



Políticas de comunicação e participação popular: o desafio das conferências¹

Prof. Dr. Adilson Vaz CABRAL FILHO² e Pedro José BRAZ³
Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói/RJ

RESUMO:

Este artigo analisa a iniciativa da I Conferência Nacional de Comunicação (I CONFECOM) no Brasil, realizada a partir de etapas locais, regionais e estaduais, além da etapa final, de abrangência nacional. Reconhece sua contribuição como novo modo de debater políticas de comunicação no país, já que os setores estatal, privado e da sociedade civil encontravam-se organizados num fórum comum. Busca, entretanto, reconhecer a I CONFECOM no contexto de conferências em outras áreas impulsionadas a partir do governo para a formulação de políticas públicas sociais. O artigo parte de uma pesquisa descritiva, enfocando conceitos importantes relacionados ao estudo da I CONFECOM e o movimento de democratização da Comunicação no Brasil, bem como analisando documentos oficiais e posicionamentos de pesquisadores e ativistas.

PALAVRAS-CHAVE: democratização das comunicações; políticas de comunicação; Conferência Nacional de Comunicação; políticas públicas sociais; participação popular.

1. Panorama das Conferências Nacionais

É facilmente constatável o crescimento dos mecanismos de participação e controle social no conjunto de Políticas Públicas no Brasil. O número de Conselhos de Políticas Públicas de diversos setores cresce anualmente, tanto na esfera federal como na estadual e municipal. Em paralelo aos conselhos, visando a construção de planos nacionais e a estruturação de Políticas Públicas permanentes, cresce também o número de Conferências Nacionais de Políticas Públicas, organizadas com ampla participação de municípios e Estados.

Mesmo com o crescimento na organização de Conferências Nacionais, a maioria das análises sobre o tema (palestras, artigos, dissertações e teses, entre outros) mantém-se, no entanto, com abordagens individualizadas, destacando uma Conferência Nacional específica em sua cronologia histórica, o conjunto de suas decisões no contexto do setor abordado e as repercussões, avanços e retrocessos. Em meio a esse “vazio” analítico, destaca-se o artigo “Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006”, de Enid

¹ Trabalho apresentado no DT 8 – Estudos Interdisciplinares, GP Políticas e Estratégias de Comunicação, do XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Caxias do Sul, RS, de 2 a 6 de setembro de 2010.

² Professor do Curso de Comunicação Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, email: acabral@comunicacao.pro.br

³ Aluno de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, email: pedrojosebraz@gmail.com



Rocha Andrade da Silva, publicado em fevereiro de 2009 como “texto para discussão” pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴:

Sob o marco do projeto “democrático-participativo” do atual governo, as conferências nacionais se tornaram um ícone no período de 2003 a 2006 em função da frequência em que foram realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais envolvidos nas esferas municipais, estaduais e nacional e dos novos temas que foram introduzidos ao debate da esfera pública federal.⁵

A análise apresentada no artigo teve como base informações coletadas em um questionário aplicado em 2007 pela Secretaria Geral da Presidência da República junto aos coordenadores de Conferências Nacionais com sistematização de resultados desenvolvida pelo IPEA⁶. Para a autora, as Conferências Nacionais, entre outras iniciativas do Governo Federal, constituem-se em uma estratégia para dinamizar o diálogo com a sociedade, “incorporando os atores não legalmente instituídos, como os movimentos sociais e as entidades representativas da sociedade civil, no diálogo permanente com o Estado, realizado pelos gestores públicos, sobretudo nos momentos que antecedem as decisões governamentais que afetam diretamente a vida da população brasileira”⁷. No período analisado pelo trabalho (2003–2006) foram realizadas 43 Conferências, sendo cinco internacionais, reunindo em torno de 2 milhões de pessoas (sociedade civil e gestores públicos das três esferas de governo). Desse conjunto, cabe destacar que 16 Conferências Nacionais foram realizadas pela primeira vez⁸.

Na perspectiva quantitativa de Conferências Nacionais realizadas, é inegável o crescimento de potenciais participações diferenciadas na elaboração, monitoramento e avaliação de diferentes Políticas Públicas. Entre outras informações, a sistematização apresentada pela autora⁹ revela que no conjunto de delegados, 88% foram eleitos e 12% eram membros natos. Representantes da sociedade civil totalizaram 55,1% dos delegados, 36,6% representavam órgãos governamentais e 8,3% eram observadores (Legislativo ou organismos internacionais). Do conjunto de representantes da sociedade civil, 38% eram ligados a movimentos sociais, 24% a movimento sindical de trabalhadores, 10% a associações empresariais, 9% a ONGs, 4% a entidades profissionais e 15% sem informação.

⁴ http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf - Acesso em 12/12/2009.

⁵ Ibidem - Pág. 07

⁶ Pesquisa no site da instituição não localizou a sistematização citada.

⁷ Ibidem - Pág. 17.

⁸ Levantamento prévio realizado para o período de 2007–2009 constatou a realização de mais de 20 Conferências Nacionais.

⁹ Das 38 Conferências Nacionais realizadas no período, foram sistematizadas informações de 34.



Das 34 Conferências Nacionais pesquisadas, 31 realizaram etapas intermediárias: 698 Conferências Estaduais, 26.393 Conferências Municipais e 1.427 com outros recortes, totalizando 28.518 encontros preparatórios (média de 7.129 por ano). Algumas Conferências Nacionais, segundo o levantamento, realizaram mais de quatro mil etapas municipais. Em relação ao perfil decisório, 23 Conferências Nacionais tiveram caráter consultivo ou propositivo e 11 tiveram caráter deliberativo. Em relação a institucionalização, cerca de 60% das Conferências Nacionais (20) não contavam com instrumento legal garantidor de continuidade ou obrigatoriedade de realização periódica. Quatro Conferências Nacionais não apresentaram deliberações e no conjunto de 30 Conferências Nacionais foram produzidas 8.047 deliberações:

Do total das deliberações, 45% (3.624) demandavam encaminhamento, de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de *competência compartilhada*. Isto é, as deliberações tratavam de questões que mantinham interface com outras áreas do executivo e, sendo assim, o adequado encaminhamento, visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública, exigia a articulação e a atuação de mais de um ministério/órgão da esfera pública federal.¹⁰

Entre os 34 coordenadores nacionais que responderam ao questionário de pesquisa, 19 assinalaram o item “não sabe” sobre o processo de encaminhamento das deliberações no conjunto da esfera pública federal. Entre as dificuldades apresentadas para o encaminhamento das deliberações, os coordenadores nacionais destacaram:

- Problemas internos no âmbito do próprio ministério responsável pela organização da conferência, principalmente quanto à dificuldade de negociação visando garantir a prioridade para a implementação das deliberações das conferências.
- Questões referentes à complexidade da temática das conferências, sobretudo, aquelas que tratam de temas transversais, cujos encaminhamentos envolvem a articulação com uma multiplicidade de órgãos federais, tais como as deliberações relativas a direitos humanos, esporte, cultura, gênero, raça, criança e adolescente, entre outras.
- Falta de recursos humanos e infraestrutura nos conselhos nacionais para dotá-los de maior capacidade de pressão e negociação no momento do encaminhamento das deliberações das conferências.¹¹

Em relação à intersecção ou integração das diversas Conferências Nacionais, os coordenadores nacionais destacaram as seguintes dificuldades:

¹⁰ Ibidem - Pág. 29.

¹¹ Ibidem - Pág. 31.



- Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si.
- Realização de conferências, sobre o mesmo tema ou similares, com intervalo muito curto entre uma e outra, restando aos conselhos e/ou aos ministérios um prazo reduzido para processar os resultados das mesmas.
- Ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação.
- Ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais.¹²

Um último aspecto a destacar no levantamento realizado refere-se ao prazo de envio do documento final das Conferências Nacionais pesquisadas: 16% até 3 meses, 31% de 3 a 6 meses, 31% de 6 meses a 12 meses e 22% não enviaram o documento. Segundo a autora,

(...) pode-se afirmar que os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro da esfera pública federal. Ou seja, o processamento das deliberações das conferências pelo governo federal ainda padece de um método institucional de gestão, pois o que se identificou é que cada conselho/ministério processa os encaminhamentos da forma que mais lhe aprouve. Sendo que há aqueles que sequer sabem como são (e se são) feitos os encaminhamentos para as deliberações das conferências que realizaram. Desta forma é importante chamar atenção para a necessidade de atribuir um caráter procedimental às conferências nacionais a fim de que sejam impostos procedimentos e processos que garantam que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas.¹³

Se quantitativamente o levantamento demonstra uma evolução crescente, é preciso uma reflexão mais aprofundada em relação aos resultados do conjunto das Conferências Nacionais, que não se encerram somente com a produção de documentos reunindo centenas de deliberações, conforme é proposto pela autora:

¹² Ibidem - Pág. 31 e 32.

¹³ Ibidem - Pág. 30 e 31.



(...) chama-se a atenção para a importância de realização de investigação mais aprofundada que tenha como foco de análise a capacidade do Estado em responder à quantidade expressiva de novas (e antigas) demandas que adentraram a burocracia estatal. Para este estudo emergem algumas questões ainda sem respostas: a burocracia do Estado teria sido capaz de dar procedimento aos resultados da participação social, transformando as resoluções dos conselhos, as deliberações das conferências em medidas e políticas públicas concretas que melhoraram a qualidade de vida da população? Ou ainda, partindo de outro referencial, a capacidade de pressão dos movimentos organizados da sociedade seria forte o bastante para mudar as estruturas de poder e transformar suas reivindicações em políticas públicas mais adequadas?¹⁴

Tentando colaborar com o debate que se faz necessário, vale destacar que o modelo consolidado de realização das Conferências Nacionais, em linhas gerais, demonstra uma grande preocupação com o “processo de construção” da Conferência, estabelecendo formalmente por meio de regulamentos as regras das etapas intermediárias (conferências municipais e estaduais, número de delegados, prazos, temáticas, entre outros) e do encontro nacional (a maioria, em Brasília). Ou seja, seu “ciclo de vida” praticamente encerra-se com a finalização da Conferência Nacional, conforme demonstrado no levantamento realizado para o período de 2003-2006. Entendemos que o chamado “ciclo de vida” das Conferências Nacionais, além do “processo de construção”, deva estabelecer formalmente um “processo de comunicação”, tanto para “dentro” do Estado como na sociedade. Para exemplificar esse processo de ausência de comunicação, podemos citar que são necessárias horas de pesquisas para localizar nos sites dos diversos ministérios os resultados das Conferências Nacionais em um determinado ano.

Para que isso ocorra, cabe criar estratégias e destinar recursos para o “processo de comunicação” que interaja com representantes dos diversos setores tendo interface ou interesse nas deliberações da Conferência Nacional na base estadual e municipal. Como resultado desse processo, duas potenciais demandas – a interpretação das deliberações em outros fóruns de participação (como conselhos, parlamentos, audiências públicas, entre outros) e a mobilização de movimentos sociais e organizações (sindicados, partidos, associações profissionais, entre outros) poderão forçar, principalmente na esfera federal, mecanismos de intersetorialidade nas Políticas Públicas no País. Contraditoriamente, as Conferências Nacionais, organizadas isoladamente por um único Ministério, comprovam a fragilidade (ou ineficiência) da gestão compartimentalizada das Políticas Públicas.

¹⁴ Ibidem - Pág. 21.



Dois outros aspectos merecem ser analisados a partir dos resultados obtidos no levantamento realizado pela pesquisadora Enid Rocha Andrade da Silva. Se é marcante o aumento do número de Conferências Nacionais e se elas estabelecem fases intermediárias no âmbito municipal, a maioria dos municípios brasileiros terá capacidade administrativa, financeira e organizativa para realizar, por exemplo, 10 conferências em um único ano? O segundo aspecto refere-se ao “peso político” das deliberações das Conferências Nacionais. Inegavelmente, o “encerramento” de qualquer Conferência Nacional é sempre qualificado como “uma festa da democracia”, onde o Governo mostra-se permeável à participação da sociedade e de seus múltiplos representantes. O dia-a-dia da gestão pública, na interface com os outros poderes da União, com as restrições orçamentárias e as contradições inerentes ao modelo econômico, transforma tal permeabilidade muito mais seletiva e por vezes em barreiras concretas para a garantia de direitos sociais.

Em reportagem do jornal O Globo¹⁵, duas opiniões diametralmente opostas demonstram a necessidade de que o processo de análise sobre as Conferências Nacionais, em seu conjunto, precisa ser intensificado. Para o sanitarista Mário Scheffer, presidente do grupo Pela Vidda, a avaliação é negativa:

Com o passar do tempo, as conferências se transformaram em grandes assembleias, e o resultado é um emaranhado de proposições desconectadas entre elas. Querem tratar de tudo. E, depois, não há nenhum compromisso efetivo do governo em implementá-las e nenhuma disposição da sociedade organizada em monitorar o cumprimento ou não.

Para o Secretário Nacional de Articulação Social, Gerson Almeida, da Secretaria Geral da Presidência da República, as Conferências Nacionais configuram-se como um importante instrumento de diálogo:

Não é correto afirmar que conferências não geram resultados práticos. A conferência coloca na mesa setores sem espaço na sociedade e que discutem ali políticas públicas. É uma boa expressão do que pensa a média dos setores envolvidos. O governo não só está atento às suas conclusões como, na medida do possível, coloca em prática muitas ações.

Inegavelmente, o levantamento realizado para o período de 2003-2006 pelo IPEA, demonstra um grande interesse do atual governo na efetivação das Conferências Nacionais como instrumento destacado no seu relacionamento com a sociedade, porém os resultados obtidos configuram-se ainda tímidos se comparados às demandas que a sociedade brasileira apresenta para diminuir seus índices de desigualdade e pobreza.

¹⁵ “Conferências demoram a dar resultado concreto” - Edição de 17 de janeiro de 2010 – página 11.



Estudo realizado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)¹⁶, coordenado por Thamy Progrebinsi, revela, nesse sentido, áreas de intersecções positivas entre o Legislativo e as demandas institucionalizadas pelas diversas Conferências Nacionais. A partir de um universo de 80 Conferências realizadas entre 1988 e 2009, constatou-se que 312 leis ordinárias ou complementares e nove emendas constitucionais, além de 2.808 projetos de lei, tiveram origem em decisões resultantes daqueles fóruns.

2. O legado da Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM

A demanda por uma Conferência de Comunicação não é recente, datando pelo menos do movimento da Constituinte de 1988. Após o obscuro período do regime militar e suas perseguições às organizações políticas, como os sindicatos e partidos, as torturas e prisões políticas, a censura do AI-5, entre outras privações e abusos, a liberdade de expressão era uma reivindicação básica para a reestruturação da democracia. Muito mais que simplesmente abolir leis antidemocráticas e pôr no lugar leis que reconstituíssem as liberdades gerais, o processo de discussão dessas novas regras seria a garantia de que o aspecto ditatorial não perdurasse por outras vias quaisquer, sejam elas partidárias, econômicas, ou outras.

Além dos exemplos das conferências em outros setores que não apenas o de Saúde, mas também o de Cultura, de Educação, de Direitos Humanos e, recentemente, de Segurança Pública, a consciência da importância deste processo para o setor de comunicação também não é uma novidade, entrando forte em pauta a partir de 1980, em função da divulgação dos resultados do trabalho da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas de Comunicação, da Unesco, através do Relatório Um Mundo e Muitas Vozes – comunicação e informação na nossa época, o chamado Relatório McBride. Ele tratava do desigual fluxo internacional da informação, e destacava 14 pontos considerados fundamentais para a democratização da comunicação (UNESCO, 1980: 265-267). Fruto das discussões promovidas pela Unesco nos anos 60 e 70 do século passado, destacava a importância da comunicação para o fortalecimento da democracia. Temos em McBride o marco do debate sobre o direito à comunicação enquanto um direito humano, indo além do simples direito de receber informação:

¹⁶ “A Democracia Brasileira entre Representação e Participação: As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro”, divulgado em abril/2010. Disponível em www.iuperj.br – Acesso em 20/04/2010.



Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa idéia de diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas das idéias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos. (UNESCO apud RAMOS, 2005: 247).

Pode-se dizer que as bases da Conferência de Comunicação são justamente as experiências com as novas mídias e tecnologia da informação ao redor do mundo nas últimas décadas, que despertaram uma ânsia pela concretização máxima do direito à comunicação como alicerce da democracia e da liberdade dos indivíduos, onde esses teriam o poder de produzir um espaço onde suas peculiaridades identitárias fossem manifestadas e valorizadas. Isto não quer dizer que a comunicação tenha sido definitivamente democratizada no mundo, já que os monopólios midiáticos não são exclusividade brasileira. A diferença consiste nas possibilidades de que cada vez mais sejam consolidadas práticas de contra-discursivas ao monopólio da comunicação constituído, o que nos permite vislumbrar outras possibilidades de lógica no setor que não aquelas, parafraseando McBride, unilaterais.

2.1 Um novo modo de participação social

Por mais que já se tenha passado um significativo tempo da realização da I Conferência Nacional de Comunicação (I CONFECOM), realizada em Brasília no período de 14 a 17 de dezembro de 2009, e já possam ser ensaiadas análises com o devido distanciamento, não se pode dizer nem que o evento não tenha servido para nada, nem que tenha sido o marco de um novo tempo nas políticas públicas capazes de efetivar a comunicação democrática como direito humano no país.

Esse melhor dos quadros, aliás, não estava nem nas expectativas mais otimistas em relação à I CONFECOM nos últimos meses antes de sua realização. Dada a forma como foi convocada, regulamentada e conduzida ao longo do ano de 2009, concebia-se como um momento diferenciado nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil na formulação de políticas públicas de Comunicação, mas identificado como uma primeira etapa de um longo processo, construído no aprendizado de um diálogo tripartite num tema historicamente delicado da política nacional. Ninguém poderia



prever, no entanto, que o documento final dessa primeira etapa pudesse diminuir a extensão dessa caminhada.

2.2 Da euforia das primeiras avaliações à pragmática do mundo real

As avaliações de primeiro momento, saídas do "front" da batalha, traziam duas características comuns: apontar uma sucessão de episódios que diziam respeito à emoção de quem os viveu intensamente os quatro dias da I CONFECOM, mas que às vezes dificultavam a compreensão daqueles alheios ao processo, e evidenciar a qualidade do resultado final do evento a partir do somatório de propostas relevantes aprovadas, mesmo que reconhecendo dificuldades no processo que o antecedeu, sinalizando também para a expectativa de um futuro de melhor compreensão e de conquistas no setor.

A realização da I CONFECOM contou com sucessivas tentativas de esvaziamento da participação da sociedade civil (inclusive com ameaças de corte substancial de financiamento), de compreensão e acolhida de todos os senões impostos pelo setor empresarial (e mesmo assim contando com a debandada de uma parte significativa deste, alegando a imposição de uma política esquerdista por parte da sociedade civil com o apoio do governo), além de um regulamento que, desde a constituição dos setores ao processo de votação, prejudicava a participação da sociedade civil em relação aos demais segmentos sociais.

Para um documento final concebido a partir desse quadro, algo que escapou das análises de véspera deve ter acontecido e ainda não se foi capaz de captar: desde a compreensão de que a sociedade civil tenha conseguido superar todas as dificuldades estabelecidas, se comportando de modo a captar consensos possíveis ao longo do processo, culminado na eficiência do documento final até a ideia de que os segmentos não tenham sido suficientemente hábeis para apreender plataformas e expectativas de outros em relação ao evento, identificando na disposição do diálogo os pontos em comum que resultavam numa agenda mais convergente do que anteriormente se esperava.

A agenda dos meses posteriores, além de intensa, foi significativa para ameaçar a continuação da dialogicidade do processo que resultou no documento final da I CONFECOM. Do lado do governo brasileiro, a expectativa em relação ao anúncio do padrão de rádio digital a ser adotado no país e à efetivação do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), que envolve estruturas já em curso no governo e outras a serem reaquecidas, como a Telebrás e a Eletronet. Há também, em relação ao Ministério das Comunicações, a



expectativa frustrada do anúncio da regulamentação dos Canais da Cidadania, previstos no Decreto 5820/2006, que instituiu a TV Digital no Brasil. Merece ser lembrada também a reação do empresariado da mídia comercial ao anúncio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) no que diz respeito ao controle da mídia, dentre outros assuntos para além do campo das Comunicações, evidenciada através do 1º Fórum Democracia & Liberdade de Expressão, promovido pelo Instituto Millenium, demonstrando que a ameaça e o desconforto por parte da mídia corporativa a levou a mobilizar seus exércitos intelectuais e braçais na manutenção de seus interesses.

2.3 O fim da I CONFECOM anuncia um novo movimento (?)

Em paralelo a essa agenda, as diversas pessoas, grupos, organizações e movimentos da sociedade civil no setor reencontram-se no dilema de dar resposta a essas e outras questões mais imediatas e/ou dar continuidade à reconfiguração de seus coletivos e articulações nos níveis municipal, estadual e nacional, nos moldes do resultado da Conferência. Desde as que seguem dando continuidade às suas agendas específicas àquelas que estão na expectativa das orientações das entidades mais diretamente relacionadas à área, tais articulações se constituem também num ganho devidamente identificado nas análises ao longo da I CONFECOM, especialmente no que dizem respeito à constituição das redes de atuação nas agendas locais.

No entanto, as expectativas presente e futura em relação a sua continuidade, na percepção de ser esta a já mencionada primeira etapa de um longo processo, caminham para percepções distintas diante do documento final da I CONFECOM. Para além de suas sucessivas etapas, cabe lembrar que a primeira fase ainda não chegou ao seu término, visto que todas as propostas aprovadas na I CONFECOM são fruto de uma compreensão comum daquele momento, mas sem o compromisso de sua efetivação. E, dada a complexidade do movimento social que atua na área e o momento histórico de um ano que elegerá o sucessor de Lula na presidência do país, ainda haverá o trabalho de identificar prioridades em relação ao conjunto das propostas aprovadas e os modos de buscar sua melhor efetivação, recompondo, de certa forma, o próprio resultado final do evento, já que haverá propostas a serem tratadas como mais importantes do que outras.

Por sua vez, outra expectativa em relação ao legado da I CONFECOM diz respeito à disposição do campo da sociedade civil em efetivar um movimento social de comunicação, sendo por este referenciado a despeito das vinculações externas de seus membros. Nesse sentido, ao invés de tecer sucessivas lembranças sobre os quatro dias



de I CONFECOM, vale resgatar o que significou a realização da plenária da sociedade civil no dia anterior ao da abertura da I CONFECOM, quando as bancadas das entidades nacionais com assento na Comissão Organizadora do evento se ausentaram da reunião para decidir se iriam ceder por mais uma vez às demandas do setor empresarial para garantir a realização da Conferência, a despeito da garantia de uma participação equivalente entre os três setores. Não havendo acordo, a plenária de votação do regimento interno, no dia seguinte, cunhou uma proposta de consenso entre lideranças destas organizações, apoiada pela maioria dos delegados presentes, que se mostrou satisfatória ao final dos trabalhos.

O movimento de comunicação consiste basicamente de entidades nacionais relacionadas a organizações de trabalhadores do setor, com suas (sobre)representações partidárias, em sua maioria no campo que pode-se definir como esquerda. Há outras organizações mais próximas da definição de movimentos sociais que recontextualizam a dicotomia capital-trabalho sem superá-la ou desconsiderá-la, tais como ligadas à iniciativas contra-hegemônicas de comunicação e nascidas ou oriundas de movimentos de estudantes de Comunicação. E também um sem número de organizações de outros setores, que vem incorporando questões comunicacionais e midiáticas em suas agendas, dada sua importância cada vez maior como componentes de suas reivindicações, como os movimentos de mulheres, negros e, mais recentemente, o LGBT.

Mesmo diante da afirmação de uma dinâmica de trabalho e de uma atuação política que resultou numa referência para a consolidação das políticas de comunicação para os próximos anos, as questões que movem as organizações mantenedoras da hierarquia presente no contexto dessa diversidade podem novamente promover o distanciamento do caminho a ser percorrido na efetivação das propostas constitutivas do documento final da I CONFECOM. Este que se constituiu no irreversível retrato de um país possível, dotado de outra comunicação extremamente mais desejável. Por outro lado, essa nova tessitura de movimentos sociais, que percebem na comunicação um tema estratégico e se apropriam de sua tecnologia bem como de seu processo regulatório, potencializa a efetivação de um novo tipo de movimento, transversal entre os movimentos tradicionais ligados à questão do trabalho e aos chamados novos movimentos sociais, que afirma em suas práticas e reivindicações a importância da comunicação para a sociedade contemporânea que reivindica outro mundo possível.

Esse é um desafio que transpõe não só a realização das Políticas de Comunicação no âmbito das conferências como espaço de articulação multissetorial, mas que se



coloca para o conjunto das entidades que buscam afirmar a comunicação democrática em sua luta cotidiana, no marco de uma série de dispositivos de atuação política, sinalizados no documento final da I CONFECOM.

3. Conquistas e expectativas

Cabe incorporar duas questões relevantes na compreensão desse processo de construção política diferenciado em relação à participação da sociedade e de tomada de decisões no campo da Comunicação: a importância do local na formulação de eixos de atuação com base em suas particularidades, percepções e desafios e, por outro lado, os impasses estabelecidos pelo mecanismo de efetivação de políticas na concepção desse modelo de Conferências.

Se a garantia do pluralismo na comunicação torna-se premissa básica à afirmação democrática - uma democracia para além da mera vontade da maioria, mas pautada num regime de garantia de legitimidade às minoras -, é nas discussões municipais e estaduais que tais premissas podem ser efetivamente atendidas pelo marco regulatório a ser deliberado a partir da I CONFECOM¹⁷.

Espera-se com isto pensar políticas nacionais na área pautadas pelas questões regionais – o que é muito coerente num país de proporções continentais como o Brasil, onde cada região tem suas peculiaridades. Com este processo fica mais fácil também garantir mecanismos de expressão para grupos pouco representativos numericamente, ou que tenham atuação muito localizada, fortalecendo a comunicação comunitária, por exemplo, dentre outras iniciativas.

Foi unânime nas conferências a necessidade de implantação de uma rede interligada de Conselhos de Comunicação, nos âmbitos municipais, estaduais e, no caso do âmbito federal, a reativação do Conselho Nacional de Comunicação Social. Essa rede de conselhos seria um instrumento para a efetivação do controle social sobre as atividades do setor. Embora suas atribuições ainda não sejam consensuais no âmbito das conferências municipais, busca-se garantir mecanismos de atuação junto ao poder público por parte daqueles que trabalham e usufruem da comunicação, tendo-o como um instrumento de garantia da cidadania bastante interessante à democracia.

A proposta de criação de fóruns permanentes de Comunicação Social, fortalecendo o estímulo à cidadania perante a mídia, teria por objetivo ser um espaço de

¹⁷ Considerando a contribuição do trabalho de conclusão de curso de Clarisse Monteiro Fernandes, no Curso de Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense, orientado pelo Prof. Adilson Cabral.



debates, articulação, cooperação e planejamento coletivo de atividades relacionadas à comunicação nas comunidades. Ficaria assim garantido um espaço para discussão constante, estratégico à medida que cria um vínculo com a vida pública da cidade, permitindo ações progressivas de despertar para o direito à comunicação.

Sua existência viabiliza os Conselhos Municipais em cada cidade, pois têm a capacidade de mobilizar a atuação popular em relação ao setor. O Fórum tem a capacidade de deliberar sobre questões locais como, por exemplo, maneiras de pensar coletivamente o potencial do uso dos pontos de mídia e telecentros, bem como as rádios e jornais comunitárias. O Fórum teria também o papel de organizar as próximas conferências municipais de comunicação, o que é muito proveitoso, pois garante desde o princípio a participação popular no processo. Representa, enfim, um importante mecanismo de controle e participação social, visto o seu caráter mobilizador e educativo e preparatório ao uso consciente do Conselho Municipal.

Outra constante nas Conferências é a importância das medidas de educação para a mídia. Discutiu-se a importância de disciplinas escolares no ensino fundamental relacionadas à produção e leitura crítica da mídia, bem como cursos livres da mesma natureza. Quanto à questão escolar, um elemento a questionar seria que tipo de profissional ministraria tais disciplinas, já que, isto requer um conhecimento especializado.

Neste sentido os desafios seriam, então, pensar a qualificação do profissional de educação e, também, elaborar uma adequada política que desburocratizasse o processo de licitação, aquisição e manutenção destes equipamentos, para que a medida não fosse inviabilizada por uma prática por demais complexa e problemática.

Outro ponto comum às Conferências diz respeito à necessidade de melhor desenvolver e fortalecer a radiodifusão comunitária, resguardando as diferenças existentes entre rádios e TVs comunitárias. Em relação às rádios comunitárias de baixa potência, a questão central é a sua descriminalização. A Lei nº 9612/98 é restritiva para seu pleno desenvolvimento pelo complicado processo de concessão e limitações técnicas, levando de dois a dez anos para sua finalização, na qual a vinculação política faz uma significativa diferença.

Já a questão das TVs comunitárias é a da garantia de sinal na TV aberta, incluindo aí o processo de digitalização da TV e os chamados Canais da Cidadania estabelecidos na implementação da TV Digital no Brasil.

Foi proposto incentivar, ainda, o espaço comunitário dos telecentros e dos pontos de cultura, além das TVs e rádios comunitárias existentes, enquanto lugar de



apropriação popular das tecnologias de comunicação para a livre expressão. Tais espaços existem como tal por definição, mas o potencial é desestimulado por verbas insuficientes e políticas restritivas. Garantir a sustentabilidade destas iniciativas torna-se central para seu bom funcionamento. Seriam agregadas a estas também, oficinas de mídia livre e de formação para comunicadores populares nestes espaços.

A criação de Fundos Municipais e Estaduais para fomento da comunicação pública foi posto enquanto fundamental à implantação das propostas colocadas para a democratização da mídia. A aplicação do Fundo aparece concebida para ir além do uso de verbas para manutenção de veículos, buscando estimular e fortalecer também os cursos livres de formação para mídia, os telecentros, pontos de cultura, incremento da pesquisa e implantação dos softwares livres de informática, enfim, potencialmente todas as iniciativas que estimulem a democratização da comunicação, sejam públicas, público-estatais ou independentes.

Conclusão

De modo distinto em relação às outras conferências, a I CONFECOM desde o início contou com uma participação maior da sociedade civil e da iniciativa privada em sua concepção, sendo preparada a partir de diversos espaços pensados como plataformas abertas de discussão, ação e construção de consensos sobre os conteúdos, processos e aspectos relacionados com a CMSI nos quais são definidos os diversos textos relacionados aos temas que seriam afirmados na Cúpula. A complexidade dos temas e a diversidade de interesses em confronto fez com que a temática da comunicação pudesse ser, enfim, elevada a uma preocupação mais apropriada, diante de uma tecnologia capaz de conectar o planeta, mas acessível a uma pequena parcela da população, afetando interesses tanto do setor público e do privado, como também da sociedade civil.

As vias institucionais e de ação direta estão em rotas de convergência e, o que se apresenta como evidente a partir dos movimentos de ambos os lados, é que as ações diretas vão fundamentar – seja forçando uma ação regulatória, seja demandando-a por parte da sociedade – uma regulação mais consensuada por parte dos governos. Enquanto esse momento não é construído a contento, as ruas vão cada vez mais sendo tomadas por experiências das mais diferentes matizes, a despeito dos possíveis e desejáveis desdobramentos dessa I CONFECOM.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora. 2010.

BASES de um programa para a democratização da Comunicação no Brasil. 1994. Disponível em: http://www.fndc.org.br/doc_historico/data/programa.doc. Acesso em: 13/12/2004.

CABRAL FILHO, A. V. ; CABRAL, Eula Dantas Taveira. Não começou em Genebra, não vai terminar em Tunis: desafios a partir das organizações da sociedade civil para concretizar a sociedade da informação e do conhecimento. In **Eptic On-Line** (UFS), <http://www.eptic.com.br>, v. VIII, n. 1, 2006.

CMSI - Cumbre Mundial Sociedad Información: Puntos de referencia esenciales de la Sociedad Civil para la CMSI. Disponível em http://www.apc.org/apps/img_upload/5ba65079e0c45cd29dfdb3e618dda731/CS_Essential_Benchmarks_for_WSIS_11_12_03_es.rtf. Acesso em 19/01/2004.

DANTAS, Marcos. Confecom: os novos paradigmas. In: Revista Eletrônica **A Rede**, nº50, agosto 2009. Disponível em: <<http://www.arede.inf.br/inclusao/edicao-atual/2133-entrevista-marcos-dantas>> Acesso em: setembro de 2009.

DECLARAÇÃO: Outra Comunicação é Possível. **Informativo Eletrônico SETE PONTOS** nº 16, jul. 2004. Disponível em: <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos/16/declaracion.htm>. Acesso em: 03/01/2005.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 10/10/2004.

INTERVOZES, Coletivo. **Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro**. São Paulo: Ed. Paulus, 2009.

LA CARTA de CRIS. Disponível em: <http://www.crisinfo.org/content/view/full/97/>. Acesso em: 04/01/2005.

McIVER, Jr., William J.; BIRDSALL, William F. e RASMUSSEN, Merrilee. **The Internet and the right to communicate**. Publicado em 15/11/2004. Disponível em: <http://www.wacc.org.uk/modules.php?name=News&file=article&sid=1723>. Acesso em: 024/01/2005.

MORAES, Dênis de. **A Batalha da Mídia: Governos Progressistas e Políticas de Comunicação na América Latina e Outros Ensaios**. R J: Ed. Pão e Rosas, 2009.

PRIMER Forum Mundial de la Información y la Comunicación. Disponível em: <http://www.crisinfo.org/content/view/full/591/>. Acesso em: 03/01/2005.

RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro: comunicações, políticas e tecnologia**. Brasília, EDUnB, 2000. Livro eletrônico Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/> Acesso em: 12/12/2004.

_____. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006** - Texto para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf - Acesso em 12/12/2009.

UNESCO. **Um Solo Mundo, Voces Múltiplos** - Comunicación e Información en Nuestro Tiempo. Unesco, 1980. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>>. Acessado em novembro de 2009.