



POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008¹

Lara Haje²

Sayonara Leal³

Fernando O. Paulino⁴

Universidade de Brasília, Brasília, DF

RESUMO

Este trabalho discute dois eventos recentes no quadro das políticas de comunicação no Brasil: a tramitação dos projetos de lei de convergência tecnologia e os movimentos pró-Conferência Nacional de Comunicação. Nos dois casos, analisamos as intervenções da sociedade civil, ancorada no preceito da democracia participativa, cujo princípio é a consideração do cidadão como ator político fundamental ao qual interessa todo e qualquer processo de deliberação sobre a gestão da coisa pública. Realizamos pesquisa de campo com aplicação de métodos qualitativos (observação participante, análise documental) para obter os resultados da presente investigação.

PALAVRAS-CHAVE: sociedade civil, políticas de comunicação, democracia participativa.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho descreve e analisa movimentos políticos pela democratização das Comunicações⁵ no Brasil, no período de janeiro de 2007 a junho de 2008, a partir de manifestações da sociedade civil. Por sociedade civil entendemos a instância independente do Estado e do mercado, a base de atuação das associações, sindicatos, comunidades e organizações livres, não estatais e não econômicas, ancoradas nas estruturas de comunicação da esfera pública, na qual o comportamento reflexivo do cidadão se constrói e se reproduz. As ações em torno do processo de debate e formulação de políticas de comunicação encontram ampla ressonância nesse espaço. Essas políticas (públicas) podem ser definidas como um amplo arsenal de medidas elaboradas pelo poder público competente com a finalidade de afinar o sistema de Comunicações em relação aos direitos e demandas da sociedade civil. Esta pode ser

¹ Trabalho apresentado no NP Políticas e Estratégias de Comunicação do VIII Nupecom – Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Pesquisadora do Laboratório de Políticas em Comunicação da UnB. Mestre em Comunicação pela UnB e analista da ECCO – Estudos e Consultoria em Comunicações.

³ Pesquisadora do LapCom- UnB. Doutora em Sociologia e professora da FAC-UnB.

⁴ Pesquisador do LapCom-UnB. Doutor em Comunicação e professor da FAC-UnB e do Instituto de Ensino Superior de Brasília – IESB.

⁵ Comunicações, nos termos de Murilo César Ramos (2000), são um campo convergente das telecomunicações, da Comunicação Social e mais recentemente, das redes de informática.



simplesmente alvo e espectadora das políticas, como pode protagonizar junto com os agentes públicos o processo de sua elaboração. Nosso objeto de estudo são as manifestações discursivas de entidades da sociedade civil em dois momentos marcantes para o quadro de políticas de comunicação nos país, no biênio 2007-2008: os projetos de lei (PLs) de convergência tecnológica (PL 29/07 e apensados) que tramitam na esfera parlamentar e a atual organização da Conferência Nacional de Comunicação (CNC).

Este texto foi desenvolvido a partir de dois procedimentos metodológicos fundamentais: a) observação participante, a partir do acompanhamento de reuniões e audiências públicas nas comissões temáticas no Congresso Nacional, no período de fevereiro de 2007 a junho de 2008, por meio da qual foi possível mapear os atores participantes desses dois eventos; b) análise qualitativa de conteúdo, nos termos de Flick (2004), dos projetos de leis de convergência tecnológica e dos documentos e manifestos referentes à CNC. Nosso recorte analítico baseia-se em categorias provenientes da teoria da democracia participativa, notadamente, nas perspectivas de autores como Arendt, Habermas, Pateman e Boaventura Santos, que partem da crítica das limitações da democracia representativa e apontam modelos combinados de política: dialógico (ARENDR, 2002), deliberativo (HABERMAS, 2002) e participativo (SANTOS, 2005 e PATEMAN, 1992). Os debates públicos sobre os PL 29 e os movimentos pela CNC referenciam-se na democratização do atual modelo de comunicações brasileiro. A partir desses dois recursos metodológicos foi possível observar a inserção do discurso da sociedade civil nos espaços públicos onde circularam opiniões e debates sobre os contornos de uma nova lei de TV por assinatura e a pertinência da realização de uma conferência nacional para discutir os velhos dilemas e recentes acontecimentos que impactam os setores de radiodifusão, telecomunicações e mídia impressa no país.

Este artigo está organizado em três partes, além desta introdução. Inicialmente, apresentaremos um breve debate sobre democracia participativa e seus desdobramentos para democratização das comunicações no Brasil. Em seguida, nos debruçamos sobre a análise de processos em curso de discussão normativa e política sobre a reforma do marco regulatório das Comunicações no Brasil frente o cenário de convergência tecnológica, tomando como parâmetro o debate sobre a nova lei de TV por assinatura e sobre a Conferência Nacional de Comunicação, como fórum legítimo para um debate qualificado sobre as políticas de comunicação para o país. Por fim, apresentamos uma análise dos movimentos pela democratização das comunicações no Brasil realizados



pela sociedade civil, tendo como parâmetro sua atuação afetiva nesses dois processos (PL 29 e CNC).

2. Democratização das Comunicações no Brasil: um longo caminho

Um dos grandes temas do Estado contemporâneo é a ampliação da democracia frente à tendência de “democratização da democracia”. As raízes de tal disposição estão nos dilemas do modelo liberal de democracia representativa cuja operacionalidade, como forma de governo, está fundamentada em um Estado de direito burocrático, ente centralizador do poder público, pautado na racionalidade técnica e legal. Esse modelo hegemônico de administrar a coisa pública dificulta a participação da sociedade civil das instâncias oficiais de fazer política, deixando a cargo de tecnocratas e parlamentares a tomada de decisões sobre políticas públicas de acesso a serviços públicos. Não se trata aqui da nostálgica defesa da democracia direta, mas da problematização de um modelo de democracia que em sua forma pura não contempla a diversidade opinativa e potencial político da sociedade em sua dimensão cívica.

A edificação de situações de entendimento entre Estado e sociedade e desta com seus próprios membros passa necessariamente pelo modelo combinado de democracia (representação e participação direta) chamada de participativa, referenciada na valorização do papel desempenhado pelo cidadão, para além de consultas públicas e pleitos eleitorais, em uma teoria da democracia moderna e viável diante das especificidades sociais e políticas do nosso tempo (PATEMAN, 1992). A dimensão dialógica da política, ressaltada em Arendt (2001), Habermas (1992) e seu potencial de emancipação social (SANTOS, 2005) só se tornam plausíveis a partir do envolvimento de um maior número possível de cidadãos em práticas discursivas processadas em espaços públicos descentralizados, difusos na sociedade. Em uma democracia comunicativa (YOUNG, 2001), dialógica, deliberativa, participativa ou ainda radical (MOUFFE, 1996), a política não deveria estar centrada nas instituições do Estado, pois se encontra diluída na sociedade, o que exige do cidadão um engajamento mais acentuado em relação a processos sociais e políticos da vida pública.

A respeito da democracia no Brasil, sabemos que o pensamento social brasileiro em suas vertentes clássica e contemporânea (HOLANDA; FREYRE; FAORO; CARVALHO) tem apontado as questões históricas e culturais que perpassam nossa democracia tardia, enfatizando suas contradições e, sobretudo, as dificuldades de se combater no país a apatia política e a apropriação privada da coisa pública. No decurso



das especificidades do quadro brasileiro na ordem democrática atual, podemos assinalar, por outro lado, que a partir do processo de redemocratização do Brasil, se consolidaram experiências de democracia participativa alicerçadas nas doutrinas liberal e republicana da Constituição Federal (CF) de 1988, tais como: democratização da gestão pública, controle social de serviços públicos, princípios encarnados na atuação de conselhos gestores e nas experiências de orçamento participativo (TORRES, 2004).

No que concerne ao setor das Comunicações, pode-se dizer que o Capítulo V da CF apresenta alguns ganhos democráticos, como a criação do Conselho de Comunicação Social⁶ e diretrizes para as políticas de comunicação, as quais, por falta de regulamentação específica, não têm contribuído para a modernização política no setor nos parâmetros de uma democracia ampliada. Isso se deve em grande parte à inoperância dos preceitos democráticos quando se trata da regulamentação e regulação do negócio da mídia eletrônica no país, alvo de todos os tipos de concentração (LIMA, 2001). Nesse setor, como nos lembra Bolaño (2007), temos a atuação histórica de três vertentes políticas que se confrontam no espaço público, quais sejam: liberais (operadores de telecomunicações, empresários de comunicação, partidos de direita), progressistas (organizações da sociedade civil, partidos de esquerda) e conservadores (Ministério das Comunicações, radiodifusores)⁷, sendo este último o ator fundamental de instrumentalização e monopolização dos serviços de radiodifusão no país, contrariando nossa Constituição.

Os movimentos pela democratização das Comunicações no país se fazem presentes em discussões travadas na esfera política que tematizam as políticas de comunicação, desde o processo constituinte. Eventos como os debates sobre a regulamentação da TV a cabo, nos anos 1980 e 1990, da TV digital, a partir do governo Collor, e, mais recentemente, da TV pública têm contado com forte interlocução de entidades civis em defesa da democratização das comunicações no país. O clamor pelo chamado controle público-social em relação às Comunicações no Brasil tem fomentado ações políticas oriundas da sociedade civil (LEAL, 2001). Essa, de maneira informal, mas, principalmente, de forma institucionalizada, vem pressionando o poder público a assimilar contribuições da esfera civil na formulação de políticas públicas direcionadas

⁶ A Lei 8.389/91 instituiu o CCS como órgão auxiliar do Congresso Nacional, com a designação de realizar estudos, pareceres e recomendações.

⁷ É preciso esclarecer que nos processos políticos de decisões sobre o setor das Comunicações, apesar de cada ator se orientar por lógicas de ação referenciadas em seus interesses, em muitos momentos suas posições assumem a mesma direção. Eles partilham a mesma posição quando isso se compatibiliza com seus interesses específicos, vide Bolaño (2007).



para a radiodifusão e para as telecomunicações. Nesse sentido, como comentam Meksenas (2002), Ramos (1993, 2000) e Jambeiro (2000), a sociedade civil brasileira vem, desde a redemocratização do país, atuando como força progressista no processo de modelagem do quadro normativo para o setor das Comunicações, protagonizando ações reflexivas na formulação e implementação de políticas⁸.

Mais recentemente, podemos destacar o biênio 2007-2008 como período fundamental de atuação de diferentes vertentes políticas (conservadora, liberal e progressista) na articulação de um novo quadro normativo das comunicações no país, o que envolve, naturalmente, negociações e controvérsias, que se dão no âmbito do fazer políticas de comunicação. Em 2006, ocorreu a escolha do padrão tecnológico do Sistema Brasileiro de Televisão Digital; em 2007, a definição do modelo nacional de radiodifusão pública, culminando com a criação da Empresa Brasil de Comunicação. Esses dois momentos envolveram também processos políticos de decisão que tencionaram a relação entre Estado e sociedade civil, cujos resultados não se deram exatamente em favor dos pleitos das organizações civis. No entanto, nossa proposta, neste artigo, é tratar de dois processos em curso que remetem diretamente à reformulação do quadro normativo que ampara a radiodifusão e telecomunicações no país: as discussões no Parlamento do PL 29/07 (projeto de lei cujo objetivo é disciplinar a produção, programação e provimento de conteúdo audiovisual brasileiro para distribuição por meio eletrônico) e as reuniões preparatórias para Conferência Nacional de Comunicação, realizadas na Câmara dos Deputados, em Brasília, com participação de diferentes entidades da sociedade civil. Passemos, então, para exposição do estado da arte desses dois eventos. No caso do PL 29, o grande desafio para sociedade civil é participar como terceira força efetiva no embate entre interesses conservadores e liberais e, no que se refere à CNC, o desafio é conseguir que o Executivo convoque a Conferência que se constrói como fórum público fundamental de debates sobre a reforma do atual modelo do sistema de comunicações.

1.1 Direitos Humanos e Conferência Nacional de Comunicação

O debate sobre a formulação de políticas de comunicação tem contado, nos últimos anos, com a participação de militantes e de organizações de defesa dos direitos humanos. Preocupados com o conteúdo veiculado pela mídia, os participantes da VI

⁸ A esse respeito podemos citar o longo, mas promissor, processo de negociação entre parlamentares, entidades civis e empresas de comunicação a respeito das regras para a regulamentação do “quase consensual projeto de lei de TV a cabo”, como salienta Jambeiro (2000).



Conferência Nacional de Direitos Humanos (2002) deliberaram pela criação da campanha *Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania*⁹, com o objetivo de proporcionar o respeito aos princípios éticos e aos direitos humanos na televisão brasileira, buscando resgatar “o significado contemporâneo da liberdade de expressão e de formação de uma opinião pública crítica baseada nos valores humanistas”¹⁰. A campanha se materializou como iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, gerando um canal de interlocução permanente para debater a atuação da radiodifusão no Brasil.

Em 2005, o Encontro Nacional de Direitos Humanos, com o tema “Direito Humano à Comunicação: um mundo, muitas vozes”, celebrou os 25 anos da publicação do relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas de Comunicação (instituída pela Unesco e conhecida posteriormente pelo nome do membro-presidente, Sean MacBride), “um vasto, denso e instigante documento, ainda que contraditório em muitos pontos por conta da heterogeneidade política dos membros da comissão de alto nível que o escreveu” (RAMOS, 2005, p. 246). A realização do Encontro intensificou a aproximação da CDHM com organizações que propõem a necessidade de um novo modelo de comunicação no Brasil, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), composto pela Federação Nacional dos Jornalistas, o Conselho Federal de Psicologia, a Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões e a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão.

Em junho de 2007, surgiu o Movimento Pró-Conferência Nacional de Comunicação no final do Encontro Nacional de Comunicação, que ocorreu por iniciativa da CDHM e da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. O Movimento foi organizado a partir da mobilização de cerca de 30 entidades da sociedade civil de caráter nacional¹¹ e levou

⁹ Vide site: www.eticanatv.org.br

¹⁰ Disponível em: <<http://www.eticanatv.org.br/index.php?sec=1&cat=1&pg=1>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

¹¹ Compõem a Comissão Pró-Conferência Nacional de Comunicação: Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCcom), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Brasileira do Ensino de Psicologia (ABEP), Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub), Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc), Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Campanha pela Ética na TV, Central Única dos Trabalhadores (CUT) Centro Indigenista Missionário (CIMI), Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (CONFERP), Conselho Federal de Psicologia (CFP),



em consideração a necessidade de a comunicação, a exemplo de outras áreas estratégicas, “estabelecer mecanismos democráticos de formulação, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas para o setor”¹². O Movimento ganhou fôlego em setembro de 2007, momento em que o ministro Hélio Costa anunciou seu apoio à convocação de uma CNC durante a Conferência Nacional Preparatória de Comunicações, evento realizado pelas Comissões de Ciência e Tecnologia da Câmara e do Senado em parceria com o Ministério das Comunicações e com a Anatel, tendo como tema “*Uma Nova Política para a Convergência Tecnológica e o Futuro das Comunicações*”. No mesmo período, o ministro Franklin Martins também anunciou seu apoio a realização da CNC.

Tendo como referência o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece que cabe ao sujeito “tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, e o inciso II do artigo 204 da Constituição Federal, que reza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, organizações têm pleiteado a consolidação de um sistema democrático descentralizado e participativo. Para isso, defendem a realização de conferências como “espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública” (MORONI, 2006, p.6). Antecipando a Carta Magna vigente, uma das principais referências é a convocação da Conferência Nacional de Saúde, que acontece no Brasil desde 1941. A 13ª edição desta Conferência, realizada em 2007, contou com a presença de 3.068 delegados eleitos previamente nas etapas municipais (4.430 — 77% do total de municípios do país) e estaduais (todas as 27 unidades da federação). As deliberações da Conferência norteiam as ações do Estado para o setor nos próximos anos.

Desde 2002, já foram realizadas aproximadamente 50 conferências, com a participação de mais de dois milhões de brasileiros nas etapas regionais e nacionais, com temas convocados pela primeira vez, como meio ambiente; aquíicultura e pesca;

Conselho Nacional da Umbanda do Brasil (CONUB), Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), Federação Interstadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão (FITERT), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos, Intervenozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, LaPCom/UnB, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Movimento Negro Unificado (MNU), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

¹² Disponível em: <www.proconferencia.com.br/quemsomos.htm>. Acesso em 15 jun. 2008.



idades; medicamentos e assistência farmacêutica; terra e água; políticas para as mulheres; esporte; cultura; promoção da igualdade racial; povos indígenas; direitos da pessoa com deficiência; direitos da pessoa idosa; econômica solidária, educação profissional e tecnológica, e Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT), conforme tabela 1. (MORONI, 2006, p.19).

Tabela 1- Conferências Nacionais/Internacionais realizadas no Governo Lula

CONFERENCIAS	No. de PARTICIPANTES
2003	
4º Conferencia Nacional de Assistência Social	12.000 **
12º Conferencia Nacional de Saúde	104.000 *
1º Conferencia Nacional infanto juvenil do Meio Ambiente	6.000.000* (em 15.148 escolas de todo país)
1º Conferencia Nacional do Meio Ambiente	65.000 *
1º Conferencia Nacional de Aqüicultura e Pesca	16.000 *
5º conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	7.000 **
1º Conferencia Nacional das Cidades	300.000 *
8º Conferencia Nacional de Direitos Humanos ***	
1º Conferencia Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	1.180 delegados/as nacionais
2004	
1º Conferencia da Terra e da Água: reforma agrária, democracia e desenvolvimento sustentável	8.000 *
1º Conferencia Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais	Não informado
3º Conferencia Nacional de Saúde Bucal	91.000 *
2º Conferencia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	15.000 *
1º Conferencia de Políticas para as Mulheres	121.000 *
9º Conferencia Nacional dos Direitos Humanos	6.580 *
1º Conferencia Nacional do Esporte	83.000 *
2º Conferencia Nacional de Segurança Alimentar	11.000 **
2005	
1º Conferencia Nacional de Cultura	80.000 *
5º Conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	10.300 **
2º Conferencia Nacional do Meio Ambiente	88.000 *
5º Conferencia Nacional de Assistência Social	400.000 *
2º Conferencia Nacional das Cidades	200.000 *
3º Conferencia Nacional de Saúde do Trabalhador	100.000 *
3º Conferencia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2.000 delegados/as nacionais
2º Conferencia Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais	Não informado
1º Conferencia Nacional de Promoção da Igualdade Racial	95.000 *
2006	
2º Conferencia Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural	Não informado Presença: 96 países
2º Conferencia Nacional de Aqüicultura e Pesca	27.000
8º Conferencia Internacional das Partes da Convenção sobre Biodiversidade Biológica (COP-8)	6.000 representando 180 países
Conferencia Regional das Américas sobre o Plano de Ação contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Durban +5),	Não informado
3º Conferencia Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	2.200 municípios realizaram conferencias municipais
4º Conferencia Nacional de Saúde Indígena	12.700 nas aldeias e 4.500 nos distritos sanitários indígenas
1º Conferencia Nacional dos Povos Indígenas	Não informado



2º Conferencia Nacional Infanto Juvenil do Meio Ambiente	Não informado
1º Conferencia Nacional dos Diretos da Pessoa com Deficiência	Não informado
10º Conferencia Nacional de Direitos Humanos ***	Não informado
2º Conferencia Nacional do Esporte	Não informado
1º Conferencia Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Não informado
1º Conferencia Nacional de Economia Solidária	Não informado
1º Conferencia Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	Não informado

Fonte: Elaboração dos autores.

* soma dos participantes das etapas municipais, estaduais e nacional.

** soma dos participantes das etapas estaduais e nacional

*** não foi convocada pelo Executivo e sim pelo Congresso Nacional e fórum de entidades não governamentais (FNEDH)

A Comissão Pró-Conferência Nacional de Comunicação tem se reunido quinzenalmente e buscado dialogar com membros do Poder Executivo e Legislativo para viabilizar a convocação do evento. Para tanto, promoveu encontros com deputados que apóiam a iniciativa, como Luiza Erundina (PSB-SP), Walter Pinheiro (PT-BA) e Iriny Lopes (PT-ES); com representantes do governo, como o ministro-chefe da Secretaria da Comunicação Social, Franklin Martins; e com empresários. Com um ano de existência, a Comissão já apresentou proposta de método para a Conferência Nacional, em que os debates devem ser organizados em torno de três eixos: a) Meios de Comunicação (televisão aberta, rádio, Internet, telecomunicações por assinatura, cinema, mídia impressa e mercado editorial), b) Cadeia Produtiva (abrange os processos de produção, provimento, distribuição e recepção de conteúdos); e c) Sistemas de Comunicação (agrupados nas categorias público, estatal e privado). O formato definitivo deve ser acertado por grupo de trabalho convocado por portaria presidencial, essencial para que os resultados da conferência sejam incorporados às políticas públicas do setor.

Ademais, a Comissão Pró-Conferência Nacional de Comunicação conseguiu a aprovação de uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008 que garante R\$ 6 milhões para a realização da Conferência neste ano e promoveu, até junho deste ano, três videoconferências com representantes de vários estados brasileiros debatendo estratégias de mobilização para a convocação da Conferência. A última delas, ocorrida em 27 de junho, contou com a presença de representantes: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo, estados que já deram início a algum tipo de mobilização local pró-Conferência. Em junho, o governo do estado da Bahia tomou a iniciativa de convocar conferência estadual, que inclui a organização de encontros locais. Nacionalmente, inicia-se em julho um abaixo-



assinado para o recolhimento de pelo menos 100 mil assinaturas para que a Presidência da República convoque a conferência ainda em 2008, com a realização de etapas municipais e estaduais ainda neste ano. Até agosto, também estão previstos encontros com o ministro das Comunicações, Hélio Costa, e com os líderes dos partidos políticos que se comprometeram com a realização de uma Comissão Geral na Câmara dos Deputados sobre a Conferência Nacional, com uma sessão dedicada à discussão desse tema. Tratamos aqui um pouco da história e agenda do movimento em curso Pró-CNC. Uma outra discussão fundamental no que se refere aos rumos do setor das Comunicações no país é o processo de regulamentação dos serviços de TV paga. Vejamos seus contornos a seguir.

2.2 Projetos de lei de convergência tecnológica e atuação da sociedade civil

Desde fevereiro de 2007, tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei (PL) nº 29/07, de autoria do deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC), que ficou conhecido como “projeto de lei de convergência tecnológica”. Na verdade, porém, o projeto de lei disciplina apenas um dos aspectos referentes à convergência tecnológica: a distribuição de conteúdo audiovisual por redes de telecomunicações ou, nos termos do substitutivo do deputado Jorge Bittar (PT-RJ), a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Ao PL 29/07, três outros projetos de lei foram apensados, por versarem sobre matéria correlata: o PL 302/07, do deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP); o PL 332/07, dos deputados Walter Pinheiro (PT-BA) e Paulo Teixeira (PT-SP), e o PL 1.908/07, do deputado João Maia (PR-RN). Os projetos foram aprovados na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara, na forma de texto substitutivo do relator, deputado Wellington Fagundes (PR/MT). Durante a fase de tramitação dos projetos de lei na CDEIC, a atuação de entidades em defesa da democratização das comunicações foi tímida, talvez por ainda não terem se atentado para a importância da discussão, conforme já apresentado em Leal e Haje (2007; 2008).

Após tramitar na CDEIC, os projetos de lei seguiram para análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara, onde receberam texto substitutivo do relator, deputado Jorge Bittar. O relator estabeleceu processo democrático de diálogo com diferentes setores do governo, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Cinema (Ancine); do mercado, incluindo concessionárias de radiodifusão, prestadoras dos serviços de telecomunicações, produtores independentes; e da sociedade civil, como entidades em defesa da democratização das telecomunicações. Nessa fase de apreciação dos projetos



de lei, as entidades da sociedade civil manifestaram, por meio de reuniões com o deputado relator e por meio de cartas dirigidas a Bittar, suas posições relativas ao substitutivo. Não obstante, essas entidades - que a princípio fariam parte da base de apoio do deputado petista, por ele ter se mostrado historicamente sensível às demandas da sociedade civil no que se refere às questões relativas às comunicações - manifestaram-se contrariamente ao texto substitutivo de Bittar, em sua versão final, pedindo o adiamento da votação da matéria e a inclusão da discussão do projeto de lei na pauta da Conferência Nacional de Comunicação. Entre essas entidades, estão o FNDC, o Sindicato de Jornalistas de Brasília (SJPDF) e a Central Única de Trabalhadores (CUT). Em posição intermediária, de apoio a Bittar, com restrições e propostas de modificações, está o Coletivo Intervezes, entidade da sociedade civil que tem acompanhado mais de perto o PL 29/07. Analisaremos aqui o conteúdo da proposta do deputado petista e das posições manifestadas pelas entidades listadas, visando entender os movimentos da sociedade civil e dos parlamentares na busca da construção de marco regulatório que dê conta da convergência tecnológica no âmbito das comunicações brasileiras.

O deputado Jorge Bittar apresentou três versões de seu substitutivo, na tentativa de elaborar texto conciliatório com os interesses dos atores afetados pelo projeto de lei. A cada nova versão do texto, concessões foram feitas a grupos econômicos, em especial ao grupo dominante no setor de audiovisual brasileiro, isso é, as Organizações Globo, como forma de se tentar construir um grande acordo político em torno da proposta. A versão final da proposta de Bittar, do dia 30/04/08, traz alguns importantes avanços para as comunicações brasileiras, que serão explicitados mais adiante, mas diversos dispositivos fundamentais nesse sentido foram eliminados no processo de negociação política. Ademais, o texto final revela-se, de certa forma, anacrônico, justamente por tentar costurar interesses que se revelaram, na verdade, inconciliáveis. A despeito das concessões feitas, a Globo tenta obstruir, na Câmara dos Deputados, a votação da proposta, por não concordar com um de seus pilares: o estabelecimento de regulação, ainda que incipiente, ao setor de audiovisual brasileiro. Nas duas últimas administrações federais, a empresa tem barrado, com sucesso, qualquer iniciativa nesse sentido, como no caso da elaboração da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, no governo Fernando Henrique Cardoso; da implantação da Ancinav - Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual - no governo Luís Inácio Lula da Silva; e da elaboração da Lei de Comunicação Social Eletrônica, também no governo Lula. (MARTINS, 2007)



Vejamos: o substitutivo do deputado Jorge Bittar ao PL 29/07 e seus apensados, em síntese: 1) libera as concessionárias de telefonia fixa para prestarem o serviço de TV a cabo, com a eliminação de restrições contidas na Lei do Cabo e na Lei Geral de Telecomunicações; 2) mantém a obrigatoriedade, contida da Lei do Cabo, de carregamento de canais destinados à distribuição do sinal aberto das geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens (*must carry*) e de canais de acesso público, estendendo a obrigação às demais tecnologias de prestação de serviço de TV por assinatura (MMDS, DTH e TVA); 3) estabelece nova definição de conteúdo brasileiro, diferente na contida na Medida Provisória 2.228-113, eliminando a possibilidade de co-produções serem consideradas como conteúdo nacional; 4) estabelece limite de 30% de capital estrangeiro para produtoras nacionais, lembrando que hoje o limite de capital estrangeiro é de 49%; 5) proíbe que prestadoras de serviços de telecomunicações detenham mais de 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, produção ou programação de conteúdo, sendo que hoje a atuação nesses dois últimos segmentos hoje é livre; 6) proíbe as prestadoras de serviços de telecomunicações de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos, contratar talentos artísticos nacionais ou direitos sobre obras de autores nacionais; 7) estabelece a competência da Ancine para regular e fiscalizar as atividades de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual eletrônica por acesso condicionado; 8) aumenta em R\$ 200 milhões o fomento para a produção de obras audiovisuais brasileiras, por meio de transferência de recursos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel) para o Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine); 9) cria cotas de conteúdo nacional para pacotes de canais e para canais de programação¹⁴, ainda que sejam cotas um tanto tímidas no que se refere à produção independente.

13 Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (Ancine) institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

14 A primeira cota estabelece que, nos canais de programação ocupados majoritariamente por espaço qualificado no horário nobre, no mínimo 3h30 semanais dos conteúdos veiculados naquele horário deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. A segunda proposta prevê que 25% dos canais que compõem o pacote deverão ser brasileiros, 1/3 dos quais gerados por programadores chamados de incentivados. Esses canais deverão veicular o mínimo de 8 horas diárias de produção nacional, e 4 delas deverão integrar espaço qualificado. Dessa parcela, pelo menos 2 horas deverão ser veiculadas no horário nobre, uma das quais produzida por produtora independente. Dentre esses canais, ao menos um deverá veicular, no mínimo, 8 horas de “espaço qualificado restrito”, definido como o subconjunto da grade de programação composto



Após a divulgação, pelo deputado Jorge Bittar, dessa proposta, o FNDC, o Sindicato dos Jornalistas de Brasília e a CUT posicionaram-se contrariamente ao que chama de “desnacionalização do setor” e à “entrada do oligopólio estrangeiro das telecomunicações” e pediram maior reflexão e democratização do debate sobre o PL 29/07, por meio de sua inclusão na pauta da Conferência Nacional de Comunicação. Na visão da CUT e do SJPDF, as cotas, “que seriam dadas como contrapartida ao avanço das transnacionais em um setor estratégico para o país”, são insuficientes. O FNDC critica ainda a eliminação de alguns princípios contidos na Lei do Cabo, como o controle público das comunicações, representando pela figura do Conselho de Comunicação Social (CCS), hoje desativado, e o conceito de rede pública e única – que, embora nunca efetivamente implementado, potencializava, na visão da entidade, a possibilidade de universalização dos serviços e do compartilhamento de infra-estrutura. O FNDC se posiciona contra a não elaboração de uma legislação ampla para as comunicações nacionais e a fragmentação do debate.

Já o Coletivo Intervozes¹⁵ entende que o ideal seria uma lei regulando a infra-estrutura (distribuição de conteúdo) e outra regulando o conteúdo, mas que, pela correlação de forças políticas, Bittar decidiu acertadamente inserir obrigações relativas ao conteúdo no projeto de lei. O Intervozes defende que os “dono de infra-estrutura não possa controlar conteúdo” e defende as cotas de conteúdo nacional, atentando para o fato de que interessa é “saber se o conteúdo é brasileiro, e não se o capital é brasileiro”. O Intervozes entende que as diversas concessões feitas por Bittar em seu substitutivo, principalmente no que diz respeito à amenização das obrigações relativas às cotas, desconfiguraram o texto, de forma que o projeto não atende mais ao interesse público do ponto de vista do conteúdo.

De fato, o PL 29/07 representa, como aponta o FNDC, mais um texto legal fragmentado no âmbito do marco legal das comunicações brasileiras. O projeto de lei não é apenas uma atualização da Lei do Cabo, incluindo outras tecnologias utilizadas para a prestação do serviço de TV por assinatura, mas abarca questões relativas à produção, programação e empacotamento de conteúdo. Nota-se, porém, que os dispositivos relativos à produção, programação e empacotamento de conteúdo valem

essencialmente por filmes, séries e documentários, em distinção ao conceito amplo de “espaço qualificado”, que também engloba programas de debates e de auditório. Dessa parcela de 8 horas, pelo menos a metade deverá ser produzida por produtora independente.

¹⁵ Posição manifestada no debate sobre PL 29/07 promovido pelo Sindicato dos Jornalistas Profissionais do DF e pelo Intervozes no dia 28/05/08.



apenas para conteúdo distribuído por serviços de telecomunicações de acesso condicionado (à assinatura do serviço), e não para a televisão aberta e gratuita, que permanece sem regulação. Não obstante, a fragmentação da legislação, nesse caso, é oportuna do ponto de vista político. O projeto de lei original nº 29/07, do deputado Paulo Bornhausen, apenas liberava as concessionárias de telecomunicações para distribuir conteúdo. Vislumbrando oportunidade política de aumentar o fomento para o setor de audiovisual brasileiro e inserir obrigações relativas ao conteúdo distribuído para as prestadoras do serviço de TV por assinatura, o deputado relator, Jorge Bittar, produziu texto anacrônico do ponto de vista da técnica legislativa e da regulação do setor de comunicação como um todo, mas coerente do ponto de vista político.

É verdade que, como aponta o Intervozes, as cotas de conteúdo nacional independente propostas por Bittar são mínimas e insuficientes para alterar o quadro de predominância de conteúdo estrangeiro na TV por assinatura¹⁶, principalmente porque terão prazo de apenas 10 anos. Ademais, vale notar que a TV por assinatura atinge hoje apenas cerca de 4% da população brasileira, e que o essencial seria a adoção de sistema de cotas de conteúdo nacional independente na televisão aberta. Não obstante, a aprovação desse tímido sistema de cotas na televisão paga pode ser estratégico para o avanço da regulação sobre o setor de audiovisual no Brasil. A idéia central aqui é de que um precedente possa ser aberto para a TV aberta, objeto de concessão pública, a partir da instituição do sistema de cotas na TV paga e privada. Nunca é demais lembrar que proposta da ex-deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) para instituir cotas de conteúdo independente e regional nas televisões aberta e fechada tramita no Congresso Nacional há 17 anos, mas a atuação de grupos privados de comunicação no Legislativo impede sua aprovação.

Nota-se que o posicionamento das entidades da sociedade civil contrário ao capital estrangeiro no setor de TV por assinatura corrobora tese defendida pelas Organizações Globo, a despeito das disposições diferentes. Pelos seus movimentos, percebemos que a Globo quer, sobretudo impedir a entrada de prestadoras de serviços de telecomunicações no setor de televisão por assinatura, já que teme a perda de mercado, hoje praticamente monopolizado pelas empresas Net (esta de capital majoritariamente nacional, parte dele da própria Globo) e Sky (de capital majoritariamente estrangeiro). Vale notar que o aumento das plataformas de distribuição

¹⁶ “Detalhes podem reduzir impacto das cotas para produção nacional”. Observatório do Direito à Comunicação, 06/05/2008.



de conteúdo pode ser considerado um elemento fundamental na pauta de interesse da sociedade em relação à convergência tecnológica. O aumento da capilaridade no mercado de TV por assinatura, de modo que mais usuários possam ter acesso ao serviço, parece fundamental, a despeito da procedência do capital das empresas. Como bem se manifestou o Intervozes: “O importante é a nacionalidade do conteúdo, e não do capital”.

Se a demanda do FNDC pela inclusão de dispositivos que aumentem o controle público dos conteúdos, por meio da atuação do Conselho de Comunicação Social, é legítima, o Fórum e outras entidades em prol da democratização das comunicações deveriam atuar para alterar o projeto de lei neste momento, e não aguardar a realização da Conferência Nacional de Comunicação. O PL 29/07 pode, sim, ser incluído como uma das pautas da Conferência¹⁷, quando esta for convocada, mas isso não deve isentar as entidades da sociedade civil de se inserirem na discussão da proposta desde já, sob o risco de a nova lei ser aprovada sem que as demandas das organizações civis sejam sequer avaliadas. Vale lembrar que se trata de um deputado relator que demonstra rara disposição, no Parlamento, de constituir espaço público de debate em torno do tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, os movimentos pela democratização das comunicações no Brasil e sua luta pela institucionalização de procedimentos de inclusão da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para o setor esbarram em resistências sistêmicas e renitentes lideradas por forças políticas e mercantis. Como vimos, a Constituição de 1988, considerada a mais cidadã de toda história normativa e política do país, traz preceitos modernos pautados no liberalismo tanto econômico como político e princípios republicanos como mecanismos de ampliação da participação do público na gestão da coisa pública, mediante controle social de serviços públicos, lançando as bases legais para sustentar experiências de democracia participativa. No que se refere ao setor das Comunicações, as forças conservadoras alicerçadas no poder público do Ministério das Comunicações têm acumulado vitórias em função de seus interesses específicos, inclusive, muitas vezes contrariando forças liberais. A atuação progressista no setor, materializada por entidades civis, como FNDC e Intervozes, vem desde a Constituinte contando tímidas conquistas nos embates com os interesses das alas liberal

¹⁷ O projeto de lei ainda está em fase inicial de tramitação, que deve ser longa. Após ser aprovada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, a proposição será analisada na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara,



e conservadora. O capítulo V da CF; o processo de regulamentação da TV a cabo; os fóruns de debates sobre a criação do Sistema Brasileiro de TV digital e a criação da EBC são eventos que contam com a atuação das representações da sociedade civil, mas, nem sempre, contaram com desfecho favorável ao interesse público do cidadão. Os atuais debates sobre o PL 29/07 e a Conferência Nacional de Comunicação, cujos contornos e especificidades tentamos destrinchar neste trabalho, são os atuais embates que a sociedade civil enfrenta para fazer valer suas proposições.

Em relação ao trâmite do PL 29/07, avaliamos que, se as entidades da sociedade civil não ingressem com força argumentativa no debate no momento em que ele ocorre, a nova lei de TV por assinatura tenderá a se constituir em documento menos legitimado pelo consenso de cidadãos do que por supostos saberes tecno-científicos de especialistas, agenciados por interesses daqueles que detêm o poder de disposição técnica e econômica, os quais encontram, inclusive, mais ressonância na esfera parlamentar. No desenho da nova lei de TV por assinatura, a inserção de preocupações ligadas ao interesse público no escopo do texto depende, em grande parte, da capacidade dos agentes sociais não vinculados ao mercado de, no diálogo com os parlamentares, justificar pela lógica cívica barreiras à lógica do mercado. Medidas cívicas propostas pelo governo materializadas em ações públicas podem impor obrigações à ordem mercantil, o que requer que a sociedade civil organizada se faça ainda mais presente nas redes de formulação de políticas na área das Comunicações.

Por fim, lembramos que a sociedade civil, conforme se apresenta neste artigo, tem grande capacidade de captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensando-os e os transmite, a seguir, para a esfera pública política (Estado). Essa capacidade se potencializa na medida em que mecanismos de democracia participativa são criados e ativados com esse fim. Podemos inferir que a inoperância do Conselho de Comunicação Social é um fator que corrobora para a hegemonia dos pleitos das vertentes políticas conservadoras e liberais, deixando de fazer valer um mecanismo importante de democracia participativa em favor da sociedade civil. A CNC, como fórum de debate, poderia constituir instrumento de inclusão do cidadão comum, ancorado nos mecanismos comunicativos da sociedade civil em um espaço público que reflete sobre um setor que oferece serviços de interesse coletivo e aqueles efetivamente públicos.



REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOLAÑO, César Siqueira Bolaño. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Carta da CUT ao deputado Jorge Bittar, de 27/05/08. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/site/start.cut?inford=18259&sid=117>>. Acesso em: 26 jun. 2008.
- FAORO, R. **Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.
- FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Manifesto do FNDC acerca do Projeto de Lei 29/2007, que regulamenta a produção de conteúdo em TV por assinatura, de 23/05/08. Disponível em: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=listdocumentos&categ_key=10>. Acesso em: 16 jun. 2008.
- FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, Vols. I e II, 1997.
- _____. Três modelos normativos de democracia. In: **A inclusão do outro – Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.
- LEAL, S. A. G. O papel das agências reguladoras no Brasil: os paradoxos da atuação da agência nacional de telecomunicações - Anatel. **Revista Universitas Comunicação**, Brasília - DF, v. 2, p. 137-160, 2004.
- LIMA, Venício A. de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MARTINS, Marcus Augustus. **As recentes tentativas de formulação de uma legislação para o audiovisual no Brasil**. In: **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal: Brasília, ano 44, ano 174, abril/junho – 2007.
- _____. Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas. In: MARQUES DE MELO, J; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005.
- MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**, São Paulo: Cortez, 2002.
- MORONI, J. O direito a participação no Governo Lula. In: **Anais do International Conference on Social Welfare**. Brasília, 2006.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro: comunicações, políticas e tecnologia**. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília. Livro-Eletrônico. Brasília, DF: 2000.
- UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Ed.da FGV, 1983.
- OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. Detalhes podem reduzir impacto das cotas para produção nacional. Publicado em 06/05/2008. Disponível em: http://209.85.215.104/search?q=cache:e7uljkaivakJ:www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php%3Foption%3Dcom_content%26task%3Dview%26id%3D3298+Detalhes+podem+reduzir+impacto+das+cotas+para+produ%C3%A7%C3%A3o+nacional+hl=ptBR&ct=clnk&cd=3&gl=br. Acesso em 6 de maio de 2008.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.