

Artigos originais

As iniciativas da sociedade civil para dar rumo democrático às políticas de comunicação no Brasil

Como os processos da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) e da construção de indicadores do direito à comunicação se articulam para definir novas referências para o setor

DOI:10.3395/reciis.v4i4.407pt

Bia Barbosa

Jornalista formada pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo - USP e especialista em direitos humanos pela Faculdade de Direito da mesma universidade. Empreendedora social da Ashoka e integrante do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.
bia_barbosa@yahoo.com.br

João Brant

Radialista formado pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo - USP, com mestrado em regulação e políticas de comunicação pela London School of Economics and Political Science. Integrante do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.
joao@intervezes.org.br

Resumo

Embora o Brasil assista, há décadas, a um crônico déficit democrático em seu setor de comunicação, as políticas do país para essa área seguem sem apontar para a transformação desse quadro. Frente a essa realidade, a sociedade civil tem se movimentado para dar corpo a iniciativas que não sejam simples campanhas pontuais, mas que proporcionem espaço para passos mais largos rumo a referentes democráticos. Entre elas, destacam-se a Conferência Nacional de Comunicação e as propostas de indicadores do desenvolvimento da mídia e do direito à comunicação, além do marco deste direito como referencial organizativo das políticas públicas e da regulamentação do setor.

O prosseguimento dessas iniciativas poderá ajudar a estabelecer rumos claros não só para o movimento social atuante na comunicação, como para as políticas democráticas a serem adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo. Com instrumentos claros de diagnóstico e avaliação, marcos normativos consistentes e espaços permanentes de prognóstico e proposição, cria-se um ambiente mais propício à mobilização para o desenvolvimento de políticas democráticas de comunicação.

Palavras-chave

direito à comunicação; Confecom; participação; indicadores; sociedade civil

Quem observa de perto o desenvolvimento das políticas de comunicação no Brasil, desde o início da década de 1980, à primeira vista enxerga iniciativas erráticas, que sugerem falta de planejamento e ausência de objetivos claros. Mais de perto, vê-se que essa descrição não dá conta de explicar o rol de políticas públicas e os processos de regulamentação que, na maioria dos casos, favorecem grandes atores empresariais e são usados para manutenção de uma situação que não se transformou significativamente nos últimos 30 anos – a despeito das evidentes mudanças tecnológicas.

Na tentativa de transformar esse quadro, o movimento social que atua nos temas de comunicação tem buscado, nos

últimos anos, consolidar iniciativas que fortaleçam referências democráticas no setor e coloquem na agenda pública a necessidade de mudanças. Sem uma base social consistente e organizada, mas empenhado em seu objetivo de lutar pela democratização do setor, o movimento se ampliou nos últimos anos e trabalhou com a finalidade de consolidar instrumentos que criem condições para essa transformação.

O principal deles foi, certamente, a I Conferência Nacional de Comunicação, cuja etapa final, em dezembro de 2009, coroou um processo de três anos de luta organizada para a sua realização. Contando com forte participação de setores sociais organizados, como o movimento sindical, o movimento

de mulheres e o movimento negro, a Conferência aprovou 633 propostas de regulamentação e políticas públicas, para o setor, com perfil claramente democrático e progressista.

Outra iniciativa relevante, ainda que com envergadura bem mais modesta, é a tentativa de desenvolver indicadores para medir a efetivação do direito à comunicação. Esse projeto foi iniciado pelo Interozes e encontrou eco em iniciativa de perfil parecido – ainda que com estatura incomparável – desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em âmbito mundial. Além de buscar desenvolver instrumentos de aferição e medição, a proposta dos indicadores busca estabelecer o direito à comunicação como referência democrática normativa para políticas públicas e ações da sociedade civil.

Este texto aborda essas três questões – direito à comunicação, indicadores e a primeira conferência nacional – de modo a propor um olhar harmônico que as veja de forma coadunada. Observadas em conjunto, elas dão conta de três desafios centrais do movimento de comunicação: determinar referências normativas comuns para sua luta; propiciar instrumentos de diagnóstico e avaliação para medir regularmente a efetivação do direito à comunicação; e estabelecer um espaço público participativo e representativo para que a sociedade civil participe diretamente da construção e do monitoramento de medidas de regulamentação, regulação e políticas públicas para a comunicação.

O desenvolvimento e a permanência dessas iniciativas pode dar um rumo mais claro para as lutas da sociedade civil e fornecer elementos para uma avaliação constante de sua própria atuação, além de propiciar claras referências para governos progressistas que estejam dispostos a contribuir para dar rumo democrático às políticas de comunicação no Brasil, fazendo com que elas deixem de ser opções públicas feitas em nome de interesses privados.

A comunicação como direito humano

O direito à comunicação tem como base o direito à liberdade de expressão e à informação. Com efeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966) estabeleceram que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; direito que inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Bem antes disso, a liberdade de expressão e de imprensa já aparecia como um dos pilares da cidadania democrática norte-americana, citada

na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos. A liberdade de expressão e opinião também já era garantida no art. 11 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e no art. 7 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Constituição Francesa de 1793. Em 1988, o Brasil incluiu em sua Constituição um capítulo sobre a Comunicação Social. Tal ação foi resultado da luta pela democratização da comunicação, impulsionada na década de 1970.

O conceito de direito à comunicação apareceu, pela primeira vez, na década de 1960 e se cristalizou em debates no âmbito da Unesco, culminando com a publicação do relatório “Um Mundo e Muitas Vozes”, em 1980 (no Brasil, Unesco, 1983). Nos últimos anos, passou a ser referência de vários movimentos que atuam no campo da comunicação, configurando-se objetivamente no direito individual e coletivo de todo ser humano poder, além de espectador e leitor, ser também produtor de informação, e ter condição de fazê-la circular na forma de opiniões, narrativas ou produções culturais. Para isso, não basta a garantia da liberdade de expressão nem o acesso a uma vasta gama de fontes de informações. É preciso atuar contra as diferenças econômicas, sociais e políticas que possibilitam a tão poucos as condições de serem produtores e difusores de informação.

No contexto das comunicações mediadas, defender, entre outros, o ato de falar e ser ouvido – assim como o de escrever e “ser lido” – significa olhar esse complexo sistema de transmissão e circulação de informações das sociedades contemporâneas sem discriminar e excluir grupo algum. A busca da não discriminação e do fim da desigualdade de acesso ao espaço midiático constituem, portanto, uma visão que inverte o paradigma atual do campo das comunicações, colocando o foco no interesse público, coletivo, em detrimento dos interesses de poucos, em geral diretamente relacionados aos interesses mercantis.

Afinal, não basta defender a liberdade de expressão de cada indivíduo numa sociedade em que a maioria das relações é fortemente midiaticizada e filtrada, ou seja, mediada pelos meios de comunicação de massa; em que os governos, as corporações comerciais, os grupos de interesse e muitos outros disputam a atenção da população, buscando influenciar e controlar o processo de criação e conteúdo e o fluxo das comunicações.

Assim, defender a comunicação como um direito humano é ir além da liberdade de expressão, um direito individual, e reivindicá-la como um direito coletivo. Ao mesmo tempo, significa não restringi-lo ao direito a uma informação “de qualidade”. Homens e mulheres enxergam a realidade

de formas diferentes e nenhum desses olhares pode ser secundarizado. Por isso, não basta apenas disponibilizar informações e garantir sua circulação. Além do direito de ter acesso à informação, é preciso poder produzi-la e veiculá-la em condições mínimas de igualdade em relação às demais informações que circulam pela mídia.

O direito humano à comunicação compreende ainda garantias como: instrumentos de controle público dos veículos de comunicação; expressão da diversidade cultural; participação popular na formulação, definição e acompanhamento de políticas públicas; acesso equitativo a tecnologias da informação e da comunicação; diversidade e pluralidade de meios e conteúdos; e existência de um regime equilibrado de gestão do conhecimento, com regras flexíveis de propriedade intelectual.

Tratar a comunicação como um direito também significa afirmar que sua garantia é papel do Estado. Enquanto houver impeditivos – sejam eles sociais, políticos, econômicos ou técnicos – para a realização plena desse direito, é dever e papel do Estado promover a superação dessas desigualdades. Em vez de leis e políticas voltadas para garantir o monopólio dos meios comerciais e o silêncio da maioria absoluta da população, são necessários processos, normas e políticas públicas para garantir a voz de todos e todas que desejam ser ouvidos(as).

Neste sentido, o direito à comunicação nos obriga a compreender, de forma muito mais ampla, o espírito da “liberdade de expressão” enquanto liberdade que requer não só a ausência de limitações sobre os indivíduos, mas também a eliminação das restrições que pesam sobre setores inteiros da sociedade. Paralelamente, é imprescindível a criação de instrumentos e recursos para construir o acesso dos grupos excluídos aos meios de comunicação.

O paradoxo da luta pela garantia do direito à comunicação é que, no Brasil, ela não é reconhecida, por grande parte da sociedade, como um direito humano. Se é no âmbito da sociedade civil que os diferentes interesses duelam e que os sujeitos de direitos se organizam e reivindicam outra sociedade, enquanto não for reivindicado como tal, o direito à comunicação seguirá cotidianamente violado no Brasil.

Indicadores do direito à comunicação

Embora seja bem desenvolvido como conceito e tenha surgido em textos constitucionais recentemente aprovados,¹ a definição do direito à comunicação em termos práticos tem fronteiras turvas, e nunca houve uma experiência de desenvolvimento e aplicação de políticas públicas totalmente

baseada nessa referência. Com a convergência tecnológica e a efetivação da globalização econômica, torna-se ainda mais necessário atualizar as formulações das últimas décadas e observar quais são características desse conceito, como ele muda e o que o define.

Por conta dessa ausência de referências comuns em termos práticos, ao mesmo tempo em que se ampliam os atores envolvidos nessa luta e o entendimento de sua centralidade para a luta pelos direitos humanos, faltam elementos de referência sobre seu atual estágio de desenvolvimento e apropriação pela população. Existem poucas evidências e referências, qualitativas e quantitativas, sobre as diferenças no acesso aos meios de produção e difusão da comunicação, apesar de ser evidente sua concentração nas mãos de poucos.

No Brasil, a despeito de iniciativas importantes de mapeamento das condições de liberdade de expressão no sentido estrito² e de acesso à comunicação, especialmente no campo das tecnologias de informação e comunicação,³ são poucas as experiências de sistematizar os dados primários disponíveis. Essa sistematização poderia permitir concretizar a análise sobre o cenário de efetivação do direito à comunicação no Brasil. Entre essas experiências, destaca-se o site *Donos da Mídia*,⁴ desenvolvido pelo Epcom (Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação), que organiza dados do Ministério das Comunicações e da Anatel sobre propriedade das empresas concessionárias de rádio e televisão.

A ausência de referências consolidadas e de medição da maioria das questões ligadas à comunicação no Brasil, inclusive no tocante ao próprio mercado, dificulta a reunião de informações organizadas como instrumento para balizar ações da sociedade civil e do Estado para promoção e garantia do direito à comunicação.

O vácuo em torno dessa questão ficou claro para o Intervenções em 2004, quando a organização foi responsável pela elaboração do relatório brasileiro do *Global Governance Project* da Campanha CRIS (Communication Rights in the Information Society) (INTERVOZES, 2005), projeto criado para construir bases teóricas e ferramentas práticas para subsidiar a luta pelo direito à comunicação. A pesquisa foi realizada em cinco países: Brasil, Colômbia, Filipinas, Itália (cobrindo a União Européia) e Quênia, e incluiu o desenvolvimento de atributos e indicadores do direito à comunicação assim como um diagnóstico da situação em cada país.⁵

Ali foram analisadas quatro questões – base constitucional e legal, implementação, o papel dos diferentes atores e tendências atuais e futuras – em relação a diversos temas. Entre estes, encontram-se liberdade de expressão,

pluralidade dos meios, propriedade intelectual, respeito à diversidade cultural, privacidade nas comunicações, acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e participação da sociedade civil nas decisões sobre essas questões. Internacionalmente, foi desenvolvido um quadro de referência que esboçou indicadores em diversas frentes do direito à comunicação. No entanto, não foram desenvolvidas mais que perguntas gerais, que indicam o que quer se medir, mas não propõem instrumentos de aferição.

Diante da falta de referências organizadas sobre esses temas no país e da necessidade de qualificar os dados e informações utilizados por aqueles que lutam pelo direito à comunicação, o Interozes iniciou, em setembro de 2005, o projeto do Centro de Referência para o Direito à Comunicação. Esse projeto tinha o desenvolvimento de indicadores como uma de suas estratégias principais (ao lado da criação do Observatório do Direito à Comunicação⁶). No ano seguinte, contando com a colaboração de quatro consultores, todos professores universitários com importantes trabalhos na área de políticas de comunicação (César Bolaño, Murilo César Ramos, Regina Motta e Venício Artur de Lima), demos início à pesquisa sobre o tema. Em 2007, o Interozes contou também com a colaboração do Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos (IPSO), por meio de seus pesquisadores Carlos Seabra e Laura Tresca.

Foi dada ênfase ao desenvolvimento de indicadores voltados aos meios de comunicação eletrônicos tradicionais (televisão e rádio). Foram três os motivos que guiaram essa decisão:

- Televisão e rádio são os meios com maior penetração na sociedade brasileira. Só em termos de acesso residencial, há 94,5% de domicílios com televisão e 88,1% com rádio⁷. Já as residências com microcomputadores são 26,6%. Se isso, por um lado, evidencia a necessidade de políticas públicas para garantir o acesso às novas tecnologias, por outro evidencia o impacto dos meios tradicionais;
- As novas tecnologias dependem especialmente do acesso para que o cidadão seja não apenas receptor, mas também produtor de conteúdo. Nesse sentido, indicadores simples e já medidos, como penetração e custo de acesso à internet ou a telefones celulares, já servem como referência balizadora, pelo menos em um primeiro nível de análise.⁸ Há diversos outros indicadores em desenvolvimento a partir de parcerias do Comitê Gestor da Internet. Para um 'pacote' de indicadores do direito à comunicação, eles são, nesse momento, suficientes e confiáveis.

- Do ponto de vista de legislação e políticas públicas, o Brasil ainda não cumpriu a agenda do século XX e já tem de entrar nas questões do século XXI. A ausência de definições e referências democráticas relativas aos meios tradicionais fortalece a necessidade de se buscar aprofundar essa modalidade de indicadores.

A partir do recorte temático e das opções metodológicas, foram definidas sete dimensões gerais que abrigam os indicadores: perfil do sistema; mídia e poder político; diversidade de conteúdo; acesso aos meios de comunicação; participação social, monitoramento e gestão democrática; financiamento da comunicação; e percepção da representação e do direito à comunicação. Para cada indicador, foram definidos parâmetros comuns que devem estar presentes em todos. São eles:

- Indicador: o aspecto relevante para a efetivação do direito à comunicação que se quer medir.
- Justificativa: os motivos pelos quais esse indicador é relevante para o direito à comunicação.
- Pergunta: a questão que operacionaliza a medição do indicador.
- Aplicação: em que tipos de meio de comunicação e sistemas, e com qual abrangência, pode se dar a medição (meios de comunicação: TV? rádio? jornais? internet?; sistemas: privado? público? estatal?; abrangência: nacional? estadual? local?).
- Métrica: qual a metodologia de medição de cada indicador.
- Parâmetro: o parâmetro considerado referência ideal e que vai definir o tipo de resposta a se obter.
- Fontes que podem servir como referência: fontes de informação que já reúnam dados similares ou idênticos aos que se está buscando obter.

Numa fase posterior de desenvolvimento dos indicadores, será necessário definir pontos como:

- Gradação: o resultado da medida distribuído em gradações. Pode adotar parâmetros comuns para comparabilidade (por exemplo: ideal, regular e crítico).
- Análise de dados: que parâmetros e referências devem ser usados na análise dos dados brutos obtidos.
- Grau de relevância/ponderação: quão importante é cada indicador para a efetivação do direito à comunicação. Em relação aos outros indicadores, ele é mais, menos ou igualmente importante?

O resultado dos dois anos dessa pesquisa foi divulgado recentemente na publicação *Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação* (INTERVOZES, 2010). O livro traz a justificativa do desenvolvimento de indicadores nesse campo, seus objetivos e a metodologia utilizada na pesquisa; o recorte temático dos indicadores do direito à comunicação; o formato dos indicadores e os que foram propostos assim como suas dimensões.

A intenção é fomentar um amplo debate sobre a construção de referências qualitativas e quantitativas de mensuração do direito à comunicação no Brasil; e, ainda, alimentar parcerias para reflexões e ações que possam viabilizar o desenvolvimento de indicadores para aplicação em âmbito local e nacional. A médio prazo, a intenção do projeto é possibilitar aos cidadãos brasileiros uma análise comparativa do “estado” do direito à comunicação no tempo (após sua aplicação em diferentes anos) e no espaço (em diferentes locais).

Em 2007, quando o projeto já estava em sua fase final, foi noticiado que a Unesco estava trabalhando, em âmbito internacional, em um documento sobre indicadores do desenvolvimento da mídia. O documento, aprovado pela organização em 2008, apresenta a discussão conceitualmente, faz um mapeamento das experiências de indicadores existentes no mundo e designa cinco dimensões:

1. O sistema de regulação e controle;
2. Pluralidade e transparência da propriedade dos meios;
3. Mídia como uma plataforma para o discurso democrático;
4. Capacitação profissional e instituições de apoio;
5. Capacidade de infraestrutura.

Pela proximidade dos temas e pela dimensão (e pretensão) da proposta do desenvolvimento de indicadores da comunicação, a opção do Intervozes foi iniciar diálogo com a instituição para ver de que forma a pesquisa desenvolvida nacionalmente poderia dialogar com a proposta internacional. Esse diálogo gerou uma parceria entre a Unesco, o Intervozes, o Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília e o Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Comunicação e Consciência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciada em 2009.

O início dessa parceria abre possibilidades para o desenvolvimento e aplicação de indicadores da comunicação no Brasil, e aponta a necessidade de pactuar os próximos passos com o conjunto de atores envolvidos. Em outras palavras, ampliar o debate sobre indicadores do direito

à comunicação com atores nacionais e internacionais, abordando a pertinência de sua adoção, a referência conceitual e questões metodológicas; ampliar a articulação com outros atores, especialmente Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), IBGE e outros órgãos que trabalham com questões afins; definir pesquisas a serem usadas como fontes, analisando grau de confiabilidade dos dados; qualificar métodos de aferição, comparação e análise dos dados; atualizar a análise da base de dados sobre as leis e o conjunto do marco regulatório; e, finalmente, desenvolver aplicações piloto.

Problemas a olhos nus

A pertinência de buscar indicadores para o direito à comunicação fica evidente ao se observar o quadro atual das comunicações no Brasil e buscar entender o que mudou nas últimas décadas. O Brasil carece de uma postura ativa do Estado para a efetivação desse direito. Apenas seis redes privadas nacionais de televisão aberta e seus 138 grupos regionais afiliados controlam 667 veículos de comunicação. Seu vasto campo de influência se estende por 294 emissoras de televisão VHF que abrangem mais de 90% das emissoras nacionais. Somam-se a elas mais 15 emissoras UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 emissoras FM e 50 jornais diários.⁹

Da mesma forma, não há mecanismos que impeçam o monopólio da audiência de televisão por uma única emissora. Considerando os principais fatores de medição de concentração no mercado de radiodifusão, quais sejam, a participação na audiência e a receita publicitária, a soma da participação das quatro primeiras emissoras perfaz, respectivamente, 83,3% e 97,2%.¹⁰ Também não há legislação que responsabilize o Estado brasileiro pelo fortalecimento e viabilização de veículos de pequena circulação/alcance e de caráter público e comunitário. As verbas publicitárias do governo federal continuam a ser distribuídas tendo como critério os índices de audiência ou circulação, o que reforça a concentração e a tendência à oligopolização.

A análise do cenário das políticas públicas de comunicação no Brasil mostra um quadro regulatório complexo. O Código Brasileiro de Telecomunicações é de 1962, modificado em 1967 durante o período da ditadura militar, e reduzido a fragmentos depois da aprovação da Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/1997), que manteve válidos no antigo código apenas os artigos relativos à radiodifusão. Nos últimos anos, surgiram também a Lei do Cabo (1995); a Emenda Constitucional nº 8 (1995), que quebra o monopólio estatal das telecomunicações; e a Emenda constitucional nº

36 (2002), que permite, ao capital estrangeiro, a participação de 30% do controle acionário das empresas de comunicação (radiodifusão e jornalismo).

Os principais artigos da Constituição Federal relativos à Comunicação Social permanecem sem regulamentação – entre eles, o que impediria o oligopólio dos meios de comunicação (art. 220) e o que criaria exigências mínimas de programação para as emissoras de rádio e televisão (art. 221). A ausência de regulamentação também atinge o art. 223, que estabelece o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal na radiodifusão, resultando hoje no fato de as emissoras de rádio e televisão serem majoritariamente controladas por empresas privadas.

Paralelamente, rádios comunitárias têm sido perseguidas como criminosas e seu processo de legalização é sujeito a regras limitantes, que estabelecem o máximo de uma frequência por localidade, alcance máximo de um quilômetro de raio e proibem publicidade comercial como meio de sustentação das emissoras. Mais recentemente, em virtude da tomada de decisão acerca do padrão de TV e rádio digitais a ser adotado no país, o governo federal cedeu aos *lobbys* do setor privado e, ignorando as pesquisas nacionais e a possibilidade de desenvolvimento da indústria nacional, abandonou a oportunidade histórica de incluir mais atores na mídia e democratizar as comunicações.

Não é de se estranhar, então, que tal cenário venha contribuindo, mais e mais, para a perpetuação da violação dos demais direitos humanos. Em primeiro lugar, pela inexistência de condições equânimes de exercício da liberdade de expressão, refletida na pouca pluralidade e diversidade encontrada nos grandes meios de comunicação. Em segundo lugar, pelo tratamento de conteúdo que ignora a diversidade brasileira. Reforçando estereótipos, os meios de comunicação reproduzem os preconceitos já existentes na sociedade e os estimulam indiretamente.

A I Conferência Nacional de Comunicação

Foi para enfrentar esse quadro que o movimento de comunicação iniciou, em 2006, uma campanha pela realização da I Conferência Nacional de Comunicação. Tradição em outras áreas, como a saúde, o modelo de conferência nunca havia sido aplicado à comunicação. Ao contrário, em quase todos os momentos de decisão sobre regulamentação e políticas públicas, a sociedade civil foi apenas coadjuvante do processo. Políticas de comunicação sempre foram compreendidas como assunto do governo e de quem tem interesse econômico direto, isto é, os empresários do setor. Não por acaso, o resultado da maioria dos casos

foi a prevalência dos interesses privados em detrimento do interesse público – exceções, como a lei da TV a cabo, que tem um texto avançado em virtude da participação da sociedade civil, serviram apenas para confirmar a regra.

Resultado desse processo de mobilização, em 2009, aconteceu a I Conferência Nacional de Comunicação. Diferentemente dos outros momentos da história recente do país, ela inaugurou um debate amplo e verdadeiramente público sobre as políticas do setor. Pela primeira vez, o Estado brasileiro instituiu um mecanismo formal de consulta a toda sociedade sobre os rumos que deve tomar a comunicação. Pela primeira vez, a questão deixou de ser prerrogativa de alguns especialistas do campo progressista e, principalmente, de lobistas do setor privado e seus representantes no poder público. A sociedade teve a possibilidade de apontar quais devem ser as ações governamentais e o novo marco regulatório de uma área estratégica para o desenvolvimento social e fundamental para a democracia brasileira.

As etapas preparatórias e oficiais da Conferência, realizada nas 27 unidades da federação, envolveram diretamente cerca de 15 mil pessoas dos mais diversos segmentos. Centrais sindicais, movimento de mulheres, movimento negro, jornalistas, radialistas, redes de jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, pesquisadores, movimento de lésbicas, gays, e transexuais, movimento estudantil, entidades de defesa de direitos humanos, organizações que atuam diretamente pela democratização da comunicação e empresários de diversos setores debateram temas como o sistema público de comunicação, as concessões de rádio e TV, a universalização da banda larga, o controle social, entre centenas de outros temas até então restritos aos espaços dos “entendidos” ou “diretamente interessados” no assunto.

O legado deixado pelo processo certamente inaugura um novo momento do movimento pela democratização da comunicação no país, que passa a contar, de forma orgânica, com novos e importantes atores para a luta. Além disso, seu conjunto de resoluções pode ser considerado um avanço diante da ausência histórica de uma regulamentação democrática dos meios de comunicação no país. Deste ponto de vista, a realização da I Confecom pode ser considerada uma vitória para a luta daqueles que, há décadas, defendem a democratização da mídia brasileira.

As 633 propostas aprovadas¹¹ (sendo 569 delas por consenso ou com mais de 80% de votos favoráveis) revelam a qualidade dos debates feitos pelo conjunto dos setores e, principalmente, a necessidade urgente de se atualizar o marco regulatório tendo como princípios fundamentais o direito à comunicação, a participação social e o respeito e estímulo à

diversidade. Foram apreciadas e aprovadas propostas sobre os mais diversos temas, entre as quais se destacam:

- A afirmação da comunicação como direito humano, e o pleito para que esse direito seja incluído na Constituição Federal;
- O combate à concentração no setor, com a determinação de limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada;
- A garantia de espaço para produção regional e independente;
- A regulamentação dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, que são citados na Constituição Federal, mas carecem de definição legal, com reserva de espaço no espectro para cada um destes;
- O fortalecimento do financiamento do sistema público de comunicação, inclusive por meio de cobrança de contribuição sobre o faturamento comercial das emissoras privadas;
- A descriminalização da radiodifusão comunitária, e a abertura de mais espaço para esse tipo de serviço, hoje confinado a 1/40 (um quarenta avos) do espectro;
- A definição de regras mais democráticas e transparentes para concessões e renovações de outorgas, visando à ampliação da pluralidade e diversidade de conteúdo;
- A definição do acesso à internet banda larga como direito fundamental, e o estabelecimento desse serviço em regime público, de modo a garantir sua universalização, continuidade e controle de tarifas;
- A implementação de instrumentos para avaliar e combater violações de direitos humanos nas comunicações;
- O combate à discriminação de gênero, orientação sexual, etnia, raça, geração e de credo religioso nos meios de comunicação;
- A garantia da laicidade na exploração dos serviços de radiodifusão;
- A proibição de outorgas para políticos em exercício de mandato eletivo.

Também fundamental foi a aprovação do Conselho Nacional de Comunicação como instância central para a formulação e o exercício do controle social das políticas de comunicação, além de espaço de garantia da implantação das próprias resoluções da Confecom. Conselhos como este já funcionam em outros setores e em dezenas de países. Falta ao Estado brasileiro reconhecer sua importância no

desenvolvimento e implantação da política de comunicação do país. Os Conselhos Nacional e Estaduais de Comunicação são demandas que podem ser implementadas ainda em 2010, como é o caso dos Conselhos Estaduais do Piauí, Paraná e Bahia, consequência direta das etapas estaduais, que se encontram em estágio avançado de efetivação.

Agora, é tarefa urgente dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil criar uma agenda comum para a implementação desses resultados, cobrando do Estado brasileiro – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – a garantia do direito à comunicação. Não será uma caminhada fácil. O Parlamento vai andar a passos lentos por causa do calendário eleitoral, e o ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins, já afirmou que o papel do governo seria apenas classificar as propostas. Mas será mais uma batalha para o movimento social, que começou anos atrás para garantir que a Confecom acontecesse.

Modelo sui generis

Como instrumento de consulta democrática, a Confecom destoou bastante dos modelos adotados nas mais de cem conferências nacionais já realizadas no país, por conta das chantagens impostas pelo segmento empresarial ao longo do processo. Os principais problemas foram o estabelecimento de uma proporção desequilibrada na representação dos segmentos – os empresários abocanharam 40% das vagas de delegados; o estabelecimento da regra de quórum qualificado (60% de aprovação) para a votação dos chamados “temas sensíveis”; e a proibição de votação das propostas nas etapas estaduais, o que retirou parte do peso político dos processos nos estados e deixou as verdadeiras disputas para a etapa nacional.

As imposições dos empresários também impactaram o conjunto dos movimentos sociais, a ponto de constranger organizações a tomarem determinadas posições sob a suposta ameaça da Confecom não acontecer ou não contar com a participação empresarial. Diferentes entendimentos sobre a natureza da Conferência refletiram-se em visões divergentes sobre como conduzir a interlocução com o governo e os empresários.

Prevaleceu a ideia da “Conferência possível”, realizada dentro dos limites dados pela pressão empresarial e governamental, o que significou, por vezes, ignorar uma parte importante dos setores mobilizados historicamente para a realização da Conferência. Apesar disso, a Confecom colocou a comunicação em debate público e aprovou resoluções importantes para a construção de novas bases para a comunicação no país. No debate programático, a partir

de um reconhecido esforço de todos, foi possível construir importantes pontes entre as formulações dos três segmentos, sem escamotear as divergências. E esta conquista deve ser celebrada.

Por isso, é urgente criar uma agenda positiva em torno das suas resoluções, de forma a garantir que algumas sejam implementadas ainda em 2010 e outras sejam articuladas no Congresso, enfrentando, inclusive, o ataque dos setores empresariais que se retiraram do processo. Um estudo feito pelo deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE) mostra que cerca de 35% das propostas aprovadas na Confecom implicam em alguma forma de ação legislativa no Congresso Nacional. Além disso, o relatório informa que, deste percentual, que representa 222 propostas, dois terços (148) já são motivo de alguma ação, como projetos de lei, em pelo menos uma das casas legislativas do país (Câmara e Senado).

Sobre esse ponto, é importante lembrar que a relação com os setores empresariais que permaneceram no processo mostrou que o debate público proporcionado pelas conferências nacionais e as resoluções que se transformam em Programas Nacionais não são o “monstro da censura”, como propagandeiam de forma sistemática entidades como a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), a ANJ (Associação Nacional de Jornais) e a ANER (Associação Nacional dos Editores de Revistas), que se retiraram da Confecom. São, ao contrário, fundamentais para apontar políticas públicas legitimadas por um diálogo possível e necessário, prática defendida pelos movimentos sociais que historicamente lutam pela liberdade de expressão.

Outro desafio é consolidar o processo de mobilização da sociedade civil em saldo organizativo para o movimento de comunicação em todo o país. Neste sentido, não se pode ignorar a Comissão Nacional Pró-Conferência e as comissões estaduais, que reuniram centenas de organizações e movimentos sociais do Brasil e seguem mobilizadas, como referências de articulação e diálogo sobre o tema.

Conclusão

Embora o Brasil assista, há décadas, a um crônico déficit democrático em seu setor de comunicação, as políticas do país para essa área seguem sem apontar para a transformação desse quadro. Frente a essa realidade, a sociedade civil tem se movimentado para dar corpo a iniciativas que não sejam simples campanhas pontuais, mas que proporcionem espaço para passos mais largos rumo a referentes democráticos. Entre elas, destacam-se a Conferência Nacional de Comunicação e as propostas de indicadores do desenvolvimento da mídia

e do direito à comunicação, além do marco deste direito como referencial organizativo das políticas públicas e da regulamentação do setor.

Todavia, essas referências não significam que haja um consenso da sociedade civil sobre os passos exatos a serem dados rumo a esse ‘norte democrático’. O processo de realização da I Confecom aponta que a construção política não pode prescindir das diferenças. A democracia consagra a legitimidade do dissenso, e é dentro desses parâmetros que se espera que a Confecom seja um primeiro passo no caminho da institucionalização de um modelo de participação popular na área da comunicação no Brasil.

O prosseguimento dessas iniciativas poderá ajudar a estabelecer rumos claros não só para o movimento social atuante na comunicação, como para as políticas democráticas a serem adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo. Com instrumentos claros de diagnóstico e avaliação, marcos normativos consistentes e espaços permanentes de prognóstico e proposição, cria-se um ambiente mais propício à mobilização para o desenvolvimento de políticas democráticas de comunicação. Ainda assim, mudanças concretas seguem dependendo da correlação de forças entre os diferentes atores desse campo e da vontade política do Executivo e do Legislativo de efetivar essas transformações. Oxalá haja novidades dentro em breve também em relação a esses aspectos.

Notas

1. Na Bolívia e no Equador.
2. Como pesquisas da Repórter Sem Fronteiras e outras organizações da rede IFEX, além de dados reunidos pela Associação Nacional de Jornais e Federação Nacional de Jornalistas.
3. Como as pesquisas do Comitê Gestor da Internet, realizadas em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
4. Ver <www.donosdamidia.com.br>. Acesso em: 14/10/2010.
5. A pesquisa sobre o Brasil está disponível em <<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/GGP.pdf>>. Acesso em: 14/10/2010.
6. Ver <<http://www.direitoacomunicacao.org.br>>. Acesso em: 14/10/2010.
7. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007, IBGE.
8. Na verdade, diversos autores (como Helena Lastres) destacam que a maior parte dos indicadores de TICs trata apenas de aspectos econômicos e tecnológicos, o que simplifica o lugar do usuário a de simples consumidor. Esse aspecto deve ser observado e levado em conta na escolha dos indicadores de TICs a serem considerados.
9. Epcom – Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação, 2002.
10. Relatório CADE 08012.006504/97-11 e Donos da Mídia,

Mídia Dados 2009, e K. Jimenez, Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=582ASP014>>. Acesso em 08.04.2010.

11. Veja o relatório oficial completo em <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/confecom>>. Acesso em: 14/10/2010.

Referências

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/confecom>>. Acesso em: 14/10/2010.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1983.

INTERVOZES. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. São Paulo: Intervezes, 2010. Disponível em: <www.intervezes.org.br/publicacoes/livros/LivroIndicadores.pdf>. Acesso em: 14/10/2010.

INTERVOZES. **Direito à comunicação no Brasil**: base constitucional e legal, implementação, o papel dos diferentes atores e tendências atuais e futuras. São Paulo: Intervezes, 2005. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/publicacoes/GGP.pdf>>. Acesso em: 14/10/2010.