. No que concerne a comunicação, a publicação de 2009 previa, em sua 22ª diretriz, a "garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos" (PNDH, 2010: 164). Em prol desse ideal, o PNDH propunha a "criação de um marco legal, nos termos do Art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão concedidos, permitidos ou autorizados" (Ibidem, 164).

Essas duas formulações foram mantidas na versão modificada pelo Decreto nº 7.177, de maio de 2010. Entretanto, após pressão de alguns setores da mídia, foi limado do Programa o item "d" dessa diretriz, que previa a elaboração de "critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações" (PNDH, 2010: 165). Também foi excluído o trecho que sugeria a criação de penalidades para o desrespeito às regras definidas para o serviço de radiodifusão.

3. Histórico de regulamentação da mídia no Brasil

Partiremos agora para um breve histórico legislativo da área de comunicação, passando pela Constituição de 1988, pelo Conselho de Comunicação Social do Senado, pela Lei 8.977/95, a chamada Lei do Cabo, e sua recente atualização promovida pela Lei nº 12.485 (Lei do SeAC) e ainda a Lei Geral de Telecomunicações.

3.1 - Constituição de 1988

Para avaliar as disposições da Constituição brasileira sobre a comunicação é preciso, primeiramente, notar como o papel do Estado em relação ao tema modificou-se no decorrer do século passado. Até então, a predominância de ideais liberais levava a maioria dos governantes a uma atuação mais organizacional, preocupada principalmente em garantir o direito privado e da livre iniciativa.

No entanto, sucessivos eventos históricos, como as Grandes Guerras Mundiais, a Revolução Russa e a Crise de 1929, puseram em evidência a necessidade de um papel mais efetivo do Estado, que garantisse a ordem econômica mas também prezasse pelo desenvolvimento social, partindo daquele caráter organizacional para outro, mais regulador. Segundo Carlo José Napolitano, a partir deste momento o Estado passa a ter maiores responsabilidades na busca do bem-estar coletivo, alterando assim a visão sobre o objetivo das constituições.

As constituições passaram a ser compreendidas, buscando-se as suas causas e a sua função social. Não se admitiam mais as constituições somente garantidoras das liberdades políticas e individuais, havia a necessidade de previsão de matérias relacionadas aos problemas sociais. Essa nova função do direito altera o conteúdo das constituições. O Estado reveste-se de natureza positiva, passando a ter atribuições no campo social. Deixa de ser um garantidor das liberdades e passa a ter funções materiais. (NAPOLITANO, 2011: 3)

Essa nova perspectiva sobre a função do Estado norteou o trabalho dos constituintes de 1988. A comunicação e o direito à informação estão vinculados, na Carta, a diversos direitos e garantias, uma atenção especial ao tema que se deve também, em parte, ao traumático período ditatorial que acabara de chegar ao fim naquela década.

Assim, é possível identificar logo no Artigo 5 da Constituição alguns itens que podem ser relacionados à comunicação, como a garantia à livre manifestação do pensamento, o direito de resposta e a livre expressão de comunicação. No título III, que trata da organização do Estado, também fica definido pelo Artigo 21 que cabe à União "explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens"⁶.

Adiante, no título VIII, que trata da ordem social, a Carta dedica um capítulo inteiro, o V, à comunicação. Diferentemente do Artigo 5, onde as determinações eram voltadas para a esfera individual, aqui o intuito é definir diretrizes gerais para o funcionamento do mercado de comunicação e a defesa do interesse público, como no §4º do Artigo 220, onde fica previsto que propagandas de tabaco ou bebidas alcoólicas estão sujeitas a restrições legais e advertências sobre os malefícios do uso de tais produtos.

A principal dificuldade para uma regulação jurídica mais eficiente do setor é que faltam leis mais específicas. Do Artigo 220 ao 224 da Carta de 1988 estão dispositivos que prescrevem princípios gerais sobre regulação, porém necessitam de legislação infraconstitucional para serem, de fato, executados. O Artigo 221, que trata da produção e programação de emissoras de televisão e rádio, preconiza, em seu inciso II, a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente, mas não há uma lei própria para por em prática essa recomendação. Essa lacuna na legislação, a propósito, é apontada por Carlo José Napolitano:

Das sete exigências constitucionais de leis regulamentadoras do capítulo da comunicação social, apenas três foram editadas: a lei 9.294/96, que regula o artigo 220, § 4º, a lei 10.610/2002, que trata da participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação e a lei 8.389/91, que criou o Conselho de Comunicação Social. (NAPOLITANO, 2011: 8)

Além da carência de leis infraconstitucionais para o capítulo V da Constituição, Napolitano também identifica uma supressão das normas criadas para a área antes da Carta de 1988. O autor cita o princípio da recepção para explicar que leis anteriores à Constituição vigente passaram a ser aplicadas mesmo com a nova ordenação jurídica, caso

⁶ O trecho citado é referente ao inciso XII, alínea a) do artigo 21º da Constituição Federal, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Data de acesso: 15/10/2013

da Lei de Imprensa (lei 5.250/67), do Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117/62) e do Decreto-lei 972/69, que previa a obrigatoriedade do diploma de jornalismo para o exercício da profissão. Com o tempo, esse conjunto de normas foi revogado integralmente ou parcialmente. A Lei de Imprensa e o Decreto-lei 972/69 foram totalmente invalidados por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto o Código de Telecomunicações perdeu parte de sua aplicabilidade a partir da criação da Lei nº 9.472, a Lei Geral de Telecomunicações, em 1997.

A despeito da discussão sobre a qualidade dessas leis, o fato é que criou-se um vazio na legislação brasileira sobre comunicação social, o que é apontado por Carlo José Napolitano.

Para se ter uma ideia dessa lacuna, em se tratando de mídia tradicional, para a imprensa escrita há apenas um parágrafo de um artigo de uma lei específica. Trata-se da lei 6.015/73, que dispõe sobre a obrigatoriedade de registrar os atos constitutivos de uma empresa jornalística em cartório de registro de pessoas jurídicas (artigo 114, parágrafo único). Em relação à radiodifusão, a única lei existente é a que dispõe sobre a participação do capital estrangeiro na propriedade de empresas, além de retalhos remanescentes do Código Brasileiro de Telecomunicações. (NAPOLITANO, 2011:10)

Em conjunto, essas ponderações sobre as normas para a comunicação social na Constituição permitem constatar uma excessiva morosidade por parte do Estado para fazer cumprir o que já está disposto desde 1988. Os ideais liberais parecem, ainda hoje, pesar na hora de organizar um setor de grande pujança econômica, que se utiliza deste poderio financeiro para alimentar um discurso contrário a qualquer forma de intervenção estatal. Como assinala Dênis de Moraes:

As corporações de mídia projetam-se, a um só tempo, como agentes discursivos, com uma proposta de coesão ideológica em torno da globalização, e como agentes econômicos proeminentes nos mercados mundiais, vendendo os próprios produtos e intensificando a visibilidade de seus anunciantes. Evidenciar esse duplo papel parece-me decisivo para entendermos a sua forte incidência na atualidade. (MORAES, 2004: 21)

De sua parte, o Estado parece satisfeito em usufruir dessa incidência do mercado de comunicação ao invés de organizá-lo. Dados do IAP (Instituto para Acompanhamento da

Publicidade) mostram que, em 2011, o Governo Federal gastou 1,6 bilhão de reais⁷ em compra de mídia pelas administrações direta e indireta, 61,5% desse valor somente na televisão. Como conclui Carlo José Napolitano, "prevalece a perspectiva econômica dos direitos relacionados à comunicação social em detrimento do seu aspecto de direito fundamental". (NAPOLITANO, 2011: 10)

3.2 - Conselho de Comunicação Social (CCS)

Instituído como órgão auxiliar do Congresso Nacional em 1991, o Conselho de Comunicação Social teve, desde então, uma trajetória de longos períodos de inatividade e pouco reflexo prático nas políticas de comunicação do país. O caráter fantasmático do Conselho, aliás, se arrasta desde sua concepção. Previsto pelo Artigo 224 da Constituição de 1988, o órgão só foi criado de fato três anos mais tarde, e sua instalação foi protelada até 2002, quando foi remontado durante a passagem do senador Ramez Tebet pela presidência do Senado Federal, funcionando até 2005, sob o comando de José Paulo Cavalcanti Filho.

A gênese do CCS também é fonte de controvérsia. A proposta original dos constituintes era de um órgão regulador, inspirado no modelo da Comissão Federal de Comunicações (FCC, na sigla em inglês) dos EUA, o que foi rechaçado à época, atrelando, então, o Conselho ao Congresso Nacional, mais especificamente ao Senado Federal.

Em meio a essas vicissitudes, os conselheiros conseguiram, em julho de 2004, aprovar o Regimento Interno definitivo do órgão, com alguns acréscimos em relação à Lei nº 8.389/1991, que regulamentara o Conselho. Além de realizar estudos, pareceres e consultoria em relação ao capítulo da Constituição dedicado à comunicação social, o CCS, nesse novo regimento, era visto como um fórum com potencial para acompanhar a evolução da tecnologia de comunicação desde 1988, e assim contribuir para novas legislações. Como pontua Renato Bigliuzzi:

Além do reconhecimento explícito da competência complementar atribuída pela Lei da TV a cabo (artigo 3º, XII), o Conselho

⁷ Os dados referentes à pesquisa foram retirados de matéria do *site* Meio&Mensagem, disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2012/07/24/Governo-investe-R-2-8-bi-em-midia-e-patrocinius.html>. Data de acesso: 20/10/2013.

proclama-se competente para emitir recomendações, pareceres e estudos também sobre acordos internacionais (artigo 3º, XIII). Mais importante, a percepção rapidamente difundida de que o capítulo sobre a comunicação social tornara-se velho face ao rápido desenvolvimento tecnológico estimulou a inclusão de cláusulas que reconhecem a necessidade de atualizar sua competência. No regimento, muito além da radiodifusão, da imprensa ou da televisão a cabo, o Conselho tornou-se competente para estudar "todos os demais meios de comunicação social, especialmente aqueles surgidos posteriormente à Constituição Federal de 1988" (artigo 3º, XV)⁸ (BIGLIAZZI, 2007: 45)

Todavia, esse papel proeminente nas discussões sobre comunicação, que aproximaria o Conselho daquele ideal defendido pelos constituintes, não se confirmou. Embora em 2012 o CCS tenha voltado a operar oficialmente sob a presidência de Dom Orani João Tempesta, arcebispo do Rio de Janeiro, a contribuição deste colegiado é praticamente nula.

Dividido em cinco comissões temáticas (marco regulatório; tecnologia da informação e comunicação; conteúdos em meios em comunicação; liberdade de expressão e participação social; e publicidade e propaganda), o colegiado, até outubro de 2013⁹, ainda tentava definir de quais pautas cada comissão deveria cuidar - pelo regimento, as reuniões ordinárias do CCS acontecem na primeira segunda-feira de cada mês.

Dentro deste mesmo período, os membros do Conselho reuniram-se sete vezes, e produziram nove pareceres sobre os seguintes temas: Empresa Brasil de Comunicação (EBC); direito de realização de biografias no Brasil; proposta de alteração do regimento interno do CCS (duas ocorrências); atribuições da Ancine (Agência Nacional do Cinema); federalização de crimes contra jornalistas; Lei do Serviço de Acesso Condicionado, nº 12.485/2011 (duas ocorrências); direito de respostas a matérias publicadas em veículos de comunicação social¹⁰. Afora a relevância dos temas, o Conselho prescinde de voz ativa

⁸ Os artigos mencionados pelo autor referem-se ao Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social, que pode ser encontrado em <http://www.senado.leg.br/comissoes/CCS/Documentos/RegIntConsCSS.pdf>. Data de acesso: 02/11/2013.

⁹ Uma amostra da produção dos conselheiros no mês de outubro está disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/07/conselho-de-comunicacao-define-distribuicao-de-projetos-por-temas>. Data de acesso: 03/11/2013.

¹⁰ Todos os pareceres emitidos pelo CCS em 2013 estão disponíveis em <http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/publicacoes.asp?p=1391f18059111f741659e6ce4cc53a2f>. Data de acesso: 03/11/2013.

nessas discussões. Essa passividade pode ser percebida ao analisarmos as tratativas sobre o marco civil da internet, um dos assuntos mais palpantes do momento e que passa ao largo do CCS, sendo capitaneado diretamente pela Câmara dos Deputados.

Um diagnóstico possível sobre a causa dessa atuação pouco expressiva do Conselho é fornecido por Bigliuzzi. Ele identifica uma mudança no ambiente que fomentara a ideia do CCS no programa constitucional, um anacronismo que isolou a Constituição do contexto constituinte e desvirtuou o propósito do órgão.

O Conselho não pode se tornar competente para exercer o papel de protagonista porque o programa que fundamentaria sua atuação imaginada - um programa que poderia ser chamado de "regulação do conteúdo da indústria das comunicações" - começou a ser abortado ainda durante a Constituinte e foi lentamente desativado após o encerramento da Assembleia. (BIGLIAZZI, 2007: 56)

Some-se a isso o fato de muitos parlamentares serem donos de concessões de rádio e TV, portanto partes interessadas em gerar um ambiente que obstrua a ação do Conselho de Comunicação. Segundo dados publicados em 2011 pelo portal *Congresso em Foco*, 56 deputados e senadores com mandatos vigentes naquele ano eram sócios ou possuíam parentes no comando de emissoras de rádio e televisão¹¹.

Há outras características do Conselho que podem ser apontadas como pontos vulneráveis para uma atuação mais relevante. O prazo do mandato de cada membro do colegiado é de apenas dois anos, um período curto para consolidar estudos e pareceres mais relevantes sobre as áreas de interesse do órgão, levando em conta que as reuniões ordinárias acontecem apenas uma vez por mês.

Além disso, a própria composição do CCS lhe atribui um perfil pró-indústria. Segundo o regimento do Conselho, ele deve ser formado por: I) um representante das empresas de rádio; II) um representante das empresas de televisão; III) um representante das empresas de imprensa escrita; IV) um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; V) um representante da categoria profissional dos jornalistas; VI) um representante da categoria profissional dos radialistas; VII) um representante da categoria profissional dos artistas; VIII) um representante das categorias profissionais de

¹¹ A matéria que contém as informações citadas pode ser lida em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/confira-a-lista-de-parlamentares-donos-de-radio-e-tv/>. Data de acesso: 16/11/2013.

cinema e vídeo; IX) cinco membros representantes da sociedade civil. Este quadro sugere uma maior representatividade das empresas de mídia em relação à sociedade civil, tendo em vista que os nomes são sugeridos pelas entidades representativas de cada setor à Mesa do Congresso Nacional. Essa distorção é observada por Bigliuzzi:

O Conselho fornece à indústria representação em um fórum que integra o Estado (mesmo que seja o Poder Legislativo) e que, na prática, pouca participação tem nas decisões estratégicas de criação ou modificação de políticas públicas. Em sua insignificância prática, o Conselho se tornou uma evidência da situação contraditória em que se encontra a radiodifusão: conta com uma legislação que disponibiliza ao Estado mecanismos de intervenção regulatória, mas que ao mesmo tempo resguarda a indústria sob a proteção da liberdade de iniciativa e da liberdade de expressão. Por outro lado, permite que a indústria não só tenha assento dentro de um Conselho inserido em um dos poderes do Estado, mas como também a predominância em suas decisões. (BIGLIAZZI, 2007: 58)

Neste cenário de tantas idas e vindas, o CCS, cuja diretriz fundamental era teorizar e propor políticas para o setor de mídia no Brasil, teve uma contribuição insuficiente nesta seara. Sua agenda, que inclui a criação do Marco Regulatório Brasileiro, está defasada e se apresenta como um enorme desafio à nova gestão do órgão.

3.3 - Lei do cabo

A primeira legislação dedicada aos serviços de TV a cabo no Brasil foi promulgada no dia 6 de janeiro de 1995. A Lei nº 8.977/1995, conhecida como Lei do Cabo, regulamentou o funcionamento de canais privados no sistema de televisão por assinatura e também os canais básicos de utilização gratuita, incluindo aí os canais comunitários, legislativos, universitários e educativo-culturais.

Embora a Lei 8.997 tenha sido criada em 1995, a TV a cabo já era discutida no Brasil há algum tempo. Como informa Suzy dos Santos, "este processo iniciou-se em 1975, quando foi estabelecida a primeira minuta de projeto para este fim" (SANTOS, 1997: 100). Com alguma demora, as discussões voltaram à tona em 1989, quando alguns empresários já tiravam proveito da falta de legislação específica para explorar essa modalidade de transmissão, ainda que de maneira incipiente. Naquele ano, foi publicada pela Secretaria Nacional de Comunicações do Ministério da Infraestrutura a Portaria

250/89, que permitiu a emissão de outorgas para utilização desta tecnologia. O Poder Legislativo não participou desta primeira distribuição de permissões, o que gerou um quadro de completa desregulação.

De acordo com Suzy dos Santos, a situação começou a mudar de figura em 1991, com a intervenção do Congresso.

Em meados de 1991, a distribuição de concessões foi interrompida, a pedido do Congresso, depois da minuta de portaria publicada no Diário Oficial, que pretendia a transformação da DISTV em Serviço Especial de TV a cabo e abria, pela primeira vez, a discussão sobre a regulamentação de serviços de telecomunicação. Enquanto não houve a aprovação de uma nova lei, as concessões já distribuídas tiveram a sua comercialização livre - a preços que variavam de 30 mil dólares, no interior, a 550 mil dólares, nas capitais (FOLHA DE S. PAULO, 1994), já que não existia outra forma de implantação neste ínterim. (SANTOS, 1997: 100)

O modelo indulgente de concessões para a cabodifusão não passou despercebido por grupos organizados da sociedade civil. Desde a década de 70, o Movimento Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação, originado no meio universitário, vinha contribuindo para as discussões acerca da implementação desta nova forma de transmissão, e acabou sendo decisivo para a legislação criada duas décadas depois. Formatado então como um Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), esse movimento participou de maneira inédita da elaboração da Lei 8.997, contrapondo os interesses comerciais das empresas inseridas nesse mercado.

Em audiência pública realizada em 2 de julho de 1991, com a participação do setor empresarial, de representantes da Secretaria Nacional de Comunicações e do FNDC, foi iniciado um debate a respeito da regulação da TV a cabo. A principal crítica do Fórum em relação às intenções do governo para a nova lei era entender essa transmissão como um serviço especial de telecomunicações, não aberto à correspondência pública.

Segundo Murilo César Ramos, essa postura era vista como nociva pelo FNDC:

Para o Fórum, esta era uma anomalia conceitual, já que a caracterização não levava em conta os enormes impactos econômicos, políticos e culturais que a TV a Cabo produzia, ao competir com a radiodifusão convencional, apresentando, portanto, características nítidas de recepção pública de um serviço de telecomunicações. A segunda tese do Fórum decorria desta primeira: como se tratava de um serviço com características

similares à da radiodifusão, sua regulamentação teria que passar pelo Congresso Nacional, na forma de uma lei, e não resultar de uma simples, e frágil, portaria (RAMOS, 1998: 6)

Provocado a contribuir de forma mais contundente para a elaboração da lei destinada a TV a cabo, o FNDC publicou em setembro daquele ano um documento intitulado "Proposta de bases para a regulamentação do serviço de cabodifusão"¹², onde postulava um modelo de implantação do sistema a cabo baseado nos conceitos de "controle social, desestatização e reprivatização". Resumidamente, estes preceitos espelhavam o reconhecimento do caráter privado deste novo meio de comunicação - afinal, ele seria operacionalizado por empresas particulares -, no entanto, os membros do Fórum preconizavam a necessidade de conceber o novo sistema como fonte de interesse público, algo que fora negligenciado na radiodifusão. Para isso, o FNDC pedia uma participação ampla da sociedade civil nesse processo de regulamentação, pois seria ela a consumidora daquele serviço.

As propostas encaminhadas pelo Fórum resultaram no projeto de Lei nº 2.120, apresentado pelo deputado Tilden Santiago (PT-MG) em 1991. O PL tramitou na Câmara Federal em 1994 e, com substitutivo, teve sua redação final aprovada e sancionada em 1995, como mencionado anteriormente¹³.

Em grande parte, os ideais levantados pelo FNDC foram contemplados pela Lei do Cabo. O Artigo 3, por exemplo, declara que "o serviço de TV a cabo é destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país". Mais adiante, no parágrafo primeiro do Artigo 4, é dito que o serviço de TV a cabo e a política prescrita no caput "serão orientados pelas noções de Rede Única, Rede Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das

¹² O documento está disponível em

<http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/DANIEL/Conselho+de+Comunicacao/Proposta+de+bases+para+a+Regulamentacao+do+Servico+de+Cabodifusao.pdf>. Data de acesso: 06/11/2013

¹³ Um histórico da regulação da TV a cabo no Brasil, com informações sobre o PL do deputado Tilden Santiago, pode ser visto em http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialtvassinatura/pagina_4.asp. Data de acesso: 07/11/2013

concessionárias de telecomunicações", de novo em consonância o Fórum¹⁴. Em contraste a essas conquistas, a noção de um controle público da rede através de um Conselho de Comunicação Social do Senado não teve êxito.

3.4 - Lei Geral de Telecomunicações

O primeiro passo para discutir a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sancionada no dia 16 de julho de 1997, é apreender os resultados da Emenda Constitucional de nº 8, publicada em 15 de agosto de 1995.

A emenda deu nova redação ao Artigo 21 da Constituição, alterando seu inciso XI e a alínea "a" do inciso XII. O primeiro efeito dessas alterações foi quebrar o monopólio estatal sobre os serviços de telecomunicações, admitindo-se a participação de empresas privadas nesse mercado. O segundo impacto, esse expresso de maneira tácita no texto, é a separação da radiodifusão dos demais serviços de telecomunicações. Em virtude disso, a radiodifusão brasileira tem como principal norma legal o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que completou 51 anos em agosto de 2013.

O processo que levaria à publicação da LGT também incluiu a Lei Mínima de Comunicações (nº 9.295, de 16 de julho de 1996), que permitiu a outorga de novas concessões no setor de Serviço Móvel Celular (SMC), e, previamente, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que versava sobre as concessões de serviço público em geral. Em conjunto, essas normas eram classificadas pelo governo como uma flexibilização da atuação do Estado nas telecomunicações, o que é encarado por Ramos como um eufemismo para "indicar que o Estado iria manter, de algum modo, presença na operação das empresas de telecomunicações." (RAMOS, 2005b: 18)

Em 1996, o Ministério das Comunicações publicou uma "Exposição de Motivos ao Projeto de Lei de Reforma das Telecomunicações"¹⁵, onde eram dadas algumas razões para a criação do que viria a ser a LGT. Resumidamente, o documento ressalta que a nova legislação tem o intuito de catalisar a reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, que naquela altura tinha dificuldades em atender uma demanda em expansão. O

¹⁴ Os trechos da Lei 9.997 mencionados neste artigo podem ser lidos em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18977.htm. Data de acesso: 07/11/2013.

¹⁵ A íntegra do documento está disponível em <http://goo.gl/tt64Cs>. Data de acesso: 19/11/2013.

Ministério aponta também para uma falha no atendimento às classes mais pobres da população, citando que "mais de 80% dos terminais residenciais concentram-se nas famílias das classes 'A' e 'B'"(MINICOM, 1996: 7).

Segundo a publicação, o diagnóstico para esse quadro passava pelo baixo nível de investimento das empresas sob controle estatal.

Essa situação é resultado da incapacidade de manutenção, pelas empresas sob controle acionário estatal, do nível necessário de investimentos ao longo do tempo, o que fez com que a taxa de crescimento da planta oscilasse aleatoriamente e fosse insuficiente para, pelo menos, igualar-se à do crescimento da demanda, e mais insuficiente ainda para proporcionar o atendimento à demanda reprimida. (MINICOM, 1996: 7)

Tomando como ponto de partida, entre outros fatores, as motivações expostas acima, a nova lei especificou, logo em seu Artigo 1, que o Estado deixasse de ser o provedor dos serviços de telecomunicações e assumisse o papel de regulador da área, missão que ficou a cargo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada pela mesma legislação. A LGT também autorizou o Poder Executivo a dar início ao processo de desestatização¹⁶ da *holding* Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), que controlava as várias prestadoras estatais de serviços de telefonia.

Em análise feita logo após a promulgação da Lei Geral, César Bolaño observa na criação da Anatel uma postura incomum na tradição normativa do país:

De acordo com o projeto, o governo parece apostar todas as suas fichas na criação do órgão regulador independente, algo inusitado na tradição legislativa brasileira, como forma de manter a soberania do estado nacional frente ao mercado e ao capital estrangeiro. Sabemos que a criação de órgãos independentes do gênero é uma necessidade imposta pelos processos de privatização e de abertura à concorrência. (BOLAÑO, 1998: 3)

Comentando o mesmo fenômeno alguns anos mais tarde, Murilo César Ramos vê na criação de agências reguladoras um "viés antigoverno que traz consigo um igualmente nocivo viés antipolítica". (RAMOS, 2005b: 21). O autor se refere ao caráter de "autarquia

¹⁶ A Telebrás foi privatizada no dia 29 de julho de 1998, em leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

especial" conferido à Anatel, o que aumenta sua autonomia em comparação com autarquias convencionais, definidas pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Daí o abuso retórico na Lei Geral de Telecomunicações do conceito de independência. Não se tratava de uma questão administrativa e financeira – para o que havia ainda o recurso adicional do contrato de gestão - e, sim, uma questão essencialmente política. Era preciso isolar o novo ente administrativo – definido artificialmente como “autarquia especial” da política, como se esta fosse um mal em si. Era preciso adornar o novo ente, a ‘agência’, de uma mística, ou, como prefiro, de uma mítica técnica, atrelando-o a um ‘Estado’ supostamente neutro, asséptico, imutável, livrando-o da contaminação política pelos governos partidários, ideológicos e conjunturais. Por isso, a autonomia administrativa, financeira e patrimonial do regime autárquico clássico não era suficiente; ela teria que ser ‘especialmente’ complementada pela ‘independência política’, na forma de um colegiado em tese impermeável às alternâncias do poder executivo, características essenciais das democracias. (RAMOS, 2005b: 24)

No que tange a participação do capital estrangeiro neste mercado, a LGT previa, no parágrafo único de seu Artigo 18, que caberia ao Poder Executivo, "levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações." Essa disposição foi regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 2.617¹⁷, de 5 de junho de 1998, que retirou qualquer tipo de limitação às empresas estrangeiras na exploração dos serviços de telecomunicações, desde que as mesmas fossem "constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País." ¹⁸

¹⁷ O decreto pode ser lido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2617.htm. Data de acesso: 20/11/2013.

¹⁸ O trecho citado refere-se ao Artigo 1 do Decreto nº 2.617, publicado no dia 5 de junho de 1998 e disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2617.htm. Data de acesso: 19/11/2013

3.5 - PL-29 e o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC)

Proposto pelo deputado em 2007, o Projeto de Lei 29 (PL-29) surgiu como uma tentativa de incluir as empresas de telecomunicação no mercado de distribuição de TV a cabo. No decorrer das discussões, entretanto, ganhou mais robustez, e passou a incluir uma política de regulamentação mais abrangente para a cabodifusão - chamada agora de Serviço de Acesso Condicionado - e estímulo à produção nacional de audiovisual.

A PL-29, que iria resultar na Lei do SeAC (Lei nº 12.485), promulgada em setembro de 2011, propunha regras mais específicas para quatro etapas da operação de TVs por assinatura: produção, programação, empacotamento e distribuição¹⁹, resultando em uma desconstrução desta estrutura. Partindo deste entendimento, o texto, entre outros pontos, propunha uma divisão de tarefas entre Anatel e Ancine; a primeira fica responsável por fiscalizar a distribuição, enquanto a segunda monitora o conteúdo.

Conforme apontou Marcos Dantas em artigo publicado pela Associação Brasileira da Propriedade Intelectual dos Jornalistas Profissionais, em 2009:

Essa política favorece a democratização do acesso, pelos dois lados, pelo lado da produção e pelo lado do usuário. Pelo lado da produção porque, ao quebrar a verticalização da cadeia produtiva, e estabelecer cotas para a produção e para canais independentes, cria condições para que mais produtores e programadores, sobretudo independentes, possam também entrar no mercado. Pelo lado do usuário porque, ao permitir a entrada de novos jogadores na infraestrutura, estimula a concorrência e logo a queda nos preços das assinaturas.²⁰

Orientada por esses princípios, a Lei do SeAC revogou os quatro capítulos iniciais da lei de 1995, um total de 22 artigos. Entre as novas definições apresentadas, a que funcionou como nome popular da norma foi a do Serviço de Acesso Condicionado, entendido como "serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado

¹⁹ As definições citadas aludem ao Artigo 2 do texto final da PL-29, disponível em <http://i.teletime.com.br/arqs/Outro/19241.pdf>. Data de acesso: 08/11/2013

²⁰ A íntegra do artigo está disponível em http://www.autor.org.br/noticia_detalhe.php?id_noticia=566. Data de acesso: 08/11/2013

à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes"²¹, isso sem restringir os meios de distribuição, diferença fundamental para a legislação anterior.

Ainda é cedo para mesurar de maneira eficiente os impactos dessa nova política de comunicação, mas alguns números preliminares denotam uma ampliação do acesso à TV por assinatura após a inserção das teles no mercado. De acordo com números da Anatel, o Brasil passou de 9,7 milhões de assinantes desse tipo de serviço em 2010 para 16,9 milhões no primeiro semestre de 2013, um crescimento anual de aproximadamente 30%. A Ancine também divulgou um levantamento que aponta um aumento de 100,6% de programação nacional nos canais por assinatura, após a entrada em vigor de dispositivos de fomento à produção nacional pela Lei nº 12.485²².

²¹ O trecho refere-se ao inciso XXIII do Artigo 2 da Lei 12.485, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm#art37. Data de acesso: 09/11/2013.

²² Os dados foram retirados de matéria publicada pelo Portal TeleSintese: <http://www.telesintese.com.br/index.php/plantao/24078-debate-marcara-os-dois-anos-da-nova-lei-da-tv-por-assinatura>. Data de acesso: 10/11/2013.

4. A Conferência Nacional de Comunicação

A 1ª Conferência Nacional de Comunicação foi oficialmente criada pelo Governo Federal no dia 16 de abril de 2009, com a publicação do Decreto Convocatório. Neste documento, ficou estabelecida a estrutura do encontro, cujo objetivo era discutir os rumos da comunicação no país com a participação de três segmentos intimamente relacionados a esse processo: o Poder Público, a Sociedade Civil Não Empresarial e a Sociedade Civil Empresarial²³.

Dado este arranjo, foi publicada no dia 2 de setembro de 2009 a Portaria 667 do Ministério das Comunicações, que continha o Regimento Interno da 1ª Confecom. Esse documento previa que a Conferência seria realizada em três instâncias diversas. A primeira delas, de caráter preparatório, incluiu os encontros municipais, intermunicipais, livres e virtuais (em âmbito nacional); esta foi seguida por reuniões com perfil eletivo, nas esferas estadual e distrital, que precederam a conferência nacional.

O Regulamento Interno da Confecom definiu também os eixos temáticos que norteariam os rumos das discussões. O primeiro, Eixo I, tratou da produção de conteúdo, o que engloba temas como conteúdo nacional, produção independente, produção regional, garantia de distribuição, incentivos, tributação, financiamento e fiscalização. Sob a égide do Eixo II, chamado meios de distribuição, estavam assuntos como televisão aberta, rádios e TVs comunitárias, internet, telecomunicações, banda larga, TV por assinatura, cinema, mídia impressa e mercado editorial. Encerrando as proposições de debate, o Eixo III teve como tema Cidadania: Direitos e Deveres. Neste campo, foram discutidas as seguintes matérias: democratização da comunicação, participação social na comunicação, liberdade de expressão, soberania nacional, inclusão social, desenvolvimento sustentável e classificação indicativa. Os tópicos presentes neste três eixos foram distribuídos por 15 grupos de trabalhos (GTs), que, juntos, contribuíram para a elaboração de propostas vinculadas ao tema da conferência: "Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na Era Digital".

Ao todo, 1.800 delegados participaram da 1ª Confecom, realizada no Centro de Convenções Ulysses Guimarães entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2009, em Brasília.

²³ A Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) e a Associação Nacional dos Jornais (ANJ) optaram por não participar da Conferência.

Nestes quatro dias de trabalho, foram aprovadas 633²⁴ propostas. A partir destas proposições, os participantes visavam a atingir os dois objetivos específicos da Confecom, assim listados em seu Regimento Interno²⁵:

I - elaborar o relatório final que proponha princípios, diretrizes e recomendações para a formulação e implementação de políticas públicas de comunicação; e

II - propor mecanismos para efetivar a participação social no âmbito da comunicação.

Vale ressaltar que, como qualquer outra conferência, a 1ª Confecom não teve caráter deliberativo, ou seja, as resoluções ali alcançadas não foram implementadas automaticamente. O encontro, contudo, constituiu importante passo para o debate sobre o futuro das comunicações no país, mantendo em pauta a necessidade de democratização tanto do acesso à informação quanto de sua produção.

4.1 - Etapas preliminares e preparatórias

As fases preliminares da Confecom serviram para mobilizar os setores envolvidos no debate da comunicação no país e ampliar a oportunidade de proposições, através das reuniões municipais, intermunicipais, livres e virtuais. Depois, seguiram-se as reuniões estaduais e distritais, que elegeriam os delegados para a etapa nacional.

Para ilustrar a dinâmica desses eventos, será tomada por referência aqui a conferência estadual do Rio de Janeiro, que aconteceu entre os dias 30 de outubro e 1º de novembro de 2009. Nesses dias, estiveram presentes aos encontros 494 pessoas, 173 da Sociedade Civil Empresarial, 269 da Sociedade Civil e 38 do Poder Público, somados a mais 14 observadores. Vinte e quatro organizações apresentaram, cada uma, um caderno

²⁴ O número consta no Caderno da Confecom, mas alguns autores divergem desse cálculo. Em Marcos Dantas (2010) a contagem é de 647 teses aprovada no geral, 583 nos GTs e 64 na Plenária. Em Venício de Lima (2012), coloca-se o número entre 633, 641 e 665 (p.235).

²⁵ O Regimento Interno da Confecom está disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Comunicacao/regimento_1_conferencia_comunicacao_1.pdf. Data de acesso: 03/10/2013.

próprio de propostas. Devido a um atraso²⁶ na votação do regimento interno da reunião, essas teses entregues pelos diversos entes não foram debatidas, apenas apresentadas aos participantes.

Dentre todas as sugestões expostas nas reuniões, 332 foram aprovadas e seguiram para a etapa nacional. A pauta de maior relevância, conforme destacado pelo caderno da 1ª Confecom, foi aquela que sugeria o fim da cobrança de direitos autorais feita pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD) às rádios comunitárias, que representam 44% das estações de rádio do país, segundo dados do Ministério da Comunicação de maio de 2009.

4.2 - Etapa nacional

A responsabilidade de planejar e executar a etapa derradeira da Confecom ficou a cargo da Comissão Organizadora Nacional (CON), formada por 26 membros (ver Anexo I) instituídos pela Portaria de nº 185 do Ministério das Comunicações, em 20 de abril de 2009, quando o responsável pela pasta era o ministro Hélio Costa.

Embora o documento previsse a participação de empresários, governo e sociedade civil não empresarial nesta comissão, algumas das partes interessadas criticaram a composição da mesma, apontando distorção na distribuição das vagas. O Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social –, por exemplo, argumentou que as entidades da sociedade civil não vinculadas ao setor empresarial foram preteridas. A Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), o Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB (Lapcom), e a Articulação Mulher & Mídia (AMM) também queixaram-se da Portaria, citando ainda que o governo não consultou a Comissão Nacional Pró-Conferência (CNPC) - movimento civil criado para mobilizar o debate sobre a comunicação no país - antes de definir a formação da CON.²⁷

²⁶ O atraso é relatado em artigo disponível em http://www.wirelessbrasil.org/wirelessbr/secoes/primeira_confecom/2009/nov_01.html. Data de acesso: 10/10/2013.

²⁷ A íntegra das críticas à Comissão Organizadora Nacional da Confecom pode ser vista em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4902. Data de acesso: 04/10/2013.

Todas as decisões tomadas pela CON foram definidas através do voto de seus titulares, considerando sempre a maioria dos presentes. A comissão - assim como aconteceu na Plenária da Confecom - adotou o modelo de deliberação qualificada, ou seja: toda matéria em discussão que fosse indicada como "sensível" por metade de um dos segmentos presentes precisaria, necessariamente, de 60% dos votos mais um para ser aprovada. Pelo menos um voto de cada setor também fazia-se indispensável nesses casos.

Além dos titulares, a CON também teve o apoio de três subcomissões designadas pela Portaria 185. Eram elas a subcomissão de infraestrutura e logística, metodologia e sistematização e divulgação, essenciais para a operacionalização das atividades referentes à Confecom. Para finalizar a estrutura montada para a comissão organizadora do evento, é preciso citar a Coordenação Executiva, composta por servidores indicados pelo ministro das Comunicações e com atribuições como: organizar a pauta de reuniões da CON, implementar as deliberações da comissão, auxiliar na sistematização de relatórios das etapas estaduais e distrital, entre outros.

Toda a estrutura montada para organizar a fase nacional da Confecom precisou ser acionada na hora de sistematizar as mais de 6 mil propostas provenientes das conferências estaduais de todo Brasil. Como esse total de proposições superou a expectativa dos organizadores, foi criado um Sistema de Cadastro e Gerenciamento de Propostas, pelo qual a comissão organizadora de cada estado pôde cadastrar as teses de suas respectivas reuniões. Ao fim deste processo, 6.119 propostas estavam registradas no sistema da Confecom.

Com esse número em mãos, os membros da CON elaboraram diretrizes para separar as proposições em grupos distintos. Como algumas tratavam de temas correlatos ou até do mesmo assunto, ficaram estabelecidas as seguintes classes de propostas: as inéditas, que só aparecem uma vez; as convergentes, consideradas assim por terem o mesmo objetivo; as propostas locais, fora da área de atuação do governo federal; e, por fim, as propostas prejudicadas, que foram alocadas fora do eixo temático ao qual pertenciam.

Montado o critério de organização, iniciou-se um processo minucioso de sistematização das proposições que, após duas revisões, ganharam um código "BR", cujo propósito era o de habilitar a proposta para a reunião nacional. Depois dessa validação, todas as teses foram agrupadas por temas, o que deu origem aos 15 Grupos de Trabalho (GTs) da Confecom (ver Anexo II).

4.3 - Como funcionavam as votações

O ponto de partida para a apreciação das propostas na etapa nacional da Confecom foram as deliberações internas dos 15 GTs instituídos. Nessa fase, as proposições poderiam ser aprovadas por unanimidade entre os integrantes dos grupos ou com votação superior a 80%. Nesses dois casos, as proposições eram consideradas aprovadas em definitivo, sem necessidade de passar pela Plenária. Caso as moções tivessem uma taxa de aprovação inferior a 30% dos votos dentro do GT, eram sumariamente descartadas. Do montante de proposições com aprovação acima de 30% mas abaixo dos 80% necessários para a homologação, cada GT poderia enviar dez à Plenária, quatro delas escolhidas por membros da Sociedade Civil, quatro pela Sociedade Civil Empresarial e outras duas por representantes do Poder Público.

Após esse trâmite inicial, os relatores de cada GT repassaram para a equipe de sistematização da Conferência o levantamento com o status de cada moção analisada. Todas elas receberam, então, um novo código para facilitar a indexação nos cadernos de propostas. Apesar dessa nova codificação, a origem e trajetória de todas as proposições continuaram disponíveis no sistema interno da Confecom.

Vale lembrar, neste ponto, que a empresa contratada pelo Ministério das Comunicações para sistematizar todas as informações da Conferência, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), foi alvo de críticas após o término das atividades. Alguns participantes reclamaram que propostas aprovadas nas etapas preliminares não constavam na instância nacional ou tinham seu texto modificado; além disso, durante os debates em Brasília, o mecanismo de homologação das propostas funcionou com muita lentidão, o que criou incertezas sobre quais proposições teriam ou não sido aprovadas. O vice-presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) à época, Walter Ceneviva, chegou a afirmar que os erros da FGV "comprometeram gravemente não apenas a legitimidade como a qualidade das discussões na Conferência".²⁸

Os 1.800 delegados que participaram da Plenária Final da Conferência Nacional de Comunicação pertenciam a quatro categorias diferentes. Além daqueles eleitos nos estados

²⁸ O relato das críticas à FGV foi retirado de matéria do Congresso em Foco, que pode ser acessada em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/confecom-teve-problemas-de-comunicacoes/>. Data de acesso: 04/10/2013.

e no Distrito Federal, também compuseram a reunião os delegados natos (membros titulares e suplentes da CON), os delegados por indicação e os do Poder Público (servidores ou funcionários designados até o limite de 154 componentes). Essa distribuição foi orientada pela proporção de 20% de representantes do Poder Público, 40% da Sociedade Civil Empresarial e 40% da Sociedade Civil - o número de delegados também foi proporcional à representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. Por fim, integraram a Confecom os observadores, que tinham direito a voz nas discussões, mas não puderam votar.

As proposições apreciadas nessa instância da Conferência tiveram seis destinos possíveis: elas poderiam ser aprovadas por aclamação entre os presentes na Plenária; aprovadas por maioria simples; aprovadas com nova redação; não aprovadas; poderiam não ser aprovadas em regime de votação especial por serem taxadas como "questão sensível", ou não apreciadas por falta de tempo.

Ao fim das reuniões, 29 propostas não foram apreciadas por falta de tempo hábil, e outras 15 foram rejeitadas - duas por aclamação e 13 por não atingirem a aprovação necessária na votação especial. O GT 12 foi aquele com o maior número de proposições sequer discutidas, oito no total; seguiu-se a ele os GTs 8 e 10, com seis propostas não analisadas cada; o GT 11, que teve cinco moções deixadas de fora da Plenária; e o GT 13, com quatro propostas não apreciadas. Quanto às proposições rejeitadas em Plenária, os recordistas foram os GTs 6, 7 e 9, com três cada um; os GTs 3 e 11 tiveram, cada qual, duas propostas reprovadas; e os GTs 1 e 4 não conseguiram aprovar uma moção cada.

4.4 - As votações na Plenária

Conforme mencionado anteriormente, cada GT poderia enviar à Plenária dez de suas propostas com aprovação interna inferior a 80% e superior a 30%, prerrogativa que municaria as discussões finais da Confecom com 150 proposições a serem apreciadas. Esse número, entretanto, não foi atingido, levando em conta que nem todos os grupos encaminharam o número máximo de moções. O GT 15, por exemplo, cujos temas contemplavam respeito e promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial e de gênero, entre outros, aprovou por consenso 118 de suas propostas, e não levou nenhuma à Plenária - mesmo caso do GT 12, que aprovou 65 proposições consensualmente. Devido a

essa participação tímida de alguns GTs, apenas 108 propostas chegaram à última assembleia da Confecom.

Abaixo, um balanço dessas propostas encaminhadas por cada GT²⁹.

4.4.1 - GT 1: Produção independente, regional e garantia de distribuição

Este grupo levou, no total, dez proposições à Plenária - apenas uma delas reprovada como "questão sensível". Contudo, é possível identificar semelhanças entre algumas das propostas.

A PL 711 pede a criação de uma lei que "garanta a veiculação de conteúdos nacionais e regionais, com produção independente, nos meios de comunicação eletrônicos", em conformidade com o disposto no Capítulo V da Constituição Federal de 1988. O mesmo GT também encaminhou e aprovou a PL 714, cuja demanda é que "as mídias radiotelevisivas, jornais, revistas e cinema devem contemplar a produção e os conteúdos locais e regionais". As duas propostas, vindas de conferências regionais distintas, corroboram a ideia de que há uma vontade comum, em várias regiões do país, de maior participação na produção de conteúdo, desejo atendido em parte pela Lei do SeAC.

O mesmo fenômeno é verificado em outras duas moções do GT 1. A PL 745 sugere o desenvolvimento de políticas "para a criação de núcleos comunitários de comunicação", enquanto a PL 717, também aprovada, preconiza a criação de "um sistema público de distribuição de conteúdos produzidos pelas redes de comunicação e cultura".

Uma moção importante do GT 1, a PL 712, propunha a "criação de Conselhos de Comunicação nos âmbitos federal, estaduais e municipais". A proposta deve ser sublinhada pois marca um primeiro passo para a regulação do setor de comunicação, tendo em vista que estariam entre as atribuições do Conselho "a regulação de conteúdo, políticas de concessões, mecanismos de distribuição, dentre outras".

As demais proposições aprovadas em Plenárias pelo GT 1 foram a PL 715, cujo intuito era "apoiar e incentivar a produção independente no Brasil, por meio de editais e fundos setoriais de apoio e investimento"; a PL 716, que pedia a veiculação de "conteúdos

²⁹ As propostas citadas neste artigo podem ser lidas, na íntegra, no Caderno da Confecom, disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Comunicacao/relatorio_deliberacoes_1_conferencia_comunicacao.pdf. Data de acesso: 04/10/2013.

de caráter educativo, cultural, informativo e ambiental de países latino-americanos" nos meios de comunicação; a PL 718, com o objetivo de "criar um mecanismo formal que garanta a distribuição dos conteúdos brasileiros, locais e regionais"; e a PL 720, que visava "estimular a produção de conteúdo nacional nas diversas mídias e suportes".

A única proposta apontada como "questão sensível" e não aprovada neste grupo "exigia que os canais de TV tanto abertos quanto fechados obedecessem à Constituição, estabelecendo cotas de 10% para atendimento a finalidades educativas e culturais e 30% para a programação regional" (DANTAS, 2010b: 5).

4.4.2 - GT 2: Incentivos e fiscalização

Após aprovar internamente 37 propostas, o GT 2 levou à Plenária sete proposições, duas delas ratificadas por maioria simples e outras cinco por aclamação.

Entre as pautas levadas ao debate por esse grupo estava a PL 182, que pedia "criação de programas educativos para jovens que abordem os direitos das mulheres e coíbam a violência de gênero".

No texto da PL 185 lê-se que o intuito é "incentivar a inovação de programas de não ficção em telejornais, documentários, programas de entrevistas e nas TVs públicas". Outra PL do grupo, a 187, dispõe sobre a necessidade de o governo incentivar personalidades famosas a fazer "gratuitamente propagandas contra o consumo de álcool e outras substâncias reconhecidas como drogas".

No campo da fiscalização, o GT contribuiu com três propostas. A PL 193 cobrava um mecanismo de vigilância com "controle social e participação popular", que acompanharia todo o processo de produção de conteúdo, desde o financiamento até o cumprimento de percentuais educativos na programação. Nessa mesma linha, a PL 199 cobra "ações punitivas para emissoras de rádio e TV que veiculem conteúdos que desvalorizem, depreciem ou estigmatizem crianças e minorias historicamente discriminadas". Espelhando uma demanda mais específica, a PL 203 sugeria uma "política de fiscalização que não criminalize as rádios comunitárias".

Por fim, o GT 2 homologou em Plenária a PL 196, que continha a exigência de auditoria do "Poder Público em todos os meios de comunicação privados que tenham recebido recurso público" e que não estejam obedecendo as disposições constitucionais

sobre programas educativos e culturais. A proposição sugere que canais pegos nessa infração não recebam mais verbas públicas e não tenham suas concessões renovadas.

4.4.3 - GT 3: Financiamento, órgãos reguladores, marco legal e regulatório

Das 89 teses debatidas pelo GT 3, 19 foram aprovadas internamente - 16 delas consensualmente - e outras oito foram levadas à Plenária. Destas, quatro passaram por aclamação, duas foram reescritas e outras duas reprovadas pelo mecanismo de "questão sensível".

No tema financiamento, este grupo propôs o investimento de dinheiro público e privado na "educação profissional que vise à universalização do conhecimento tecnológico específico para produção de conteúdo nas diversas mídias" (PL 171). O GT também aprovou a PL 217, que propõe a "criação, em cada nível federativo, de um órgão responsável pelo sistema público de comunicação". Esse órgão seria responsável pela "elaboração, pactuação e execução de políticas públicas na área de comunicação".

O grupo teve ainda quatro contribuições para a seara do marco legal e regulatório. A PL 306 sugeria uma regulação específica que atenda "a singularidade da natureza do trabalho temporário e esporádico dos trabalhadores autônomos de produção de conteúdo". Em sua análise da Confecom, Marcos Dantas defende que a "tese atende sobretudo aos interesses das empresas que empregam em grande quantidade profissionais na condição de Pessoa Jurídica" (DANTAS, 2010b: 7). A PL 317 destina-se especificamente ao mercado editorial, sugerindo a criação de "leis de incentivo fiscal e políticas públicas que produza livros de conteúdo científico, jornalístico ou com temáticas relacionadas aos segmentos historicamente mais discriminados". Note-se aqui a presença do termo "segmentos historicamente discriminados", colocando em relevo o caráter social da Conferência.

A proposição seguinte aprovada pelo grupo, a PL 345, evidencia como foi forte o jogo político nos debates promovidos em Plenária, o que muitas vezes levava uma tese a ser reprovada em um GT enquanto outra muito similar era homologada por outro. Em seu texto, a proposta cobra que "os prestadores de serviço que transmitem conteúdos audiovisuais (...) devem implementar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas previstas na Constituição, devendo reservar no mínimo duas horas semanalmente a cada uma delas". A tese ainda vai além, trazendo à pauta a ideia de que na TV por

assinatura "deve-se garantir que 50% dos canais de todos os pacotes sejam nacionais". O teor da moção é bastante parecido com aquela do GT 1, que demandava cotas de 10% para atendimento a finalidades educativas e culturais e 30% para a programação regional. Esta última, entretanto, fora reprovada como questão sensível, enquanto a PL 345 passou incólume pela discussão.

O objetivo da PL 375, última aprovada pelo GT 3, era propor a "criação de um código de ética do jornalismo brasileiro como um dos mecanismos de controle público e social visando a garantir a qualidade de informação veiculada pelos meios de comunicação". Diferentemente de códigos já existentes, como o da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), este seria utilizado para regulamentar penalidades a serem impostas em casos de transgressões comprovadas por parte dos veículos.

4.4.4 - GT 4: Aspectos federativos, propriedade intelectual e conteúdo nacional

O GT 4 foi mais um grupo que não exerceu o direito de levar até dez proposições à Plenária. Foram seis, cinco delas aprovadas por aclamação e uma rejeitada como "questão sensível". Esta última, a PL 440, defendia "cotas crescentes" em canais abertos e fechados para as animações produzidas no Brasil.

A primeira das teses do GT 4 aprovadas na assembleia final da Confecom foi a PL 357, cujo teor destoa um pouco do conjunto de propostas levadas à discussão. Nela, preconiza-se uma integração interministerial para a criação de uma campanha de "comunicação e informação social em saúde do trabalhador".

No quesito propriedade intelectual, o grupo passou a PL 401, que demanda a distribuição de "bens culturais financiados integralmente com recursos públicos utilizando licenças e formatos livres que não têm direitos autorais"; a PL 444, cujo intento é descodificar qualquer "conteúdo oferecido por serviço de radiodifusão digital de som e de som e imagem"; e a PL 761, defendendo que o conteúdo produzido por jornalistas e radialistas não pode ser vendido por seus respectivos veículos sem prévia autorização e remuneração dos autores. Em relação a essa última proposta, surpreende que tenha escapado aos olhos dos representantes da Sociedade Civil Empresarial, pois tal medida poderia engessar a produção e comercialização de conteúdo por parte de veículos de comunicação, especialmente no caso das agências de notícias.

O GT também homologou a PL 451, exigindo que "a dublagem para exibição no Brasil seja feita no Brasil, por empresas brasileiras".

4.4.5 - GT 5: Rádios e TVs comunitárias

Responsável por discutir dois dos temas mais controversos na pauta da Confecom, o GT 5 aprovou apenas oito proposições preliminarmente, por consenso - número mais baixo entre os GTs. Outras 11 teses passaram com aprovação superior a 80%, e quatro foram levadas à Plenária, onde todas foram ratificadas.

Uma das teses aprovadas na assembleia foi a PL 751, que pedia a revogação da Norma 13/07-VER-97 pela Anatel. A norma em questão proíbe as rádios comunitárias de veicularem mídias institucionais, um empecilho à viabilidade econômica destes canais. O grupo também aprovou a PL 788, uma espécie de anistia geral para as rádios comunitárias. No texto, além do fim da criminalização das rádios sem outorga, exigia-se "anistia dos processados e condenados e criação de mecanismo para reparação das emissoras penalizadas".

Ainda na seara das rádios comunitárias, a PL 822 pedia maior tolerância quanto ao limite da potência de transmissão dos emissores situados em localidades isoladas, levando em conta as "características da comunidade, das condições técnicas do local e de outras especificidades". Em suma, a intenção é flexibilizar as regras para livrar alguns veículos comunitários do rótulo de "rádios piratas", uma estigmatização comum no país. O GT também aprovou mais uma das várias formas de fomento debatidas na Confecom, a PL 820, cujo intento era "estimular a criação de redes locais e regionais de rádios públicas, estatais e comunitárias".

4.4.6 - GT 6: Banda larga e telecomunicações

O foco das discussões no GT 6 foi o acesso à internet banda larga no Brasil. Internamente, o grupo aprovou 40 propostas por consenso, e mandou outras sete à Plenária, onde quatro delas passaram por aclamação e outras três foram vetadas.

Entre as proposições ratificadas na assembleia, destaca-se aqui a PL 421, que coloca o acesso à internet banda larga como "um direito fundamental a ser garantido pelo

Estado, que deve instituir uma política de tarifas que torne viável o acesso residencial a toda população, garantindo a gratuidade do serviço sempre que necessário".

Na esteira da PL 421, o GT 6 também conseguiu aprovar a PL 417, que prescreve a "criação do serviço de banda larga a ser prestado em regime público, por meio de diversas tecnologias, com metas de universalização do acesso, metas de qualidade, controle de tarifas e garantia de continuidade". Complementares, as duas teses abrem caminho para uma política nacional de comunicação mais abrangente, comprometida com a universalização do acesso. O modelo a ser adotado para atingir esse fim, entretanto, foi motivo de desacordo entre os integrantes da Conferência, como pontua Marcos Dantas:

Aqui, testemunhou-se muito claro e acirradamente um conflito entre os empresários, especialmente os da Telebrasil, e os trabalhadores liderados pela CUT. Sabendo-se que o futuro das telecomunicações se apoia na banda larga e que o governo Lula vem dando contornos finais a um plano nacional para disseminar essa infraestrutura no país, plano este que, inclusive, prevê a reativação da Telebrás³⁰, está-se diante de uma disputa que, de fato, vai modelar a evolução do sistema (capitalista) de comunicações brasileiro. (DANTAS, 2010b: 9)

Outras duas proposições aprovadas pelo grupo foram as PLs 436 e 434. A primeira funciona como um apêndice às duas anteriores, preconizando a garantia da banda larga "com velocidade e qualidade, assegurando condições aos requisitos para a acessibilidade". Já a PL 434 tem como demanda o "aperfeiçoamento de cálculo de tarifas de telecomunicações com vistas à disponibilização de serviços a preços acessíveis às populações de baixa renda e rural".

4.4.7 - GT 7: TV por assinatura, TV aberta, cinema, responsabilidade editorial, mídia impressa e mercado editorial

Com apenas 13 proposições aprovadas previamente, o GT 7 foi aquele com menor entendimento interno entre todos da Confecom. Como consequência dessa dispersão de interesses, o grupo levou as dez teses às quais tinha direito à Plenária; conseguiu aprovar

³⁰ O decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, criou o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). A Telebrás foi instituída como gestora do programa, destinado a massificar os serviços de banda larga no Brasil.

sete, três delas com nova redação. Das três propostas reprovadas, duas caíram pelo recurso de "questão sensível" e outra foi vetada por aclamação.

Duas das teses levadas à Plenária tinham como tema as TVs por assinatura. A primeira delas, a PL 2, defendia que a universalização do sistema depende de "um novo plano de outorgas", mesmo espírito da PL 16, que pedia em seu texto uma "política de massificação da televisão por assinatura. A última, no entanto, recomendava que a TV por assinatura fosse tratada como "um único serviço, e não mais como diferentes serviços regulamentados conforme a tecnologia de transmissão", mas preservando alguns dispositivos da Lei do Cabo (Nº 8.977/95), como o "conceito de rede única e pública e os canais de acesso público". Para a TV aberta, o grupo aprovou a PL 5, que pede novas regras para as redes de rádio e televisão, a fim de "estabelecer limites na afiliação entre emissoras" e assim evitar a criação de grandes conglomerados de mídia.

A PL 10, vinculada ao cinema, propõe a criação de "uma empresa pública de fomento à distribuição de obras audiovisuais brasileiras", além de incentivar a "criação de distribuidoras brasileiras e independentes".

O grupo também colaborou com a PL 14, que propunha a "inclusão de 'cláusula de consciência' aos profissionais de comunicação na regulamentação da nova lei de imprensa". Destinada à mídia impressa, foi igualmente aprovada a PL 20, outra a pedir fomento federal, desta vez para a universalização do acesso a jornais, revistas e livros. Por último, passou a PL 28, cujo objetivo é levar os Correios a oferecer "tarifas diferenciadas de serviço para as pequenas empresas de comunicação e que crie uma operação para romper o atual monopólio existente no setor de distribuição de periódicos".

4.4.8 - GT 8: Sistema de outorgas

O grupo foi um dos mais afetados pelo escassez de tempo para avaliação das propostas na Confecom: das nove proposições enviadas à Plenária, apenas três foram votadas - e aprovadas, duas com novo texto e uma por aclamação. Nas reuniões internas, o GT homologou 25 propostas, todas por consenso.

Uma pauta importante trazida pelo GT 8 foi a PL 47, que propunha a proibição de sublocação de espaço na grade de programação das outorgas públicas de radiodifusão, prática comum em canais abertos de televisão. No texto da tese, os proponentes pediam

que o Executivo Federal "provoque o Judiciário" a cancelar concessões de canais que subloquem qualquer parte de suas respectivas programações. O GT conseguiu aprovar também a PL 79, cujo objetivo era estabelecer parâmetros mais exigentes para a cessão de outorgas e renovação das mesmas.

Igualmente aprovada na Plenária, a PL 105 exigia mais rigor com outorgas "nas quais se identifiquem irregularidades", situação na qual as concessões seriam revistas e possivelmente cassadas, respeitando-se o direito de defesa dos radiodifusores.

4.4.9 - GT 9: Financiamento, sistemas público, privado e estatal

Após aprovar 35 teses internamente, o grupo enviou mais dez para a Plenária. Lá, três foram rejeitadas por serem classificadas como "questões sensíveis", enquanto as outras sete passaram por aclamação.

No rol das proposições que tiveram êxito na assembleia final estava a PL 8, cujo intento era "fortalecer os meios de comunicação não comerciais, por meio de revisão da legislação vigente". A tese não difere muito de outras apresentadas pelos demais GTs - em especial do GT 8 - ao reivindicar revisão de "fontes de financiamento e pilares da programação", com o relevante adendo aludindo à "legislação vigente" a ser examinada. A PL 9 sugeria a viabilização de canais analógicos, "sobretudo em centros urbanos onde há grande congestionamento, propiciando a prestação de serviço de radiodifusão pelo sistema público".

Voltando ao grupo de teses de fomento, a PL 22 pedia a criação de "um conselho de Gestão dos Fundos de Fomento à Radiodifusão Pública", assim como dos "Conselhos Nacional e Estadual de Comunicação Pública", que seriam responsáveis por definir e acompanhar a distribuição do dinheiro. A proposta seguinte, PL 23, visava a assegurar a existência de "canais públicos criados pela Lei do Cabo" na TV aberta digital³¹.

Na área de financiamento, o GT aprovou a PL 17. Com o mesmo teor da PL 22, essa proposta preconizava a criação do Fundo Nacional e Estadual de Comunicação Pública, porém com maior detalhamento quanto à viabilização econômica destas

³¹ Segundo o Ministério das Comunicações, o sinal digital será implementado gradualmente entre 2015 e 2018 <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2013/07/transicao-para-sinal-de-tv-analogico-para-digital-no-pais-sera-mais-rapida>. Data de acesso: 05/10/2013

instituições. Entre outras orientações, a tese sugeria que a verba para a criação dos órgãos viesse do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) e de "impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão", isentando as TVs de até 29 polegadas.

A PL 19 cobrava a universalização das estruturas de telefonia fixa e móvel, através da utilização de recursos do Fust (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações).

4.4.10 - GT 10: Marco legal e regulatório

Apenas duas teses do GT 10 foram avaliadas na Plenária; as outras seis não foram votadas por falta de tempo. Antes disso, o grupo, com a incumbência de tratar de tema espinhoso no país, aprovou 11 propostas por aclamação e outras 16 com mais de 80% dos votos.

As proposições levadas pelo grupo à Plenária passaram por aclamação. Ambas, coincidentemente, pediam a regulação de artigos da Constituição de 1988. A PL 360 demandava a regulamentação do Artigo 220, que proíbe a formação de monopólios e oligopólios, através de "mecanismos para evitar a concentração horizontal e vertical". Em complemento, a PL 361 recomendava a regulação do Artigo 223 da Constituição Federal, que prevê a observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. As políticas sugeridas pelo grupo funcionam como obstáculo à concentração da mídia nos termos definidos por Dênis de Moraes, para quem este fenômeno "consolidou-se no vácuo aberto pela liberalização desenfreada, pela insuficiência de marcos regulatórios e pela deliberada omissão dos poderes públicos e de organismos multilaterais" (MORAES, 2004: 29).

4.4.11 - GT 11: Democratização da comunicação

Mais um grupo prejudicado pela falta de tempo para deliberações na Plenária, o GT 11 aprovou apenas uma proposta na última assembleia da Confecom, e outras duas foram vetadas - uma por aclamação e outra por "questão sensível". Cinco teses do GT deixaram de ser avaliadas.

A proposição ratificada pelo grupo em Plenária foi a PL 1, cujo texto ressaltava a necessidade de "democratizar o acesso à internet, por meio da criação e da ampliação de telecentros e acesso qualificado" em diversos pontos, como as escolas da rede pública de ensino, bibliotecas e espaços comunitários.

4.4.12 - GT 13: Aspectos federativos, marco legal e regulatório e órgãos reguladores³²

Apesar do tempo exíguo, que impediu a avaliação de quatro teses do grupo, o GT 13 teve três propostas apreciadas em Plenária: uma aprovada com nova redação, uma por maioria simples e a derradeira por aclamação. Nas reuniões internas, o grupo aprovava 25 moções.

A PL 121 traz à tona uma pauta importante e que ainda não havia sido debatida na Plenária. Ela propõe proibir que políticos exerçam "a função de comunicador em qualquer concessão pública de comunicação durante o exercício do mandato", prática comum por todo o país e especialmente em regiões mais carentes, onde ajuda a perpetuar figuras políticas que remetem ao coronelismo. No amplo conjunto de temas contidos na categoria "Marco Legal e Regulatório", o GT aprovou a PL 123, que propunha uma alteração na Lei 10.610/2002, que limita a 30% a participação de estrangeiros nas empresas do ramo da comunicação. A intenção do grupo era diminuir para 10% esse percentual.

Também foi aprovada a PL 117, que instava a reativação imediata do Conselho de Comunicação Social do Senado, então desativado desde 2006. De fato, o CCS foi reativado em 2012, presidido por Dom Orani João Tempesta, indicado pelo presidente do Senado, José Sarney. Apesar disso, as ações do órgão têm sido bastante tímidas.

4.4.13 - GT 14: Inclusão social, direito à comunicação e fiscalização

As reuniões internas do grupo aprovaram 32 propostas, e outras seis passaram pela Plenária. Cinco delas foram ratificadas por aclamação, e uma teve seu texto alterado.

Entre as propostas da categoria "Inclusão Social" estava a PL 294, cujo objetivo era "garantir que todas as escolas tenham laboratório de informática, rádio e TV atualizados".

³² O GT 12 aprovou 65 propostas internamente, mas não teve tempo de colocar nenhuma tese em pauta na Plenária. Caso similar ao do GT 15, que sequer enviou proposições para a assembleia final.

No mesmo conjunto, a PL 314 pede o "estabelecimento de política pública visando à universalização, à melhoria da qualidade e ao aumento da transparência de serviços do Estado para o cidadão", resultado que seria obtido através o avanço das Tecnologias de informação e comunicação (TICs). Curiosamente, a PL 226, alocada no setor "direito à comunicação", pede a implementação do governo eletrônico nos municípios, basicamente a mesma reivindicação da PL 314.

O GT aprovou também a PL 305, que pede espaço gratuito nas emissoras de rádio e TV para pronunciamentos oficiais e matérias de interesse público; a PL 316, que tem a ampla - e forçosamente vaga - meta de levar o governo federal a adotar "medidas de estímulo à concorrência, à pluralidade e à capacidade de produção de empresas e entidades, para ampliação e diversificação do mercado".

A PL 289, última aprovada pelo grupo, pede uma agência reguladora para cuidar dos canais abertos de rádio e TV, remetendo a interesses semelhantes das PLs 217 e 712.

4.5 - Comentário sobre a Conferência

A análise dos debates promovidos pela Confecom evidencia o forte embate de interesses presente na discussão sobre regulação de mídia no Brasil.

Mesmo com o caráter apenas consultivo da Conferência, as propostas que sugeriam qualquer alteração mais substancial na ordenação do mercado eram logo vistas como ameaças pelos grupos afetados, e não raro tinham seus textos alterados ou caíam no mecanismo de questão sensível, cuja existência só reforça a tensão contida neste tema.

Ainda nas fases preliminares do evento, a Abert, em conjunto com outros grupos empresariais, divulgou nota³³ para explicar seu desligamento da Comissão Organizadora da Confecom ressaltando que "por definição, as entidades empresariais têm como premissa a defesa dos preceitos constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de expressão, do direito à informação e da legalidade", preceitos que, segundo os signatários da nota, não estariam sendo considerados na redação do Regimento Interno da Conferência e em seu texto-base. Apesar da motivação oficial, a postura do empresariado dissidente no decorrer das discussões deixou claro que a discordância era com a abertura do debate em

³³ O texto pode ser lido, na íntegra, em <http://www.telesintese.com.br/index.php/plantao/73-plantao-2009/plantao-2009/11811-confecom-a-integra-da-nota-dos-empresarios>. Data de acesso: 10/10/2013.

si, e não a alegada disparidade de diretrizes. Ademais, outras entidades como a Abrafix (Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado) e a Abra (Associação Brasileira de Radiodifusores) participaram de todo o processo, deixando claro as discordâncias entre as empresas implicadas no setor. Como salienta Venício de Lima:

A 1ª Confecom é a realização de uma reivindicação histórica dos movimentos sociais e constitui um avanço democrático com o qual os grupos privados de mídia, atores historicamente dominantes no setor, não souberam lidar. Apesar de interessar a todos os atores um marco regulatório atualizado para as comunicações, os empresários privados parecem acreditar que as políticas públicas continuarão sendo indefinidamente estabelecidas com a exclusão da cidadania. Não só porque, de outra forma, seus interesses correriam riscos, mas também porque não estão acostumados a negociar com a sociedade civil, a levar em conta o interesse público que se manifesta de forma organizada e, sobretudo, democrática. (LIMA, 2012: 231)

Essa rejeição às discussões sobre regulação da mídia também é evidenciada ao se observar o histórico de legislações já existentes, como foi exposto no capítulo anterior. Em tempo, vale sublinhar que aqui a regulação é entendida como:

Medidas estatais, tanto legislativas como administrativas, que visam controlar e ou influenciar os comportamentos "dos agentes socioeconômicos, tendo em vista orientá-los em direções desejáveis e evitar efeitos lesivos aos interesses socialmente legítimos. (NAPOLITANO, 2011: 6)

O panorama de desregulação na radiodifusão do país foi ressaltado pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em uma série de três estudos sobre o sistema midiático brasileiro. Na publicação, a organização internacional pontua que o livre fluxo de informações é pilar essencial para o fortalecimento de qualquer democracia, e regular o mercado ajuda a fortalecer a liberdade de expressão. No primeiro artigo da série, intitulado *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa para as melhores práticas para os atores-chave brasileiros*, os autores do texto são ainda mais enfáticos ao sugerir a criação de uma entidade reguladora para o setor.

Acreditamos que haja uma oportunidade para o Brasil simplificar este labirinto e introduzir uma única autoridade reguladora independente, nos limites da Constituição Federal. Esta autoridade cobriria todas as funções de regulação pertinentes à radiodifusão, exceto a aprovação final de licenças que, segundo a Constituição, é prerrogativa do Congresso. Recomendamos que, com o passar do tempo, também essa regra seja mudada, pois entendemos que deixar nas mãos do Legislativo o poder de outorgar concessões é uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos. (MENDEL, Toby & SALOMON, Eve, 2011a: 19)

Tratada com frieza pelos principais veículos de imprensa, que viam na conferência apenas a "ameaça" do controle social da mídia, a Confecom representou um grande avanço principalmente para a sociedade civil não empresarial, que, como classifica Venício de Lima, era vista como um "não-ator" na formulação de políticas públicas para as comunicações. Com o bloco empresarial em conflito, esses representantes "conseguiram aprovar suas propostas mais importantes, enquanto os empresários acabaram por perder muitas definições que serão forçadas a serem concluídas no futuro, fora de um cenário tão propício para o seu debate como um evento das proporções da Confecom". (ZAMBON & CARVALHO, 2010: 12).

5. CONCLUSÃO

A primeira Confecom é um acontecimento, em si, muito significativo para as comunicações no Brasil. Ter reunido representantes de todos os setores interessados na discussão de políticas para a área é um fato notável, pois, mesmo com o boicote de parte do empresariado, reforçou-se a necessidade premente de um marco regulatório para o país.

Todo o trâmite até a assembleia nacional envolveu negociações políticas tensas e difusas, um reflexo dos diferentes interesses dos atores sociais envolvidos na questão. A análise das votações na Plenária ajuda a compreender esse quadro: muitas vezes, um grupo conseguia aprovar determinada proposta e outro, com tese similar, via-se rejeitado pelo mecanismo de questão sensível. Ou então, duas moções praticamente idênticas eram aprovadas, sem formarem uma única proposição, para deixar claro que diferentes setores estavam em busca dos mesmos objetivos.

Naturalmente, quase quatro anos após a Conferência, esperava-se mais do que a reabertura dos debates em prol de uma comunicação mais democrática. Nesse período, o governo não publicou nenhuma consulta pública de projeto de lei para um novo marco regulatório da área de comunicação, como era aguardado, mas as mesmas entidades que representaram a sociedade civil não empresarial na Confecom já tomaram a iniciativa nessa questão. Uma campanha, chamada *Para Expressar a Liberdade – Uma Nova Lei para Um Novo Tempo*, reúne várias diretrizes aprovadas na Confecom em um único Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

A mobilização é vital para que mais resultados sejam extraídos do esforço político feito há quatro anos. Em artigo publicado em 2010, Venício de Lima já alertava que "sem pressão da sociedade organizada que luta pelo reconhecimento do direito à comunicação, nem o Executivo, nem o Legislativo respeitarão o resultado da Confecom" (LIMA, 2012: 235). É esse arrefecimento do debate que o Projeto de Lei por uma Mídia Democrática quer evitar.

Em outros países, temos exemplos de que uma sociedade civil mobilizada consegue manter políticas públicas de comunicação na pauta dos governantes. Na Inglaterra, o Conselho Assessor da Rainha conseguiu driblar a pressão dos grandes grupos de mídia britânicos e aprovou um novo órgão regulador e outro ouvidor da imprensa, ambos com mais poderes em relação aos órgãos predecessores. Em caso de violação do código de

imprensa, os veículos podem ser multados em mais de um milhão de dólares³⁴. Aqui do lado, na América do Sul, a Suprema Corte da Argentina considerou legal a Nova *Ley de Medios*³⁵, que combate, entre outros pontos, a concentração de mídia. A nova legislação, é claro, foi contestada judicialmente até a última instância pelo Grupo Clarín, maior conglomerado de mídia daquele país.

No Brasil, apesar da morosidade para reverter as teses aprovadas na Confecom em uma nova legislação, verificou-se avanços nos últimos anos. Em 2007, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o país deu um passo importante em direção à complementaridade entre os sistemas de radiodifusão, como preconiza a Constituição de 1988. A Lei do SeAC, discutida no segundo capítulo deste trabalho, também atendeu a uma demanda relevante dos produtores de conteúdos regionais, agora com mais uma plataforma para a divulgação de seus trabalhos.

É inegável que torna-se mais difícil conscientizar parcelas maiores da população sobre a relevância da luta pelo direito à comunicação quando a grande mídia, propositalmente, insiste em considerar a própria discussão do tema como uma ameaça à liberdade de expressão. Esse tipo de postura ficou clara na cobertura feita à época da Confecom, como ressalta Venício de Lima no livro *Políticas de Comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. Nessa publicação, o autor lembra que, no Jornal Nacional, toda nota sobre a conferência era sempre encerrada com uma ressalva sobre propostas que supostamente atentariam contra a "liberdade de expressão, o direito à informação e a livre iniciativa" (p.229).

Fruto da luta histórica de movimentos sociais em prol de uma mídia mais democrática, a Confecom aprovou bandeiras defendidas há décadas por esses grupos, porém é preciso avançar e transformar essas conquistas em resultados práticos através de legislação. Somente desta maneira o estímulo criado pela Conferência para regulamentar as comunicações no Brasil não será esmaecido pelo tempo.

³⁴ A notícia pode ser lida em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Inglaterra-aprova-novo-sistema-regulador-da-imprensa/12/29399>. Data de acesso: 19/11/2013.

³⁵ O artigo sobre a *Ley de Medios* está disponível em <http://correiodobrasil.com.br/destaque-do-dia/ley-de-medios-argentina-e-considerada-constitucional-pela-suprema-corte/658221/>. Data de acesso: 19/11/2013.

6. BIBLIOGRAFIA

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de & ROSSETTO, Graça Penha Nascimento. "Direito à Comunicação como valor da democracia: teoria e debate histórico". XI Congresso Luso Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

BIGLIAZZI, Renato. *A constituição domada: democracia e o conselho de comunicação social*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BOLAÑO, César. "A reforma das telecomunicações do governo FHC". In *Revista Universidade e Sociedade*, nº 15, fevereiro de 1998.

BRIGGS, Asa & BURKE, Peter. *Uma história social da mídia*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2006.

CONFECOM. Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Publicação do Ministério das Comunicações. Conteúdo: FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas. Edição: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, junho de 2010.

CONFECOM. Documento de referência da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Ministério das Comunicações, Brasília, 2009.

DANTAS, Marcos. "Mudanças estruturais nas comunicações públicas". In *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, nº 3, 2010a.

DANTAS, Marcos. "Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar". Rio de Janeiro: Compós, 2010b. Disponível em: <http://www.compos.org.br/biblioteca>.

FISCHER, Desmond. *O direito de comunicar*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

LIMA, Venício A. de. *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo, Publisher Brasil, 2012.

LINS, Bernardo F. E. "Conselho de comunicação social: motivação, objetivos e atuação". Estudo publicado pela Câmara dos Deputados em setembro de 2012.

MENDEL, Toby & SALOMON, Eve. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Série Debates CI, nº 7 Fevereiro. Brasília: UNESCO, 2011a.

MENDEL, Toby & SALOMON, Eve. *Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão*. Série Debates CI, nº 8 Fevereiro. Brasília: UNESCO, 2011b.

MINICOM. *Exposição de Motivos ao Projeto de Lei de Reforma das Telecomunicações*. Brasília, DF, 12/12/96.

MORAES, Dênis de. "A lógica da mídia no sistema de poder mundial". In *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VI, nº 2, Maio – Agosto de 2004.

NAPOLITANO, Carlo José. "A regulação jurídica da comunicação social na constituição de 1988". XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife, 2 a 6 de setembro de 2011.

PUDDEPHATT, Andrew. *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão*. Série Debates CI, nº 9 Fevereiro. Brasília: UNESCO, 2011.

RAMOS, Murilo César. "Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público". *Intexto*. Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, julho/dezembro 1998.

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, 2005a.

RAMOS, Murilo César. "Agências Reguladoras: a reconciliação com a política". In *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VII, nº 5, Maio a Agosto de 2005b.

SANTOS, Suzy dos. "Implantação da TV a cabo pelo Brasil". In *Revista Brasileira de Comunicação*, São Paulo, Vol. XX, nº 1, pág 99-111, janeiro/junho de 1997.

UNESCO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro, Ed. Da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ZAMBON, Pedro Santoro & CARVALHO, Juliano Maurício de. "Confecom: processo decisório e ação dos grupos de mídia - GT3 – Indústrias Midiáticas". 3º Encontro Ulepicc, Universidade Federal do Sergipe, 20 a 22 de outubro de 2010.

7. ANEXOS

Anexo I - Composição da Comissão Organizadora da 1ª Confecom

- Poder Público

- 1 - Casa Civil da Presidência da República
- 2 - Ministério das Comunicações
- 3 - Ministério da Ciência e Tecnologia
- 4 - Ministério da Cultura
- 5 - Ministério da Educação
- 6 - Ministério da Justiça
- 7 - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
- 8 - Secretaria-Geral da Presidência da República
- 9 - Senado Federal
- 10 - Câmara dos Deputados

- Sociedade Civil

- 11 - ABCCOM - Associação Brasileira de Canais Comunitários
- 12 - ABEPEC - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
- 13 - ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- 14 - ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores
- 15 - ABRAÇO - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
- 16 - ABRANET - Associação Brasileira de Provedores Internet
- 17 - ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura
- 18 - ADJORI BRASIL - Associação dos Jornais e revistas do interior do brasil
- 19 - ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas
- 20 - ANJ - Associação Nacional de Jornais
- 21 - CUT - Central Única dos Trabalhadores
- 22 - FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
- 23 - FITERT - Federação Interestadual dos Trabalhadores de Empresas de Radiodifusão e Televisão

24 - FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

25 - INTERVOZES - Coletivo Brasil de Comunicação Social

26 - TELEBRASIL - Associação Brasileira de Telecomunicações

Anexo II - Grupos de Trabalho da Confecom

Eixo temático 1: Produção de Conteúdo

GT 1 – produção independente; produção regional; e garantia de distribuição.

GT 2 – incentivos; e fiscalização.

GT 3 – financiamento; competição; tributação; órgãos reguladores; marco legal e regulatório.

GT 4 – conteúdo nacional; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; aspectos federativos.

GT 5 – rádio; rádios e TVs comunitárias.

Eixo temático 2: Meios de distribuição

GT 6 – internet; telecomunicações; banda larga; infraestrutura.

GT 7 – televisão aberta; TV por assinatura; cinema; multiprogramação; mídia impressa; mercado editorial; responsabilidade editorial; publicidade.

GT 8 – sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo.

GT 9 – sistemas público, privado e estatal; tributação; financiamento; competição.

GT 10 – temas: órgãos reguladores; aspectos federativos; administração do espectro; normas e padrões; marco legal e regulatório.

Eixo temático 3: Cidadania: Direitos e Deveres

GT 11 – democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão.

GT 12 – soberania nacional; desenvolvimento sustentável; educação para a mídia; acesso à cultura e à educação.

GT 13 – classificação indicativa; órgãos reguladores; aspectos federativos; marco legal e regulatório.

GT 14 – inclusão social; direito à comunicação; fiscalização.

GT 15 – respeito e promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes.