UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

VILSON VIEIRA JUNIOR

REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DAS COMUNICAÇÕES: O CASO DO COLETIVO INTERVOZES

VITÓRIA
2015

VILSON VIEIRA JUNIOR

REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DAS COMUNICAÇÕES: O CASO DO COLETIVO INTERVOZES

Dissertação apresentada para banca examinadora da Universidade Federal do Espírito Santo com vistas ao cumprimento das exigências para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
Orientadora: Profª. Drª. Cristiana Losekann

VITÓRIA
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Vieira Junior, Vilson, 1979-
V658r Repertórios de ação coletiva e a efetividade das instituições participativas das comunicações : o caso do coletivo intervozes / Vilson Vieira Junior. – 2015.
139 f. : il.

Orientador: Cristiana Losekann.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Movimentos sociais urbanos. 2. Sociedade civil. 3. Comunicação - Aspectos sociais. 4. Coletivos. 5. Instituições participativas. I. Losekann, Cristiana. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

VILSON VIEIRA JUNIOR

REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DAS COMUNICAÇÕES:
O CASO DO COLETIVO INTERVOZES

Dissertação apresentada para banca examinadora da Universidade Federal do Espírito Santo com vistas ao cumprimento das exigências para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Aprovada em 17 de Junho de 2015.

_____
Professora Doutora Cristiana Losekann
PPGCS – UFES
(Orientadora)

_____
Professora Doutora Maria Cristina Dadalto
PPGCS – UFES

_____
Professor Doutor Edgard Rebouças
POSCOM – UFES
(Membro Externo)

Agradecimentos

À minha orientadora, Cristiana Losekann, por cada palavra de incentivo, por ter confiado em minha proposta de pesquisa e, principalmente, por me dar liberdade e autonomia na construção deste trabalho.

A Silvia Gonçalves, que não mediu esforços para me ajudar quando decidi tentar uma vaga no mestrado. Sem minha amiga, tudo ficaria mais difícil.

A Alex Bulhões, pelo apoio fundamental que dele recebi há 15 anos, ainda no pré-vestibular. Ele também é responsável por ter um primo Mestre.

Aos entrevistados, pela valiosa contribuição que deram ao aceitarem participar deste trabalho.

À minha mãe, por cada dia em que esteve ao meu lado nesses mais de dois anos intensos de estudos. Sem ela, talvez não chegasse até o fim do mestrado.

Por fim, à minha família, meu alicerce hoje, amanhã e sempre...

RESUMO

Esta pesquisa investiga a relação entre os repertórios de ação coletiva adotados por organizações de movimentos sociais e a efetividade das instituições participativas (IPs) que tratam das políticas de comunicações no Brasil, ou seja, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional (CCS) e a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (ConfeCom). A discussão gira em torno das ações implementadas pelo Coletivo Intervozes, organização da sociedade civil que atua nos movimentos sociais em prol do direito à comunicação e de sua democratização. Nesse contexto, dá-se ênfase às ações por um novo marco legal e regulatório das comunicações, consideradas como resultado dos problemas de efetividade observados no CCS e na ConfeCom. O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, o destaque é para o Coletivo Intervozes, sua história, forma de organização, além de seus principais eixos de atuação e ações. No segundo, essencialmente teórico, enfatizam-se as definições conceituais que envolvem os movimentos sociais e a mudança institucional. O capítulo 3 é dedicado à análise dos problemas de efetividade nas IPs atinentes à área de comunicações e suas relações com os repertórios de ação coletiva. Como variáveis de análise, utiliza-se o acesso/representação da sociedade civil e as funções atribuídas às IPs. No último capítulo, analisa-se as características do movimento social que reivindica um novo marco legal e regulatório das comunicações e que surgiu como ação alternativa às IPs na defesa de mudanças institucionais para o setor. Como esta é uma pesquisa qualitativa, as análises foram feitas a partir de entrevistas semiestruturadas com membros do Coletivo Intervozes e especialistas da área; de acesso a documentos públicos produzidos pela organização e a dados bibliográficos, audiovisuais e sonoros referentes ao CCS e à ConfeCom.

Palavras-chave: democratização das comunicações. instituições participativas. movimentos sociais. mudança institucional. sociedade civil.

ABSTRACT

This work inquires the relation between the repertories of collective action adopted by social movement organizations and the effectiveness of participatory institutions (PIs) that treat on the communication policies in Brazil, in other words, the Social Communication Council of the National Congress (SCC) and the First National Conference on Communication (NCC). The discussion is about the actions that have been implemented by the Coletivo Intervozes, a civil society organization that acts in the social movements in order to actualize the communication right and its democratization. In this context, it gives emphasize to the actions for a new legal and regulatory framework for communications, considered as the result of the effectiveness problems verified in the SCC and NCC. The work is divided in four chapters. In the first chapter, the featured is the Coletivo Intervozes, its history, organization form, further its main axis of performances and actions. In the second chapter, essentially theoretical, it is emphasized the conceptual definitions that involve the social movements and the institutional changes. The chapter three is dedicated to the analyze of the effectiveness problems in the PIs towards the communications area and its relations with the repertories of collective action. As variables of analyze, it is used the access/representation of civil society and the functions assigned to the PIs. In the last chapter, it is analyzed the characteristics of the social movement that claims a new legal and regulatory framework for the communications and that has raise as alternative action to the PIs in defense of institutional changes for the area. As this inquiry is qualitative, the analyzes have been done from the semi-structured interviews with the Coletivo Intervozes' members and experts of the communications; from the access to public documents produced by organization and to bibliographic, audio-visual and sonorous informations related to SCC and NCC.

Key Words: democratization of communications. participatory institutions. social movements. institutional change. civil society.

LISTA DE SIGLAS

ABCCOM – Associação Brasileira de Canais Comunitários

ABEPEC - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais

ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ABRA – Associação Brasileira de Radiodifusores

ABRAÇO – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária

ABRANET – Associação Brasileira de Internet

ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura

ADJORI-BRASIL - Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil

AMARC BRASIL – Associação Mundial de Rádios Comunitárias

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANER – Associação Nacional de Editores de Revistas

ANJ – Associação Nacional de Jornais

ARPUB – Associação das Rádios Públicas do Brasil

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

CCS – Conselho de Comunicação Social

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CFP – Conselho Federal de Psicologia

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNC – Conselho Nacional de Comunicação

CON – Comissão Organizadora Nacional

ConfeCom – Conferência Nacional de Comunicação

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas

FITERT – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Rádio e Televisão

FITTEL – Federação Interestadual dos Trabalhadores de Telecomunicações

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Frentex - Frente Paulista pelo Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão

FrenteCom - Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular

IP – Instituição Participativa

LGT – Lei Geral de Telecomunicações

MiniCom – Ministério das Comunicações

MNDC – Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLIP – Projeto de Lei de Iniciativa Popular

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

SBTVD - Sistema Brasileiro de Televisão Digital

TELEBRASIL – Associação Brasileira de Telecomunicações

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VUNC – Valor, Unidade, Números e Comprometimento

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rede Globo: Número de Veículos (TV) 47

Tabela 2 - Rede Globo: Participação na audiência e no faturamento publicitário (TV) 48

Tabela 3 - Variáveis para análise da efetividade das IPs 67

Tabela 4 - Instâncias reguladoras no setor de comunicações do Brasil 68

Tabela 5 - Distribuição das vagas de conselheiros por categoria no CCS 73

Tabela 6 - Ocupação das vagas reservadas à sociedade civil no 3º mandato do CCS (2012-2014) 91

Tabela 7 - Ocupantes das vagas da sociedade civil vinculados a empresas de radiodifusão (1º e 2º mandatos do CCS) 92

Tabela 8 - Segmentos representados na CON da 1ª ConfeCom 104

Tabela 9 - Comparativo de propostas do Intervozes e ConfeCom com proposições legislativas no Congresso Nacional 114

SUMÁRIO

Introdução **11**

Metodologia da Pesquisa **24**

1. O Coletivo Intervozes: dez anos na luta pelo direito à comunicação **30**

1.1 Comunicações: democratização, direito e políticas 41

1.2 Os obstáculos à democratização e ao direito à comunicação 44

2. Os movimentos sociais e seus aspectos teóricos **52**

3. Ações coletivas, oportunidades políticas e efetividade das IPs: a realidade brasileira nas comunicações **61**

3.1 A efetividade e as abordagens de análise das IPs 64

3.2 O CCS: funções e a influência de fatores político-institucionais em sua efetividade 70

3.2.1 A sub-representação da sociedade civil como oportunidade política para repertórios de ação 79

3.3 A 1ª ConfeCom: atribuições e processo de construção 96

3.3.1 A ConfeCom além da Conferência: confronto e disputa por sua realização e efetivação das propostas 100

4. O movimento social por uma nova legislação das comunicações e *Para Expressar a Liberdade* **117**

Considerações Finais **124**

Referências Bibliográficas **129**

Anexos **138**

Introdução

Esta dissertação de mestrado aborda a relação entre os repertórios de ação coletiva adotados pelo movimento social – com especial foco no Coletivo Intervozes num período de 10 anos - e a efetividade de espaços institucionalizados de participação que tratam das políticas de comunicações[1]. No caso desta pesquisa, analisamos a instalação e o funcionamento do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional (CCS) e da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (ConfeCom), realizada em 2009.

A partir disso, daremos ênfase à relação do Intervozes com esses espaços de debate e elaboração de propostas de políticas públicas, se há ou não membros dessa entidade e de outras oriundas da sociedade civil inseridas no CCS e na ConfeCom, enfim, de que forma tem se efetivado a participação do Coletivo em torno dessas instituições participativas (IPs). A discussão gira em torno das propostas do movimento social de que faz parte aquela organização e que sugere um novo marco legal e regulatório para as comunicações no Brasil; porém, engloba outras reivindicações afins.

Em suma, estão entre os objetivos desta pesquisa: analisar os repertórios de ação coletiva adotados pelo Coletivo Intervozes e observar sua participação e posicionamento político quanto às referidas IPs; averiguar em que medida a efetividade dos resultados e da representação da sociedade civil nesses espaços gera oportunidades políticas para formas de ações coletivas; e, por fim, detectar os repertórios de ação adotados pelo Intervozes em diferentes reivindicações, estas relacionadas à atuação do CCS e da ConfeCom.

Antes, porém, de fazermos uma introdução a este trabalho, é mister dissertarmos de forma breve sobre a história dos movimentos sociais atuantes na área de comunicações. No Brasil, não é fato recente a existência de reivindicações e repertórios de ação (TARROW, 2009; TILLY, 2009) que partem de organizações de movimentos sociais com vistas a transformações estruturais naquele setor. Tais

[1] Os termos *comunicações* e *políticas de comunicações* serão empregados em lugar de *comunicação* em virtude da convergência tecnológica, a qual presenciamos na atualidade, que une telecomunicações, informática e meios de comunicação social (rádio, televisão e imprensa escrita).

práticas nos remetem ao período da ditadura militar (1964-1985), regime que ficou conhecido, ao mesmo tempo, pela censura à livre manifestação cultural e jornalística e pelos grandes investimentos na modernização da estrutura de comunicações com o intuito de integrar nacionalmente o Brasil (SANTOS, J.,1995).

Nesse contexto, emerge, por parte de alguns setores da sociedade civil, uma resistência aos mecanismos de censura e repressão impostos pelo regime militar sobre os meios de informação da época. Surgem no centro dessa mobilização, de acordo com Santos (1995, p. 03-04), “as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), associações profissionais, remanescentes dos movimentos de ‘cultura popular’, organizações clandestinas”, entre outras, que desenvolviam instrumentos próprios de informação, comunicação e para articulação de interesses.

Em fins da década de 1970, surgiram as primeiras propostas de organização de um movimento nacional voltado à democratização do sistema de comunicações brasileiro. Ao final dessa fase, que Santos (1995, p. 03) denomina de “resistência” aos ditames do regime contra os meios de informação, quem passa a liderar e a conferir maior legitimidade às mobilizações surgidas até aquele período foram entidades como a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), entre outras.

Em termos de propostas, as formulações feitas à época traziam um enfoque de caráter essencialmente “contrapositivo, oposicionista e ‘negativo’, privilegiando as denúncias em detrimento das proposições e identificação de novas possibilidades” (FNDC, 1994, p. 02). Para os setores da esquerda, ou ainda os mais liberais, que atuavam em questões ligadas às comunicações, apenas com a conquista do Estado os mecanismos indispensáveis às transformações almejadas para a área se tornariam, de fato, uma realidade (FNDC, 1994).

Santos (1995, p. 05), por sua vez, frisa que, apesar de haver alterações consideráveis de qualidade no que se refere à mobilização dos setores organizados da sociedade, com a mudança “no eixo de lutas que substitui políticas nacionais de comunicação por políticas democráticas de comunicação”, e também com a

preocupação por transformações de caráter institucional e constitucional, no aparato discursivo desses setores ainda predominava uma

> concepção apocalíptica da comunicação de massa, considerando seu impacto na vida social nefasto, despolitizante e alienador e o eixo de lutas ainda se situa no plano jurídico, considerado fundamental para as profundas mudanças estruturais no sistema de comunicação (SANTOS, J., 1995, p. 05).

Em virtude da ausência de respostas imediatas para as soluções buscadas até então pelos movimentos sociais, entre o final da década de 1980 e o início dos anos de 1990 foram geradas demandas que passaram a ser respondidas por soluções de sentido libertário, ou mesmo de cunho anarquista, com perspectivas imediatistas e particularizadas (FNDC, 1994). Além disso, elas não apresentavam proposições que objetivassem uma mudança estrutural na realidade dos meios de comunicação constituída àquela época.

Chega-se, então, à transição democrática (1987/88), período pós-ditadura em que se realizou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), dedicada à formulação de uma nova Constituição (BOLAÑO, 2007; LIMA, 2011). Graças à oportunidade política (TARROW, 2009) que dali emergiu, foi a partir desse momento que os movimentos sociais que almejavam mudanças nas comunicações passaram a ganhar notoriedade e maior relevância política e social no embate teórico, político e institucional no que tange à democratização daquele setor (FNDC, 2006).

Naquele momento, diferentes organizações da sociedade civil, como as que representavam os profissionais da comunicação - a exemplo da FENAJ - e outras oriundas dos movimentos sociais que também defendiam mudanças institucionais (CLEMENS, 2010) nas comunicações, se defrontavam com a ala empresarial da mídia para a formulação de um capítulo dedicado à Comunicação Social na nova Constituição então prestes a surgir (BOLAÑO, 2007). A FENAJ liderava a ala dita "progressista", que almejava mudanças na regulação do setor no Brasil (BOLAÑO, 2007). A "ala progressista" era uma junção de diversas organizações da sociedade civil em torno do Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação (MNDC), que nasceu em 1987 da Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação, já atuante entre os anos de 1984 e 1986 (FNDC, 2006).

Entre as inúmeras demandas que constavam da agenda dessas organizações, pelo menos uma estava em evidência: o acesso da sociedade civil ao debate e à formulação das políticas de comunicações por meio de espaços institucionalizados de participação. Em outras palavras, a criação de um Conselho Nacional de Comunicação (CNC) de amplas atribuições. De acordo com Lima (2013), a proposta originou-se de um encontro nacional promovido pela FENAJ, em 1984, quando a entidade também elencou outras questões consideradas relevantes a serem apresentadas na ANC. A ideia da criação de um CNC foi apresentada na forma de Emenda Popular, e propôs incluir no Capítulo da Comunicação Social dez artigos referentes ao Conselho. A proposta consistia em um órgão colegiado autônomo nacional e com seções nos estados, composto por 15 membros representados por setores da sociedade civil, de entidades empresariais e da universidade (LIMA, 2013).

A emenda teve amplo apoio, tendo em vista que foram mais de 32 mil cidadãos, parlamentares e entidades da sociedade civil a defenderem o CNC, que teria o papel de elaborar e fiscalizar as políticas públicas de comunicações, além de ter a atribuição de outorgar, renovar e revogar concessões de rádio e televisão (LIMA, 2013).

Na constituinte, agora na forma de anteprojeto de lei, a proposta de um órgão institucionalizado de participação e regulação das comunicações não obteve sucesso. O anteprojeto sofreu profundas modificações nas duas comissões legislativas por que tramitou, até ser definitivamente extinto em sua ideia original (LIMA, 2011, 2013). A morte da proposta do CNC - forjada pelos movimentos sociais anos antes da Constituinte - significou, na verdade, o nascimento do CCS, previsto na Constituição Federal de 1988 como órgão colegiado com funções unicamente consultivas e auxiliares, vinculado ao Congresso Nacional e sem autonomia para propor e fiscalizar políticas públicas (LIMA, 2013).

Mas além do CNC, mesmo com a união de inúmeras organizações de movimentos sociais do campo profissional das comunicações e até do meio artístico, outro resultado considerado negativo para o movimento foi a versão do Capítulo V da Constituição Federal que resultou das discussões na ANC (FNDC, 2006). Dedicado unicamente a questões ligadas ao setor, os seus cinco artigos foram praticamente

ditados pelos representantes do empresariado, sendo que a maioria ainda carece de regulamentação[2]; e a criação do CCS nos moldes propostos pelas lideranças progressistas, como a FENAJ, só se efetivou no ano de 2002, onze anos após ter sido regulamentado por lei, em 1991 (FNDC, 2006).

Considerada como "a máxima concessão feita à ala progressista" (BOLAÑO, 2007, p. 20) e ainda que desprovido de autonomia e funções executivas, a regulamentação do CCS naquele ano é atribuída "à pressão da esquerda" (BOLAÑO, 2007, p. 20), indo de encontro aos interesses dos concessionários de radiodifusão (rádio e TV). Tais forças, consideradas as mesmas que se articularam pela derrota do CNC na Constituinte (LIMA, 2013), também foram responsabilizadas pelas entidades da sociedade civil por postergarem a instalação do CCS ao longo de onze anos (BOLAÑO, 2007).

Após uma sequência de resultados que não atenderam à sua agenda, as entidades de movimentos sociais que pregavam políticas públicas democráticas e meios de participação na área de comunicações prosseguiram em outras frentes. Uma delas era a FENAJ, que estava entre as principais organizações que propunham atuações pela democracia no setor e a regulamentação do Capítulo V da Constituição Federal; a pluralidade no sistema de concessões de radiodifusão; e o impedimento de práticas que deem margem ao monopólio e à formação de oligopólios (FNDC, 2006).

Em meio às lutas e disputas que marcaram a ANC e às demandas que envolviam as comunicações, emergia um movimento em defesa das chamadas rádios livres. Iniciado na Europa nos primórdios do século XX, ele eclodiu de forma expressiva na década de 1970 em países como França e Itália. No Brasil, seu período áureo foi concomitante ao europeu, principalmente a partir da abertura do regime militar e das discussões por uma nova carta constitucional (PERUZZO, 1998). Nos demais países da América Latina, as primeiras emissoras livres de rádio surgiram no começo dos anos de 1950, mas com objetivos sindicais e revolucionários (FNDC, 2007).

---

[2] A exceção é o artigo 222, que trata da propriedade das empresas jornalísticas e as de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Ele foi regulamentado pela emenda nº 36, de 2002, garantindo que a propriedade daquelas empresas esteja em poder de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

De acordo com Peruzzo (1998, p. 241-242), as rádios livres nasceram “como forma de protesto contra o controle estatal da radiodifusão, de contestação da política de concessões de canais, de fruição do poder de comunicar, de expressão política ou de posse de uma unidade econômica produtiva”.

Um aspecto a ser sublinhado refere-se ao fato de que as primeiras experiências[3] com rádios livres no Brasil emergiram despidas de um caráter político-ideológico ou mesmo sem um compromisso de protesto e contestação ao sistema de comunicações então estabelecido (concentrador e monopolizado). Todavia, foi no decorrer da década de 1980 que as rádios livres ganharam contornos mais politizados e combativos, mostrando insatisfação com o sistema de comunicação social e com a distribuição desigual e concentrada de emissoras de rádio e de televisão (PERUZZO, 1998). De acordo com Peruzzo (1998, p. 245),

> As rádios livres, mesmo que algumas possam ter sido decorrência de aventuras sem maiores pretensões políticas, são, no conjunto, um protesto contra a forma de acesso aos instrumentos massivos e uma tentativa de conquistar a liberdade de expressão a qualquer preço. Elas contribuíram para o debate sobre a estrutura dos meios de comunicação no Brasil, que também teria lugar na Assembléia Constituinte, mas nunca veio a empolgar setores representativos da sociedade nem conseguiu grandes avanços nos textos da nova Lei Magna promulgada em 1988 [...].

A mobilização em prol das rádios livres ganhou relevância no movimento pela democratização das comunicações que emergia no processo de redemocratização do Brasil. As primeiras discussões de propostas sobre a legalização das emissoras livres de rádio aconteceram no âmbito do MNDC, anterior ao FNDC, no final dos anos de 1980. Entretanto, devido ao malogro das sugestões encaminhadas ao Congresso Nacional à época e ao enfraquecimento das mobilizações, o enquadramento legal daquele tipo de meio de comunicação se concretizou apenas em 1998, com a aprovação da lei 9.612 (FNDC, 2007). Estava criada, então, a definição legal para o serviço de radiodifusão sonora comunitária, uma emissora de baixa potência e coberta restrita, destinada a fundações e associações sem fins lucrativos com sede na localidade onde operam (BRASIL, 1998).

---

[3] Foi a partir dos anos de 1930 que tiveram início, no Brasil, as primeiras transmissões livres de rádio, ou seja, sem autorização prévia do Estado. As duas primeiras experiências foram a *Rádio Sociedade do Rio Grande do Sul,* na cidade de São Pedro, em 1931, e a *Rádio Cultura de São Paulo*, em 1933 (FNDC, 2007).

A legalização, por sua vez, não trouxe os avanços desejados pelo movimento social. Isso porque o marco legal então instituído trouxe diversas restrições ao funcionamento das emissoras consideradas livres e comunitárias, além de intensa repressão estatal àquelas que operavam sem autorização prévia dos órgãos reguladores (FNDC, 2007). Sendo assim, a regulamentação “dividiu o movimento entre rádios comunitárias, que conseguiram ou procuram outorga, e rádios livres, que não desejam se institucionalizar, tanto por motivos ideológicos quanto pelas dificuldades que a própria legislação trouxe” (FNDC, 2007, p. 11). Enquanto as rádios livres, à margem da legislação, encontraram refúgio em universidades e na internet, espaço no qual também se articulam, as emissoras comunitárias passaram a se organizar na Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO), criada em 1996 (FNDC, 2007).

Passada a batalha na ANC, outro importante embate que marcou a atuação dos movimentos sociais aconteceu entre os atores da sociedade civil, agentes estatais e setores empresariais das comunicações. Desta vez, a disputa se deu em torno da Lei de TV Paga, sobre a qual entidades sindicais e sociedade civil, como a FENAJ e o recém-criado Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), tiveram participação fundamental, configurando-se numa reação às tentativas de sucessivos governos - desde o regime militar - de legislar de maneira unilateral acerca da questão (BOLAÑO, 2007).

Devido a mudanças administrativas implementadas na área das comunicações durante o governo Collor de Melo, abriu-se um espaço de participação social até então considerado inédito. Segundo explicam Ramos e Martins (2000), foi a primeira vez que entidades sindicais, profissionais e acadêmicas ligadas às questões do setor foram de fato reconhecidas a participar ativamente como interlocutoras no processo de discussão e de definição das políticas públicas - neste caso, a lei do serviço de TV a Cabo -, já que as comunicações sempre foram uma área “mais impermeável no aparelho do Estado brasileiro a esse tipo de diálogo” (MARTINS, Marcus; RAMOS, 2000).

Quem ganhou evidência e espaço de atuação nesse processo foi o FNDC, que apresentou propostas focadas na democratização da TV a Cabo e no interesse público. Em meio à "Guerra do Cabo" (FNDC, 2006), na qual atores empresariais,

estatais e da sociedade civil apresentavam e negociavam suas proposições, as do FNDC foram incorporadas a um projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional (MARTINS, Marcus; RAMOS 2000). Constava desse projeto a criação de um Conselho Federal de Cabodifusão, no qual representantes de setores empresariais, da sociedade civil, de entidades profissionais e sindicais e do legislativo formariam um espaço institucionalizado de diálogo permanente. A criação de canais legislativos, comunitários e educativos na TV a Cabo também fez parte do projeto de lei e logrou êxito ao se efetivar na lei aprovada em 1995, assim como o controle público e a participação da sociedade nesse segmento (MARTINS, Marcus; RAMOS, 2000). Todas elas demandas das organizações da sociedade civil atuantes nos movimentos sociais que defendem a democratização das comunicações.

Diferente dos resultados satisfatórios das mobilizações em prol da regulamentação democrática da TV a Cabo foi o caso da digitalização da TV aberta. As discussões acerca da implantação do modelo de TV Digital que entraria em vigor no Brasil tiveram início em 2003, ainda no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Na época, o decreto assinado pelo presidente da República (nº 4.901/03[4]) instituía o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), estruturava dois comitês (de gestão e de desenvolvimento), criava um Conselho Consultivo aberto à participação da sociedade civil e "previa questões de viés social como o compromisso com a inclusão digital e a democratização de informações, o fortalecimento de um sistema de educação à distância, além do estímulo à pesquisa e à indústria nacional" (FNDC, 2006).

A digitalização da TV aberta brasileira se constituiu, inicialmente, em um projeto coordenado pelo Ministério das Comunicações (MiniCom) que contou com a participação de 82 universidades e centros de pesquisa em um consórcio junto ao governo federal. O objetivo era o desenvolvimento de componentes e de tecnologias na construção de um modelo nacional de televisão digital. Como resultado dos trabalhos, que se iniciaram em 2003, um relatório foi produzido e entregue ao presidente Lula.

[4] O decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, assinado pelo presidente Lula, está disponível em: <http://www.mc.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8882>. Acesso em: 01 Set. 2007.

Pelo menos três modelos internacionais de modulação, além do brasileiro, disputavam a preferência do governo federal: o americano (ATSC), o europeu (DVB) e o japonês (ISDB). Enquanto o europeu tinha a preferência das empresas de telecomunicações, o padrão japonês foi o escolhido pelas grandes emissoras de TV (especialmente a Rede Globo), sendo também o preferido do então ministro das Comunicações, Hélio Costa. O ISDB impunha barreiras à entrada das teles no mercado do audiovisual; já o DVB permitia que tais empresas explorassem aquele segmento, tornando-as fortes concorrentes das emissoras de radiodifusão. Por outro lado, as organizações da sociedade civil que atuam em prol da democratização das comunicações defendiam a existência de um padrão nacional de modulação digital, desenvolvido por instituições de pesquisa brasileiras (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

Contudo, a chegada de Hélio Costa ao MiniCom, em 2005, representou para essas entidades que atuam nos movimentos sociais "o esvaziamento do debate com a sociedade [no Conselho Consultivo] e uma identificação exclusiva com os interesses dos radiodifusores, especialmente com os das Organizações Globo" (INTERVOZES, 2006). Em 2006, vem a decisão do governo federal, que adotou, por meio de outro decreto (o de nº 5.820[5]), o padrão japonês (ISDB) na transição do atual modelo de transmissão analógica para a digital na TV aberta. Tal escolha representou uma vitória para os radiodifusores, especialmente para a Rede Globo, seu "principal patrono" (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 95). O decreto 5.820/2006, promulgado pelo governo federal, define diretrizes para as transmissões em sinal digital, as tarefas atribuídas ao governo e os prazos para o término das transmissões analógicas.

Esse decreto permitiu ao governo federal conceder (ou consignar, conforme termo empregado no regulamento) às empresas detentoras de concessões de canais analógicos de TV um novo canal digital, que funciona paralelo ao usado atualmente, até que o processo de transição seja concluído. A outorga não ocorreu por meio de uma nova concessão, já que não foi considerado um novo serviço de TV. Se assim fosse, deveria passar por análise do Congresso Nacional (INTERVOZES, 2007a). Vale lembrar que, pelas leis vigentes da radiodifusão no Brasil – sobre as quais discutiremos posteriormente -, é proibido que uma mesma entidade ou empresa de

[5] O decreto presidencial nº 5.820, de 29 de junho de 2006, assinado por Lula e que implanta o (SBTVD), está disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>. Acesso em: 01 Set. 2007.

comunicação tenha o controle de duas ou mais concessões de radiodifusão em uma mesma localidade.

Tendo em vista as decisões tomadas pelo Executivo federal e suas conseqüências para o segmento de radiodifusão, dezenas de entidades da sociedade civil formaram a *Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital*. Criada em 2006, a *Frente* contou com a participação de 39 organizações oriundas de diversas áreas. O movimento social nasceu com o intuito de promover ações em prol de um modelo democrático e inclusivo de TV Digital, além de contar com um diversificado leque de propostas, que incluía: formular propostas para o modelo de exploração e implantação de serviços e tecnologias mais adequadas à realidade brasileira; reivindicar uma política pública para o desenvolvimento de um sistema brasileiro de rádio digital com os princípios previstos para o de TV Digital, conforme o decreto 4.901/03; defender um sistema de TV Digital originalmente nacional, tendo como base as inovações realizadas por pesquisadores brasileiros com recursos públicos, entre outras (INTERVOZES, 2006).

Apesar de toda a mobilização a fim de que o governo federal recuasse de sua decisão em favor do modelo japonês de TV digital - inclusive através de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra o decreto 5.820/06 (INTERVOZES, 2010c) -, a decisão governamental foi mantida e a ação, rejeitada (INTERVOZES, 2010d).

Considerando a primeira década do século XXI, mais precisamente os anos 2003-2013, novas demandas e reivindicações emergiram no âmbito da luta pela democratização das comunicações no Brasil e a transformação da comunicação em um direito humano fundamental. Nesse bojo, surgiram organizações da sociedade civil direcionadas exclusivamente a essas bandeiras, a exemplo do Coletivo Intervozes, um dos objetos desta pesquisa, que está organizada em quatro capítulos.

No primeiro, o destaque vai para o Coletivo Intervozes, sua história, forma de organização, além de seus principais eixos de atuação e ações. Veremos que suas lutas se pautam na democratização do setor e na efetivação do direito humano à comunicação. No intuito de dar-lhes amplitude e concretizá-las, a entidade

estabelece parcerias com outras organizações da sociedade civil, como o FNDC. Ao final desse tópico, faz-se relevante trazer à tona a origem das ideias de *democratização* e de *direito à comunicação*. Ambas foram alvo de discussões conduzidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a partir dos anos de 1970, por meio da Comissão MacBride.

O grupo, formado por estudiosos de diversos países, foi criado para elaborar um amplo panorama das comunicações e das políticas públicas para o setor em todo o mundo. Sua outra missão era identificar os principais obstáculos para que a democratização dos meios e o direito à comunicação fossem efetivados, em especial nos países considerados de Terceiro Mundo ou subdesenvolvidos. Tendo como base tais estudos, vamos abordar, de forma breve, os impeditivos para a concretização dessas reivindicações, tanto na visão do Intervozes como na de autores especialistas no tema. Veremos que a concentração dos meios, a legislação arcaica e difusa, a escassa regulação sobre o setor, além da frágil mobilização da sociedade civil figuram entre os obstáculos às mudanças institucionais almejadas.

Também neste capítulo daremos ênfase à definição de *sociedade civil* e *representação*, associando-os ao Coletivo Intervozes. Veremos que, segundo Avritzer, *sociedade civil* é parte de uma ideia tripartite, dentro da qual também fazem parte o *mercado* e o *Estado*. Tal definição ainda nos possibilita analisar questões relacionadas às IPs híbridas, como o CCS e a 1ª ConfeCom, sobre as quais iremos nos debruçar. É o caso de como são constituídas e divididas suas composições para efeitos de participação, por exemplo. Ligado ao anterior, o conceito de *representação* destaca-se, primordialmente, pelo seu aspecto relacional, vinculativo à determinada temática. Deste modo, é esse viés que justifica a representação de organizações da sociedade civil nas IPs em discussão neste trabalho.

No capítulo seguinte, nos debruçaremos sobre a formulação teórica que envolve *movimentos sociais* e *mudança institucional*. No que diz respeito aos *movimentos sociais*, teremos como base teórica os estudos de Sidney Tarrow e Charles Tilly. Ambos os autores nos trazem uma gama de conceitos importantes que sustentam a definição (histórica e política) de movimentos sociais. Definição esta que os diferencia de outras formas de mobilização e protesto observadas na sociedade em períodos distintos da história. Para efeitos deste trabalho, evidenciaremos os

seguintes termos formulados por Tarrow: *ações coletivas de protesto*, *oportunidades políticas* e *ciclos de confronto*. Quanto a Tilly, utilizaremos os conceitos de *campanha*, *representação de VUNC (Valor, Unidade, Número e Comprometimento)* e *repertórios de ação*. Por fim, a discussão teórica chega ao conceito de *mudança institucional*, elaborado por Elisabeth Clemens. Para a autora, as organizações de movimentos sociais são, acima de tudo, instrumentos de mudança institucional. E, para tanto, se organizam e adotam ações denominadas por Clemens de *repertório organizacional* ou *modelos de organização*.

O terceiro capítulo é dedicado à análise das duas IPs de âmbito nacional ligadas à área de comunicações e dos repertórios de ações adotados por organizações da sociedade civil. Primeiramente, faremos uma breve descrição teórica a respeito do conceito de IPs híbridas, formuladas por Avritzer e Maria de Lourdes Dolabela Pereira. Em seguida, com base em dados bibliográficos, documentos oficiais e material sonoro e audiovisual, traçamos um perfil completo daqueles espaços de participação, como aspectos históricos e legais, atribuições, composição, entre outras questões.

A partir daí, com a ajuda de entrevistas semiestruturadas aplicadas a membros-fundadores do Coletivo Intervozes e de documentos produzidos por ele e em parceria com outras organizações da sociedade civil, passamos à análise das ações daquela entidade relacionadas à efetividade do CCS e da ConfeCom. Teremos como referência as demandas e reivindicações do Intervozes e do movimento social ao qual está inserido. Para tanto, empregaremos a definição de *efetividade* elaborada por Marcelo Kunrath Silva, que estuda os problemas das IPs no Brasil. O autor adota uma abordagem contextual e relacional de efetividade, tirando o foco do âmbito legal e institucional comumente empregado para investigar o funcionamento e os resultados das IPs. Partindo desse enfoque e sustentados em entrevistas e documentos elaborados por Coletivo Intervozes, CCS e ConfeCom, vamos analisar a atuação, o funcionamento, os resultados e o lugar ocupado por tais IPs no setor de comunicações. Isso irá nos ajudar a elucidar os motivos que levam aquela organização da sociedade civil a promover ações direcionadas a esses espaços institucionalizados de participação.

Por fim, no quarto e último capítulo damos destaque ao movimento social que propõe e reivindica um novo marco legal e regulatório para as comunicações. O movimento surgiu após a realização da 1ª ConfeCom e reuniu as organizações da sociedade civil que dela participaram, entre diversas outras que têm promovido ou apoiado ações ao longo dos anos. Veremos que a mobilização possui todas as características correspondentes a um movimento social: *campanha* (denominada *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*), representações de VUNC e repertório de ações. Com base nisso, vamos analisar suas origens, principais ações, além das reivindicações e alvos de protestos.

Metodologia da pesquisa

Esta pesquisa é, basicamente, documental, em que serão adotados procedimentos qualitativos, como entrevistas semiestruturadas. O tipo de abordagem escolhido é o *estudo de caso*. Uma das principais modalidades de análise das ciências sociais, conforme escreve Becker (1997), tal método de pesquisa caracteriza-se por fornecer um meio mais adequado de adquirir conhecimento a partir da exploração intensa de um único caso. Geralmente, segundo este autor, o estudo de caso é empregado em investigações que envolvam comunidades ou organizações.

Embora o método de coleta de dados mais recorrente nesse tipo de estudo seja a observação participante (BECKER, 1997, p. 118), abre-se espaço para o uso de outras ferramentas, como entrevistas, o acesso a registros e documentos gerados pelo objeto pesquisado, meios sobre os quais nos debruçaremos. Entendemos que o estudo de caso está em sintonia com os propósitos deste trabalho à medida que se busca "chegar a uma compreensão abrangente do grupo em estudo", bem como "desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre regularidades do processo e estruturas sociais" (BECKER, 1997, p. 118).

No entanto, a pesquisa se concentra em problemas específicos observados com a ajuda da análise de documentos produzidos pelo Coletivo Intervozes e por IPs como o CCS e a ConfeCom. Becker (1997) considera esse caminho amplamente possível, em se tratando de um estudo de caso. E considerando que um dos nossos objetivos é identificar e analisar o repertório de ações coletivas do Intervozes em relação à efetividade daqueles espaços de participação, resolvemos adotar uma metodologia de caráter basicamente qualitativo. Para chegar aos resultados pretendidos no trabalho de campo, empregamos diferentes métodos de pesquisa: entrevista semiestruturada e pesquisa com materiais bibliográficos, audiovisuais e sonoros.

A entrevista semiestruturada se concretizou por meio de um questionário enviado por email para três integrantes do Coletivo Intervozes: Bia Barbosa, João Brant (ambos serão apresentados ao longo do trabalho como Entrevistada I e Entrevistado II, respectivamente) e Jonas Valente. Quanto a este último, não conseguimos êxito na tentativa de entrevista, em virtude de tarefas a ele incumbidas pelo Intervozes e que ocupavam demasiadamente seu tempo. Todavia, buscamos suprir sua ausência

por meio de consulta a outras fontes de informação nas quais havia sua participação. Recorremos a arquivos de áudio de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados sobre o CCS e a ConfeCom, bem como a artigos produzidos por Valente nos meios de informação mantidos pelo Intervozes na internet.

Esses três membros foram escolhidos por serem os fundadores da organização, por ocuparem posições de evidência em sua estrutura ao longo de dez anos do Coletivo e por terem participado direta e decisivamente em importantes acontecimentos no âmbito das comunicações, como em todo o processo de organização e realização da 1ª ConfeCom, além de diversas audiências públicas e seminários promovidos por órgãos públicos sobre o setor. Os contatos foram feitos por email, ou seja, foram entrevistas não-presenciais, através do envio de questionários com o mesmo teor de perguntas. Isso porque os ativistas residiam em diferentes cidades brasileiras, como Brasília (Bia Barbosa e Jonas Valente) e São Paulo (João Brant).

As entrevistas nos forneceram informações de suma importância a respeito da história do Coletivo Intervozes, de suas frentes de atuação e principais ações ao longo de mais de uma década de atividades. A partir delas, ainda identificamos as relações existentes entre aquela organização e as instituições estatais e de mercado da área de comunicações; bem como os posicionamentos e iniciativas do Coletivo em relação às IPs do setor aqui analisadas.

Outro procedimento de pesquisa empregado neste trabalho foi a consulta a documentos bibliográficos e eletrônicos (áudio e vídeo), em sua maioria disponíveis na internet, conforme listados a seguir:

- reportagens e artigos de opinião sobre a ConfeCom, o CCS e outros temas ligados às políticas de comunicações produzidos pelos membros da entidade – não somente os entrevistados – para os meios de informação mantidos pelo Coletivo na internet. São eles o Observatório do Direito à Comunicação e o sítio oficial da organização. Deles, extraímos os posicionamentos do Intervozes com relação àquelas instâncias de participação;

- relatórios de estudos legislativos elaborados pela Câmara dos Deputados: *Relatório Final da Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação*, de 2010; *Relatório Final da Subcomissão Especial sobre Formas de financiamento de mídias alternativas*, de 2013; *Proposições em Tramitação no Congresso Nacional sobre Comunicação Social e Liberdade de Expressão*, de 2011; e *Conselho de Comunicação Social: Motivação, objetivos e atuação*, de 2012. A intenção em usá-los é identificar como funcionam e se organizam as IPs, traçar o quadro atual das comunicações no Brasil e esclarecer como tem sido a atuação do Legislativo federal no que tange ao setor e ao CCS e à ConfeCom;

- legislação sobre as comunicações, como portarias, decretos e leis, além de outros documentos oficiais sobre o CCS e a ConfeCom, a exemplo de seus regimentos internos. As consultas foram feitas nos sítios do MiniCom, da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os documentos são: Portaria nº 667, de 2009, que aprova o Regimento Interno da 1ª ConfeCom; Regimento Interno do CCS, aprovado pelo Ato nº 1 da Mesa do Senado Federal, de 2013; Constituição da República Federativa do Brasil (Capítulo V da Comunicação Social); Lei nº 8.389, de 1991, que institui o CCS; *Documento Referência* da 1ª ConfeCom, de 2009; *Caderno de Propostas* da 1ª ConfeCom; e o documento com detalhes sobre as tentativas de instalação do CCS elaborado pelo Senado Federal, intitulado *Histórico antecedente à instalação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional*;

- estudos e compêndios de propostas elaborados por organizações da sociedade civil sobre as comunicações, o CCS e a ConfeCom. Do Intervozes, destacamos: *As reais ameaças à liberdade de expressão no Brasil*, de 2010; e *Propostas do Intervozes para a I Conferência Nacional de Comunicação - Contribuições a um programa para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil*, de 2009. Do FNDC, recorremos a edições da revista *Mídia Com Democracia* e ao

livro *Conselhos de Comunicação Social: A interdição de um instrumento da democracia participativa*, produzido com a colaboração do professor da Universidade de Brasília (UnB) Venício A. de Lima. Também consultamos notas públicas divulgadas apenas pela entidade e também as publicadas em conjunto com outras frentes e organizações da sociedade civil - como FNDC, Frente Paulista pelo Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão (Frentex) e Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom) - referentes à realização da ConfeCom e ao funcionamento do CCS. A leitura desses documentos serviu para verificarmos quais foram os repertórios de ações adotados pelo Coletivo Intervozes e de que forma vieram à tona, bem como identificarmos as principais iniciativas dessa entidade frente aos problemas de efetividade das duas IPs;

- recursos audiovisuais e sonoros, como programas de debates exibidos pela TV Câmara (dos Deputados) e audiências públicas realizadas nesta Casa legislativa com a participação de membros do Intervozes, todos disponíveis para *download* no portal da Câmara. Entre os programas de televisão, consultamos edições do *Ver TV* e do *Comitê de Imprensa* que abordaram as temáticas do CCS e da ConfeCom; o mesmo ocorrendo para as audiências públicas. As falas de membros do Coletivo Intervozes durante suas participações nos programas e audiências supracitados foram transcritas, a fim de identificarmos como seus integrantes se posicionaram sobre questões referentes às comunicações, principalmente no que concerne às IPs do setor;

- por fim, também nos baseamos em artigos científicos, colhidos na internet, e livros de especialistas da área de políticas de comunicações.

Para traçar o perfil do ambiente das comunicações no Brasil e demarcar as principais iniciativas governamentais e da sociedade civil no setor, também entrevistamos dois professores de Comunicação Social: Edgard Rebouças, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), e Laurindo Lalo Leal Filho, da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Os dois

foram escolhidos por colaborarem com organizações que atuam nos movimentos sociais da referida área, produzir trabalhos e estudos referentes às políticas de comunicações no Brasil e à sociedade civil, além de acompanhar de perto as iniciativas governamentais em relação a ambas.

Rebouças mantém na UFES o Observatório da Mídia, no qual é coordenador e promove trabalhos de monitoramento dos meios de comunicação, além de realizar parcerias com órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada sobre diferentes temáticas da comunicação, com foco nos direitos humanos. Inclusive, o professor foi indicado pelo Intervozes para ser um dos representantes da sociedade civil no CCS. A entrevista com Rebouças foi presencial, sendo gravada nas dependências da UFES e, posteriormente, transcrita para colhimento e análise dos dados. Por sua vez, Lalo Leal, além de professor da ECA/USP, ocupou a função de ouvidor na Empresa Brasil de Comunicação (EBC/TV Brasil), empresa na qual também apresenta o programa *Ver TV*, que debate as relações entre a televisão e a sociedade brasileira. A entrevista com ele se deu por intermédio de questionário encaminhado por email.

As informações fornecidas nas duas entrevistas foram empregadas neste trabalho para que pudéssemos compreender o contexto político e regulatório vigente das comunicações no Brasil e o papel de organizações da sociedade civil nesse ambiente.

Reconhecida pelas organizações da sociedade civil atuantes nos movimentos sociais como um importante nome do legislativo federal na luta pela democratização das comunicações, também tentamos entrevistar a deputada federal Luiza Erundina, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-SP), mas não obtivemos êxito. O motivo foi o pleito presidencial ocorrido em outubro de 2014, momento no qual este pesquisador fazia os primeiros contatos com os entrevistados. À parlamentar foi atribuído o papel de coordenadora da campanha da presidenciável Marina Silva, do mesmo partido, razão pela qual impossibilitaria a deputada de nos atender, segundo informações repassadas por email pela assessoria de gabinete da então candidata.

Mas cientes do relevante trabalho exercido por Erundina no âmbito das comunicações, ilustrado na criação da FrenteCom, fomos em busca de fontes

alternativas - como audiências públicas e programas de TV com a participação da deputada -, as quais contêm significativas contribuições da parlamentar que nos ajudam a compreender questões cruciais para o nosso trabalho.

1. O Coletivo Intervozes: dez anos na luta pelo direito à comunicação

Têm sido inúmeras as organizações da sociedade civil que atuam sobre o tema da democratização das comunicações. Além de FENAJ, OAB e FNDC, que se destacaram entre o regime militar e o processo de reabertura democrática, merecem ser lembrados outros grupos que se mobilizam atualmente em torno de questões mais específicas da área ou demonstram apoio à temática.

Podemos citar, entre outros:

- ABRAÇO
- Instituto Alana (Infância Livre do Consumismo)
- Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé
- ANDI Comunicação e Direitos
- Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- Federação Interestadual dos Trabalhadores em Rádio e Televisão (FITERT)
- Federação Interestadual dos Trabalhadores de Telecomunicações (FITTEL)
- Ciranda Comunicação
- Artigo 19
- Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM)
- Associação das Rádios Públicas do Brasil (ARPUB)
- Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC Brasil)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)
- Viração Educomunicação
- Movimento Negro Unificado (MNU)
- Cipó-Comunicação Interativa
- Fórum Brasileiro de Economia Solidária
- Observatório da Mulher
- Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH)

Em meio à diversidade de organizações que compõem a luta pela democratização das comunicações, decidimos enfocar o Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, por atuar há mais de dez anos em prol do reconhecimento da comunicação como um direito humano fundamental, o qual está diretamente ligado à efetivação

da democratização do setor. No decorrer de sua história, a organização adquiriu evidência e se tornou uma importante referência em torno daquilo que defende. Tanto é que o Intervozes participa em inúmeras frentes de atuação política e sempre figura nos debates públicos promovidos por instituições estatais (seminários, audiências públicas etc.), como veremos mais adiante. Em suma, é uma organização da sociedade civil que, na nossa visão, consegue representar devidamente esse segmento nos temas ligados às comunicações. Neste caso, nos baseamos nos conceitos de *representação* e de *sociedade civil* desenvolvidos por Avritzer (2007).

Como uma das questões mais relevantes para o primeiro conceito sempre consistiu em de onde deriva sua legitimidade, ou seja, quem ou o que a autoriza, Avritzer (2007) propõe uma representação da sociedade civil autorizada (ou legitimada) por afinidade, de caráter relacional e não-eleitoral. Esse tipo de representação se mostra importante aos propósitos deste trabalho, pois está intimamente ligada às IPs existentes no Brasil, incluindo as da área de comunicações, como os conselhos e as conferências. O referido conceito tem origem na especialização temática e na experiência de organizações da sociedade civil em torno de assuntos ou políticas públicas discutidos em espaços institucionalizados de participação (AVRITZER, 2007). Ainda sobre as características desse tipo de representação, o autor prossegue:

> Há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações (AVRITZER, 2007, p. 457).

Nesse caso, a origem da *representação* está na escolha feita entre membros da sociedade civil, o que acontece no âmbito das organizações de movimentos sociais ou de associações civis. Segundo Avritzer (2007, p. 458), elas buscam criar "afinidades intermediárias", processo em que buscam atrair solidariedades e interesses de outros grupos sociais quanto aos temas que defendem. É o que tem feito o Coletivo Intervozes e outras organizações de movimentos sociais na realização de campanhas por mudanças institucionais nas comunicações, como a que propõe um novo marco regulatório, entre outras reivindicações. Em suma, o que legitima a representação da sociedade civil é o vínculo com o tema ao qual um

grupo da sociedade se relaciona e tem experiência (AVRITZER, 2007), caso em que se insere o Intervozes.

Outro conceito empregado aqui é o de *sociedade civil* (AVRITZER, 2012), principalmente ao tratarmos das IPs na área de comunicações e também do Intervozes. A *sociedade civil*, para Avritzer (2012), é um segmento separado do *Estado* e do *mercado*. No CCS e na ConfeCom, os três são considerados na distribuição das vagas de representação. Vale ressaltar que no CCS há também outros segmentos representados, como os profissionais de comunicação e os artistas. O autor observa essa distinção entre *Estado*, *mercado* e *sociedade civil* principalmente ao findar o século XX, a partir do processo de redemocratização do Brasil, com a emergência de novos atores sociais, novas ações coletivas e diferentes tipos de associações. A sociedade civil, no período de transição entre os regimes militar e democrático, passou então a se diferenciar tanto do *mercado* - que expressava os interesses econômicos privados - como do *Estado* (AVRITZER, 2012).

Os três segmentos cultivam *interesses e ideias* bem distintos. O primeiro significa o que é importante para a vida dos indivíduos ou para as metas das organizações; está associado aos meios necessários para se alcançar metas e objetivos de agentes individuais ou coletivos. Já o segundo define os fins que um agente individual ou coletivo estabeleceu para si mesmo (YOUNG, 2006). Ao relacionarmos os conceitos de *interesses e ideias* elaborados por Young ao tema proposto, a *democratização das comunicações* e o *direito à comunicação* destacam-se como o maior fim (ou ideia) das organizações de movimentos sociais dessa área – como o Intervozes. Para alcançá-lo, estabelecem-se como *interesses* (ou meios) criar um novo arcabouço regulatório para os meios de comunicação com a adoção de repertórios de ação coletiva, bem como a participação em espaços institucionalizados de discussão e deliberação de políticas públicas.

Delimitados alguns conceitos importantes, vale frisar outros motivos que justificaram a escolha pelo Intervozes: a condição deste autor de membro associado do Coletivo e o acompanhamento das lutas dessa entidade desde o seu surgimento. Parte do quadro de associados há pouco mais de três anos, tenho enorme interesse nas temáticas defendidas pela organização, refletido em produções de artigos e outros

trabalhos acadêmicos. A carência de um conhecimento mais aprofundado sobre essa organização da sociedade civil quanto às suas ações e posicionamentos frente ao CCS e à ConfeCom também serviram de motivação para este trabalho.

Em atividade desde 2003, o Intervozes defini-se como uma organização que trabalha pela efetivação do direito humano à comunicação no Brasil. A associação é formada por ativistas e profissionais com formação em Comunicação Social e em outras áreas do conhecimento distribuídos em 15 estados brasileiros e no Distrito Federal. Seus associados promovem ações locais, além de contribuírem na formulação e realização de estratégias nacionais adotadas pela organização.

De acordo com o seu Estatuto Social[6], revisto na IX Assembleia Geral da organização, em 2011, o Intervozes é uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos e econômicos, constituído por um número ilimitado de associados, que a ela se associam por compartilharem os objetivos e os princípios defendidos pelo Coletivo. Os associados são divididos em três categorias: 1) efetivos: que participaram da Assembleia de fundação e os que solicitam seu ingresso a partir de indicações de associados efetivos; 2) colaboradores: pessoas físicas ou jurídicas que solicitam ingresso na entidade e realizam contribuições; e 3) honorários: pessoas físicas ou jurídicas sem vínculos com o Intervozes que se destacam na defesa dos direitos sociais, coletivos e difusos relativos à comunicação social (INTERVOZES, 2011, p. 02).

Aos membros efetivos é garantido o direito à voz e a voto, e de votar e ser votado para os cargos eletivos dos órgãos internos; além de participar de núcleos de trabalho e projetos nacionais implementados pelo Coletivo. Para todas as categorias de associados, o Intervozes (2011, p. 02) garante em seu Estatuto: "I. participar e tomar parte, com direito a voz, da Assembleia Geral; II. tomar conhecimento dos projetos e dos trabalhos em desenvolvimento; III. fruir dos benefícios que a associação oferecer; IV. frequentar a sua sede". A entidade estabelece como dever dos associados efetivos participarem da Assembleia Geral.

[6] Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/arquivos/EstatutoIntervozes_V2011>. Acesso em: 28 Ago. 2014.

O Intervozes é composto por seis órgãos internos: Assembleia Geral, Conselho Diretor, Coordenação Executiva, Núcleos de Trabalho, Projetos Nacionais e Conselho Fiscal. Somente os associados efetivos podem participar deles. As fontes de recursos são diversas, entre elas: contribuições de associados; receitas de contratos ou convênios, de serviços prestados e da venda de publicações próprias; doações, dotações, além de auxílios e subsídios concedidos por pessoas físicas ou jurídicas (de direito privado ou público) (INTERVOZES, 2011).

Conforme relato da Entrevistada I a este autor, a organização nasceu de um "desejo coletivo" oriundo de ativistas que militavam no movimento estudantil da Enecos. Segundo ela, era um "desejo coletivo"

> de continuar lutando pela democratização da comunicação no país. A maior parte de nós havia feito parte da Enecos (Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação) e, na nossa leitura, a agenda do direito à comunicação era (e continua sendo) estratégica para o Brasil, sendo que havia uma lacuna na sociedade civil acerca da forma como pretendíamos seguir tocando esta luta. Surgiu então a ideia de criar um coletivo que funcionasse como espaço para a continuidade deste debate.

O Intervozes nasceu durante o primeiro ano do governo Lula (PT). Isso, na avaliação da entrevistada, representava "um cenário de muita expectativa em relação às transformações que poderiam ocorrer no setor [de comunicações]", e completa: "[...] entendíamos que a pressão organizada da sociedade civil seria fundamental para impulsionar a democratização das comunicações". Segundo relata o Entrevistado II, também do Intervozes, a fundação da entidade se deu em um "contexto geracional", no qual estavam inseridos estudantes de comunicação que deixavam a faculdade. O elo entre eles se sustentava em parte pelo movimento estudantil, enquanto outros se identificavam pelas atividades de "produção coletiva", segundo nos relatou. "A motivação de fato era a leitura de que havia uma identidade em muitas pessoas dessa geração e uma vontade de seguir fazendo coisas juntos", completou.

Vários caminhos foram cogitados para que esses militantes recém-egressos da universidade continuassem atuando juntos; mas, conforme o Entrevistado II, "prevaleceu a perspectiva de montar um coletivo que pudesse agir em várias frentes, entre elas a defesa de políticas públicas que garantissem o direito à comunicação".

A retomada do FNDC e a defesa pública, feita por ativistas e acadêmicos da área de comunicações, pelo reconhecimento da comunicação como um direito pelo Fórum - o qual não tratava positivamente esse conceito -, também serviram de motivação para a criação do Intervozes, segundo o Entrevistado II. De acordo com esses membros, o Coletivo estabelece como sua principal missão promover o direito humano à comunicação, para que ele seja apropriado e exercido por toda a sociedade. E para alcançá-la, a organização destaca alguns objetivos que, inclusive, são relevantes para esta pesquisa:

> - **Avançar na implementação de um ambiente regulatório e políticas públicas** [...] que materializem o interesse público e a democracia e que respeitem, promovam e protejam o direito humano à comunicação;
> - Fortalecer o movimento pelo direito humano à comunicação, em articulação e mobilização com diferentes atores;
> - Fortalecer as lutas sociais de transformação da sociedade a partir do compartilhamento de pautas e demandas com os movimentos sociais;
> - **Estimular, reforçar e construir práticas, mecanismos e processos de exigibilidade e controle público e social da comunicação** enquanto direito humano (grifo nosso).

A entidade atua sob um vasto e diversificado repertório de ações (ou modelos organizacionais), conforme listado abaixo:

> - **Acompanhamento e fiscalização das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário relativas à comunicação**;
> - Sensibilização de pessoas e grupos organizados, com a participação em espaços de debates e a produção de material de referência sobre o tema;
> - Articulação política com movimentos sociais e entidades parceiras, por meio da participação em fóruns e redes;
> - Monitoramento das violações ao direito à comunicação, denunciando-as; e
> - Formação para a interação crítica com a mídia, a intervenção nas políticas públicas de comunicação e para a prática que incentive uma outra comunicação, popular e comunitária (grifo nosso).

As ações do Intervozes ocorrem essencialmente por meio de parcerias com outras organizações da sociedade civil ou em frentes de luta e campanhas. A Entrevistada I explica o porquê:

> a luta pela democratização da mídia no Brasil ainda é conduzida por poucas organizações. Apesar deste cenário ter evoluído positivamente na última década, são poucos os movimentos sociais que colocam o direito à comunicação no centro de sua luta política. Neste sentido, para que nossas demandas e reivindicações sejam ouvidas, é fundamental construir articulações no campo da sociedade civil organizada. Trabalhar em aliança

> com outros movimentos também é importante porque, se defendemos a comunicação como um direito, este tema não pode seguir sendo "propriedade" de organizações que atuam diretamente nesta área. É preciso "tirá-lo" do debate entre "especialistas" e discuti-lo com o conjunto da população. E isso só pode ser alcançado com o envolvimento de outros setores, como o movimento negro, feminista, LGBT, as juventudes, o movimento em defesa dos direitos das crianças, dos trabalhadores em geral, dos direitos humanos, entre tantos outros.

É por essa razão que, segundo nossa entrevistada, o Coletivo integra entidades como o FNDC, do qual mais de 300 organizações da sociedade civil participam. O Entrevistado II argumenta que essas parcerias podem ser estáveis, como no caso do FNDC - no qual o Intervozes é uma das entidades a compor a coordenação -, ou ainda podem estar focadas em frentes de ação mais específicas. Neste caso, ele cita a campanha *Banda Larga é um Direito Seu!* ou a defesa da Classificação Indicativa na TV aberta, em que o Intervozes atua ao lado da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Artigo 19, Instituto Alana e Conectas. A Entrevistada I ainda destaca outras frentes de ação:

> É o caso também da Rede Mulher e Mídia, que atua na promoção dos direitos das mulheres nos meios de comunicação de massa. Da Frente Parlamentar em Defesa da Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação com Participação Popular (Frentecom). E da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, que também integramos, por entender que a democratização da comunicação não acontecerá se não houver uma ampla Reforma Política no país.

Como podemos perceber, o leque de frentes de ação e parcerias do Intervozes com outras organizações da sociedade civil é vasto e diverso, mas que também passou por transformações importantes ao longo de mais de uma década de existência. Mas segundo a Entrevistada I, quaisquer mudanças de ação e de seu andamento dependem de uma análise coletiva de conjuntura e do cenário midiático, feita em assembleia.

As políticas de comunicações e a defesa da ampliação da liberdade de expressão e dos direitos humanos na mídia compõem, na avaliação do Entrevistado II, as principais frentes de luta do Intervozes. E a partir das informações repassadas pelos nossos entrevistados do Coletivo sobre essas frentes (as quais podemos chamar de movimentos sociais), pontuamos a seguir as que eles ressaltaram e quando foram criadas:

- *Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital*, que surgiu no debate para a escolha do padrão digital da TV brasileira, em 2006;
- *Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV*, por ocasião da renovação das outorgas das principais emissoras do país, em 2007;
- *Campanha Banda Larga é um Direito Seu!*, em defesa da universalização do acesso à internet, em 2011;
- ***Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo***, campanha que faz parte do movimento social em defesa de um novo marco legal e regulatório para as comunicações, em 2012;
- Ações em defesa da Classificação Indicativa e de acompanhamento do sistema público de comunicação (TV Brasil e EBC), entre outras.

Dentre as diversas ações nas quais observamos a participação marcante do Coletivo Intervozes, como as supracitadas, pelo menos duas merecem especial evidência por terem gerado resultados significativos para a sociedade civil. São elas o movimento *Marco Civil Já!* e o *Direitos de Resposta.*

A campanha denominada *Marco Civil Já!* foi desencadeada por inúmeras organizações da sociedade civil com o objetivo de reivindicar a aprovação, pelo Congresso Nacional, do chamado Marco Civil da Internet, nome dado ao projeto de lei 2.126/11 oriundo do poder Executivo. A proposta passou por um processo de elaboração participativa e colaborativa antes de iniciar sua tramitação no Legislativo (CÂMARA..., 2012).

Basicamente, o Marco Civil estabelece princípios, valores, direitos e responsabilidades de usuários, provedores e do poder público na relação com a grande rede mundial de computadores (HAJE, 2011). A iniciativa surgiu sustentada em três pilares principais: na garantia da neutralidade de rede - ou seja, no tratamento isonômico dos dados que trafegam nas redes; na garantia da liberdade de expressão dos usuários; e na proteção da intimidade e da privacidade dos dados pessoais (HAJE, 2011). Como a proposta passou a sofrer fortes pressões vindas das empresas de telecomunicações, detentoras da infraestrutura de internet e contrárias à neutralidade de rede, representantes de diversas organizações da

sociedade civil criaram a campanha *Marco Civil Já!*. Em que pese determinados pontos[7] contestados pelos ativistas, a mobilização mostrou ter papel significativo para que os parlamentares mantivessem no projeto de lei as três reivindicações consideradas como fundamentais sob o viés da democratização das comunicações e do direito à comunicação. Ao final, a proposição se tornou a lei nº 12.965/14.

Em carta assinada por diversas entidades da sociedade civil - entre elas, o Intervozes -, a aprovação do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional era amplamente defendida (INTERVOZES, 2012), uma vez que:

> é uma das mais importantes e avançadas propostas sobre o uso da Internet no mundo. Sua importância manifesta-se tanto no processo pelo qual foi elaborado quanto em suas disposições. A elaboração desse projeto de lei percorreu um amplo e inédito processo de participação direta da sociedade, através da Internet e da realização de diversos seminários e audiências públicas em várias capitais do país. Todas as sugestões recebidas foram consideradas e contribuíram para a consolidação do atual PL 2.126/2011. Um texto moderno, equilibrado e essencial para estabelecer direitos no uso da Internet no País (INTERVOZES, 2012).

O Coletivo Intervozes atribui, entre outros motivos, a aprovação e posterior sanção do Marco Civil da Internet à "intensa participação e mobilizações de organizações da sociedade civil e ativistas da liberdade na internet, que estiveram envolvidos com o Marco Civil desde sua primeira redação" (BARBOSA; EKMAN, 2014) até sua aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além das mobilizações nas redes sociais.

Também se mostrou exitosa para o Coletivo Intervozes e outras organizações de movimentos sociais a mobilização que ficou conhecida como o *Caso Direitos de Resposta*. Em 2005, o Intervozes e outras cinco entidades[8] da sociedade civil ligadas à causa dos direitos humanos e da diversidade sexual se reuniram a fim de ajuizar uma ação civil pública junto ao Ministério Público (MP) contra práticas consideradas discriminatórias conduzidas pela Rede TV!.

---

[7] As críticas focavam no artigo 15, que determina aos provedores de acesso a guarda dos dados gerados pela navegação dos usuários na internet, por um período de seis meses, para fins investigativos da Polícia Federal e do Ministério Público. Tal obrigação foi considerada um risco à privacidade por se revelar uma vigilância, que pode prejudicar a liberdade de expressão na rede ao tratar os usuários como supostos criminosos, segundo avaliação do Coletivo Intervozes. O artigo foi mantido no texto da lei (22 DE ABRIL..., 2014).

[8] Além do Intervozes, participaram as entidades: Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual (ABCDS), Associação da Parada do Orgulho dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros de São Paulo, Associação e Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo (AIESSP), Centro de Direitos Humanos (CDH), e Identidade – Grupo de Ação pela Cidadania Homossexual.

O alvo era o programa *Tarde Quente*, do apresentador João Kleber. Segundo a ação, a atração exibia quadros humorísticos – a exemplo das “pegadinhas” - que violavam reiteradamente os direitos humanos de minorias sociais, principalmente de homossexuais (INTERVOZES, 2007b). As entidades solicitavam a cassação da outorga da emissora, a suspensão imediata do programa, uma indenização por danos causados à população e, como direito de resposta, a exibição de uma programação sobre os direitos humanos e contra a discriminação por orientação sexual (INTERVOZES, 2007b).

A justiça, então, concedeu liminar favorável às entidades e determinou a suspensão do *Tarde Quente* por 60 dias, decisão esta que a Rede TV! não cumpriu. Por esse motivo, a emissora teve sua antena lacrada pela Anatel e permaneceu fora do ar por quase 24 horas. Fato este considerado inédito em se tratando de uma rede nacional de televisão (INTERVOZES, 2007b).

Todos esses acontecimentos levaram a um acordo entre a Rede TV!, o MP e as entidades autoras da ação civil pública. Nele, a concessionária de televisão se comprometeu a veicular, por 30 dias úteis, “uma série de programas sobre direitos humanos, que seriam produzidos pelas seis entidades em conjunto com o Ministério Público, caracterizando o direito de resposta daqueles que foram violados e desrespeitados” (INTERVOZES, 2007b, p. 37). A emissora ainda teve de pagar multa ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos e financiar a produção dos programas que seriam exibidos. Já o apresentador João Kleber teve seu contrato rescindido com a Rede TV! após o fim das duas atrações que comandava na emissora.

O programa *Direitos de Resposta* foi exibido diariamente às tardes, do dia 12 de dezembro de 2005 a 20 de janeiro de 2006. Com temática diversa e plural, porém como foco no respeito à diversidade e aos direitos humanos, representantes de organizações da sociedade civil e lideranças de movimentos sociais discutiram os direitos sexuais, à comunicação, à moradia e ao esporte, além de questões ligadas à juventude, ao meio ambiente, à imigração, às pessoas com deficiência, aos idosos, entre outros (INTERVOZES, 2007b).

Para o Coletivo Intervozes, que um ano depois publicou livro[9] em que relata os detalhes do *Caso Direitos de Resposta*, a veiculação de um conteúdo inteiramente produzido por organizações dos direitos humanos em um canal de TV de caráter comercial é um acontecimento democrático, que deu voz a pessoas e grupos normalmente excluídos dos meios de comunicação para veicular suas ideias, opiniões e demandas. É o que a entidade atuante pelo direito à comunicação detalha no trecho a seguir:

> Foi uma ocupação democrática, diversa e plural da televisão brasileira. Ocupação que deu voz a pessoas, temas e formatos que não têm vez no cenário atual da mídia brasileira. Mas que reafirmou o fato de que os 30 capítulos do nosso programa seriam insuficientes para atender a toda a demanda reprimida por anos de exclusão. A vitória obtida pelo acordo era parcial em termos de espaço, mas a partir dali poderia se criar um movimento para a ocupação permanente da televisão aberta (INTERVOZES, 2007b, 45).

A produção de informação e conhecimento em torno das comunicações também merece um lugar de destaque entre o repertório de ações do Intervozes, levando em conta as frentes de luta e as estratégias adotadas pela organização. O Entrevistado II pontua a publicação de livros, como o *Vozes da Democracia*, *A Sociedade Ocupa a TV*, *Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação*, *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo*, *Caminhos para a Universalização da Banda Larga*, entre outras produções. Ao classificá-las de forma mais ampla, a Entrevistada I elenca as principais frentes de luta do Coletivo atualmente:

> - **Defesa de um novo Marco Regulatório para a radiodifusão** e fortalecimento do Movimento de Comunicação no país
> - Defesa de Políticas democráticas de Telecomunicação e Internet
> - Fortalecimento da Comunicação Pública e do Sistema Público de Comunicação
> - Desenvolvimento de Políticas Locais e de **espaços de participação social na Comunicação**
> - Defesa e promoção dos Direitos Humanos na mídia
> - Defesa da Comunicação Popular e Comunitária (grifo nosso).

Todas essas frentes de atuação incorporadas pelo Intervozes compõem uma agenda de lutas mais ampla e histórica que envolve a *democratização das comunicações*, cujo pilar é a efetivação da comunicação como um direito humano

[9] A versão digital e gratuita do livro *A Sociedade Ocupa a TV: O caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia* está disponível neste endereço: <http://intervozes.org.br/publicacoes/a-sociedade-ocupa-a-tv-o-caso-direitos-de-resposta-e-o-controle-publico-da-midia/>.

fundamental. É o que iremos abordar no tópico seguinte, tendo como base os estudos elaborados pela UNESCO na segunda metade do século XX.

1.1 Comunicações: democratização, direito e políticas

Como vimos, o Intervozes é uma organização cujas principais temáticas defendidas são a garantia do *direito à comunicação* para todos os cidadãos e, aliado a isso, a *democratização das comunicações*. Ao falarmos de ambos, porém, é necessário trazer à tona as suas origens, sustentadas na discussão, a partir da segunda metade anos de 1970, em torno da importância atribuída aos chamados meios de comunicação de massa - o rádio, a televisão e a imprensa - na vida das sociedades modernas e para o crescimento dos países em desenvolvimento ou emergentes (UNESCO, 1983).

Foi esse o ponto de partida para que a ONU, por intermédio da UNESCO, decidisse "dar destaque à necessidade de uma circulação mais equilibrada da informação, tanto em nível mundial quanto no interior de cada sociedade" (UNESCO, 1983, p. 07). Noutras palavras, decidiu tomar medidas a fim de estabelecer um cenário de maior equilíbrio na circulação internacional de conteúdos. Daí a iniciativa de criar a Comissão Internacional de Estudo dos Problemas da Comunicação, em 1977 (UNESCO, 1983). Seu término, em 1980, resultou no Relatório MacBride (*Many Voices One World - Communication and Society Today and Tomorrow*, no original, em inglês), em referência ao presidente da Comissão, que fez uma radiografia da realidade mundial da comunicação e da informação, além de tecer sugestões de políticas nacionais para democratizar o setor.

Partindo de uma concepção básica, o Relatório define a *democratização das comunicações* como um processo no qual: o indivíduo é considerado elemento ativo na comunicação, e não mero receptor de informações; existe um aumento na variedade das mensagens trocadas entre as pessoas; e eleva-se o grau e a qualidade no âmbito da representação social na comunicação e na participação (UNESCO, 1983). O documento enfatiza, ainda, as "conotações várias" (UNESCO, 1983, p. 288) que constituem a reivindicação pela democratização do segmento:

> Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais numerosos e mais variados a um maior número de pessoas, mas não se pode reduzir simplesmente a alguns aspectos quantitativos e a um suplemento de material. Implica um acesso maior do público aos meios de comunicação existentes, mas o acesso é apenas um dos aspectos da democratização. Significa também algumas possibilidades maiores - para as nações, as forças políticas, as comunidades culturais, as entidades econômicas e os grupos sociais - de intercambiar informações num maior plano de igualdade, sem um domínio sobre os elementos mais fracos e sem discriminações contra ninguém. Em outras palavras, implica uma mudança de perspectiva (UNESCO, 1983, p. 288).

Desse modo, a UNESCO (1983) chega à conclusão de que a democratização das comunicações ultrapassa as simples abundância de conteúdos e garantia de acesso aos meios; e declara como indispensável a reciprocidade na troca de informações entre diferentes atores da sociedade, além da pluralidade de fontes. Inexistindo tais aspectos, "a comunicação não será realmente democrática" (UNESCO, 1983, p. 288). Mas para que a sociedade e os sistemas políticos alcancem o esperado nível democrático, o organismo da ONU elencou como tarefa fundamental estabelecer uma relação entre a comunicação - em termos infraestruturais e de atividades - e os objetivos de desenvolvimento nacionais. Ou seja, o desenvolvimento das comunicações deve fazer parte dos planos estratégicos de desenvolvimento dos países.

É com base nesse paradigma que se coloca a necessidade da formulação de políticas nacionais de comunicações, aliadas e complementares às políticas formuladas em outras áreas, como a cultura, a ciência e a educação. Uma política, vale dizer, não circunscrita apenas aos meios de comunicação e à informação; mas também adaptada às peculiaridades de cada país e centrada no aumento da qualidade de vida dos cidadãos (UNESCO, 1983). Como ainda veremos, incentivos à produção e divulgação de conteúdos regionais e independentes no rádio e na TV têm figurado entre as principais demandas de movimentos sociais no que tange às *políticas de comunicações* (conforme termo empregado por RAMOS, 2000) no Brasil. Reivindicação que, inclusive, se adequa à necessidade de pluralidade de fontes de informação apontada pela UNESCO (1983).

Ao debate em torno da democratização e das políticas de comunicações, alia-se o direito à comunicação. Como lembra Mattelart (2009), as referências à garantia de liberdade para o cidadão expressar seus pensamentos, ideias e opiniões vêm da

Declaração do Direito do Homem e do Cidadão[10], aprovada no bojo da Revolução Francesa, em 1789, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos[11], de 1948. Nesta última, Mattelart (2009) ressalta que a previsão de liberdade de expressão serviu mais para marcar uma naturalização das relações desiguais de forças entre classes, raças, etnias e gêneros que se configurava no cenário internacional à época - sustentada na posição liberal dos Estados Unidos sobre o tema -, do que propriamente garantir uma comunicação de fato democrática e não verticalizada.

E foi sustentado nesse paradigma que, no âmbito da UNESCO, aquelas concepções que envolviam o direito à comunicação - principalmente a da Declaração Universal dos Direitos Humanos (BRITTOS; COLLAR, 2006) foram contestadas. Atribui-se, inicialmente, a Jean D'Arcy a ideia de direito à comunicação em seu sentido mais amplo. Isso ocorreu em 1969, quando o francês defendeu um direito que se revelaria mais importante que a liberdade de expressão. Direito este que seria o de comunicar (BRITTOS; COLLAR, 2006).

Mas foi na UNESCO, a partir dos anos de 1970, em meio ao processo de independência e emancipação de inúmeros países do chamado Terceiro Mundo, acompanhada da reivindicação por uma cultura e uma comunicação mais diversas, que ganhou espaço a ideia do direito à comunicação. Segundo Mattelart (2009, p. 38), o modelo verticalizado do "fluxo de mão única" na distribuição de conteúdos passou a ser visto como ultrapassado, valorizando-se, então, uma lógica na qual a comunicação é concebida em seu aspecto dialógico e de reciprocidade, aos quais são incluídos o acesso, a participação e o senso crítico dos indivíduos em relação aos meios e suas mensagens. Nesse sentido, o direito à comunicação abrange a liberdade de expressão e de opinião, e o direito à informação. E assim como assinala a UNESCO (1983), o Coletivo Intervozes defende que aquele direito

> vai além ao afirmar o direito de todas as pessoas a ter acesso aos meios de produção e veiculação de informação e cultura, de possuir condições técnicas e materiais para ouvirem e serem ouvidas e de ter o conhecimento necessário para estabelecerem uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação (INTERVOZES, 2009, p. 03).

[10] Artigo 11: “A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”.

[11] Artigo 19: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão”.

Para o Intervozes, sociedade civil e Estado são os protagonistas do processo no qual se reivindica o direito humano à comunicação. E caberia ao segundo ator a realização desse direito (INTERVOZES, 2005), pois é dele a responsabilidade de implementar políticas para garanti-lo. Para tanto, o Coletivo reivindica que o direito à comunicação seja inserido na Constituição Federal, de modo que, ao ser institucionalizado, sua efetivação seja uma responsabilidade do Estado. Almeja também que esse direito seja "um dos princípios do modelo institucional das comunicações brasileiras" (INTERVOZES, 2009, p. 03) e que norteie as políticas públicas do setor.

A esse período de intensa busca na esfera da UNESCO por um direito à comunicação mais amplo e inclusivo, e também por políticas que democratizassem o setor, porém, se seguiu um recuo dos debates durante as décadas de 1980 e 1990. Discutiremos a respeito disso a seguir.

1.2 Os obstáculos à democratização e ao direito à comunicação

Para Mattelart (2009), esse recrudescimento ocorreu na esteira da expansão da lógica do mercado, da privatização, da globalização do capital financeiro e da concentração dos meios de comunicação em grandes conglomerados de informação e entretenimento. A UNESCO (1983, p. 279), por meio do Relatório MacBride, elencou algumas limitações - as quais ela chama de "obstáculos" - que se impõem ao "progresso da democratização nos sistemas de comunicação". Entre elas, destacamos a estrutura verticalizada e concentrada do setor. Neste caso, um pequeno número de indivíduos veicula conteúdos a uma grande massa de pessoas, cuja realidade é definida conforme o ponto de vista daquela minoria que detém o controle dos meios.

A concentração dos meios, desse modo, é vista como prejudicial à democratização das comunicações e ao direito à comunicação, pois impede a existência da pluralidade de fontes e retira do indivíduo a possibilidade de formar suas opiniões a partir da exposição de pontos de vista diversos (UNESCO, 1983). No Brasil, esse problema se sustenta na chamada *propriedade cruzada*, em que um grupo

empresarial detém a posse de diferentes meios, como TV aberta e paga, jornais, revistas, rádios, serviços de Internet, entre outros (LIMA, 2004).

Esse tipo de controle, envolvendo principalmente a posse de emissoras de rádio e televisão e de meios impressos, no caso específico do Brasil, foi o maior responsável pela consolidação e expansão dos principais grupos de comunicação do país. Segundo Lima (2004), a maior parte do conteúdo que circula nos veículos de mídia no Brasil, seja ele impresso, televisivo, radiofônico ou mesmo *online*, insere-se na propriedade cruzada. O autor considera essa forma de concentração como o principal obstáculo para que haja pluralidade - existência de competição e espaço para os diferentes *players* da mídia e a possibilidade da entrada de novos atores; diversidade - representação igualitária dos diversos interesses, ideias e opiniões presentes na sociedade nos conteúdos produzidos e veiculados pela mídia; e, por fim, localismo - garantia da regionalização das produções nos meios de comunicação (LIMA, 2004). Para o Coletivo Intervozes (2010), como veremos mais adiante, esses três elementos são condições fundamentais para a democratização do setor no Brasil e a garantia do direito humano à comunicação.

Outro aspecto marcante que compõe o cenário das comunicações no país é o controle de concessões de rádio e televisão, e também de jornais, por parte de famílias e políticos com mandato que exercem influência nacional e regional (LIMA, 2004, 2006, 2012). É comum no Brasil o controle direto ou indireto (por meio de familiares ou "laranjas") de concessões públicas de radiodifusão exercido por políticos com mandato, principalmente deputados federais, senadores e prefeitos (LIMA, 2004, 2006, 2012). Isso tem gerado protestos de organizações de movimentos sociais atuantes nas questões da área, visto que em poder de parlamentares federais está a atribuição constitucional de outorgar e renovar pedidos para explorar emissoras de rádio e TV. Em muitos casos, tais empresas mantêm vínculos com grandes redes privadas, às quais são afiliadas em âmbito local (LIMA, 2004, 2006, 2012).

Ao recorrermos à história recente, veremos que a influência direta de mandatários políticos na radiodifusão é prática corriqueira. Na afirmação de Caldas (1996), a regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, permitiu a troca de concessões de emissoras de rádio e de televisão aos aliados

políticos do regime militar, como empresários ligados ao governo e também autoridades políticas. Segundo Kucinski (1998), durante a vigência da ditadura, especialmente no período de transição para o regime democrático, o poder então constituído usou essa prerrogativa e fez da distribuição de freqüências de rádio sob seu domínio a transição política. Os ex-presidentes João Figueiredo (1979-85) e José Sarney (1985-89), por exemplo, distribuíram mais de mil outorgas de radiodifusão a apoiadores políticos. A partir da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional passou a apreciar os atos do Executivo federal referentes à outorga ou renovação de concessões para o serviço de rádio e TV. Mas pouco foi alterado com relação a essa realidade, tendo em vista que os ex-presidentes Lula e Fernando Henrique Cardoso deram prosseguimento à prática, segundo Bayma (2005).

E um estudo recente da organização Transparência Brasil (2011) detectou que, na Câmara dos Deputados, sessenta e dois parlamentares (12,1%) detinham outorgas de radiodifusão na legislatura passada (2011-2014). Já no Senado, eram dezenove (23,5%) os políticos nessas condições. Além disso, o que se constata é a atuação de parlamentares com a possibilidade de aprovar suas próprias concessões. Conduta que é proibida pelos regimentos internos de ambas as Casas, as quais determinam que os parlamentares com interesse individual sobre temas e proposições em tramitação se abstenham de votar e comuniquem à Mesa antes de iniciada a votação (PROJOR, 2005).

A essa realidade, de acordo com Santos (2006), costuma-se atribuir o nome de *coronelismo eletrônico*, prática identificada desde os anos de 1980, em pleno período de abertura política. Todavia, tal conceito não se refere ao simples controle de meios de comunicação por mandatários políticos, mas sim ao “sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários dos meios de comunicação” (SANTOS, S., 2006, p. 08).

Sendo assim, incluem-se nesse sistema figuras influentes que exercem seu poder em segmentos específicos e distintos, com abrangência local e regional, como chefes religiosos, líderes comunitários e lideranças partidárias. É o que revela um

estudo produzido por Lima e Lopes (2007). Eles identificaram que a maioria das rádios comunitárias autorizadas a funcionar, entre 1999 e 2004, era controlada por autoridades políticas locais, como prefeitos e vereadores, além de candidatos derrotados nas eleições e líderes partidários.

Também merece destaque a estruturação do mercado de rádio e TV aberta, veículos de maior penetração no país. Constata-se a existência de um mercado oligopolizado nesse setor, principalmente na TV aberta. É o que demonstra o relatório final[12] de uma subcomissão parlamentar criada na Câmara dos Deputados, em 2011, para discutir propostas de financiamento a veículos alternativos. O documento (BRASIL, 2013) avalia que, apesar de o Brasil possuir 350 geradoras de TV aberta e 9.195 retransmissoras, a prevalência no segmento é das grandes redes de TV privado-comerciais. Esse domínio se materializa pelo controle direto de retransmissoras ou pela sua utilização por terceiros que reproduzem o conteúdo das grandes redes; e pela afiliação, em que geradoras de TV locais reproduzem, parcial e simultaneamente, a programação nacional[13]. Tais fatores deixam o mercado de TV aberta demasiadamente centralizado em torno das grandes redes nacionais: Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV! (BRASIL, 2013).

Nesse cenário de concentração, pelo menos uma empresa adquire especial evidência em relação às concorrentes, a Rede Globo. Ela apresenta ampla vantagem em três aspectos: número de veículos, audiência e faturamento publicitário. É o que mostram as tabelas 1 e 2:

Tabela 1 - Rede Globo: Número de veículos (TVs)

Emissoras próprias ou com participação societária	Emissoras Afiliadas	Retransmissoras (RTV)
15	79	2.908

Fonte: elaboração própria, com base em Relatório Final da Subcomissão Especial de Financiamento da Mídia Alternativa, Câmara dos Deputados, 2013.

[12] O relatório final pode ser acessado no seguinte endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades/relatorios-de-subcomissoes/rel-final-subcom-esp-midias-alternativas-2013>. Acesso em: 19 Fev. 2015.

[13] A pesquisa *Produção regional na TV aberta brasileira*, do Coletivo Intervozes, mostrou que a programação de TV gerada localmente é minoria nas grades das emissoras comerciais afiliadas às grandes redes nacionais. Em média, nas 58 emissoras analisadas, apenas 10,83% do tempo médio da programação é dedicado ao conteúdo produzido nas sedes das TVs, e as emissoras comerciais concedem a esse tipo de produção somente 9,14% do espaço na grade. O estudo está disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/emissoras-veiculam-apenas-10-de-programacao-regional>. Acesso em: 20 Fev. 2015.

Tabela 2 - Rede Globo: Participação na audiência e no faturamento publicitário (TV)

Audiência (%)	Faturamento publicitário (fontes privadas) (%)	Faturamento publicitário (fontes do Governo Federal) (%)
47,92	70	43

Fonte: elaboração própria, com base em Relatório Final da Subcomissão Especial de Financiamento da Mídia Alternativa, Câmara dos Deputados, 2013.

Outro aspecto determinante para o contexto das comunicações no Brasil é o que diz respeito ao seu ambiente legal. O cenário normativo obsoleto e fragmentado é apontado como um dos principais responsáveis pela concentração da propriedade dos meios em poder de um número reduzido de agentes - incluindo políticos com mandato (INTERVOZES, 2010a; LIMA, 2006, 2012). O CBT completou 50 anos em 2012 e continua a ser o principal documento legal da radiodifusão. Segundo Lima (2012), as omissões do CBT no que tange à imposição de limites à propriedade e à propriedade cruzada consistem na maior causa da concentração dos meios de comunicações. Apenas o decreto-lei 236, editado em 1967, impõe limites ao controle de emissoras de rádio e TV por entidade em âmbito local, regional e nacional; porém, não regulamenta a concentração cruzada nem a vertical.

O CBT implementou regras para outorgas de serviços de radiodifusão, como as que atribuíam ao poder Executivo federal a tarefa exclusiva “para legislar, regulamentar, fiscalizar e operar diretamente ou mediante outorga, as comunicações no país” (DANTAS, 2013). Tal prerrogativa durou até a Constituição Federal de 1988, quando o Congresso Nacional passou a ser um dos entes da União responsáveis por aprovar as outorgas de rádio e TV.

O CBT, como analisa Ramos (2000), tratava a radiodifusão como um serviço de telecomunicações. Entretanto, à época da desestatização da atividade de telefonia, alterações feitas em uma emenda constitucional separavam os serviços de telecomunicações (telefônico, telegráfico, transmissão de dados) dos de radiodifusão. Foi o ponto de partida para a criação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e, em seu bojo, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Desde então, restou ao setor de rádio e TV aberta ser regulamentado pelo já senil CBT (RAMOS, 2000). Atribuí-se este fato ao *lobby* da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), conforme

hipótese levantada por Ramos (2000). Isso porque a entidade empresarial já havia atuado contra a criação de um CNC na Constituinte; logo, teria adotado postura semelhante frente a uma possível submissão dos seus filiados aos ditames da nova agência reguladora.

Soma-se à obsolescência legal a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais considerados pelas organizações da sociedade civil, entre elas o Intervozes, como fundamentais para a democratização do segmento e que constam do capítulo dedicado à Comunicação Social na Carta Magna. (INTERVOZES, 2010a; LIMA, 2012). Incluem-se neste caso:

- a proibição à prática de monopólio e oligopólio (parágrafo 5º, art. 220);
- a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão (art. 223); e
- a regionalização da programação, a veiculação de produções independentes, a valorização da cultura nacional e regional e a prioridade para conteúdos educativos, artísticos, informativos e culturais (art. 221)

Na avaliação do professor Laurindo Lalo Leal Filho (USP), "o poder dos grandes meios de comunicação e o temor que eles causam aos governos, sempre tentando não confrontá-los, com medo de suas reações" representam obstáculos que impedem as organizações da sociedade civil atuantes nos movimentos sociais de emplacar suas agendas de cunho democrático e a implementação de políticas públicas voltadas ao segmento.

O regime de exceção imposto à sociedade brasileira com o golpe de Estado em 1964 - apoiado por setores da mídia -, segundo o professor, tem influído negativamente no comportamento dos governos no que diz respeito a iniciativas nas comunicações:

> Costumo dizer que os governos brasileiros, da redemocratização para cá, sofrem com a síndrome [de] Jango. O papel dos meios de comunicação apoiando o golpe de Estado de 1964 parece estar até hoje, no presente, no subconsciente dos governantes brasileiros, temerosos de que aconteça com eles o mesmo que aconteceu com João Goulart.

Por outro lado, na avaliação do professor Edgard Rebouças, da UFES, falta profissionalização das organizações da sociedade civil que militam nessa seara. Ele aponta o Intervozes como uma das poucas entidades no Brasil que se profissionalizaram e que, por isso, conseguem ter mais resultados. Rebouças ressalta que "enquanto a gente continuar naquela posição de 'sociedade civil' de um lado, e empresários do outro, vai ser uma luta de profissionais [empresários] contra amadores [sociedade civil]". O professor conclui que a profissionalização é fundamental para que a sociedade civil possa ter mais avanços:

> [...] se a sociedade é silenciosa, não participa, então, que pelos menos os grupos de pressão - esses grupos de lobby por parte da sociedade, como faz o Intervozes e o caso do Instituto Alana - se profissionalizem, e criem outros. Da mesma forma que o Alana se especializou em torno do consumismo infantil, que tivesse um que se profissionalizasse com a questão da representação da mulher na mídia; outro que se profissionalizasse sobre a questão do negro na mídia; outro que se profissionalizasse na questão dos LGBT na mídia. E aí, sim, teríamos um grande conjunto de entidades profissionalizadas e de militância, mas não só militância, mas militância profissionalizada, e aí a gente conseguiria alguns avanços.

Rebouças lembra, ainda, que o Intervozes deveria se manter focado em alguma ação mais específica, ao invés de atuar sobre um leque amplo de questões. Ele entende que a entidade poderia se debruçar em pautas pontuais para buscar resultados mais efetivos; e na medida em que eles são alcançados, novas pautas entram na agenda de lutas de forma sucessiva.

Também entrevistamos, por email, dois integrantes e fundadores do Coletivo Intervozes a respeito das questões discutidas até aqui. A Entrevistada I afirma que são vários os obstáculos que impedem o avanço da agenda pela democratização das comunicações defendida por organizações da sociedade civil. A ativista aponta três principais:

- a resistência dos grupos de comunicação a medidas democratizantes, como leis e políticas públicas, uma vez que concentram a propriedade dos meios e não desejam perder espaço de mercado;
- a falta de vontade política ao poder Executivo em fazer um enfrentamento que permita alterar essa realidade, aliada ao controle de emissoras de rádio e TV por congressistas;

- e, por último, "o desconhecimento da população em geral de como funciona o sistema midiático e de que a comunicação é um de seus direitos fundamentais", fazendo com que não se reivindiquem mudanças.

O Entrevistado II faz uma avaliação semelhante. Ele argumenta que há forte resistência empresarial a mudanças democráticas nas comunicações e, por isso, "utilizam de todo seu poder real na relação com o Executivo, Legislativo e Judiciário e no próprio conteúdo que geram, buscando associar o tema da regulação democrática a tentativas de censura". Já os governos, de forma deliberada, evitam contrariar os interesses das grandes emissoras temendo represálias, como invisibilidade na mídia e isolamento político perante a sociedade. Além disso, sublinha o conservadorismo do Congresso Nacional sobre o tema das comunicações, "seja por convicção, seja por interesse próprio (muitos parlamentares são detentores de concessão [de rádio e TV]), seja por pressão das empresas de comunicação".

Outro fator que, segundo o membro do Intervozes, revela-se decisivo para que a agenda pela democratização ganhe capilaridade é a falta de apoio de grande parte da sociedade civil. Para o Entrevistado II,

> [...] os movimentos sociais da área nunca conseguiram que parte significativa da sociedade civil apoiasse essa agenda e que os movimentos sociais gerais a colocassem em primeiro plano. Sem apoio generalizado por parte da sociedade, será difícil fazer essa agenda avançar.

Como vimos, o Coletivo Intervozes e outras organizações atuantes nos movimentos sociais pela democratização das comunicações têm alertado que esse cenário impede que uma agenda propositiva de mudanças institucionais no setor se imponha como alternativa ao atual modelo, assim como, na nossa visão, favorece os problemas de efetividade existentes nas IPs, neste caso, o CCS e a ConfeCom. Sendo assim, traçar os aspectos contextuais peculiares às comunicações no país é tarefa essencial, dado que tais problemas figuram entre os principais alvos dos repertórios de ação coletiva operados pelos movimentos sociais, cujos conceitos iremos abordar a seguir.

2. Os movimentos sociais e seus aspectos teóricos

A definição de movimentos sociais aqui empregada é sustentada em Charles Tilly (2009, 2010) e Sidney Tarrow (2009), ambos adeptos da Teoria do Processo Político. Esse modelo visa explicar, a partir de uma visão macro-histórica, a mobilização política e suas motivações, combinando aspectos políticos (oportunidades e restrições) e culturais (repertórios de ação) (ALONSO, 2009).

Embora "nem toda política envolva confronto" (McADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 11), ambos os autores comumente associam movimentos sociais a confronto político (ou política contenciosa), sendo este último conceito parte da definição do primeiro. Tilly afirma que a criação dos movimentos sociais tem lugar e tempo determinados: o lugar é a Europa Ocidental e a América do Norte, e o tempo é o século XVIII. Mas que, na virada do século XXI, aquele termo "foi reconhecido como um toque de clarim, como um contrapeso ao poder opressivo, como uma convocação à ação popular contra um amplo espectro de flagelos" (TILLY, 2010, p. 135).

Sendo assim, os movimentos sociais são uma forma específica de *política contenciosa*, pois envolvem a elaboração coletiva de reivindicações conflitantes com outros interesses (aspecto contencioso), e os governos são parte desse processo, sejam como demandantes, alvos das reivindicações, aliados ou observadores (aspecto político) (McADAM; TARROW; TILLY, 2001 apud TILLY, 2010).

O aspecto contencioso não se refere, necessariamente, a reivindicações praticadas de forma violenta ou a atitudes extremas e radicais. Tais reivindicações se situam numa "interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder" (McADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 21). É essa interação que também ajuda a definir o movimento social. Na nossa análise, a democratização das comunicações é uma reivindicação histórica dos movimentos sociais ligados a essa área e colide com interesses poderosos do setor empresarial - que domina as comunicações - e, em diversos casos, até do Estado - que detém o poder de regular e executar políticas para o segmento.

É necessária uma "compreensão histórica" (TILLY, 2010, p. 136) para entender essa definição de política contenciosa que, por sua vez, se relaciona com os movimentos.

Tilly (2010) salienta que o contexto histórico ajuda a explicar algumas características importantes por eles incorporadas. A história tem papel relevante na medida em que "chama a atenção para as condições políticas cambiantes que tornam possíveis os movimentos sociais" (TILLY, 2010, p. 136). A ascensão ou queda dos movimentos sociais, nesse sentido, "marcam a expansão e a contradição das oportunidades políticas democráticas" (TILLY, 2010, p. 136). Essa compreensão política e histórica vai ao encontro do contexto histórico dos movimentos sociais das comunicações, que traçamos anteriormente. Tanto as formas de ação coletiva como as reivindicações específicas mudaram ao longo das últimas décadas e foram influenciadas por condições políticas distintas (ditadura militar, transição democrática, período democrático etc).

O movimento social teria surgido em meados do século XVIII, como uma síntese entre três elementos: *campanha*, *repertório dos movimentos sociais* e *representações públicas de VUNC* (valor, unidade, números e comprometimento) (TILLY, 2010). *Campanha* define-se como a elaboração de reivindicações coletivas de forma sustentada voltadas a autoridades. Vai além de um evento único e articula três elementos, que agem interativamente: demandantes autodesignados, alvo(s) de demanda e um público (TILLY, 2010). No caso do *repertório dos movimentos sociais* - sobre o qual ainda abordaremos mais detalhes -, também definido como "performances" (TILLY, 2010, p. 137), "se justapõe aos repertórios de outros fenômenos políticos" tradicionais, como a "atividade sindical e as campanhas eleitorais" (TILLY, 2010, p. 137). Nesse sentido, os movimentos sociais são distinguidos de outras formas de atuação política pela integração destas em "campanhas sustentadas" (TILLY, 2010, p. 137). Já as *demonstrações de VUNC* "podem assumir a forma de declarações, *slogans* ou rótulos que implicam valor, unidade, números e comprometimento [...]", aparecendo de formas reconhecíveis pelos públicos locais (TILLY, 2010, p. 137-138).

A combinação desses três elementos é o que confere distinção aos movimentos sociais e dará fundamento à análise da atuação do Coletivo Intervozes em torno das IPs e das mobilizações pelo marco legal e regulatório das comunicações. Mas vale frisar que Tarrow (2009) adota uma linha de pensamento semelhante à de Tilly sobre o conceito. Ele aborda os movimentos sociais a partir da ideia de *confronto*

político, que "ocorre quando pessoas comuns, aliadas a pessoas mais influentes, juntam forças para fazer frente às autoridades, elites e opositores" (TARROW, 2009, p. 18). Mas prepará-los, coordená-los e mantê-los é papel dos movimentos sociais (TARROW, 2009).

Para Tarrow (2009, p. 21, grifo nosso), eles são definidos como "**desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social, numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade***"*. Essa definição possui quatro propriedades empíricas: *protesto coletivo*, *objetivo comum*, *solidariedade social* e *interação sustentada*.

O *protesto/desafio coletivo* é a forma de interagir com opositores e autoridades. Além do confronto político, ele se manifesta por meio de códigos, símbolos, frases, cantos etc. Construir consenso entre apoiadores, fazer pressão (*lobby*) e negociar com autoridades também figuram entre as possibilidades de ação. O *propósito comum* é o motivo para as pessoas se unirem em um movimento social. Valores e interesses comuns, ou justapostos, tornam-se a base para ações convergentes. Já a *solidariedade* e a *identidade coletiva* é o reconhecimento dos interesses comuns entre os participantes de um movimento. Já a *interação sustentada* ocorre quando a ação coletiva contra opositores e autoridades é sustentada, isto é, continuada, o que diferencia os movimentos sociais de outros confrontos. Segundo Tarrow (2009), as demais propriedades contribuem para os movimentos sociais nessa sustentação.

A definição elaborada por Tilly e Tarrow é relevante para este trabalho, visto que nosso objetivo é analisar a atuação de uma organização da sociedade civil inserida nos movimentos sociais que não emprega formas violentas em suas reivindicações, e que adota ações de maneira sustentada e interativa contra autoridades e/ou opositores (estatais e empresariais).

Definidos o que são *movimentos sociais* e *confronto político* - conceitos interdependentes -, é a vez da *ação coletiva*. Considerada um ato inerente aos movimentos sociais, a *ação coletiva de confronto* pode ser breve ou sustentada, institucionalizada ou disruptiva, monótona ou dramática (TARROW, 2009). Ela é de confronto porque é empregada por pessoas sem acesso regular às instituições, que desafiam autoridades ou opositores de maior poder e reivindicam demandas novas

ou não atendidas, segundo a definição de Tarrow (2009). O autor explica que as ações coletivas são formas de luta que se encontram inscritas na sociedade, mas que são adotadas, estrategicamente, em diversas formas pelas pessoas em suas lutas políticas.

Todavia, para que a ação coletiva entre em cena e seja bem-sucedida, algo deve justificar e incentivar os descontentamentos entre os membros de um movimento social. Tarrow (2009, p. 40) chama isso de "quadros interpretativos", que seriam os entendimentos e identidades compartilhados que estimulam a participação numa ação coletiva. Esse enquadramento ainda tem o papel de diferenciar os atores envolvidos em um conflito - o "nós" e o "eles" (TARROW, 2009, p. 41) (por exemplo, movimento social e Estado, concentração da mídia *vs*. direito à comunicação). No nosso caso, a existência de concentração nas comunicações e de uma legislação obsoleta, aliados à necessidade de democratizar o setor, são elementos que compõem o *quadro interpretativo* das organizações atuantes nos movimentos sociais da área de comunicações e levam seus membros a adotarem ações sustentadas.

E falar de ações coletivas requer falar de *repertório de ações*, que Tilly (1995 apud TARROW, 2009) define como sendo as formas pelas quais as pessoas, coletivamente, agem em busca de objetivos comuns. O contexto histórico também adquire evidência para o repertório, já que ele "muda com o tempo" (TILLY, 1995 apud TARROW, 2009, p. 51), e devido a flutuações em fatores como interesses, **oportunidades** e organização. Destaque para o segundo fator, importante para os propósitos deste trabalho no que tange à relação entre os problemas de efetividade do CCS e da ConfeCom e o emprego de ações coletivas por parte do Coletivo Intervozes.

Os repertórios ganharam nova roupagem ao longo do tempo, mais especificamente a partir do século XVIII, afirma Tilly (apud TARROW, 2009). Vale ressaltar, porém, que os novos não surgiram prontos, e que, por esse motivo, aqueles repertórios considerados "tradicionais" (TARROW, 2009, p. 54) não desapareceram por completo e foram adaptados ou combinados às novas formas de agir. Como oportuna ilustração para ligar aos objetivos desta pesquisa, destacamos as petições públicas, que são um tipo antigo de *ação coletiva* utilizado por "indivíduos que

buscavam reparação junto a seus patrões ou ao parlamento" (TARROW, 2009, p. 60) na Inglaterra do início do século XVIII, mas que a partir da segunda metade do mesmo século ganhou amplitudes maiores. Conforme explica Tarrow (2009, p. 61, grifo nosso),

> [...] enquanto que as primeiras petições eram atos isolados realizados por grupos de requerentes, por volta de 1790 **as petições eram regularmente lançadas em reuniões públicas e acompanhadas por** boicotes, divulgação em jornais e **pressão exercida através de campanhas em movimentos prolongados**.

A afirmação de Tarrow (2009) sobre as petições públicas nos remete a um dos temas a serem tratados por este trabalho: a campanha que uniu inúmeras organizações de movimentos sociais em torno da reivindicação de um marco legal e regulatório para as comunicações. Sua principal ferramenta é uma petição pública, acompanhada de outras formas de ação que, juntas, são sustentadas por - e também criam - redes de movimentos sociais que protagonizam o conflito e mantêm-se em constante interação com os detentores de poder e almejam mudanças no atual sistema de comunicações brasileiro (TARROW, 2009).

É importante ressaltar, porém, que é amplo e variado o repertório de ações coletivas adotado pelas organizações de movimentos sociais que atuam no âmbito das comunicações, a exemplo do que faz o Coletivo Intervozes ao longo de dez anos. Lembramos, ainda, do quão relevante é o emprego de uma variada gama de repertórios para que as organizações de movimentos sociais possam galgar, segundo Clemens (2010), *mudanças institucionais*, dentro do que ela define como *modelos organizacionais*. Veremos detalhes a respeito disso mais adiante.

Ligados aos *repertórios de ação coletiva* estão o que Tarrow (2009) denomina de *ciclos de confronto*. As ações coletivas, quando são bem-sucedidas, fazem com que as oportunidades políticas existentes se ampliem e produzam amplos ciclos de confronto, que se espalham e vão além dos membros de movimentos sociais, incluindo seus opositores e autoridades, como o Estado. Há uma "ampliação da lógica da ação coletiva", que leva a resultados na política institucional (TARROW, 2009, p. 43). Conforme Tarrow (2009, p. 44), "as oportunidades criadas pelos primeiros insurgentes dão incentivos para a organização de novos movimentos. Mesmo os grupos de interesse convencionais são tentados pela ação coletiva não-

convencional". A partir disso, "formam-se alianças" e "novas formas de confronto são tentadas e difundidas" (TARROW, 2009, p. 44).

A história dos movimentos sociais mobilizados em torno da democratização das comunicações e do direito à comunicação, e suas organizações, conforme vimos, ilustram na prática a ideia dos *ciclos de confronto*. Isso porque ao provocar mudanças institucionais (relativas, diga-se) no sistema de comunicações brasileiro ao longo dos anos, diversas frentes de luta surgiram e novas e variadas formas de ação coletiva foram adotadas, de caráter institucional ou não. Esse ciclo, então, alcançou os dias atuais e é sustentado por novas oportunidades políticas (derivadas do CCS e da ConfeCom) e ações coletivas.

Além do confronto político, é importante ressaltar o que Tarrow (2009) enfatiza sobre os movimentos sociais. Segundo o autor, eles criam ideologias, formam organizações, mobilizam seus membros em torno de reivindicações e constroem identidades coletivas. As organizações de movimento social, então, usam o confronto para explorar as *oportunidades políticas* e modificá-las em seu benefício; criar ou reforçar identidades coletivas; reunir pessoas e organizá-las contra seus opositores ou autoridades em busca de ver atendidas as suas demandas. Incluem-se nesse âmbito as principais organizações que lutam pela democratização das comunicações e o direito à comunicação no Brasil, como o Coletivo Intervozes.

Partindo do conceito de *confronto político* (TARROW, 2009), chegamos a um ponto relevante para este trabalho: as *oportunidades e restrições políticas*. As *oportunidades políticas* são "dimensões consistentes - mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais - da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político" (TARROW, 2009, p. 38). Entretanto, não significa algo dado e vivido direta ou igualmente por todos. Para Tarrow (2009), a *oportunidade política* está associada à percepção dos insurgentes ou reivindicantes em torno de algum prejuízo ou benefício que possam recair sobre eles. Assim, os desafiantes as encontram (ou as percebem) mediante algumas dimensões, como: a abertura do "**acesso institucional**, quando surgem divisões nas elites, quando os aliados se tornam disponíveis e quando declina a capacidade de repressão do Estado" (TARROW, 2009, p. 99, grifo nosso). Foquemos na primeira dimensão, isto é, na **abertura à participação institucional**, pois, para Tarrow (2009, p. 107), "o ganho

de acesso parcial à participação fornece [às pessoas racionais] incentivos para [agir contra opositores]".

Destacar essa dimensão é fundamental, pois nos remete ao problema da participação (ou representação) social nas IPs das comunicações, as quais ampliaram - embora não totalmente - as expectativas à inserção das organizações de movimentos sociais no debate das políticas públicas. Cabe reforçar que defendemos que tais instituições, ao apresentarem problemas de efetividade – sobre os quais analisaremos em breve - servem de oportunidade política e mobilizam um repertório variado de ações coletivas, a exemplo do Coletivo Intervozes.

A existência dos movimentos sociais está relacionada à estrutura de oportunidade política, dentro das quais eles se desenvolvem e se expandem (McADAM; TARROW; TILLY, 2009). Entretanto, considerando um longo prazo, percebe-se que há uma relação recíproca, em que "a atuação do movimento social também altera as estruturas de oportunidade" (McADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 26-27), com mudanças nas formas já conhecidas de reivindicação dos movimentos, de repressão e facilitação que partem das autoridades, além de transformações nas identidades coletivas existentes. O que se traduz numa relação essencialmente interativa e sustentada entre reivindicantes e autoridades. Ao longo da história recente de atuação dos movimentos sociais ligados às comunicações, observamos a influência exercida pelas estruturas de *oportunidades políticas* de cada época que, por sua vez, são influenciadas pela atuação daqueles.

Já no que se refere às *restrições políticas*, elas correspondem aos "fatores - tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes - que desencorajam o confronto" (TARROW, 2009, p. 39). No entanto, não daremos prioridade a esse conceito, em detrimento ao destaque às *oportunidades políticas*.

Além de Tarrow e Tilly, outra autora que aborda os movimentos sociais e os aspectos que envolvem o conceito é Clemens (2010). Com base numa análise sobre o movimento de mulheres que lutava por ampliação de direitos nos EUA, entre os séculos XIX e XX, e que se encontrava à margem das instituições políticas, ela associa as organizações de movimento social à *mudança institucional*. O conceito se

refere à disputa entre essas organizações e as instituições políticas; noutras palavras, à relação entre *repertórios organizacionais* e *mudança institucional* (CLEMENS, 2010). Um ponto central para entendê-lo é o reconhecimento da existência de múltiplos "modelos de organização" (CLEMENS, 2010, p. 164), os quais "compreendem tanto padrões para os arranjos de relações no interior de uma organização como **conjuntos de roteiros para a ação culturalmente associados com esse tipo de organização**" (CLEMENS, 2010, p. 164, grifo nosso).

Quanto às possibilidades de êxito em seus objetivos, eles ocorrem à medida que as organizações de movimento social adaptam para propósitos políticos os modelos de organização não politizados existentes, utilizando múltiplos modelos organizacionais, "cada qual articulado de diferentes formas com as instituições políticas existentes" (CLEMENS, 2010, p. 164). Assim, temos o conceito de "repertório organizacional", que significa o "conjunto de modelos organizacionais cultural e empiricamente disponíveis" (CLEMENS, 2010, p. 165). Vale lembrar que Clemens deriva sua ideia dos estudos de Tilly (2009) sobre os *repertórios de ação coletiva.* E ao mobilizar "múltiplos modelos organizacionais em campos institucionais diversos, os movimentos sociais podem ser fonte de mudança institucional [...]". (CLEMENS, 2010, p. 165). Isso significa que ela decorre de aplicações inovadoras de repertórios organizacionais conhecidos e disponíveis na sociedade. Neste trabalho, pretendemos identificar quais os repertórios que a organização Coletivo Intervozes tem utilizado para alcançar mudanças institucionais nas comunicações e responder aos problemas de efetividade do CCS e da ConfeCom.

Nesse sentido, Clemens (2010, p. 180) afirma que “os movimentos sociais aparecem como não apenas veículos de interesses preexistentes e causas de efeitos políticos específicos, mas como fontes cruciais de mudança institucional”. Mas não podemos deixar de assinalar a importância do *lobby* nesse contexto (Clemens, 2010). Esta prática se alia a atuações de caráter educacional das organizações de movimento social, as quais, neste caso, encontram-se comumente alijadas das decisões referentes às políticas públicas. Inclusive, é um repertório bastante empregado por entidades como o Intervozes para pressionar autoridades políticas em questões consideradas relevantes aos seus propósitos de luta.

Na medida em que o *repertório organizacional* se expande, existe a perspectiva de ampliarem-se as possibilidades de alianças transversais entre organizações e/ou entre movimentos. Clemens (2010, p. 200) chama essa possibilidade de "modelos organizacionais cambiantes". No caso em análise neste trabalho, repertórios de ações como exercer pressão (ou *lobby*) sobre as IPs das comunicações; o lançamento de petições públicas *online* e abaixo-assinados, ou reuniões com integrantes do governo para debater, propor e reivindicar políticas públicas (caso do marco regulatório) têm figurado entre as iniciativas que ganharam evidência nos últimos anos. Isso porque elas uniram diversas organizações da sociedade civil que atuam em áreas, por vezes, distintas, mas que passaram a buscar os mesmos objetivos. Esse conceito de Clemens (2010) se assemelha à ideia de *ciclos de confronto*, proposta por Tarrow (2009). Por fim, Clemens (2010, p. 207) enxerga nas mudanças institucionais um "importante exemplo de profundas transformações institucionais derivadas de processos políticos regulares - não revolucionários" (CLEMENS, 2010).

3. Ações coletivas, oportunidades políticas e efetividade das IPs: a realidade brasileira nas comunicações

Trazendo a perspectiva de Tarrow (2009) no que tange às ações coletivas para o contexto brasileiro histórico e recente, vimos que durante a redemocratização do país surgiram novos formatos de organização dos movimentos sociais e das associações civis, além do seu aumento. Essa nova dinâmica levou às formas ampliadas de participação, que giram em torno das demandas e carências materiais e pela defesa dos direitos constitucionais adquiridos com o retorno do regime democrático (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

A reforma constitucional de 1988 proporcionou mudanças significativas nas práticas das políticas públicas por parte do Estado e no significado das ações coletivas adotadas pelos movimentos sociais. Também assegurou práticas e instituições híbridas como o sufrágio universal, o voto direto e secreto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Este último pode ser exercido pela apresentação à Câmara dos Deputados de proposta de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. É o caso do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), criada a partir de uma consulta pública na Internet e que, atualmente, está sendo divulgada numa grande mobilização nacional - através de uma petição pública - por diversas organizações da sociedade civil ligadas à temática da democratização das comunicações.

Avritzer e Pereira (2005) defendem que o surgimento e a multiplicação de novos atores públicos e privados na esteira da redemocratização e no processo de descentralização e reforma do Estado, bem como a multiplicação e ampliação dos espaços institucionalizados de discussão e deliberação, fizeram com que a política pública se tornasse mais complexa. Isso levou à partilha de decisões e poderes institucionais, antes centrados no Estado. Têm-se, assim, a adoção de órgãos participativos híbridos que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais, as organizações de movimentos sociais e também os agentes mercado.

As transformações acima descritas se refletiram nos "modos de ação pública" (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 20), pois se referem a duas mudanças: uma "na natureza do Estado, que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão"; e outra "nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades no que se refere ao 'protagonismo' do indivíduo e dos movimentos sociais" (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 20). Dessa forma, com a redemocratização do país, os movimentos sociais ganharam evidência, pois passaram a assumir o duplo papel de agentes das novas formas de ação coletiva reivindicativas e também de representantes da sociedade civil nas instâncias de participação criadas pelo Estado.

Mas como este trabalho pretende analisar, as IPs híbridas da área de comunicações apresentam debilidades e oportunidades políticas que levam à mobilização de organizações da sociedade civil em movimentos sociais. Movidos pelas oportunidades que surgem, eles adotam repertórios de ação coletiva (institucionais e não-institucionais) nos confrontos políticos que travam com autoridades e outros atores de maior poder. Isso se explica pelo fato de que as reivindicações feitas por meio daqueles (ou para aqueles) espaços têm sido descartadas ou não têm gerado mudanças institucionais substantivas na área das comunicações. Aliado a essas questões, outra se refere à ausência em tais IPs de membros pertencentes a organizações da sociedade civil diretamente ligadas às discussões da realidade do setor, configurando-se um problema de *representação* (AVRITZER, 2007).

Dando prosseguimento à síntese sobre as transformações políticas conduzidas pela redemocratização do país, com o advento de uma nova Carta constitucional, elas culminaram em mudanças institucionais significativas, como a descentralização administrativa do poder público e a maior incidência da sociedade civil nos rumos das políticas públicas. Esse processo se traduziu nas chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2007), que foram, como vimos anteriormente, objeto de reivindicações durante o regime militar por parte dos movimentos sociais de diversas áreas, inclusive da Comunicação Social[14]. Na última década, durante o governo Lula

[14] O termo comumente se refere aos meios de comunicação e informação mais tradicionais, como a imprensa escrita, o rádio e a televisão, e aqui é empregado nesse sentido. Ao contrário de *comunicações*, que engloba uma gama mais diversificada de plataformas ou meios.

(PT), essas formas de participação institucionalizada ganharam evidência nacional, e não apenas local. Destaque para os conselhos, orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais e as conferências (AVRITZER, 2011).

Entre as formas encontradas pela Constituição para promover "a participação popular e a descentralização administrativa" (LIMA, 2013, p. 17), sublinha-se a criação de conselhos, ou os conselhos de políticas (AVRITZER, 2005). Tais espaços têm como uma de suas características as formas híbridas de participação, em que membros da sociedade civil debatem e tomam decisões sobre políticas públicas ao lado de atores estatais e do setor empresarial (AVRITZER, 2005). A Carta Magna prevê "quinze tipos de conselhos que se diferenciam por sua inserção normativa, vinculação, atuação, composição, competência e natureza" (CUNHA FILHO, 2010 apud LIMA, 2013, p. 17).

Na área de Comunicação Social, o resultado da mobilização dos movimentos sociais desde a década de 1970 foi a instituição do CCS, primeiro espaço híbrido permanente de participação da sociedade civil direcionado ao debate sobre o referido setor.

Outra forma de participação que ampliou a inserção das organizações de movimentos sociais no debate e implementação das políticas públicas após a redemocratização foram as conferências. Embora tenha se originado ainda nos anos de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, esse mecanismo participativo ganhou relevância décadas mais tarde, entre os anos de 2003 e 2010. Foi durante a gestão petista na Presidência da República, período em que novos temas foram abordados e a participação, ampliada (SOUZA, 2011).

No âmbito das comunicações, somente no ano de 2009 foi realizada a sua primeira conferência nacional, presidida por etapas municipais/regionais e estaduais, sendo a última a acontecer, considerando as áreas que constam do Título VIII (Da Ordem Social), na Constituição Federal (LIMA, 2012). Assim como o CCS, a ConfeCom também pode ser incluída no conceito de instituições híbridas de participação (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Na condição de serem as únicas formas de participação em nível nacional na área de comunicações e, desta forma, cumprirem papel fundamental na nossa análise acerca dos repertórios de ação adotados pelos movimentos sociais, daremos destaque às principais características do CCS e da ConfeCom no que se refere à composição, funções, vinculação, participação, dentre outros aspectos contextuais e institucionais que possam influenciar sua efetividade.

3.1 A efetividade e as abordagens de análise das IPs

Embora tanto a ConfeCom como o CCS sejam IPs que apresentam determinadas especificidades, como veremos adiante, elas se inscrevem dentro de e são influenciadas por um mesmo contexto no que concerne às comunicações no Brasil: a concentração da propriedade e o controle político dos meios de comunicação, a desregulamentação do setor e uma legislação obsoleta. Em outras palavras, na nossa visão, as IPs devem ser analisadas a partir de uma perspectiva contextual, em que fatores exógenos a elas exercem influência sobre o funcionamento e os resultados desses espaços de participação (SILVA, 2011).

Tal escolha vai de encontro à importância muitas vezes conferida a fatores estritamente institucionais - como legislações e regimentos internos, e a processos deliberativos no âmbito das IPs - que exercem relativa incidência nas formas como esses espaços funcionam e se constituem (SILVA, 2011). Com base nessa avaliação, Silva (2011, p. 235, grifo nosso) argumenta que "tanto o funcionamento quanto os resultados das IPs são parte de um **processo político que acontece tanto internamente quanto externamente** às mesmas e que envolve uma **multiplicidade de atores e arenas**".

Sendo assim, o autor propõe uma "análise relacional" dessas instâncias (SILVA, 2011), de modo que se alcance uma avaliação efetiva em termos de funcionamento e resultados, e considera duas condicionantes que, para os propósitos deste trabalho, são relevantes: 1) a relação existente entre as IPs e os diversos atores sociais, estatais e do mercado, enfatizando as posições ocupadas por esses atores nas redes de políticas públicas e nessas instituições, e destas em relação aos atores

e à rede de políticas; e 2) a posição que as instituições de participação sustentam em relação a outras instâncias que cumprem funções de formulação e implementação de políticas públicas, dentre outras ações, o que é importante para identificar a capacidade de gerar resultados.

Com esses elementos, Silva (2011) nos oferece a possibilidade de pensar e adotar tipologias de IPs para dimensões distintas, com vistas a uma melhor compreensão no que tange à avaliação e à análise dos resultados apresentados por esses espaços de participação. Entre as dimensões apresentadas, as que podem atender aos objetivos deste trabalho são as "condicionantes político-institucionais" (SILVA, 2011, p. 237). O autor explica que essas condicionantes são derivadas de orientações teóricas que "apontam para elementos contextuais que incidem diretamente sobre o funcionamento e os resultados das IPs" (SILVA, 2011, p. 237). Referente à condicionante 1) do parágrafo anterior, o autor apresenta algumas possibilidades, e uma dentre elas atende à nossa perspectiva:

> [...] é quando as IPs possuem importância apenas para os atores centrais de uma rede de política pública. Neste caso, elas tendem a se constituir em espaços de legitimação das relações de poder e dos interesses dominantes. Diante de tal situação, os atores subordinados, por obstáculos à entrada ou por ações estratégicas, tendem a buscar outras formas de atuação e/ou outros canais de acesso institucional (SILVA, 2011, p. 238).

Essa possibilidade nos leva ao problema da exclusão representativa das organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais das comunicações em relação às IPs existentes, em especial no CCS, cujo espaço é visto como dominado pelos interesses de mercado. Tanto é que estes têm ocupado os assentos destinados, por lei, a integrantes da sociedade civil, como poderemos observar. Quanto à ConfeCom, podemos inseri-la em outra possibilidade, a qual as IPs possuem grande centralidade para atores considerados subalternos em relação às redes ou ciclos de políticas. Tais instituições, conforme Silva (2011, p. 238), "tendem a se constituir em espaços de tensionamento e conflito em relação aos atores dominantes e seus espaços de intervenção institucional, que constituem canais alternativos às IPs".

Quanto à condicionante 2), descrita na página anterior, as IPs são situadas nos chamados "ciclos de produção e implementação de políticas públicas" (SILVA, 2011, p. 238), o que nos possibilita identificar sua posição e papel "no processo de

formulação, decisão, implantação, controle e/ou avaliação das políticas públicas" (SILVA, 2011, p. 238). Esta condicionante associa-se à anterior, isto é,

> As IPs têm centralidade nos ciclos na medida em que elas têm centralidade para os atores relevantes das redes e, ao mesmo tempo, adquirem centralidade para os atores na medida em que são espaços centrais nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas (SILVIA, 2011, p. 238).

No caso do CCS, os atores relevantes nos ciclos de produção e implementação de políticas são os considerados dominantes, ou seja, o empresariado das comunicações, embora haja outros também atuantes, como os profissionais da área e as organizações da sociedade civil. No entanto, aquele órgão não cumpre posição de destaque no contexto das políticas de comunicações - a não ser em alguns aspectos pontuais e avaliativos, como veremos mais tarde -, e apresenta determinados obstáculos aos atores da sociedade civil. Já com relação à ConfeCom, se comparada ao CCS, tem maior centralidade no ciclo de políticas públicas, embora aquele fórum possa ser considerado apenas a etapa inicial. Isso porque, como iremos observar, serviu unicamente como arena de discussão e elaboração de propostas divergentes, sem que houvesse uma determinação formal com vistas ao cumprimento obrigatório pelos poderes responsáveis (Executivo ou Legislativo).

Delimitadas as condicionantes externas que atendem aos propósitos deste trabalho - em outras palavras, as *condicionantes político-institucionais* que ligam as IPs aos atores e aos ciclos de políticas públicas - voltaremos nossa atenção aos focos de análise dos seus resultados (SILVA, 2011). Para Silva (2011), elas podem gerar resultados diversos em relação a distintos aspectos. Desta forma, ele sugere três focos de análise e avaliação, mas pelo menos dois nos interessam aqui: 1) "quais os resultados gerados pelas IPs no processo de produção e implementação de políticas públicas" (SILVA, 2011, p. 242), ou se elas realmente provocam mudanças; e 2) os "diferentes tipos de decisões e/ou ações produzidas pelas IPs, fruto das variações na incidência de cada uma IP nas distintas etapas do ciclo de políticas públicas [...]" (SILVA, 2011, p. 242).

Com relação ao item 1), podemos associá-lo ao acesso que determinados atores têm ou não às IPs, isto é, à *representação*. Essa é uma das dimensões apresentadas por Silva (2011) como instrumento de avaliação dos resultados. Com

isso, ele busca analisar se a criação e o funcionamento de um espaço institucionalizado de participação trouxeram mudanças, no nosso caso, ao acesso da sociedade civil no processo de discussão, elaboração e execução de políticas públicas. Por outro lado, tendo os diferentes atores o acesso reivindicado às IPs, o foco de análise passa a ser os efeitos destas sobre as possibilidades ou entraves desses atores - no nosso caso, a sociedade civil - de participar e interferir de forma isonômica no processo que envolve o ciclo das políticas públicas (SILVA, 2011). Sendo assim, podemos "analisar quais são os critérios e mecanismos que hierarquizam este espaço social e definem as possibilidades de participação dos atores" (SILVA, 2011, p. 241).

Já no item 2), temos uma diferenciação de funções que leva a tipos distintos de IPs e etapas de políticas, o que pode influenciar nos resultados das mesmas. Silva (2011) elenca cinco tipos de instituições com base na variação de suas funções: IP de planejamento, IP de alocação de recursos, IP de formulação de políticas, IP de fiscalização e **IP de consulta e diagnóstico**. É esta última que se enquadra em nossos propósitos, pois a etapa do ciclo ou rede de políticas na qual se insere é a "identificação de problemas e demandas" (SILVA, 2011, p. 242). Logo, seu resultado é formar listas de demandas e diagnósticos sobre situações e problemas - casos do CCS e da ConfeCom. Na tabela 3, a seguir, constam as variáveis que faremos uso para analisar os resultados do Conselho e da Conferência.

Tabela 3 – Variáveis para análise da efetividade das IPs

Acesso/Participação	Funções/Tipos
Representação da sociedade civil	Consulta e Diagnóstico

Fonte: elaboração própria, com base nas variáveis formuladas por Silva (2011).

Ao contrário da importância que Silva (2011) confere às instituições que exercem funções consultivas frente às deliberativas, consideramos as primeiras como sendo um reflexo da posição subalterna ocupada pelas IPs das comunicações no ciclo das políticas públicas do setor e da posição dominante que detêm os atores empresariais nessa seara e no interior das próprias IPs, em detrimento dos atores oriundos de organizações da sociedade civil.

A ConfeCom e o CCS estão inseridos em uma rede de política pública e regulatória em que são diversas as instâncias detentoras de papéis específicos voltados à organização e gestão do setor de comunicações. Cada um desses atores é responsável por um aspecto diferente da regulação e da aplicação das políticas, como revela um estudo realizado por Mendel e Salomon (2011) e publicado pela UNESCO.

Os autores elencam pelo menos oito instâncias governamentais e uma de autorregulação ligada ao mercado com tarefas reguladoras e de formulação e aplicação de políticas públicas no Brasil. Como mostra a tabela 4:

Tabela 4 – Instâncias reguladoras do setor de comunicações no Brasil

Órgãos	Funções
ANATEL	Regula o espectro de radiodifusão e o setor de telecomunicações.
MiniCom	Elabora e aplica as políticas públicas de comunicações e regula aspectos do conteúdo veiculado pelas emissoras de rádio e TV.
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SeCom)	Responsável pelas comunicações governamentais (publicidade oficial) e pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC).
Ministério da Justiça (MJ)	Supervisiona e fiscaliza o cumprimento da Classificação Indicativa, que protege crianças e adolescentes de programas de TV inadequados às suas faixas etárias.
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	Abre processos judiciais contra emissoras de TV aberta que violem normas de conteúdos. É ligada ao Ministério Público Federal (MPF).
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Regula o mercado cinematográfico e audiovisual; e fiscaliza a veiculação de conteúdo nacional e independente pela TV paga.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Monitora a veiculação da publicidade que tenha relação com a saúde pública.
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	Regula a concorrência na atividade econômica, inclusive nas comunicações. É ligado ao MJ.
Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR)	Autorregula a publicidade. É formado pelo mercado publicitário, anunciantes e empresas de mídia.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados levantados por Mendel e Salomon (2011).

Acrescentamos nessa rede de regulação e políticas públicas o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Ambas as Casas legislativas, além de cumprirem a tarefa de legislar sobre o setor, têm a função de aprovar as outorgas de radiodifusão. É tarefa do Legislativo, por exemplo, ratificar ou não os processos vindos do poder Executivo com pedidos de outorga e renovação para concessões e

autorizações de rádio e TV aberta. Em suma, cabe ao Congresso a palavra final, como determina a Constituição Federal de 1988.

O CCS e a ConfeCom mantêm vínculos com duas instâncias que compõem o ciclo ou rede de políticas de comunicações, respectivamente: o Congresso Nacional e o MiniCom. O CCS é diretamente subordinado à Mesa Diretora do Senado, que elege e nomeia os conselheiros, e dá o veredicto final sobre alterações no regimento interno do órgão feitas por seus membros. Além do Legislativo, o Conselho pode auxiliar instâncias reguladoras do Executivo, mas apenas quando for provocado. Quanto à ConfeCom, seu vínculo ao Ministério se explica por ser esta a instância governamental responsável por convocar a sua realização, bem como traçar metas e objetivos; porém, as resoluções aprovadas não necessariamente têm como destino o MiniCom. Veremos detalhes a respeito desses tópicos nas seções seguintes.

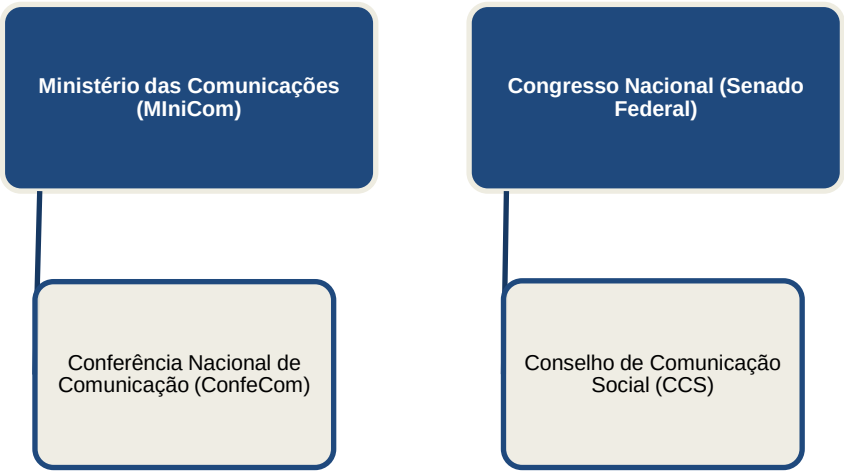

Figura 1: Vínculo hierárquico das IPs de comunicações
Fonte: elaboração própria, com base no estudo de Mendel e Salomon (2011).

Após traçarmos um breve panorama de como se constitui a rede regulatória e de políticas das comunicações no Brasil, e antes de concluirmos este tópico, vale frisar que, embora os recursos analíticos oferecidos por Silva (2011) também sirvam como ferramenta ideal para uma pesquisa com fins comparativos, não é o objetivo último deste trabalho comparar o funcionamento e os resultados do CCS e da ConfeCom. A perspectiva contextual e relacional, com a ajuda de suas condicionantes e focos de análise, será adotada aqui para apontar problemas de efetividade nessas

instituições de participação, os quais nos conduzem à análise dos (e que ao mesmo tempo gera os) repertórios de ação coletiva empregados pelo Coletivo Intervozes.

Em suma, cumpre-se ressaltar que os problemas de efetividade nas IPs terão como foco as reivindicações do Intervozes. E quando enfatizamos a efetividade, é importante reforçar que estamos nos referindo à: *ineficiência*, quando uma IP apresenta entraves ao acesso inclusivo e isonômico à participação – no nosso caso, de representantes da sociedade civil -, e se vê dominada por interesses restritos; e *ineficácia*, quando tais espaços detêm pouca importância em termos de poder decisório nos ciclos ou redes de políticas compostos por outras instituições – o que tem a ver com a função de diagnóstico/consultiva atribuída às IPs em questão (LOSEKANN, 2013).

3.2 O CCS: funções e a influência de fatores político-institucionais em sua efetividade

Previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 224, e criado por lei (nº 8.389), em 1991, o CCS é um órgão com funções auxiliares e consultivas do Congresso Nacional para a área das comunicações. Como não cumpre funções deliberativas - isto é, não produz decisões que obrigatoriamente serão cumpridas por órgãos governamentais e pelo setor de comunicações -, o CCS tem a tarefa básica de receber demandas para análise sobre Projetos de Lei (PLs) que tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (LINS, 2012), entre outras que, porventura, possam ser encaminhadas pelo Executivo federal e pela sociedade civil, conforme explicita o seu regimento interno[15].

Com base nas categorias de Silva (2011), consideramos o Conselho uma *IP de consulta e diagnóstico*, uma vez que identifica problemas e demandas do setor de comunicações. Assim sendo, seguindo a determinação da lei que cria o órgão – influenciada pelo contexto político-institucional e midiático em que foi elaborada, como ilustrado na introdução -, cabe ao CCS elaborar estudos, pareceres e

[15] O atual Regimento Interno do CCS foi aprovado pelo Ato nº 1, de 2013, da Mesa Diretora do Senado Federal.

recomendações sobre questões a ele encaminhadas a respeito do Capítulo V (Da Comunicação Social), da Constituição Federal, cujos temas são:

> a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social; c) diversões e espetáculos públicos; d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão; e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social; f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão; g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; h) complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão; i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal; j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social (BRASIL,1991).

Quanto aos procedimentos adotados para análise e discussão de matérias que lhe são enviadas, o CCS, em cada reunião, organiza previamente em uma pauta os itens que discute em plenário, conforme determina seu regimento interno (2013), que ainda informa que as manifestações do órgão sobre as matérias recebidas devem ter caráter conclusivo. Os conselheiros têm um prazo regimental de duas reuniões ordinárias para exame e emissão de parecer em relação às proposições.

Às matérias enviadas ao Conselho, será designado, após eleição do plenário, um relator ou constituída uma comissão de relatoria, com três membros titulares, sendo um de cada segmento representado. Caso seja criada uma comissão de relatoria, a ela cabe apresentar um relatório final, que deverá ser aprovado por maioria absoluta dos membros da comissão, com a possibilidade de apresentação de voto em separado de algum membro que discorde da posição final da comissão. Após essa etapa, tanto o relatório final quanto os votos dados em separado na comissão de relatoria passam por deliberação do plenário do Conselho, sendo que constitui parecer oficial do órgão a posição vencedora em relação à matéria apreciada. Vale ressaltar que o parecer então aprovado deve ser encaminhado ao Presidente do Congresso Nacional com os detalhes sobre os votos emitidos, além dos documentos apresentados pelos conselheiros durante a discussão da matéria ou proposição (BRASIL, 2013).

No decorrer das reuniões, os membros do CCS podem fazer uso da palavra nas seguintes situações e condições: uma só vez na discussão de qualquer matéria, por cinco minutos; para fazer encaminhamentos de votação de qualquer proposição, por até três minutos; em quaisquer outros momentos da reunião (pela ordem, para levantar e contraditar questão de ordem), com o tempo de três minutos; para comunicação urgente de interesse do órgão, por até cinco minutos; e para fazer apartes, que devem durar dois minutos (BRASIL, 2013).

As reuniões têm cinco etapas, conforme seu regimento: leitura de expediente, ordem do dia, apresentação dos relatórios sobre os trabalhos das comissões, comunicações dos conselheiros e **espaço para a participação da sociedade civil**. Há também a possibilidade de reuniões extraordinárias, que serão convocadas pelos presidentes do Senado e do CCS ou por meio de requerimento de cinco membros do órgão.

Além das referidas atribuições ordinárias previstas pelo seu regimento interno, o CCS realiza audiências públicas com a participação de autoridades, personalidades e entidades da sociedade civil, e deverão ser aprovadas em reunião do órgão. No caso da sociedade civil, as organizações que tenham interesse em se manifestar nas audiências devem cumprir algumas condições:

- comprovar cumulativamente **autoridade em relação ao assunto** que irão expor;
- síntese da ideia que pretendem defender; e
- mostrar documentos que provem a regularidade de sua personalidade jurídica e efetiva atuação no tema sobre o qual trabalham.

Sobre a sua composição, a legislação estabelece que o CCS seja constituído por 13 conselheiros – com os respectivos suplentes - que irão representar os *profissionais de comunicação*, a *sociedade civil* e os *empresários do setor*. As vagas estão divididas em nove categorias, conforme detalha a tabela 5:

Tabela 5 – Distribuição das vagas de conselheiros por categoria no CCS

Segmentos	Número de Conselheiros
Empresas de rádio	Um
Empresas de televisão	Um
Empresas de imprensa escrita	Um
Engenheiro com notórios conhecimentos em comunicação social	Um
Categoria profissional dos jornalistas	Um
Categoria profissional dos radialistas	Um
Categoria profissional dos artistas	Um
Categoria dos profissionais de cinema e vídeo	Um
Sociedade civil	Cinco

Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponibilizados na lei nº 8.389, de 1991, que institui o CCS.

No CCS, os integrantes da sociedade civil têm exclusividade para indicar o presidente e o vice-presidente, que devem ser eleitos dentre os cinco membros titulares que representam aquele segmento no órgão. Em cada mandato, pelo menos cinco comissões devem ser criadas para tratar de diferentes temáticas que abrangem as comunicações. Atualmente, elas abordam os seguintes temas:

- **Marco Legal e Regulatório do Setor das Comunicações**
- Tecnologia de Informação e Comunicação
- Conteúdos em Meios de Comunicação
- Liberdade de Expressão e Participação Social
- Publicidade e Propaganda.

De acordo com o regimento interno, cada comissão deve apresentar um relatório das discussões que promove em torno de temas e matérias que lhe são atribuídas pela presidência do órgão, a qual também define o prazo para a apresentação desse relatório. Este, assim que for concluído, será submetido à votação do Conselho. Dos três mandatos do CCS, apenas o segundo (2004-2006) e o terceiro (2012-2014) contaram com um espaço cuja função é debater questões pertinentes ao marco legal e regulatório das comunicações. O tema é a principal demanda na agenda de organizações da sociedade civil que atuam pela democratização do setor e pela garantia da comunicação como um direito fundamental; de modo que é relevante verificar se essa comissão abordou o assunto desde que foi instituída.

Ela foi criada na 1ª reunião do CCS em 2006. Conforme documentos divulgados na página[16] do órgão hospedada no sítio do Senado Federal, àquela comissão cabe abordar os seguintes temas:

> Revisão do sistema legal das comunicações no país; Mecanismos para impedir a concentração, monopólio e oligopólio do setor; Órgãos reguladores para o setor da comunicação social; Práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado pelos veículos de comunicação; Processo de outorgas para as concessões de Rádio e TV; Complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; Regulamentação das rádios e TVs comunitárias; Liberdade de expressão e concentração da mídia; Criação de mecanismos de participação da sociedade no estabelecimento de políticas e no regramento do setor da comunicação; Fortalecimento do sistema público de comunicação.

Podemos observar, acima, que todos eles compõem a agenda da sociedade civil, que reivindica um novo marco regulatório, conforme abordaremos mais adiante. Desde que foi instalada a comissão, a IP auxiliar do Congresso Nacional não apreciou qualquer matéria originada do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados que fosse correspondente aos assuntos listados acima. Isso não significa, porém, que a Comissão de Marco Legal e Regulatório não tenha se reunido. Foram apenas duas as reuniões até o momento, segundo consta em atas encaminhadas por email a este autor pela secretaria do CCS: uma em novembro de 2013 e a outra em dezembro do mesmo ano. Ambas serviram para iniciar uma discussão sobre uma lista de PLs referentes à temática da qual a comissão se ocupa e que tramitam no Congresso. Mas o importante aqui é verificar se houve o encaminhamento de proposições pelas duas Casas legislativas para análise ou consulta dos conselheiros referentes a um dos temas a serem tratados pela comissão. Ressalte-se que o Plenário do Conselho pode repassar às comissões temáticas matérias enviadas para exame e parecer do órgão; neste caso, PLs, Propostas de Emenda à Constituição (PECs), entre outras proposições.

Embora ao CCS não tenham sido encaminhados quaisquer pedidos de consulta ou parecer por parte do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados no que concerne ao marco legal e regulatório, isso não quer dizer que deputados e senadores se abstiveram de apresentar proposições voltadas à área de comunicações, mais precisamente à comunicação social (rádio, TV e imprensa). Em levantamento destinado a verificar os PLs e as PECs que dispõem sobre esse

[16] Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?con=767>

assunto e tramitam no Legislativo federal, Paz Filho (2011) identificou a existência de 460 propostas de lei e 11 PECs referentes à *Comunicação Social* e também à *Liberdade de Expressão*.

Ele analisou o perfil temático das proposições, agrupando-as em 28 temas (ou matérias) tratados nos PLs e nas PECs apresentadas entre os anos de 1984 até 2011. Desse total, ao menos quatro mantêm relação com os assuntos que são de responsabilidade da comissão de Marco Legal e Regulatório do Setor de Comunicações do CCS: *radiodifusão comunitária*, com 38 proposições; *fiscalização das emissoras de radiodifusão*, com sete; *outorga e regulamentação de serviços de comunicação*, com 30; e *limitação à propriedade/direção dos meios de comunicação*, com oito proposições (PAZ FILHO, 2011).

Embora não esteja listado entre os assuntos pertinentes à referida comissão temática, é importante destacar o tema *estímulo à produção/veiculação de conteúdos (local/regional/nacional/independente)*, com 20 propostas (PAZ FILHO, 2011). Isso porque ele também figura entre as principais reivindicações que envolvem uma nova legislação para o setor. Defendemos neste trabalho que os problemas referentes à representação da sociedade civil no CCS, aliados às interferências políticas e de mercado na IP (*ineficiência*) – como veremos adiante -, influem na efetivação de uma pauta de discussões sobre os temas da Comissão de Marco Legal e Regulatório.

Dando prosseguimento ao nosso relato sobre a organização e o funcionamento do CCS, seu regimento interno (BRASIL, 2013) prevê reuniões ordinárias mensais, que acontecem nas dependências do Palácio do Congresso Nacional, em Brasília, no período da sessão legislativa. O local das reuniões é indicado previamente pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, da qual o órgão colegiado recebe apoio administrativo. As atas circunstanciadas de cada reunião são publicadas no Diário do Senado Federal e também na página do Conselho, que está hospedada no portal do Senado.

Procedimentos importantes como a eleição e a indicação de membros para compor o órgão, a convocação de reunião extraordinária, a aprovação das mudanças no regimento, entre outros, passam obrigatoriamente por decisão da Mesa Diretora do

Senado Federal, a quem o Conselho deve obediência, segundo dizem a legislação do CCS e o seu regimento. Nesse sentido, ao considerarmos as funções do Conselho e a posição ocupada pelo órgão em relação a outros do setor de comunicações – com base no conceito de contexto relacional das IPs empregado por Silva (2011) -, observamos que ele não possui vínculo direto com instâncias governamentais (ou com redes) de políticas públicas; no caso do segmento em questão, nem com o MiniCom nem com a ANATEL, que são os principais órgãos reguladores e responsáveis por executar as políticas públicas. Ambos somente podem encaminhar solicitações de estudos ou pareceres quanto a assuntos de responsabilidade daqueles órgãos, o que, na nossa avaliação, deixa o CCS em condição subalterna na rede ou ciclo de políticas de comunicações, em virtude de seu papel meramente consultivo e auxiliar.

Além das atribuições mencionadas, o CCS cumpre duas obrigações importantes: dar seu parecer a todos os atos, regulamentos e normas baixados pela ANCINE e pela ANATEL relacionados à lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (Lei nº 12.485/2011, da TV Paga); e fazer o mesmo em relação às deliberações tomadas nas reuniões do Conselho Curador da EBC, rede estatal/pública de comunicação criada pelo governo Lula, por meio da lei nº 11.652/2008 (LIMA, 2012). As duas legislações preveem tais tarefas para o Conselho. No entanto, quando deixou de funcionar no período de 2007 a 2011, essa IP deixou de incidir sobre esses assuntos, os quais estiveram na agenda de mobilização de organizações dos movimentos sociais que atuam pela democratização das comunicações. Mas ao retornar suas atividades em 2012, criou três comissões para analisar aquelas questões. As comissões produziram relatórios, que foram apresentados e postos à deliberação do órgão, segundo consta em ata publicada das 4ª e 5ª reuniões, em 2012.

Mesmo que tenha funções limitadas, o CCS é uma das únicas IPs permanentes em nível federal criadas para discutir temas referentes às comunicações no Brasil. Mas do ano em que foi criado por lei até 2002 - por razões que destacamos acima -, o Conselho não foi instalado pelo Senado Federal, poder responsável por convocar a eleição dos membros bem como suas nomeações (LINS, 2012). O órgão funcionou de 2002 a 2006, o que compreende dois mandatos dos seus membros; porém,

voltou a cessar suas atividades desde então, para retornar apenas em 2012 e cumprir seu terceiro mandato (LINS, 2012).

No que tange ao processo de escolha dos membros, as entidades representantes dos três segmentos aptos a compor o CCS, segundo suas normas legais e regimentais, devem indicar nomes à Mesa Diretora. No entanto, nem o regimento interno nem a lei trazem quaisquer detalhes sobre como é feita a escolha dos conselheiros, e os critérios empregados nesse processo também são desconhecidos. Podemos observar esse hiato legal no artigo 4º, parágrafo 2º, da lei que instituiu o CCS:

> Os membros do conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a IX deste artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional (BRASIL, 1991).

O regimento interno, em seu artigo 7º - a exemplo do artigo 4º da lei - também não faz qualquer menção sobre os métodos e os critérios a serem adotados para que a Mesa Diretora do Senado decida, por meio de eleição, quais conselheiros estão aptos a ocupar os assentos do órgão nas vagas destinadas à sociedade civil. Na verdade, o artigo regimental apenas lista os segmentos que têm espaço no CCS, além de dois parágrafos que estabelecem alguns requisitos básicos para preenchimento de vaga, como "ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada" (BRASIL, 2013). A história anterior ao início das atividades do Conselho, inclusive, revela a falta de regras e de critérios efetivos tanto no que se refere à forma usada para a indicação de nomes quanto para a escolha dos conselheiros oriundos da sociedade civil. Aliado a isso, tal fato ainda abre caminho a uma possível influência político-partidária de deputados e senadores na indicação de nomes para compor o CCS.

Conforme consta em documento[17] publicado pelo Senado Federal na Internet e que relata o antecedente histórico da instalação da IP (HISTÓRICO..., 2002), antes do primeiro mandato do CCS, o caminho trilhado pelas indicações foi este: os nomes sugeridos pelas entidades aptas passaram por avaliações nas Mesas Diretoras e

---

[17] Disponível em: <http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/CCS/Hist%C3%B3rico/001_Hist%C3%B3rico%20da%201%C2%AA%20Composi%C3%A7%C3%A3o%20do%20CCS_2002.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2013.

pelos líderes partidários das duas Casas legislativas, ou seja, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Outro procedimento adotado foi o que permitia a deputados federais e senadores líderes de partidos também indicarem nomes para o preenchimento das cinco vagas destinadas a representantes da sociedade civil. As referidas práticas ocorreram pelo menos em dois momentos que precederam a instalação do órgão auxiliar.

No ano de 1995, após pedir listas de cadastros de entidades a três ministérios (Cultura, Comunicações e Trabalho), para ajudar o Congresso Nacional a solicitar às instituições o envio de indicações para a formação do CCS, o então presidente do Senado, José Sarney, submeteu esses nomes recebidos por organizações como FNDC (a partir da qual diversas entidades enviaram nomes), OAB e CNBB, a "todos os líderes partidários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados" (HISTÓRICO..., 2002). No entanto, não se obteve consenso sobre os representantes da sociedade civil, fazendo com que o processo de escolha da primeira composição fosse interrompido. Naquele mesmo ano, foi apresentado no Congresso Nacional um projeto de resolução que tinha como objetivo definir quais entidades representativas dos segmentos previstos em lei estariam aptas a enviar nomes. A proposição não logrou êxito, tendo em vista a escolha dos conselheiros, em 2002.

Em 2001, o então presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, após anunciar o interesse em retomar as ações para ativar o CCS, solicitou às entidades que representam os setores legalmente previstos o envio de nomes à Mesa Diretora daquela Casa. E de forma semelhante ao ocorrido em 1995, o presidente do Senado requereu "aos líderes partidários que indicassem nomes para o preenchimento das cinco vagas de representantes da sociedade civil" (HISTÓRICO..., 2002), e comunicou a esses parlamentares o recebimento das indicações oriundas das entidades. Segundo o referido documento do Senado, até a instalação do Conselho, em 2002, as Mesas das duas Casas legislativas enfrentaram dificuldades em instalar a IP, entre elas, a falta de definição para a indicação de representantes. Mesmo com a ausência de métodos e critérios efetivos para a indicação e a escolha dos conselheiros (e graças a isso), a presidência do Senado, naquele mesmo ano, designou uma comissão formada por três senadores. A ela foi atribuído o recebimento de "indicações das entidades e dos líderes partidários, preparar uma

chapa a ser levada à apreciação da Mesa do Senado e, posteriormente, ao Plenário do Congresso Nacional" (HISTÓRICO..., 2002).

O documento com os antecedentes históricos do CCS relata, ainda, que, após avaliação da comissão e definida a chapa com os nomes sugeridos pelas entidades (cerca de 20, segundo LINS, 2012), ela é, então, encaminhada à presidência da Câmara dos Deputados, para que a Mesa Diretora dessa Casa e seus líderes partidários sugerissem nomes e alterações na composição da chapa. Em maio de 2002, as Mesas da Câmara e do Senado, bem como as lideranças partidárias de ambas as Casas, chegaram a um consenso em torno dos nomes indicados. No mês de junho do mesmo ano, realizou-se, enfim, a primeira eleição que escolheu os membros do CCS.

Vale ressaltar que o órgão somente foi instalado em 2002 "como parte de um polêmico acordo para aprovação de uma PEC que, naquele momento, constituía interesse prioritário dos empresários de comunicação" (LIMA, 2012, p. 192), que permitia a entrada do capital estrangeiro no setor e a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por pessoas jurídicas (LIMA, 2012). O que nos leva a concluir que o interesse das organizações que atuam nos movimentos sociais em ver o CCS em plena atividade não pesou na decisão, em detrimento do empresariado das comunicações e dos parlamentares vinculados a eles. Fato este que reforça a ideia de *análise relacional* proposta por Silva (2011), dentro de uma perspectiva contextual de funcionamento (participação/representação da sociedade civil) e resultados (tipos e funções) das IPs.

3.2.1 A sub-representação da sociedade civil como oportunidade política para repertórios de ação

Na avaliação do Entrevistado II, a primeira gestão do CCS mostrou relevância ao abordar temas como a concentração da propriedade dos meios e a regionalização, os quais foram alvo de estudos pelos conselheiros. Mas o ativista aponta problemas importantes naquela IP que, a exemplo do que iremos mostrar daqui em diante, têm sido alvos de ações diversas do Intervozes juntamente com outras organizações da sociedade civil: "O seu modelo tem um problema de gênese, que é o fato de ele ter

caráter auxiliar ao Senado e das indicações da sociedade civil não passarem por nenhum tipo de escrutínio público", o que distorce a representação daquele segmento. Ou seja, o Entrevistado II se refere aos fatores ligados à efetividade das IPs: as funções e o acesso/participação da sociedade civil.

O Coletivo Intervozes, através de suas plataformas de informação, como o Observatório do Direito à Comunicação, acompanhou de perto as discussões em torno do CCS no tempo em que ficou inativo e produziu artigos de análise e notícias a respeito do assunto. Cumprindo com uma de suas atribuições, que é fazer o "Acompanhamento e fiscalização das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário relativas à comunicação", segundo consta no seu estatuto (INTERVOZES, 2011), a entidade buscou levantar a discussão acerca dos interesses empresariais que se mobilizavam a fim de pressionar o Congresso Nacional pela reativação daquela IP.

O ano era 2008, quando o Observatório divulgou que a ABERT tinha interesse em ver o Conselho novamente em atividade, e que, por tal motivo, teria feito um pedido ao então presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves Filho, pela sua reinstalação. Na avaliação feita pelo autor da reportagem, Henrique Costa, integrante do Intervozes, a defesa da reativação não partia apenas do setor empresarial, que historicamente teve atuação contrária à existência de um espaço para a discussão das políticas de comunicações; partia também de organizações da sociedade civil e de parlamentares comprometidos com a questão. Sendo assim, Costa procurou ressaltar em seu artigo que a movimentação dos empresários, por meio da ABERT, em prol do retorno do CCS deve-se ao avanço iminente das empresas de telecomunicações sobre o mercado de comunicações, historicamente dominado pelos empresários de radiodifusão. Neste caso, aquela IP poderia servir de "espaço importante para amplificar as posições dos radiodifusores" e proteger seus interesses. Isso demonstra a centralidade que esse órgão tem (ou passou a ter) para o empresariado das comunicações na rede de políticas, principalmente o da radiodifusão.

A sociedade civil que atua nos movimentos sociais pela democratização das comunicações, por sua vez, na mesma análise do Observatório, não desejava apenas o retorno às atividades do CCS, mas também discutir sua composição e

funcionamento. Noutras palavras, debater sobre a necessidade dessa IP se tornar um espaço deliberativo, como na proposta original apresentada à ANC.

No bojo das comemorações pelos 20 anos da promulgação da Constituição Federal, em 2008, o Coletivo Intervozes, por meio do Observatório, publicou uma série de reportagens especiais nas quais resgatou o tema das comunicações previsto na Carta Magna. O CCS ganhou evidência mais uma vez na análise da entidade, que na ocasião fez um balanço do setor, passadas duas décadas de vigência da Constituição. E desse artigo, elaborado por Henrique Costa (2008), vale sublinhar um trecho em que ele tece uma crítica referente à inatividade daquela IP (entre 2006 e 2012) e também sinaliza as suas razões:

> Seis anos depois, o CCS está inativo. Segue à espera da boa-vontade deste ou do próximo presidente do Congresso Nacional, responsável por sua ativação e, nos últimos anos, por sua inanição. **O fato de a existência do conselho estar condicionada à vontade política da mesa do Senado faz parte de uma série de mecanismos criados para alterar o texto original apresentado pela deputada e relatora Cristina Tavares, durante a Assembléia Constituinte de 1988 e, assim, solapar a proposta de um conselho autônomo e imbuído de ferramentas eficazes de controle social da comunicação** (COSTA, 2008, grifo nosso).

No trecho em destaque, o membro do Intervozes ressalta os motivos contextuais que tornaram o CCS, além de um órgão consultivo do Congresso Nacional, um apêndice da Mesa do Senado, de cuja vontade ele depende para funcionar. Não esquecendo que, por trás da condição atual do Conselho, está a interferência do empresariado da radiodifusão durante a elaboração do capítulo constitucional das comunicações na ANC.

Outra característica importante do Coletivo Intervozes em termos de repertórios de ações é a participação de seus associados em reuniões, fóruns, seminários e debates em audiências públicas nos mais diversos espaços. Não foi diferente quando o tema em questão era o CCS, inclusive quando o órgão estava com suas atividades interrompidas. De acordo com a Entrevistada I, a entidade não "acompanhou de perto a atuação das duas primeiras gestões do [CCS] (2002-2004; 2004-2006)". Entretanto, no período em que a IP esteve desativada, ela destacou que o Intervozes agiu no sentido de reivindicar, ao lado de várias outras organizações da sociedade civil, o retorno das atividades. Em uma audiência

pública[18] promovida pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, em 2009, para discutir a paralisação do Conselho, o Coletivo marcou presença no intuito de reivindicar o retorno dos trabalhos, mudanças em seu funcionamento e métodos de composição, além de debater as razões de estar inativo.

A Entrevistada I explica que a participação da entidade na audiência ocorreu no sentido de alertar para o fato de que

> a ausência não apenas do Conselho mas como de um conjunto de mecanismos contribui para alijar a população da formulação de políticas públicas para o setor, fazendo com que elas sejam a expressão dos interesses dos agentes comerciais. E criticamos o fato de, nas primeiras gestões, algumas vagas de representação da sociedade civil no Conselho terem sido ocupadas por membros do setor empresarial. Até o final de 2011, nos manifestamos publicamente em diversas ocasiões defendendo a reativação do órgão e sua reestruturação no sentido da constituição de um órgão deliberativo forte, que tenha o papel de elaborar, acompanhar e avaliar políticas, além de opinar sobre critérios e sobre os operadores da exploração dos serviços.

Nessa participação do Intervozes na audiência pública, um de seus integrantes, Jonas Valente, questionou quais seriam os interesses por trás da interrupção das atividades do CCS:

> E agora, o Intervozes se pergunta o porquê deste Conselho não estar funcionando. A que interessa que empresários, trabalhadores e que a sociedade civil não estejam – no Congresso Nacional, no Legislativo na sua esfera federal - debatendo, apresentando, subsidiando as atividades legislativas? Isso é uma questão. Não podemos atribuir isso apenas à indisposição ao diálogo aberto, franco e democrático dos agentes econômicos (BRASIL, 2009b).

Momentos antes dessa intervenção, Valente argumentou que o esvaziamento das instâncias abertas à participação social na área de comunicações pode estar relacionado à resistência do segmento empresarial, entre outros motivos oriundos do Congresso Nacional. Essa postura demonstra e distingue claramente que o setor empresarial (o mercado) se coloca como opositor à luta das organizações de movimento social pela democratização das comunicações e o estabelecimento de direitos para os cidadãos nessa área.

> Por que demorou tanto tempo e por que quatro anos depois, em 2006, o Conselho foi desativado? Não por um ato deliberado, mas simplesmente

[18] Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=34000>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

> pela não convocação da sua nova gestão. Porque **há uma resistência de setores no Brasil, especialmente dos agentes econômicos, em debater as políticas de comunicação. Essa resistência é explícita, ela é clara, e ela se deu inclusive na época do Conselho, e se dá em outros momentos** (BRASIL, 2009b, grifo nosso).

O membro do Intervozes, de forma propositiva - o que é uma característica marcante dessa entidade em suas participações durante audiências públicas e eventos do gênero -, defendeu que o Congresso Nacional promovesse ajustes para garantir que as vagas reservadas à sociedade civil não fossem ocupadas nem por representantes do setor empresarial nem pela categoria dos trabalhadores, os quais já possuem cadeiras no órgão. Ainda no que tange à composição do CCS, Valente reivindicou mecanismos mais transparentes e democráticos no processo de escolha dos representantes da sociedade civil. Além disso, posicionou-se pelo resgate da proposta original da IP que previa um órgão participativo e deliberativo.

> [...] na nossa avaliação, não é suficiente, não basta só recuperar o [CCS]. É preciso fazer ajustes pontuais e também pensar em alterações estruturais nesse momento de revisão do marco institucional. Em relação aos ajustes pontuais, destacamos aqui a relevância de assegurar que [ele] tenha como função opinar de fato sobre as atividades legislativas.
> [...]
> Agora, conjunturalmente, é fundamental que o Conselho tenha a prerrogativa de opinar sobre isso [e também] sobre os debates em curso na [ANATEL]. Outra alteração necessária, e que na nossa avaliação está na gênese dessa inatividade do Conselho, é assegurar que a escolha dos seus membros seja feita de maneira transparente e democrática, e não apenas mediante uma indicação da presidência do Congresso Nacional e da Mesa Diretora das Casas. A sociedade pode ter direito, por meio de N métodos como a consulta pública, a apresentar nomes, de maneira transparente, que não apenas tentando chegar aos presidentes das Casas. E aí destacamos a importância e a relevância de que as cadeiras reservadas à sociedade civil [...] sejam representadas por integrantes da sociedade civil que não trabalhadores e empresários.
> Mas é fundamental assumir as limitações desse Conselho e recuperar a proposta que foi debatida na Constituinte e que é aplicada em vários países do mundo. O modelo do Ofcom britânico, o modelo do Conselho Superior do Audiovisual e de outros órgãos reguladores presume uma estrutura forte, que trabalha a elaboração das políticas para além dos ministérios pertencentes aos executivos federais e que, na nossa avaliação, deve fazê-lo a partir de uma composição que seja participativa (BRASIL, 2009b).

A respeito dos motivos para a interrupção dos trabalhos do CCS entre os anos de 2006 e 2012, a deputada federal Luiza Erundina - coordenadora da FrenteCom -, explicou no programa de debates *Comitê de Imprensa*, da TV Câmara (dos Deputados), exibido em 2012, que a responsabilidade sobre o funcionamento do órgão é da presidência do Congresso Nacional - que é também do Senado Federal.

É dela, segundo a parlamentar, a incumbência de indicar, nomear e realizar a posse dos membros do CCS.

> O fato é que se levou onze anos para que o primeiro Conselho fosse eleito e fosse instalado, e isso se deu em 2002. E, a partir daí, só houve duas gestões de dois anos (2002-2004 e 2004-2006). Em 2006, o Conselho caducou, o Congresso não se reuniu para eleger um novo Conselho, e ficamos seis anos aguardando o funcionamento do único mecanismo de representação da sociedade civil junto ao Congresso para tratar de uma questão estratégica, como é a questão da política de comunicação social no Brasil (COMITÊ..., 2012).

Revela-se importante sublinhar que o Coletivo Intervozes, além das ações revestidas de aspectos crítico e reivindicativo no caso do CCS - a exemplo de sua participação em audiências públicas e produção de artigos informativos -, adotou outras de caráter mais propositivo. Conforme a Entrevistada I, "nas duas últimas gestões, o Intervozes indicou e apoiou nomes para a representação da sociedade civil [...], mas eles nunca foram escolhidos pela Mesa do Congresso Nacional [...]", responsável pela escolha e nomeação dos conselheiros. A reativação do CCS veio à tona acompanhada de muitos protestos por parte de organizações da sociedade civil que atuam em movimentos sociais das comunicações. E o Intervozes também se somou às manifestações contrárias à nova composição e à forma como se efetivaram a indicação e a escolha dos membros da terceira composição da IP. As ações coletivas de protesto do Intervozes ocorreram, principalmente, através de espaços dos quais a entidade integra oficialmente, como o FNDC (2012) e a FrenteCom (2012). Ambos revelaram sua indignação e repúdio com o fato por meio de notas oficiais em seus sítios na internet.

Para o FNDC, em nota pública de repúdio intitulada *Indicação do Conselho de Comunicação Social é retrógrada e antidemocrática*, publicada em 2012, a nomeação e a indicação dos novos conselheiros foi "retrógrada", "antidemocrática" e "preconceituosa". O Fórum também denunciou o fato de não ter havido diálogo do Congresso Nacional "com a sociedade civil organizada com atuação no campo" das comunicações. Eis um trecho da nota pública, que enfatiza a mobilização de organizações de movimentos sociais e a articulação com o Legislativo, a qual permitiu que o CCS fosse previsto no texto constitucional:

> **A inclusão do Conselho de Comunicação na Constituição Federal de 1988 foi fruto tanto da luta política e da mobilização de diversos**

> **segmentos sociais quanto da articulação da sociedade com o Parlamento**, fato que não se repetiu agora quando da composição do Conselho. Não houve diálogo sequer com a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação, subscrita por mais de 180 parlamentares, com forte representação da sociedade civil, que no ano passado encaminhou sugestões para a composição (FNDC, 2012, grifo nosso).

Os problemas na representação da sociedade civil também ganharam relevância na manifestação oficial do FNDC (2012). A entidade destacou que uma das vagas destinadas aos trabalhadores do setor de comunicações foi ocupada por representantes de segmentos ligados ao movimento pela democratização do setor, neste caso, da FENAJ - uma das protagonistas na mobilização pela criação de um CNC à época da Constituinte; ressaltando, porém, que na indicação dos radialistas não houve diálogo com a FITERT, e na dos artistas somente um único sindicato, "com forte ligação patronal" (FNDC, 2012), foi privilegiado. Já as cadeiras reservadas à sociedade civil, em sua boa parte, segundo a nota do FNDC, foram ocupadas por "setores conservadores (inclusive empresários do setor) e ligados às igrejas, com claro favorecimento a cidadãos com relações pessoais com o presidente do Congresso Nacional" (FNDC, 2012). Para o Fórum, a "exceção positiva" foi a indicação de membros ligados à cultura digital, mas ressaltando "que ainda assim não contempla as perspectivas do movimento pela democratização da comunicação" (FNDC, 2012).

Ao encerrar sua nota de repúdio, o FNDC (2012) enfatizou que, diante da importância do Conselho para a sociedade brasileira, deve-se garantir naquele espaço uma representação social mais ampla e plural, coerente à realidade brasileira.

> Um Conselho que deveria servir para auxiliar o Parlamento, e que reúne entre suas funções avaliar questões ligadas à liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, além de emitir pareceres e recomendações ligadas à produção e programação de emissoras de rádio e televisão, não deve - e não pode jamais - prescindir da participação de uma representação coerente da sociedade civil à altura de tão complexas e estratégicas responsabilidades (FNDC, 2012).

Por fim, as entidades integrantes do Fórum conclamam "os nobres parlamentares a desfazerem esse grave erro e reabrirem o diálogo" (FNDC, 2012).

Quem também contestou as indicações e os métodos de composição do CCS foi a FrenteCom, por meio de nota pública intitulada *Frentecom repudia método de*

indicação do Conselho de Comunicação Social, divulgada em 2012. Antes, porém, vale frisar que a Frente Parlamentar iniciou suas atividades com o apoio de 100 entidades da sociedade civil ligadas direta ou indiretamente à causa da democratização das comunicações e de 194 parlamentares que defendem a temática. O Coletivo Intervozes é uma dessas organizações que a compõem desde sua criação, em 2011. Em sua manifestação de repúdio, a FrenteCom denunciou que: "A votação dessa matéria se deu numa sessão do Congresso convocada com um único ponto de pauta, ou seja, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, às vésperas do recesso parlamentar", sem discussão com a maioria dos parlamentares; apenas os líderes partidários tinham conhecimento. A Frente reforçou os protestos ao afirmar que sua lista de indicações de entidades da sociedade civil foi descartada pela Mesa do Senado meses antes do anúncio da mais nova composição do CCS. Confira o trecho completo:

> Considerando tratar-se de uma questão de grande interesse da sociedade e que consta da agenda de trabalho da FRENTECOM que, inclusive, encaminhou em fevereiro de 2012 ao Presidente do Senado indicação de nomes da sociedade civil para compor o conselho, sem ser atendido, manifestamos nosso veemente repúdio pela forma desrespeitosa e antidemocrática como o Presidente do Senado tratou, neste caso, os parlamentares e representantes de mais de cem entidades da sociedade civil que integram a FRENTECOM (FRENTECOM, 2012).

Ao encerrar a nota de manifesto, a Frente Parlamentar se compromete a "continuar lutando por um CCS mais plural e representativo que corresponda aos reais interesses da sociedade brasileira [...]" (FRENTECOM, 2012).

Sobre a participação do Intervozes na FrenteCom, a Entrevistada I relatou que a incidência daquela entidade nas discussões e no acompanhamento do CCS a partir de sua reativação, em 2012, se deu principalmente ao ingressar na Frente Parlamentar, de onde o Coletivo passou a acompanhar mais de perto o funcionamento da IP por meio de

> reuniões, apresentado propostas de pauta (principalmente por meio dos representantes dos trabalhadores no órgão) e seguimos defendendo uma mudança no caráter do Conselho, assim como a criação de mecanismos mais transparentes e democráticos para a indicação da representação da sociedade civil.

Vale destacar que, segundo a Entrevistada I, o Coletivo Intervozes apresentou à ConfeCom uma proposta - cuja resolução foi aprovada - que defendia a reativação

do Conselho. E foi também em parceria com a FrenteCom que, no início de 2014, o Intervozes promoveu ações no sentido de elaborar "um documento com propostas de reestruturação e de temário para a atuação da representação da sociedade civil na próxima gestão", conforme salientou a Entrevistada I. O documento é intitulado *Conselho de Comunicação Social: Por mais transparência e maior participação da sociedade civil na agenda do Congresso Nacional*[19], que apresenta um diagnóstico com um histórico do CCS e aponta os problemas referentes à ausência de critérios considerados pela Frente Parlamentar como transparentes, democráticos e participativos nos processos de indicação e escolha dos representantes da sociedade civil. Desse modo, a FrenteCom sugeriu a formação de um grupo de trabalho no Congresso Nacional, com membros da sociedade civil, a fim de atualizar a legislação do CCS. O objetivo dessa ação é:

> - Dotar de transparência o processo de indicação e nomeação dos conselheiros do CCS;
> - Propiciar a efetiva participação social na escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho;
> - Garantir representação mais condizente com o novo cenário das comunicações no Brasil, a exemplo da destinação de uma vaga para a Comunicação Pública (FRENTECOM, 2014).

Como o Conselho estava passando por mais um processo de renovação de seus membros em 2014, as entidades que participam da FrenteCom escolheram nomes de consenso e encaminharam as indicações para as cinco vagas da sociedade civil (incluindo os suplentes) à Mesa Diretora do Senado. Os nomes escolhidos "representam de uma forma plural e diversa o conjunto de entidades que atuam no campo da comunicação, contemplando ainda nossa sociedade no que diz respeito à diversidade regional e à equidade de raça e gênero" (FRENTECOM, 2014).

As entidades, entre elas o Intervozes, apresentaram os critérios e características sob os quais a composição do CCS deve se basear quanto à representação da sociedade civil. Procuramos sublinhar os requisitos que sustentam a noção de *representação* utilizada neste trabalho e que, como observamos, é defendida pelas organizações de movimentos sociais para aquela IP:

---

[19] As propostas sugeridas pela FrenteCom ao CCS estão disponíveis no endereço: <http://www.fndc.org.br/download/documento-frentecom-final/documentos/922271/arquivo/2014-06-25-ccs-documento-frentecom-final.docx>. Acesso em: 28 Set. 2014.

> 1. **Possuir um histórico de relação com a luta pela democratização da comunicação**;
> 2. **Representar instituições, meios de comunicação comunitários, universitários, públicos e ONGs atuantes direta ou indiretamente no tema das comunicações**;
> 3. Dialogar com movimentos de diferentes áreas do conhecimento, como cultura, tecnologias livres e abertas, produção audiovisual, defesa do consumidor, academia, mundo do trabalho, luta pela terra etc;
> 4. **Possuir acúmulo no debate e conhecimento sobre o funcionamento do CCS e no campo da comunicação como um todo**;
> 5. **Deter experiência na agenda regulatória/legislativa da comunicação**;
> 6. Ter conhecimento e experiência do ponto de vista do receptor (o cidadão ouvinte, telespectador, leitor e ou internauta) (FRENTECOM, 2014, grifo nosso).

Cientes dos limites impostos pela legislação e pela Constituição Federal ao CCS, as entidades da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais pelo direito à comunicação e a democratização desse setor defendem o pleno funcionamento do Conselho e, junto aos nomes de consenso escolhidos por meio da FrenteCom, propuseram um agenda a ser adotada na próxima gestão daquele espaço de participação. Essa agenda sustenta-se em três eixos:

- acompanhamento da agenda legislativa naquilo que envolve o ambiente regulatório das comunicações;
- estímulo à reflexão sobre temas relevantes de caráter estrutural e conjuntural;
- produção de informações e levantamentos sobre a mídia que sirvam de subsídios aos trabalhos e discussões realizadas pelo Conselho.

A proposta que os indicados pela FrenteCom se comprometem a defender ainda elenca uma lista de temas a serem debatidos pelo CCS. Entre eles, um novo marco regulatório das comunicações; o fortalecimento da comunicação pública e comunitária, com a revisão da atual lei desta última; a regulamentação do princípio constitucional que determina a regionalização da produção audiovisual; a atualização da lei que rege as telecomunicações (a LGT); a regulamentação do direito de resposta; uma nova lei para os Direitos Autorais; e a segurança dos trabalhadores de comunicação. Vale ressaltar que na lista de indicações apresentadas à Mesa do Senado Federal para compor os assentos da sociedade civil estão nomes ligados a diversas entidades da área de comunicação e a universidades, e o de Bia Barbosa (Entrevistada I) figura entre os de consenso.

A FrenteCom, vale dizer, é liderada pela deputada federal Luiza Erundina. A parlamentar tem sido destaque no Congresso Nacional por sua atuação marcante em relação à temática da democratização das comunicações, trabalho este forjado ao lado de organizações da sociedade civil atuantes nos movimentos sociais que promovem ações em torno do assunto. Erundina concedeu entrevista ao programa *Comitê de Imprensa*, da TV Câmara, que foi ao ar em 2011, quando falou sobre a então recém-criada Frente. Questionada se a sua instalação era uma reação à paralisia do CCS - que ocorria ainda à época da entrevista -, ela respondeu da seguinte forma:

> A reação a essa omissão do Senado [quanto à desativação do CCS] é antiga. Primeiro, batalhei há doze anos atrás [*sic*] nessa casa para que o Conselho fosse criado. Havia um dispositivo na Constituição, mas não se tinha feito a lei complementar. E essa lei ocorreu, em 1991, e de lá pra cá houve a eleição de dois conselhos, dentro de um período de mandato de cada um deles. E a partir desses dois, venceram-se os mandatos, e o Senado não convoca a sessão do Congresso para eleger um novo Conselho. Eu tenho denunciado... Inclusive, eu fiz uma representação ao Ministério Público Federal - que inclusive me informou depois de um ano, demorou, não é!? - mas me informou que estava arguindo o Senado sobre essa omissão (DEPUTADOS..., 2011).

Na fala da deputada, percebe-se sim que a FrenteCom compõe uma das inúmeras ações promovidas pela parlamentar no Congresso Nacional, em conjunto com organizações da sociedade civil, como reação à inatividade e às debilidades no funcionamento do CCS.

O Coletivo Intervozes ainda compõe os quadros de outro movimento atuante na causa da democratização das comunicações, o qual também agiu em protesto diante da composição do Conselho anunciada em 2012. Referimo-nos à Frente Paulista pelo Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão (Frentex). Em sua nota pública oficial divulgada em agosto de 2012, a Frente afirma vir "a público neste momento se somar a diversas entidades em sua crítica à forma antidemocrática de composição do novo Conselho" (FRENTEX, 2012). Ela reforça o coro das outras manifestações que denunciam o fato de que as novas representações da sociedade civil no CCS foram escolhidas "sem qualquer diálogo ou interação com as entidades que historicamente discutem esta agenda com a população brasileira" (FRENTEX, 2012). Para a Frente, "os movimentos sociais e a diversidade brasileira, incluindo seus aspectos de gênero e étnico-racial, ficaram completamente excluídos de um dos pouquíssimos espaços de participação social da área da comunicação", além de

ter ido de encontro aos princípios e propostas aprovadas na ConfeCom (FRENTEX, 2012).

Tendo em vista o fato consumado - uma vez que, um dia após a publicação da nota, os conselheiros então escolhidos tomariam posse no CCS -, a Frentex apostou na possibilidade de diálogo dos representantes da sociedade civil e dos trabalhadores no Conselho com as organizações de movimentos sociais do setor de comunicações, e também cobrou a condução daqueles mandatos "da forma mais representativa possível" (FRENTEX, 2012).

Para além dos espaços, fóruns e coletivos em que atua ao lado de outras organizações, constatamos que o Coletivo Intervozes também realizou ações coletivas a partir de meios de informação próprios para imprimir seu posicionamento e de seus integrantes a respeito da composição do CCS empossada em meados de 2012 pelo Congresso Nacional. Para o Observatório do Direito à Comunicação, membros da entidade publicaram artigos de análise acerca dos problemas que vieram no bojo da escolha e nomeação dos 26 novos conselheiros (13 titulares e 13 suplentes) naquele ano. Um desses trabalhos foi o da integrante Mariana Martins (2012), intitulado *Conselho de Comunicação Social expõe vícios na concepção do Congresso Nacional sobre comunicação*. Mais do que textos de análise, essas manifestações são, na nossa avaliação, denúncias contra a forma de indicação e escolha dos membros. Martins contesta os nomes escolhidos para ocupar as vagas da sociedade civil, às quais foram nomeadas figuras ligadas aos setores empresarial, religioso e político:

> Dentre os membros da sociedade civil, no máximo o representante da Fundação Getúlio Vargas pode ser considerado representante de entidade, coletivo ou grupo que discute a comunicação. A grande maioria são empresários, 'laranjas' e religiosos, com destaque para o exemplo que melhor define a composição deste conselho: o jornalista Fernando César Mesquita - atual Secretário de Comunicação do Senado e ex porta-voz de José Sarney na Presidência da República. A vaga de Mesquita, pasmem, é destinada à sociedade civil (MARTINS, Mariana, 2012).

Ilustramos os demais detalhes do artigo publicado pelo Intervozes na tabela 6 a seguir, que mostra os equívocos relatados pelo Coletivo sobre a distribuição de assentos destinados à sociedade civil:

Tabela 6 - Ocupação das vagas reservadas à sociedade civil no 3º Mandato do CCS (2012-2014)

Conselheiros	Vínculo Religioso	Vínculo Político	Vínculo Empresarial	Vínculo com a Sociedade Civil
Fernando César Mesquita (Titular)	___	Ex-senador José Sarney*	___	___
Arcebispo Dom Orani Tempesta (Titular)	Igreja Católica/CNBB	___	Rede Vida de Televisão	___
Pedro Rogério Couto Pereira (Suplente)	___	___	Rede Globo	___
João Monteiro Filho (Titular)	Igreja Católica	___	Rede Vida de Televisão	___
José Vitor Castiel (Suplente)	___	___	Rede Globo	___
Ronaldo Lemos (Titular)	___	___	___	Fundação Getúlio Vargas
Juca Ferreira** (Suplente)	___	___	___	___

Fonte: elaboração própria, com base nos dados divulgados por Martins (2012) para o Observatório do Direito à Comunicação.
**A família do ex-senador detém concessões de rádio e TV no Maranhão, segundo revela lista de radiodifusores divulgada recentemente pelo MiniCom.*
***À época, era ex-ministro da Cultura e, segundo o artigo, é um membro diretamente ligado aos debates sobre as comunicações no âmbito da sociedade civil.*

Em outros dois artigos, estes de caráter mais noticiosos, o membro do Intervozes Bruno Marinoni denunciou que o espaço reservado por lei a representantes da sociedade civil no CCS (cinco vagas de titulares e cinco de suplentes) estava sendo ocupado, em sua maioria, por nomes diretamente ligados a empresas de radiodifusão. Na matéria intitulada *Empresas tomam vagas da sociedade civil no Conselho de Comunicação*, Marinoni (2013a) revela que uma lista de instituições que indicaram seus nomes para o CCS foi entregue pelo presidente do Conselho, Dom Orani Tempesta, aos parlamentares do Congresso Nacional. Contudo, dos 10 selecionados para ocupar os assentos da sociedade civil, apenas dois - Dom Orani, da CNBB, e Miguel Ângelo Cançado, da OAB - foram diretamente indicados por entidades; sendo que as demais foram indicações do então presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia (PT/RS) e/ou do então presidente José Sarney.

Ainda conforme Marinoni (2013a), foram descartados nomes de entidades com significativo acúmulo nas discussões que envolvem a democratização das comunicações, como a ABRAÇO, a Associação de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) e o CFP, entidade integrante do FNDC. Na mesma

reportagem, Marinoni (2013) faz um breve resgate sobre o destino dado às vagas da sociedade civil no CCS em gestões anteriores (2002-2004 e 2004-2006) do órgão. Conforme escreve o membro do Intervozes:

> As cinco vagas reservadas à sociedade civil no CCS, que deveriam se diferenciar dos lugares reservados às empresas de comunicação, haja vista que estas já possuem três cadeiras próprias, são frequentemente ocupadas por pessoas significativamente ligadas aos interesses privados de grupos de mídia comerciais e religiosos e aos interesses das chefias políticas do Congresso Nacional.

Na tabela 7, há uma síntese feita com base nas colocações de Marinoni (2013a) sobre os ocupantes das cadeiras destinadas a membros da sociedade civil nos primeiros dois mandatos do CCS. A maioria deles tem vínculos com grandes emissoras de rádio e TV, em especial com veículos ligados à Rede Globo.

Tabela 7 - Ocupantes das vagas da sociedade civil vinculados a empresas de radiodifusão (1º e 2º mandatos do CCS)

Conselheiros	Empresas de Radiodifusão
Jaime Sirotsky	Grupo RBS (afiliado da Rede Globo)
Roberto Wagner Monteiro	Rede Record
Segisnando Ferreira Alencar	TV Rádio Clube de Teresina (afiliada da Rede Globo)
Felipe Daou	Rede Amazônica de Rádio e TV (afiliada da Rede Globo)
Flávio de Castro Martinez	Rede CNT
Paulo Marinho	Jornal do Brasil

Fonte: elaboração própria, com base em informações divulgadas em artigo de Marinoni (2013a) para o Observatório do Direito à Comunicação.

Ainda sobre este fato, Marinoni (2013a) ressalta que “pelo menos 60% da representação da sociedade civil está nas mãos dos radiodifusores. Considerando que a vaga destinada aos engenheiros da área costuma ser diretamente vinculada com os empresários, ao menos 53% do CCS têm vinculação com os empresários da comunicação privada do país”.

Em outra reportagem pelo Observatório, intitulada *Presidente do Conselho de Comunicação também dirige TV católica*, Marinoni (2013b) denunciou mais uma vez a forma como o espaço de participação destinado à sociedade civil é deturpado em benefício dos interesses defendidos pelas empresas de comunicação e a eles

entregue. O foco de seu artigo foi o conflito de interesses que então surgia no CCS quando o presidente do órgão e arcebispo do Rio de Janeiro, à época, Dom Orani Tempesta, anunciou que tinha sido eleito para conduzir a presidência da Rede Vida, tradicional emissora católica de televisão. Marinoni (2013b) entrevistou especialistas e ativistas de entidades que lutam pela democratização das comunicações, como o Intervozes, para comentar o assunto. Todos eles se posicionaram contrários à possibilidade de Dom Orani permanecer na presidência da IP sendo, ao mesmo tempo, executivo de uma emissora de televisão.

Na avaliação de Paulo Victor, membro do Intervozes entrevistado por Marinoni (2013b), “além de representar um segmento privilegiado da sociedade dentro do conselho (a igreja católica), em que não há representação de outras manifestações religiosas, ele [Dom Orani] agora representa também o setor empresarial”. A reportagem do Observatório mostrou, ainda, que os representantes das empresas de comunicação manifestaram apoio à permanência de Tempesta na vaga da sociedade civil e na presidência do CCS ao afirmarem que não havia impedimentos legais para tanto. Entre os apoiadores, Marinoni (2013b) destacou: Alexandre Kruel Jobim, do grupo RBS (Rede Brasil Sul, afiliada da Rede Globo) e da Associação Nacional de Jornais (ANJ); Walter Ceneviva, do grupo Bandeirantes e da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA); e Carlos Leifert, das Organizações Globo.

Vale ressaltar que, nas duas reportagens, Marinoni acompanhou reuniões do CCS para produzir seu texto, ação que se tornou rotina àquele coletivo de comunicação desde 2012, quando passou a integrar a FrenteCom, como já mostramos.

Outro fato mereceu mais uma ação de monitoramento e divulgação do Coletivo Intervozes através do seu Observatório do Direito à Comunicação. Em 2012, alguns meses após a posse da terceira composição do CCS, representantes do segmento empresarial no órgão sugeriram alterações em seu regimento interno. Entre elas, pelo menos uma chamou a atenção das organizações que atuam nos movimentos sociais: a que restringe a participação da sociedade civil. A proposta, encabeçada por Alexandre Kruel Jobim (representante das empresas de imprensa escrita) e Gilberto Leifert (representante das empresas de televisão), apontava para a ilegalidade do artigo 3º do regimento, que permite a entidades da sociedade civil - e

também ao poder Executivo - acionar o CCS com solicitações ou demandas para discussão no órgão. O argumento empresarial se sustentava em uma suposta ilegalidade, tendo em vista que a lei nº 8.389/91 estabelece que a IP deva se restringir às demandas do Congresso Nacional. Outro motivo apontado era de que o órgão não teria estrutura para atender a um número maior de demandas.

A cobertura jornalística do Intervozes à terceira reunião do CCS em 2012, por meio do Observatório, quando os conselheiros discutiram mudanças no regimento interno, focou na atuação dos representantes do empresariado sobre o caso em questão. A integrante do Intervozes Helena Martins (2012) e responsável pela reportagem destacou na matéria *Empresários querem reduzir atribuições do Conselho de Comunicação Social* que os dois conselheiros ocupantes das vagas do setor empresarial que propuseram a alteração têm ligações com as Organizações Globo. Alexandre Kruel Jobim, à época, era vice-presidente jurídico e de relações governamentais do grupo RBS, e Gilberto Leifert era presidente do CONAR e diretor de Relações com o Mercado da Rede Globo. Martins (2012), por sua vez, também enfatizou o posicionamento de representantes da sociedade civil no CCS sobre o caso, como o de Juca Ferreira, então ex-ministro da Cultura, e o de Miguel Ângelo Cançado, da OAB. Ambos se manifestaram contrários à proposição dos representantes das empresas de comunicação que eliminava a competência do Conselho de atender a solicitações da sociedade civil.

Vale frisar, contudo, que o regimento interno já prevê a intervenção da sociedade civil e do poder Executivo no CCS pelo envio de demandas à presidência do Senado Federal, uma vez que é um órgão auxiliar do Parlamento. Tal previsão foi mantida por seis votos a cinco dos conselheiros.

Os fatos acima relatados envolvendo o CCS expressam claramente uma significativa influência do contexto referente ao setor de comunicações no Brasil, cujo mercado é predominantemente controlado por grandes empresas privadas que influem, por meio de suas entidades representativas, no funcionamento e nos resultados do Conselho em relação à pauta reivindicativa dos movimentos sociais nas questões que envolvem essa IP. Podemos constatar uma significativa influência dos atores desse mercado sobre a composição do quadro de conselheiros, tornando-os pouco vantajosos para a sociedade civil. Assim, o bloco empresarial, além de ocupar

alguns dos assentos destinados àquele segmento, tem presença majoritária entre os membros titulares e suplentes.

A incidência do contexto externo sobre o CCS também se revela no interesse dos representantes empresariais em alterar suas regras regimentais, numa tentativa de retirar a possibilidade de participação da sociedade civil no envio de demandas e pautas para debates que lhes possam interessar. Vale ressaltar, mais uma vez, que o mercado foi determinante para as atuais atribuições exercidas pelo CCS já à época das discussões na Constituinte, conforme expusemos aqui.

Podemos destacar - dentro dessa perspectiva contextual e relacional das IPs -, a incidência político-partidária que atuou à margem de critérios legais e regimentais na tentativa de impor nomes para a composição do órgão. Ambos os fatos, relatados aqui em depoimentos e documentos históricos, acabaram servindo de oportunidade política para que emergissem ações coletivas, ou movimentos sociais, que passaram a enfrentar o Estado e o mercado - atores estes mais influentes na rede de políticas de comunicações então estabelecida -, para alcançarem seus objetivos. Avaliamos que o ganho de acesso, mesmo que parcial, à participação institucional através do Conselho, nos termos utilizados por Tarrow (2009), também se apresenta como oportunidade para que se implementem ações direcionadas aos opositores (Estado e mercado). Ações estas não necessariamente adotadas dentro do CCS - uma vez que se revela deficiente a presença de membros de organizações que atuam em movimentos sociais naquele órgão -, mas em outras frentes, como a partir das próprias organizações ou em espaços onde elas atuam em conjunto, a exemplo da FrenteCom.

Nesse sentido, identificamos um repertório variado de ações que partiram de organizações de movimentos sociais, aos quais o Coletivo Intervozes se aliou, com o objetivo de denunciar e discutir a escassa presença de representantes de entidades da sociedade civil relacionadas ao debate das políticas de comunicações na composição do CCS. Ações foram as mais diversas, de caráter reivindicativo, propositivo, de informação e de cunho institucional (notas públicas, cartas oficiais direcionadas a órgãos governamentais, manifestos, participação em frente parlamentar etc.), e quase sempre em parceria com outras organizações que se

identificam por atuarem em torno das mesmas questões – neste caso, a democratização das comunicações e o direito à comunicação.

Vale sublinhar também ações implementadas através de uma interação sustentada – não necessariamente conflituosa, mas de caráter institucional - com instâncias do Estado, neste caso, a Câmara dos Deputados. Essa interação foi possibilitada pela criação da FrenteCom, uma iniciativa institucionalizada de deputados federais envolvidos com a temática da democratização das comunicações, em parceria com organizações que atuam em movimentos sociais. Nota-se, neste caso, que nem sempre o poder estatal exerce a condição de opositor em um confronto político, ainda que parcialmente.

Como veremos em seguida, a ConfeCom também passou por dilemas, conflitos e interferências semelhantes aos enfrentados pelo CCS no decorrer de sua construção. Isso também gerou oportunidades políticas e ações coletivas oriundas do Coletivo Intervozes, entre outras organizações de movimentos sociais.

3.3 A 1ª ConfeCom: atribuições e processo de construção

Outro espaço de participação que se revelou importante para a inserção das organizações de movimentos sociais no debate público em torno das comunicações foi a ConfeCom, uma das principais reivindicações desse segmento. A IP foi uma iniciativa do Executivo Federal, convocada por decreto pelo MiniCom, em 2009. Sua estrutura de representação foi dividida entre *Poder Público*, *Sociedade Civil Empresarial* e *Sociedade Civil*, em que:

> [...] o Poder Público contou com representantes de órgãos da Administração Pública Direta e Indireta das esferas Federal, Estaduais e Municipais; a Sociedade Civil Empresarial, com representantes de empresas ou de entidades da sociedade empresarial organizada que congregassem interesses do setor de comunicação e que não estivessem vinculados aos demais segmentos; e a Sociedade Civil, representada por quaisquer cidadãos ou representantes de entidades da sociedade civil organizada não vinculados, de qualquer forma, aos demais segmentos" (BRASIL, 2010, p. 13).

A Conferência Nacional foi precedida por etapas preparatórias, constituídas por Conferências Municipais, Intermunicipais, Livres e a Conferência Virtual, sendo esta

em âmbito nacional; e por etapas eletivas, compostas pelas conferências Estaduais e Distrital, "nas quais seriam apresentadas, debatidas e encaminhadas propostas para a apreciação e deliberação na etapa nacional" (BRASIL, 2010, p. 14). Participaram da etapa nacional 1800 delegados oriundos da sociedade civil (40%), da sociedade civil empresarial (40%) e do poder público (20%).

De acordo com a Portaria nº 667[20], publicada pelo MiniCom, em 2009, a participação na ConfeCom se efetivou com a divisão em cinco categorias de participantes. Com direito à voz e voto, participaram:

- os delegados eleitos nos estados e no Distrito Federal, por segmentos;
- os delegados natos, que são os membros titulares e suplentes à Conferência Nacional e às conferências estaduais e distritais da Comissão Organizadora;
- delegados por indicação, os quais, após serem indicados, são nomeados pelo ministro das Comunicações para representar os estados que não realizaram suas etapas eletivas; e
- os delegados da Administração Federal, escolhidos entre servidores da administração pública direta ou indireta.

Por último, sem direito a voto, mas apenas à voz, o regimento interno instituiu a categoria dos observadores, a qual inclui personalidades nacionais e internacionais, representantes de organizações não-governamentais, de organismos internacionais, entre outras representações (BRASIL, 2009d).

Assim como as etapas estaduais e distrital, a nacional se realizou com base nos seguintes procedimentos: plenária de abertura, debates iniciais, discussão dos temas nos grupos de trabalho (GTs) e, por último, a plenária final, em que as propostas apresentadas nos grupos são debatidas e apreciadas pelo plenário da ConfeCom (BRASIL, 2009d).

As discussões durante a Conferência se deram em torno de três eixos temáticos: *Produção de Conteúdo (Eixo I)*, *Meios de Distribuição (Eixo II)* e *Cidadania: Direitos e Deveres (Eixo III)* (BRASIL, 2010).

[20] Documento disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26729-portaria-n-667-de-2-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 03 Mar. 2014.

Ao eixo *Produção de Conteúdo*, faziam parte os temas:

> conteúdo nacional; produção independente; produção regional; garantia de distribuição; incentivos; financiamento; fiscalização; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; órgãos reguladores; competição; aspectos federativos; marco legal e regulatório (BRASIL, 2010, p. 14).

Os temas do eixo *Meios de Distribuição* eram os seguintes:

> televisão aberta; rádio; rádios e TVs comunitárias; internet; telecomunicações; banda larga; TV por assinatura; cinema; mídia impressa; mercado editorial; sistemas público, privado e estatal; multiprogramação; tributação; financiamento; responsabilidade editorial; sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo; órgãos reguladores; aspectos federativos; infraestrutura; administração do espectro; publicidade; competição; normas e padrões; marco legal e regulatório (BRASIL, 2010, p. 14).

E no eixo *Cidadania: Direitos e Deveres*, os temas debatidos foram estes:

> democratização das comunicações; participação social na comunicação; liberdade de expressão; soberania nacional; inclusão social; desenvolvimento sustentável; classificação indicativa; fiscalização; órgãos reguladores; aspectos federativos; educação para respeito e promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes; marco legal e regulatório (BRASIL, 2010, p. 14).

O *Documento Referência*, elaborado pela CON, estabelece como "objetivo geral" da ConfeCom "a **elaboração de propostas orientadoras para a formulação da Política Nacional de Comunicação**, através do debate amplo, democrático e plural com a sociedade, garantindo a participação social em todas as suas etapas" (BRASIL, 2009c, p. 4, grifo nosso). Como "objetivo específico", está a elaboração de relatório final com os "princípios, diretrizes e propostas para a formulação e implementação de políticas públicas de comunicação", além da proposição de mecanismos que possibilitem a participação social no setor (BRASIL, 2009c, p. 4).

Nos termos de Silva (2011), consideramos a ConfeCom uma *IP de consulta e diagnóstico*, na medida em que, a partir dos debates gerados no decorrer das etapas estaduais, municipais e distrital, desenhou-se um mapa da realidade vigente nas comunicações em todo o país. Sendo assim, a Conferência se restringiu a deliberar sobre políticas de comunicações no sentido de, unicamente, votar e escolher propostas apresentadas em seu âmbito de funcionamento para, posteriormente, serem encaminhadas às instâncias decisórias e executoras. Noutras palavras, na

nossa avaliação, os resultados dessa IP vão além das proposições aprovadas no período em que ela aconteceu, pois, para se transformarem em política pública de fato, tais proposições dependem do trabalho atribuído a outras instâncias de caráter decisório que são parte da rede ou ciclo de políticas (como MiniCom, ANATEL, Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Conforme explicita o *Caderno da 1ª Confecom*, publicado pelo MiniCom no ano seguinte à realização da IP (BRASIL, 2010, p. 11), "um dos objetivos da Conferência foi o de iniciar um amplo e maduro debate sobre a Comunicação no Brasil", norteado pela pluralidade e pelo diálogo democrático entre os três segmentos participantes. Mais do que isso, o *Caderno* afirma que a ConfeCom buscava um pacto entre sociedade civil, empresários da comunicação e poder público "que possibilite uma comunicação efetiva e cidadã, produtiva e com responsabilidade social, representativa da diversidade cultural" brasileira (BRASIL, 2010, p. 11).

Essa IP, como podemos observar, não tinha caráter decisório ou deliberativo, mas apenas a função de subsidiar futuras ações dos poderes Executivo e Legislativo. Mesmo assim, antes de acontecer e no decorrer de sua construção, a Conferência passou a ser considerada por entidades de movimentos sociais como um mecanismo fundamental para a efetivação de mudanças institucionais democráticas nas comunicações e para o diálogo entre os diferentes segmentos. É o que podemos constatar em uma intervenção de Jonas Valente, ao representar o Coletivo Intervozes durante audiência pública[21] na Câmara dos Deputados, em 2009, quando setores empresariais, estatal e da sociedade civil discutiram sobre a organização da IP. Ao falar em nome daquela entidade, Valente argumentou que:

> a Conferência é um marco histórico nas comunicações brasileiras. É a primeira vez - embora as conferências sejam uma tradição em determinados setores [...], já foram realizadas mais de 60 desde 2003 - que a conferência está ocorrendo no setor das comunicações. E entendemos isso como uma sinalização clara, não apenas do governo federal, mas também do Congresso, que integra esse processo; também do setor empresarial, de que é chegada a hora de institucionalizar espaços de debate públicos, abertos, amplos e democráticos para definir o futuro e também o presente das comunicações brasileiras. Essa conferência vai debater indicativos, vai apresentar resoluções, uma pauta para que o poder público possa se apropriar e encaminhar suas ações a partir de 2010 (BRASIL, 2009a).

[21] Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=34144> Acesso em: 27 Jan. 2015.

É necessário ressaltar, porém, alguns antecedentes da convocação oficial da ConfeCom. A ideia emergiu durante o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2007, e que ganhou contornos ainda maiores quando o Executivo federal anunciou, após o encerramento do Fórum, o interesse em fazer um evento sem a participação das organizações da sociedade civil atuantes nos movimentos sociais em sua elaboração. A Conferência, então, seria realizada apenas "em conjunto com a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Agência Nacional de Telecomunicações e a Universidade de Brasília" (LIMA, 2012, p. 218).

Entre esse fato e o início da construção da 1ª ConfeCom da história, houve diversas mobilizações das organizações da sociedade civil ligadas à democratização das comunicações com o objetivo de garantir uma Conferência com representação ampla, democrática e plural dos mais diferentes segmentos. É o que vamos analisar, no tópico seguinte, em termos de repertórios de ação relacionados ao Coletivo Intervozes. A entidade participou da CON e foi uma das representantes da sociedade civil na IP.

3.3.1 A ConfeCom além da Conferência: confronto e disputa por sua realização e efetivação das propostas

De acordo com a entrevistada I, o Coletivo Intervozes atuou junto ao que ela denomina de "movimento pela democratização da comunicação" em prol da convocação da ConfeCom. As ações lideradas pelo Intervozes começaram antes mesmo que o presidente Lula, em janeiro de 2009, anunciasse oficialmente a realização daquela IP, durante o Fórum Social Mundial, no Pará. A este autor, a Entrevistada I disse que o Coletivo realizou "diversos debates e seminários visando à sensibilização e formação da sociedade civil para a importância desta questão". Ainda segundo ela,

> Foi uma jornada que começou em 2007, quando o Encontro Nacional de Direitos Humanos pautou o tema da I Conferência de Comunicação, e que levou quase dois anos para ser efetivada. Como forma de ampliar a participação social neste processo, o Intervozes criou, ao lado de diversas entidades e movimentos populares, a Comissão Nacional Pró-Conferência [CPC] de comunicação, que teve versões estaduais equivalentes, no sentido de articular a sociedade para pressionar o poder público pela realização da Confecom.

A respeito da Comissão (ou Movimento, de acordo com sua página oficial na internet), Jonas Valente destacou durante participação na mesma audiência pública que discutiu a organização da ConfeCom, na Câmara dos Deputados, em 2009, que esse movimento

> teve origem nessa Casa, no Encontro Nacional de Comunicação realizado em junho de 2007, e foi a partir dela que um movimento mais amplo em defesa da realização da Conferência foi disparado e passou a dialogar com vários outros setores que também já viam, nesse espaço, uma iniciativa fundamental para o campo das comunicações (BRASIL, 2009a).

Como destacaram Valente e a Entrevistada I, um amplo movimento social composto por inúmeras entidades da sociedade civil, não necessariamente ligadas à seara das comunicações, se constituiu com o intuito de lutar pela realização da ConfeCom. Esse processo de mobilização desembocou, então, em ações diversas, muitas delas protagonizadas pelo Intervozes, como evidenciaram seus membros, até a convocação pelo governo. O Movimento contou com a participação de 36 entidades nacionais e 500 de âmbito local, conforme salientou Valente na audiência pública em que representou o Intervozes, organização que também integrou a Comissão Pró-Conferência. Criado esse grupo, foram realizadas reuniões a fim de dialogar com o Executivo e o Legislativo federais para viabilizar o processo[22].

O Intervozes se constituiu como ator importante da sociedade civil tanto no processo de mobilização pela ConfeCom quanto em sua construção. Essa é a avaliação dos integrantes da entidade, como o Entrevistado II, que destaca a inserção da entidade na Comissão Nacional Pró-Conferência. Segundo ele,

> tivemos envolvimento total. Participamos por dois anos da Comissão Nacional Pró-Conferência, que buscou incidir politicamente para garantir a realização da Conferência. Depois fomos parte da Comissão Organizadora Nacional [como um dos representantes da sociedade civil] [...], nos envolvemos em 15 das comissões estaduais, jogamos peso na mobilização e estivemos com cerca de 30 delegados na etapa nacional, onde nos constituímos como uma das forças importantes da sociedade civil.

Convocada oficialmente, e com o Coletivo Intervozes indicado para compor a CON, essa entidade lançou documentos propositivos no decorrer do processo de construção da ConfeCom. Segundo a Entrevistada I, o objetivo "era fomentar o debate em torno de propostas". As duas plataformas foram lançadas em 2009: *Propostas do Intervozes para a I Conferência Nacional de Comunicação:*

[22] Disponível em: <http://www.proconferencia.com.br/nossaproposta.htm>. Acesso em: 23 Dez. 2007.

Contribuições a um programa para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil e *Propostas centrais para a I Conferência Nacional de Comunicação*. A primeira[23] se constitui em "um conjunto de princípios, diretrizes e propostas entendidas pelo Intervozes [...] como soluções necessárias à tarefa de reorganização do marco institucional das comunicações brasileiras". São 54 sugestões agrupadas em nove blocos temáticos para embasar as discussões que então seriam realizadas na ConfeCom. São eles:

- Princípios para elevar a comunicação a um direito humano fundamental
- Gestão das políticas de comunicação e órgãos reguladores
- Modelo de serviços; gestão de redes e espectro de radiofrequências
- Outorgas e limites à concentração de propriedade
- Conteúdo editorial e publicitário
- Acesso ao conhecimento e aos serviços de comunicação
- Financiamento e políticas de fomento
- Formação e exercício profissional

Na segunda plataforma[24], por sua vez, o Intervozes elencou as propostas consideradas pela entidade como "prioritárias para aprovação na I Conferência Nacional de Comunicação". Ao todo, são 14 contribuições, divididas com base nos três eixos temáticos da IP.

A elaboração e publicação de ambas as plataformas de proposições comprovam, mais uma vez, que o Intervozes tem atuado de forma propositiva na área das comunicações ao longo de sua existência. Desta forma, implementa ações coletivas no intuito de contribuir com os debates que envolvem o setor, seja no âmbito das instituições do Estado ou nos espaços da sociedade civil dos quais a entidade participa, a exemplo da ConfeCom.

A Entrevistada I explicou que a Comissão Nacional Pró-Conferência prosseguiu com suas atividades ao longo do processo que envolveu aquela IP, definindo "estratégias

[23] Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interdoc017piedhcb>. Acesso em: 04 Dez. 2014.
[24] Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interdoc015piconfp>. Acesso em: 04 Dez. 2014.

de atuação e propostas prioritárias para o conjunto do movimento". Sobre o papel do Intervozes, especificamente, ela relatou que a organização

> também participou de articulações específicas que se formaram ao longo do processo, como o coletivo Enegrecer a Confecom, que visava dar destaque às demandas do movimento negro no processo, e a elaboração da plataforma das mulheres para a I Confecom.

No entanto, foi preciso muito debate e pressão para que o decreto de convocação da Conferência fosse anunciado oficialmente, o que só ocorreu em abril de 2009. Segundo um artigo produzido pelo Coletivo Intervozes para lembrar os cinco anos da 1ª ConfeCom e que relata seus antecedentes, a CPC tentou dialogar com o governo federal para pautar a dinâmica da IP e a composição da CON, que seria formada, pela proposta,"por 30 membros, sendo 12 representantes da sociedade civil não empresarial, 10 do poder público, 5 de entidades empresariais, 2 da mídia pública e 1 da academia" (UM BREVE..., 2014). Mas a decisão governamental deixava a representação da "sociedade civil não empresarial" em menor número, inclusive se comparada ao segmento empresarial e ao governo federal. Deste modo, a CON "teria 8 representantes do governo federal, 2 do Congresso Nacional, 8 das associações empresariais, 7 dos movimentos sociais e sindicatos e 1 da entidade representativa de emissoras públicas vinculadas a entes estatais" (UM BREVE..., 2014).

Há que se ressaltar, ainda, as divergências que se estabeleceram entre organizações dos movimentos sociais pela democratização das comunicações nesse início de construção da ConfeCom. É o caso da FENAJ e do FNDC[25], que apoiaram a decisão do governo em relação à CON, enquanto outras entidades e comitês estaduais pró-conferência criticaram a desproporção entre as representações do setor empresarial e da sociedade civil (UM BREVE..., 2014).

Outro exemplo ilustrativo das disputas e divergências na organização da IP foi o racha no segmento empresarial, em que parte dele abandonou o processo. Tal fato também acarretou fissuras entre as entidades representantes da sociedade civil (UM BREVE..., 2014). Antes de abordarmos o assunto, porém, é relevante frisar por quais atores a CON foi composta, como mostra a tabela 8:

[25] Nesse período, o Intervozes ainda não fazia parte da diretoria do FNDC, e a FENAJ ainda compunha seus quadros.

Tabela 8 – Segmentos representados na CON da 1ª ConfeCom

Poder Público	Sociedade Civil	Sociedade Civil Empresarial
Casa Civil da Presidência da República	ABCCOM	ABERT
MiniCom	ABEPEC	ABRANET
Ministério da Ciência e Tecnologia	ABRAÇO	ABTA
MJ	CUT	ADJORI BRASIL
Ministério da Cultura (MinC)	FENAJ	ANER
Ministério da Educação (MEC)	FITERT	ANJ
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SeCom)	FNDC	ABRA
Secretaria Geral da Presidência da República	Intervozes	TELEBRASIL
Senado Federal		
Câmara dos Deputados		

Fonte: elaboração própria, com base em informações trazidas pelo Documento Referência da ConfeCom (2009).

No caso da *Sociedade Civil Empresarial*, inicialmente eram oito as entidades representativas na CON. Mas desse total, pelo menos seis se desligaram dela: ABERT, ABRANET, ABTA, ADJORI BRASIL, ANER e ANJ. Ao final, apenas duas entidades daquele setor permaneceram na organização da ConfeCom: ABRA, à qual são associadas a Rede TV! e a Bandeirantes; e a TELEBRASIL, que representa o setor de telecomunicações. O Coletivo Intervozes relata os motivos: “Os empresários, comandados pela Rede Globo, queriam obter todos os tipos de salvaguarda para que não houvesse possibilidade de críticas ou resoluções [na ConfeCom] que contrariassem seus interesses. Isso se manifestou no debate sobre objetivos, metodologia, regimento e temário” (UM BREVE..., 2014). Acrescente-se que as seis entidades empresariais justificaram a saída da CON por discordarem da possibilidade de se incluir na ConfeCom debates sobre o controle social da mídia. Elas atribuíam tal proposta às organizações da sociedade civil que participariam da IP, por meio da criação de instâncias com caráter participativo e regulador, como o CNC.

Este, como vimos, representa uma demanda histórica dos movimentos sociais, e foi uma das 633 propostas de políticas públicas para as comunicações aprovadas na Conferência. Em um debate no programa *Ver TV*, da TV Câmara, em 2009, após a realização da IP, a Entrevistada I foi questionada pelo debatedor a respeito da aprovação de proposta que sugere a criação de um CNC. A integrante do Intervozes disse que isso foi um avanço, e explicou que o Conselho funcionaria "como um órgão máximo do debate sobre as políticas públicas e da fiscalização e acompanhamento da regulação do setor" das comunicações. Na ocasião, o debatedor lembrou que a fatia do segmento empresarial que abandonou o processo de organização da ConfeCom associava a proposta a um mecanismo de censura. A Entrevistada I, que representava o Intervozes nesse debate que envolveu a TELEBRASIL (setor empresarial) e o poder Executivo federal, defendeu as propostas de controle social, como a do CNC.

> Qualquer debate sobre controle social dos meios de comunicação é automaticamente tachado como censura. [...] Ninguém defende um controle a priori do conteúdo dos meios de comunicação. O que a sociedade civil quer são mecanismos de interlocução permanente, institucionalizados, com o Estado brasileiro acerca das políticas públicas de comunicação, o que inclui também o conteúdo. A gente precisa ter um espaço para colocar o resultado do nosso acompanhamento da programação, e que em grande parte da televisão aberta, sobretudo, não é considerado satisfatório para a sociedade civil (VER TV..., 2009).

E segundo o Entrevistado II, não foi apenas a saída de parte do setor empresarial que marcou as disputas durante a organização da IP. Em entrevista por email com este autor, ele ressaltou que

> todo o processo sofreu muitas pressões dos empresários, que geraram regras esdrúxulas se comparadas com o modelo geral das conferências. As distorções mais graves foram a sobrerrepresentação dos empresários (40% dos delegados) e a criação de quórum qualificado de aprovação de propostas no caso de ‘temas sensíveis’.

A “sobrerrepresentação dos empresários” e a “criação de quórum qualificado”, como citado pelo Entrevistado II, foram interpretadas pelo Intervozes como exigências impostas pelas duas associações representativas do empresariado remanescentes na CON para que permanecessem na organização da Conferência. O Coletivo foi uma das poucas entidades a se posicionarem contrárias à criação de quórum qualificado para “temas sensíveis” e à continuidade da proporção 40/40/20 conferida à representação e ao peso dos votos dos empresários, uma vez que a maioria da

representatividade destes últimos deixou a Comissão (UM BREVE..., 2014). Contendo essas regras, o regimento interno da ConfeCom também foi ratificado com outra demanda empresarial atendida: a de que não haveria votação de propostas nas etapas estaduais, que as enviariam para discussão na etapa nacional (UM BREVE..., 2014).

Na verdade, as tensões consumadas no interior da sociedade civil e entre esta e o segmento empresarial prosseguiram até momentos antes da realização da IP. A ABRA ameaçou abandoná-la caso a proporção 40/40/20 para os delegados e o quórum de 60% (qualificado) para "temas sensíveis" não fossem adotados nos grupos de trabalho. Segundo artigo do Intervozes:

> A ameaça da Abra gerou uma crise entre as organizações da sociedade civil. À exceção do Intervozes, as demais entidades da Comissão Organizadora aceitaram a chantagem. Foi chamada uma plenária de última hora, que evidenciou as divergências no campo. Alguns grupos ameaçaram se retirar da Conferência se a regra não fosse revista. Ao final, chegou-se a um acordo para garantir que cada grupo de trabalho remeteria à plenária final 10 propostas (4 escolhidas pelos empresários, 4 pela sociedade civil e 2 pelo governo) (UM BREVE..., 2014).

Percebemos uma significativa interferência do setor empresarial (mercado) das comunicações na constituição da ConfeCom e na formulação de suas regras de funcionamento, visando, assim, à manutenção de seus interesses sobre a área em discussão. Essa constatação reforça a tese da perspectiva contextual para análise das IPs, com base no que diz Silva (2011), tendo em vista o relevante domínio de grupos privado-comerciais sobre a estrutura e o mercado de comunicações no país, aliado ao histórico de influência sobre instâncias governamentais na condução das políticas voltadas ao setor.

Ainda no que tange às disputas protagonizadas pela representação do empresariado na CON para a defesa de seus interesses, o Intervozes integrou mesa de debates em uma audiência pública[26] promovida pela Câmara dos Deputados, em 2009. O objetivo era firmar seu posicionamento frente às exigências colocadas pelos empresários como condição à sua permanência na CON, antes de se efetivar sua debandada. As entidades empresariais, principalmente a ABERT, exigiam constar no regimento interno da ConfeCom as seguintes demandas:

[26] Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=34144>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

- defesa do conteúdo nacional;
- proteção dos serviços e outorgas atuais de radiodifusão frente à convergência;
- defesa da legislação e zelo pelo seu cumprimento;
- valorização das empresas de imprensa escrita e de radiodifusão comandadas editorialmente por brasileiros;
- garantia do livre exercício da atividade de comunicação e informação, com mínima interferência do Estado.

Jonas Valente, que representou o Intervozes na CON, foi quem se posicionou em nome da entidade contra esse condicionamento durante sua participação na audiência pública (BRASIL, 2009a), onde também um representante da ABERT esteve presente e defendeu os interesses supracitados. Argumentou Valente:

> A Conferência precisa sair como resultado de um esforço de todos os setores nela envolvidos. Ela não pode ser um espaço apenas ocupado sob determinadas condições. Ela tem que ser um espaço tomado por um sentimento democrático de construção de debates. [...] A Conferência não irá deliberar nenhuma ação do poder público. A Conferência elenca uma pauta que, posteriormente, vai ser debatida junto ao Executivo, junto ao Legislativo, nas três esferas da federação. Nesse sentido, não há por que ter receio em relação aos seus resultados (BRASIL, 2009a).

Tal episódio mostra, mais uma vez, que o segmento empresarial se coloca como *opositor* à agenda pela democratização das comunicações e o direito à comunicação, encabeçada por organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais dessa área, a exemplo do Coletivo Intervozes.

Outra forma de ação de protesto frente à manifestação dos interesses empresarias no que diz respeito à ConfeCom foi, como na questão do CCS, a utilização de espaços de informação controlados pelo Intervozes. Por meio do Observatório do Direito à Comunicação, Jonas Valente e Carolina Ribeiro (2009), ambos membros do Coletivo, publicaram um artigo intitulado *As ameaças ao caráter amplo e democrático da Conferência Nacional de Comunicação*, no intuito de contestar as condições impostas pelos radiodifusores. Os autores se posicionaram da seguinte forma:

> Parte delas deve ser entendida como temas importantes para o debate da Conferência. A defesa do conteúdo nacional é uma questão central e

> importantíssima na discussão sobre a revisão do marco institucional das comunicações brasileiras. Ela precisa ser tratada com atenção, pois já há décadas a mídia brasileira recorre ao expediente de produções estrangeiras, sobretudo estadunidenses, nas diversas mídias difusoras de conteúdos audiovisuais. Porém, a defesa dos valores culturais brasileiros não pode ser confundida com a prerrogativa de valorizar, a priori, os meios de comunicação comerciais. Falar em conteúdo nacional deve significar falar também na expressão da diversidade e pluralidade de vozes, culturas, regiões, visões, gêneros e formatos, o que hoje não é assegurado nem pela legislação, nem pelas TVs e rádios comerciais brasileiras (RIBEIRO; VALENTE, 2009).

Em ambas as ações coletivas da entidade - participação na audiência pública e publicação do artigo -, o foco da entidade foi também o Estado. Os membros do Coletivo reivindicaram iniciativas do poder Executivo para sanar os impasses entre sociedade civil e representantes do mercado na CON, tendo em vista que foi o responsável por sua convocação. Segue um trecho do artigo de Valente e Ribeiro (2009) em que eles cobram uma atitude do governo federal para dirimir os conflitos:

> O governo federal tem papel fundamental, pelo peso auto-concedido na Comissão Organizadora, na resolução dos impasses colocados. Seria estranho qualquer tipo de abandono da prática adotada nas outras dezenas de Conferências de assegurar uma arena ampla e aberta de debate na qual os diversos segmentos podem colocar suas posições para encontrar aproximações ou equalizar divergências por meios consolidados como as votações. A condução firme do governo para garantir que a Confecom cumpra seus objetivos e a necessidade de acelerar o processo são tão importantes quanto a atenção a aspectos operacionais do processo. (RIBEIRO; VALENTE, 2009).

Já na audiência pública em que se discutiu a organização da ConfeCom, na Câmara dos Deputados, já mencionada neste tópico, Valente criticou o corte dos recursos para a IP (de R$ 8,2 milhões para R$ 1,6 milhão) e alertou o governo federal para sua inviabilidade caso esse valor não fosse elevado. Aliado a esse problema, também questionou o pouco tempo que ainda restava para a realização das diferentes etapas, o que poderia reduzir a importância e a amplitude da Conferência (BRASIL, 2009a).

As duas ações do Coletivo Intervozes nos mostram, mais uma vez, que os aspectos crítico, contestatório e propositivo acompanham a organização em todas as suas atividades, a partir de determinadas oportunidades políticas – o atraso na convocação da ConfeCom pelo governo, o corte de verbas e a imposição de condições por parte do setor empresarial -, tendo como alvos, principalmente, o Estado e o mercado (empresas comerciais de comunicações).

Todavia, a proposta de um CNC, dentre outras discutidas e aprovadas, apresentadas por entidades que compõem os movimentos sociais ainda não se efetivaram, como veremos mais adiante. Sabendo da forte influência histórica do setor empresarial sobre os rumos das políticas de comunicações, e que o mesmo ainda atua no sentido de defender seus interesses e barrar mudanças, consideramos tal comportamento como um dos fatores responsáveis por problemas de efetividade da ConfeCom em transformar determinadas propostas aprovadas em políticas de fato. Isso se reflete na posição subalterna ocupada por essa IP na rede ou ciclo de políticas, o que a leva a ter uma função bastante limitada (de diagnóstico) e não-deliberativa.

Afinal, tendo como base nossa investigação feita até aqui, fica evidente que o segmento empresarial das comunicações ocupa posição central na rede ou ciclo de políticas desse setor, a qual é formada por diversas instâncias decisórias. Tanto é que as entidades empresariais conseguiram incluir no regimento interno da ConfeCom a necessidade de quórum qualificado para aprovação dos chamados “temas sensíveis”; ter uma representação de 40% entre os delegados eleitos, a mesma porcentagem da sociedade civil; além de conseguirem minimizar a importância das etapas estaduais, retirando a possibilidade de votarem propostas. Estes são alguns pontos que destacaremos adiante.

No decorrer da construção da IP, a CON estipulou os resultados esperados após a realização do evento, quais sejam:

- Elaborar o Caderno da 1ª ConfeCom, com propostas e relatórios encaminhados pelas etapas estaduais e distritais
- Subsidiar a Política Nacional de Telecomunicações e de Radiodifusão
- Divulgar o Caderno junto ao poder público e à sociedade
- Estimular o compromisso e a responsabilidade pela "construção do direito e da cidadania na era digital" na sociedade civil e nos órgãos públicos (BRASIL, 2009, p. 3).

Sabe-se que, entre os resultados previstos, a elaboração e publicação do Caderno com todas as propostas sistematizadas se efetivaram em junho de 2010. Quanto

aos demais, vamos nos ater ao segundo ponto: **subsidiar as políticas de comunicações**.

Em abril de 2010, cinco meses após a realização da ConfeCom, o Coletivo Intervozes divulgou uma nota pública como forma de avaliar os resultados da IP e fazer projeções a partir do legado deixado por ela. Intitulado *Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil*, a entidade ressaltou que a ConfeCom "inaugurou um debate amplo e verdadeiramente público" sobre as políticas de comunicações, para o qual o Estado instituía um "mecanismo formal de consulta a toda a sociedade sobre os rumos" do setor, que antes era uma prerrogativa restrita para lobistas empresariais e especialistas do campo progressista (INTERVOZES, 2010b).

Ainda conforme a nota, outros dois pontos positivos foram deixados como lastro para a sociedade civil e o setor das comunicações: a IP "inaugurou um novo momento do movimento pela democratização da comunicação no país", que passou a contar com "novos e importantes atores para a luta"; e apontou "resoluções que modificam substancialmente o modelo de comunicação" em vigor, as quais, na avaliação do Coletivo, teriam revelado 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" (INTERVOZES, 2010b, grifo nosso).

Quanto às propostas aprovadas, o Intervozes concedeu destaque na nota àquelas sugeridas para discussão na ConfeCom:

- **a afirmação da comunicação como direito humano**, e o pleito para que esse direito seja incluído na Constituição Federal;
- **a criação de um Conselho Nacional de Comunicação que possa ter caráter de formulação e monitoramento de políticas públicas**;
- **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 [...];
- o fortalecimento do financiamento do sistema público de comunicação [...];
- a descriminalização da radiodifusão comunitária e a abertura de mais espaço para esse tipo de serviço [...];
- a definição de regras mais democráticas e transparentes para concessões e renovações de outorgas [...];

> - a definição do acesso à internet banda larga como direito fundamental e o estabelecimento desse serviço em regime público [...];
> - 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 (INTERVOZES, 2010b, grifo nosso).

A nota de avaliação também traz críticas a respeito das condições impostas por parte do setor empresarial durante o processo de organização da ConfeCom. São elas: a "proporção desequilibrada" na representação daquele setor (que abocanhou 40% dos delegados); o quórum qualificado para votação de "temas sensíveis"; e a proibição de que as etapas estaduais votassem propostas, o que, segundo o Intervozes, "retirou parte do peso político dos processos estaduais e deixou as verdadeiras disputas para a etapa nacional" (INTERVOZES, 2010b). Para a organização, tais imposições constrangeram as organizações da sociedade civil que participaram do processo de construção da IP, ao ponto de ter prevalecido 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 pela realização da Conferência" (INTERVOZES, 2010b).

O Intervozes encerra a nota pública sobre o pós-ConfeCom com um chamado à mobilização dos movimentos sociais que atuam pela democratização das comunicações em torno de uma "agenda comum", para que as propostas ratificadas sejam concretizadas.

> É tarefa urgente [...] criar uma agenda comum para a implementação dos seus resultados, cobrando dos Poderes Executivo e Legislativo a responsabilidade de acolher as recomendações dos delegados da Confecom, pactuadas entre o setor empresarial, o conjunto dos movimentos sociais e o poder público. [...]
> Outro desafio é consolidar o processo de mobilização da sociedade civil em saldo organizativo para o movimento de comunicação em todo o país. A hora é de retomar as articulações nacional e estaduais para construir uma agenda comum de prioridades, ações e mobilizações (INTERVOZES, 2010b).

Entendemos que, ao falar em "consolidar o processo de mobilização da sociedade civil em saldo organizativo para o movimento de comunicação", e que é necessário "retomar as articulações nacional e estaduais para construir uma agenda comum de

ações", há uma tendência para um *ciclo de confronto*. Isso se deve ao êxito do processo mobilizatório e organizativo proporcionado pela ConfeCom, avaliado pelo Intervozes como satisfatório, e que, por esse motivo, precisa ser mantido, ampliado e/ou recuperado. Adiante, veremos que o ciclo de confronto, na prática, dá-se em torno de um movimento social (*campanha*, *repertório de ações* e *representações de VUNC*) por um novo marco legal e regulatório das comunicações.

Passados cinco anos da realização da primeira ConfeCom da história, este autor questionou integrantes do Intervozes sobre o que já se efetivou em termos de políticas públicas e regulatórias por parte dos poderes Legislativo e Executivo, tendo como base as resoluções discutidas e aprovadas. Para a Entrevistada I, os resultados não são satisfatórios do ponto de vista das organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais:

> Os resultados da Confecom [...] estão longe de satisfazer as demandas e reivindicações das organizações da sociedade civil que defendem o direito à comunicação no Brasil. Isso porque [...] as mais de 670 resoluções aprovadas, em sua imensa maioria, não saíram do papel. Portanto, não foram transformadas em políticas públicas para garantia deste direito em nosso país.

Na avaliação do Entrevistado II, embora o caderno de resoluções sistematizado pelo poder Executivo traga "uma gama ampla e relevante de propostas", elas não foram tratadas como prioridade pelo governo federal:

> [...] o caderno de resoluções traz uma gama ampla e relevante de propostas, a grande maioria aprovada por consenso ou com mais de 80% de aprovação. Se implantadas, teríamos um bom avanço na democratização das comunicações.
> O problema é que essas resoluções foram deixadas de lado pelo ministro Paulo Bernardo, [das Comunicações], que não gerou nenhuma ação pública no sentido de sua implantação.

Em que pese a alegação dos membros do Intervozes quanto ao fato de que grande parte das propostas discutidas e aprovadas ainda não foram convertidas em políticas, a CCTCI da Câmara dos Deputados criou a Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação[27], em 2009, para acompanhar a preparação da ConfeCom. Os trabalhos resultaram em um relatório, publicado em 2010, no qual

---

[27] O relatório final da subcomissão especial está disponível no endereço: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8DB70E6DC6BBEB99DFDD2A5646333F41.proposicoesWeb1?codteor=771605&filename=REL+1/2010+CCTCI>. Acesso em: 19 Mai. 2010.

detalha iniciativas do Congresso Nacional, como PLs, que guardam alguma relação com as proposições da sociedade civil durante realização daquela IP. O documento revela que das 641[28] propostas aprovadas, 222 (35%) dependem de ações do poder Legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para se efetivarem. Dessa parcela, a subcomissão identificou 148 iniciativas correlatas em uma das Casas.

Com base nesse trabalho da CCTCI, buscamos identificar quais propostas apresentadas à ConfeCom pelo Coletivo Intervozes eram objeto de iniciativas correlatas do Congresso Nacional até 2010, quando foi elaborado e divulgado o relatório final. No entanto, não significa que o Intervozes necessariamente concorde integralmente com o teor dessas iniciativas legislativas. Também procuramos detectar no mesmo documento as propostas aprovadas durante a realização daquela IP que apresentam alguma relação, no seu teor, com as sugestões apresentadas em 2009 por aquela entidade na plataforma *Propostas Centrais para a I Conferência Nacional de Comunicação*. Vale frisar que muitas resoluções aprovadas na ConfeCom apresentam teor semelhante, o que nos fez suprimir as que se repetiam. Quanto aos PLs, elencamos somente os que, na nossa avaliação, apresentam relação direta com as propostas da IP.

De modo geral, constatamos que apenas duas iniciativas legislativas que guardam relação com as propostas aprovadas na ConfeCom concluíram seus trâmites no Congresso e se tornaram leis. São os casos da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) - a nova lei da TV paga (PL nº 29/2007, convertido na lei nº 12.485/12) -, e do Marco Civil da Internet (PL 2.126/2011). Apenas este último iniciou sua tramitação no Congresso Nacional após a ConfeCom; o primeiro foi apresentado em 2007.

Ambos os assuntos tinham sido objetos de sugestões apresentadas à IP pelo Intervozes. No documento *Propostas centrais para a I Conferência Nacional de Comunicação*, a entidade sugeriu que na TV paga fossem criadas cotas para conteúdo nacional e independente, e também para canais brasileiros nos pacotes

[28] Já havíamos alertado que há divergência sobre a quantidade de propostas aprovadas na ConfeCom. No entanto, decidimos usar os dados do Intervozes e dos documentos oficiais elaborados pelo MiniCom após a Conferência, ou seja, 633 propostas.

ofertados; já sobre o Marco Civil da Internet, o Coletivo propôs uma lei para garantir direitos e responsabilidades no uso da internet. Mais detalhes dessa análise e das propostas estão na tabela 9:

Tabela 9 - Comparativo de propostas do Intervozes e ConfeCom com proposições legislativas no Congresso Nacional

Propostas do Intervozes	Propostas aprovadas na ConfeCom	Proposições no Congresso Nacional (continua)
Programação nas TVs aberta e paga e no rádio que garanta: regionalização do conteúdo; espaço a produções independentes e nacionais; cotas para canais brasileiros na TV paga; e conteúdos educativos, artísticos, culturais e informativos.	Atendem parcialmente às sugestões do Intervozes sobre cotas de conteúdos nacionais e regionais na TV aberta, e de produções e canais nacionais e independentes na TV paga.	A Lei nº 12.485/12 atende parcialmente propostas do Intervozes e ConfeCom sobre TV paga. A lei teve origem no PL 29, de 2007. O PL nº 256/91 cria cotas de conteúdo regional e independente à TV aberta e atende parcialmente a Intervozes e ConfeCom.
Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública formados por doações, orçamento público, impostos sobre produtos (TVs), receita publicitária de TVs comerciais e fundo de telecomunicações.	Atende parcialmente proposta do Intervozes. Menciona fundo público para mídias alternativas e comunitárias.	O PL nº 6.087/09 cria incentivos aos meios comunitários. Atende parcialmente às sugestões de Intervozes e ConfeCom. Situação: arquivado.
Atualização das leis de outorga e renovação de TVs e rádios para proibir sublocação de espaços na grade de programação e adotar critérios democráticos para outorgas.	Atendem integralmente às propostas do Intervozes quanto à sublocação de horários na programação e à atualização do marco legal.	Os PLs nº 4.539/01 e nº 7.075/02 atendem a Intervozes e ConfeCom, pois proíbem a sublocação e estabelecem percentuais de programação local.
Regulamentação da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal	Não foram identificadas propostas aprovadas na ConfeCom.	Não foram identificadas proposições no Congresso Nacional.
Banda Larga em regime público com uso do FUST para sua universalização; e Plano Nacional de Banda Larga com infraestrutura pública e serviços do Governo Federal.	Atendem integralmente às sugestões apresentadas pelo Intervozes.	Os PLs nº 1.063/07 e 1481/07 estabelecem uso do FUST para inclusão digital e banda larga, mas não atendem a Intervozes e ConfeCom sobre mudar de privado para público o regime do serviço de banda larga. O PL nº 6.504/09 estabelece o acesso à banda larga como direito universal. Atende parcialmente às propostas de Intervozes e ConfeCom sobre universalização
Critérios legais e democráticos para distribuição de recursos de publicidade oficial, com reserva para veículos alternativos e livres.	Atendem às sugestões apresentadas pelo Intervozes.	Os PLs nº 3.894/00 e nº 2.189/07 apenas disciplinam a publicidade oficial.
Veda a multiprogramação na TV Digital, com taxação de uso adicional de espectro. Os recursos vão para o Fundo Nacional de Comunicação Pública.	Atende parcialmente à proposta do Intervozes, pois destina canais digitais de rádio e TV a emissoras comunitárias, universitárias e públicas.	O PL nº 4.799/09 destoa do Intervozes e ConfeCom, pois destina o espectro analógico liberado pela transição à TV digital para canais comunitários.
Institui conselhos nos veículos públicos e abre à participação social em iniciativas de comunicação de órgãos públicos.	Não foram identificadas propostas aprovadas na ConfeCom.	Não foram identificadas proposições no Congresso Nacional.

Tabela 9 - Comparativo de propostas do Intervozes e ConfeCom com proposições legislativas no Congresso Nacional

Propostas do Intervozes	Propostas aprovadas na ConfeCom	Proposições no Congresso Nacional (conclusão)
Reforma da lei de rádio comunitária para: aumentar potência e área de difusão; reservar mais canais; ter fontes de receita; formar redes; e criar modelo nacional de rádio digital.	Atendem parcialmente ao Intervozes e pedem fim da criminalização das rádios não-autorizadas e anistia às fechadas nessas condições.	O PL nº 4.549/98 atende à proposta da ConfeCom. O PL nº 4.186/98 atende parcialmente a Intervozes e ConfeCom sobre aumento de potência e permissão de patrocínio.
Regulamenta proibição a monopólios e oligopólios para evitar concentração horizontal, vertical ou cruzada.	Atendem integralmente às sugestões do Intervozes.	Os PLs nº 4.026/04 e 6.667/09 limitam a propriedade dos meios e a concentração, respectivamente. O primeiro atende parcialmente a Intervozes e Confecom, e o segundo, integralmente.
Criação de um CNC com participação popular e regras de transparência.	Atende integralmente ao Intervozes e sugere conselhos de comunicação estaduais e municipais.	Não foram identificadas proposições de um CNC no Congresso Nacional.
Normas e mecanismos para os meios de comunicação: garantirem representatividade de toda a sociedade; não explorarem a imagem de menores, proibirem a publicidade para crianças e veicularem programação infantil de qualidade; instituírem o direito de antena; e assegurarem acessibilidade.	Atendem ao que propõe o Intervozes e sugerem controle social sobre os meios de comunicação	O PL nº 1.879/03 atende à ConfeCom quanto à divulgação dos concessionários. Sobre crianças e adolescentes, atendem integralmente à ConfeCom e parcialmente ao Intervozes os PLs nº 5.867/09; 4.440/08, 6.693/09 e 29/99 (arquivados); 5.269/01; e 4.511/08. O PL nº 7.699/06 prevê acessibilidade aos serviços de comunicação e responde a Intervozes e ConfeCom. O PL nº 6.104/09 atende parcialmente A Intervozes e ConfeCom sobre direito de antena. O PL nº 3.198/00 atende a Intervozes e ConfeCom sobre afrodescendentes na mídia.
Controle social e participação popular nas políticas e serviços de comunicação para: proibir conteúdos discriminatórios; garantir direito de resposta; criar meio de defesa do público contra violação de direitos humanos.	As propostas da ConfeCom atendem parcialmente ao Intervozes.	Os PLs nº 7.699/06, 4.511/08, 29/99 e 3.198/00 atendem parcialmente a Intervozes e ConfeCom. O PL nº 3.232/92 atende à ConfeCom e parcialmente ao Intervozes sobre direito de resposta. O PL nº 4.857/09 responde em parte à proposta da ConfeCom sobre discriminação da mulher.
Aprovação de lei que defina direitos e responsabilidades civis na internet, garantindo: liberdade de expressão, neutralidade de rede e privacidade.	As propostas atendem às sugestões do Intervozes.	Substitutivo ao PL 5.403/01 não atende a Intervozes e ConfeCom, pois obriga o registro de usuários e suas transações. O PL nº 2126/11 (Lei nº 12.965/14) recebeu apoio do Intervozes e atende, com ressalvas, à entidade e à ConfeCom. O PL 84/99 (lei nº 12.737/12) foi de encontro a Intervozes e ConfeCom. O PL 3.494/00 atende à ConfeCom, que sugere lei para bancos de dados pessoais e *habeas data*.

Fonte: propostas do Coletivo Intervozes, da ConfeCom e relatório da CCTCI com proposições correlatas às aprovadas pela IP.

A Entrevistada I reforça que, "cinco anos após a realização da I Confecom", tendo em vista a não conversão da grande maioria das propostas em políticas públicas, o Intervozes segue "lutando para que suas resoluções saiam do papel, em prol da construção de um sistema de comunicações efetivamente democrático em nosso país". Desse modo, a fala dos seus membros revela que essa organização da sociedade civil enxerga na inércia dos poderes estatais frente às resoluções aprovadas na IP uma oportunidade política para adotar ações coletivas com vistas à democratização das comunicações e à efetivação do direito à comunicação. No depoimento a seguir da Entrevistada I e na citação final da nota pública do Intervozes - na qual a entidade conclama as organizações da sociedade civil para se mobilizarem e se organizarem em torno de uma agenda comum -, podemos detectar características de um movimento social em defesa da implementação das propostas da Conferência. Percebe-se que o foco dessa mobilização é a proposta de um novo marco legal e regulatório das comunicações.

> Por isso, o Intervozes, em parceria com diversas outras organizações, reunidas principalmente em torno do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, tem desenvolvido uma série de ações de pressão sobre os poderes Executivo e Legislativo para transformar essa realidade. A principal delas foi o lançamento, em maio de 2013, do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, que traz uma proposta de novo marco regulatório para as comunicações no país, baseado nas propostas aprovadas na Confecom.

Essa “série de ações” faz parte de um movimento social, forjado em 2011, no intuito de mobilizar a sociedade civil e pressionar os poderes Executivo e Legislativo a fim de atualizar o ambiente normativo das comunicações. Noutras palavras, reivindicar um marco legal e regulatório democrático para o setor, tendo como princípio elementar a comunicação como um direito humano fundamental. É sobre esse movimento que discutiremos no próximo capítulo.

4. O movimento social por uma nova legislação das comunicações e *Para Expressar a Liberdade*

Podemos afirmar que as ações pós-ConfeCom, que logo dariam início a um movimento social, foram impulsionadas pelo acesso à participação institucional da sociedade civil que se efetivou através da ConfeCom, uma das dimensões da oportunidade política também observada no caso do CCS. Isso se deu mesmo que a quase totalidade das propostas discutidas e aprovadas na Conferência não se converteram em políticas de comunicações, uma vez que só o fato de o Estado oferecer à sociedade civil mecanismos de participação para encaminhar suas demandas já demonstra certa abertura institucional ao debate e um interesse sobre a temática. Logo, caminhos são abertos à promoção de ações coletivas.

Entre as principais ações que marcam o pós-Confecom, de acordo com a Entrevistada I, foi o lançamento, em maio de 2013, do *PLIP da Mídia Democrática*, "que traz uma proposta de novo marco regulatório para as comunicações no país, baseado nas propostas aprovadas na Confecom". Já o Entrevistado II destaca que o Intervozes faz "parte da coordenação do movimento 'Para expressar a liberdade'", responsável pelo PLIP, e tem participado da coleta de assinaturas para o projeto. A mobilização é encabeçada pelo FNDC, organização na qual o Intervozes integra a diretoria, e que é composta por outras entidades da sociedade civil. Antes de nos debruçarmos sobre isso, porém, é importante sublinhar o caminho percorrido por esse movimento social até chegar às suas ações de fato, que, neste caso, são: o seminário para escolher as propostas prioritárias; a plataforma por um novo marco regulatório das comunicações; e o PLIP, que surgiu a partir da campanha *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*.

Primeiramente, tracemos de maneira breve o cenário externo à mobilização em torno do movimento por um novo marco legal e regulatório. O Entrevistado II, em artigo escrito para o FNDC e reproduzido no Observatório do Direito à Comunicação (BRANT, 2012), constatou que o governo federal na gestão de Lula implementou duas ações, em sua opinião, muito importantes no pós-ConfeCom: um seminário internacional sobre sistemas públicos de comunicação, com experiências de outros países; e a criação de um grupo de trabalho para construir uma proposta de anteprojeto de lei, com promessa de ir à consulta pública.

No entanto, mesmo o anteprojeto sendo entregue ao ministro das Comunicações, já na gestão de Dilma Rousseff, em 2011, "nenhuma ação pública foi tomada", nem mesmo a prometida consulta pública, segundo ele. Então, é nesse contexto de quase inércia do poder Executivo - mas sinalizando interesse sobre a questão com algumas ações - quanto à implementação das demandas da ConfeCom e, mais especificamente, ao lançamento da consulta pública do anteprojeto, que o Entrevistado II, assim como o Intervozes, defende como tarefa da sociedade civil fazer "forte pressão", se mobilizar e se organizar em torno de uma agenda (objetivo) comum; caso contrário, o poder Executivo não daria o "primeiro passo". E conclui: "Para isso, é preciso construir processos unitários, que façam convergir as ações de todos os setores que podem ser aliados nesta luta".

O primeiro passo rumo à aclamada "agenda comum de prioridades, ações e mobilizações" foi o seminário *Marco Regulatório: Propostas para uma Comunicação Democrática*, realizado pelo FNDC, em 2011, no Rio de Janeiro, com a participação de organizações nacionais da sociedade civil e de âmbito regional, entre elas, o Coletivo Intervozes. O objetivo era elencar 20 propostas consideradas prioritárias na definição de um marco legal para as comunicações. A partir daí, um texto passou por consulta pública para recebimento de contribuições. Foram enviadas mais de 200 sugestões, que após serem analisadas, parte delas ajudou a construir a *Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil*[29]. O texto se tornou referência para os setores da sociedade civil que participaram no processo de construção e organização da ConfeCom, além de propor um "conteúdo programático deste debate que marcará a agenda política do país no próximo período" (PLATAFORMA..., 2011).

Quatro razões motivam a instituição de uma nova legislação para o setor, conforme aponta a *Plataforma:*

> Uma delas é a ausência de pluralidade e diversidade na mídia atual, que esvazia a dimensão pública dos meios de comunicação e exige medidas afirmativas para ser contraposta. Outra é que **a legislação brasileira no setor das comunicações é arcaica e defasada, não está adequada aos padrões internacionais de liberdade de expressão e não contempla questões atuais**, como as inovações tecnológicas e a convergência de mídias. Além disso, a **legislação é fragmentada, multifacetada, composta por várias leis que não dialogam umas com as outras e não guardam**

[29] Disponível em: <http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>. Acesso em: 24 Nov.2013.

> **coerência entre elas**. Por fim, a Constituição Federal de 1988 continua carecendo da regulamentação da maioria dos artigos dedicados à comunicação (220, 221 e 223), deixando temas importantes como a restrição aos monopólios e oligopólios e a regionalização da produção sem nenhuma referência legal, mesmo após 23 anos de aprovação. **Impera, portanto, um cenário de ausência de regulação**, o que só dificulta o exercício de liberdade de expressão do conjunto da população. (PLATAFORMA..., 2011, grifo nosso).

O documento é composto por 20 diretrizes que visam, segundo ele, democratizar as comunicações no Brasil:

- Arquitetura institucional democrática
- Participação social
- Separação de infraestrutura e conteúdo
- Garantia de redes de comunicação abertas e neutras
- Universalização dos serviços essenciais (radiodifusão, telefonia e banda larga)
- Adoção de padrões abertos e interoperáveis e apoio à tecnologia nacional
- Regulamentação da complementaridade dos sistemas de radiodifusão e fortalecimento do sistema público
- Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias
- Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas de radiodifusão
- Limite à concentração nas comunicações
- Proibição de outorgas de radiodifusão para políticos com mandato
- Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente
- Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença
- Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos
- Aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes
- Estabelecimento de normas e códigos que objetivem a diversidade de pontos de vista e o tratamento equilibrado do conteúdo jornalístico
- Regulamentação da publicidade (canais de televendas/informeciais e anúncios de alimentos não-saudáveis)

- Definição de critérios legais e de mecanismos de transparência na distribuição de recursos governamentais de publicidade oficial
- Leitura e prática críticas para a mídia
- Acessibilidade comunicacional (audiodescrição, legenda oculta, LIBRAS e áudio navegação)

Ao todo, oito entidades se envolveram na construção da *Plataforma*: Coletivo Intervozes, FNDC, CFP, AMARC Brasil, ARPUB, Campanha pela Ética na TV, FENAJ e União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura - Capítulo Brasil (Ulepicc) (SEGUNDO, 2011a). Meses depois, também em 2011, outra ação em torno da *Plataforma* merece destaque. As entidades que compõem o FNDC entregaram ao então ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, uma cópia do texto e aproveitaram a ocasião para cobrar do governo federal a instituição de um espaço de diálogo permanente com as entidades que atuam nos movimentos sociais (SEGUNDO, 2011b). Este, inclusive, é um exemplo de *lobby* - no sentido dado por Clemens (2010) -, prática relativamente comum no universo do repertório organizacional das entidades da sociedade civil que compõem os movimentos sociais do setor em questão. Esse tipo de iniciativa, no caso aqui analisado, geralmente guarda características propositivas, de cunho informativo, sendo direcionado a representantes ou instituições estatais. Foi o que aconteceu com a *Plataforma*, entregue ao ministro das Comunicações.

A mobilização e as ações coletivas realizadas em conjunto por diversas dessas organizações em prol de um novo modelo legal e regulatório, aliados a um desinteresse do poder Executivo em apresentar seu anteprojeto com base nas decisões da ConfeCom, foram o estopim para a criação de um *movimento social* nacional. A partir da campanha *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*[30], esse movimento foi criado pelo FNDC, em parceria com outras organizações da sociedade civil, entre elas o Intervozes. O objetivo é inserir na agenda pública a importância de a sociedade civil e o poder público federal debaterem um ambiente normativo que atualize as regras vigentes das comunicações e regulamente artigos (220, 221 e 223) referentes ao setor na Constituição Federal.

[30] As informações sobre a campanha podem ser consultadas no seguinte endereço: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>.

A mobilização foi lançada estrategicamente em 2012, uma vez que naquele ano o principal documento normativo da radiodifusão, o CBT, completava 50 anos. Como se vê, o cinquentenário de sua vigência também serviu de oportunidade política para que um movimento social pudesse se erguer com o fim de implementar ações coletivas para democratizar as comunicações. Com a emergência desse movimento, um PLIP foi criado com base nos princípios e diretrizes contidos na *Plataforma* do marco regulatório. E como o objetivo é enviar a proposta de lei ao Congresso Nacional, um abaixo-assinado circula no país inteiro a fim de receber o apoio da população, já que são necessárias 1,3 milhão de assinaturas para ser aceito no Legislativo federal. Reforça-se que o motivo de toda essa mobilização, conforme consta no sítio da campanha[31] na internet, foi a interrupção das discussões em torno das propostas aprovadas na ConfeCom.

Outra razão apontada, e ligada à primeira, deve-se ao fato de o governo Lula, após ter iniciado um estudo com o intuito de revisar o ordenamento jurídico da radiodifusão com base nas propostas da Conferência, não ter dado continuidade a esse trabalho. Os resultados obtidos, ainda que parciais, não foram divulgados publicamente. Aliado a esse quadro de inércia institucional por parte dos poderes Executivo e Legislativo, temos a concentração da propriedade, a legislação defasada e o controle político dos meios como justificativas para iniciativas como essa que emergem de organizações da sociedade civil.

Entendemos que essa mobilização se encaixa no conceito de *movimento social* formulado por Tilly e, mais especificamente, o de *campanha*, que é parte da definição daquele conceito. O movimento social criado em prol de uma nova legislação para as comunicações no Brasil dá-se por meio da campanha *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*, que consiste em uma elaboração coletiva de reivindicações e propostas formuladas por um conjunto de organizações da sociedade civil. A campanha atua de forma contínua desde sua criação, ou seja, vai além de um evento único e temporário. Ela se sustenta por um portal na internet, onde as entidades participantes desse movimento têm acesso a todos os recursos disponíveis para dar continuidade e divulgação à campanha,

[31] Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/quem-somos/quem-somos>. Acesso em: 06 Abr. 2014.

como *banners*, imagens, reportagens sobre ações realizadas, cópias do abaixo-assinado etc.

Para Expressar a Liberdade tem como alvo toda a população e o Estado brasileiro, focando mais especificamente os poderes Legislativo (Congresso Nacional) e Executivo (Governo Federal); as organizações que a integram são oriundas de diversos setores da sociedade civil, como CUT, Intervozes, MST, FNDC, FITERT, Ciranda Comunicação, Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Centros de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Clube de Engenharia Brasil, ARPUB, FITTEL, Infância Livre do Consumismo, entre outros; e a campanha almeja atingir toda a sociedade.

O repertório adotado por esse movimento social baseia-se em um diversificado leque de ações sustentadas, entre elas um abaixo-assinado que atualmente busca o apoio da população em todo o país. Vale enfatizar que não são apenas as organizações da sociedade participantes da campanha que podem colher assinaturas, mas também qualquer pessoa interessada pela questão. Importante ressaltar que, a partir de 2015, uma inovação foi acrescentada ao tradicional abaixo-assinado. É uma petição *online*, criada para ampliar, de forma contínua e ininterrupta, a busca de apoio da população à temática. A base dessa petição está no sítio do movimento (**www.paraexpressaraliberdade.org.br**).

Além de ações sustentadas em torno de uma campanha nacional, outros aspectos que compõem esse movimento social pela atualização das leis do setor de comunicações são as *representações de VUNC* (nos termos utilizados por Tilly, 2010). Tais representações aparecem de diferentes maneiras na campanha *Para Expressar a Liberdade*. Através de *slogans,* como o que dá nome à campanha; imagens e frases visando à mobilização do público e da sociedade civil organizada, como *Lei da Mídia Democrática + Liberdade, Pluralidade, Diversidade + Democracia,* e também de panfletos informativos.

As redes sociais na internet também servem de suporte para a promoção de ações e a divulgação dessas representações, o que demonstra outro aspecto inovador do repertório de ações coletivas em relação ao que vem sendo adotado pelos movimentos sociais em prol da democratização das comunicações e o direito à

comunicação. Desde o início do movimento pelo novo marco legal e regulatório, inúmeros banners foram publicados em sítios de relacionamento, como Facebook e Twitter, como forma de denunciar atos de censura dos meios de comunicação; para chamar a atenção à importância da regionalização na programação da TV aberta e para a forma preconceituosa como são tratados os negros, as mulheres e os homossexuais nos meios de comunicação, entre outros temas. Para tanto, o movimento social em questão conta com perfis naquelas redes sociais.

Considerações Finais

Uma das preocupações para a realização da pesquisa foi, sem dúvida, o seu referencial teórico. Afinal, revela-se um grande desafio adaptar ao nosso objeto discussões trazidas por autores que estudaram e vivenciaram realidades relativamente distintas da brasileira; além do que, constatamos que os movimentos sociais enquanto objeto de estudo no Brasil dá seus primeiros passos. Acrescente-se a isso o fato de que os movimentos sociais atuantes na questão das comunicações – até mesmo quando se trata especificamente de sociedade civil -, ainda não obtiveram a devida atenção de pesquisadores da área.

Sendo assim, recorremos a uma base teórica formada por autores oriundos dos EUA – como Tilly, Tarrow e Clemens -, cujos conceitos demonstraram adaptação à realidade aqui estudada. Aliamos ao conceito de movimentos sociais o de sociedade civil, este sim forjado a partir de acontecimentos históricos recentes no Brasil, uma vez que ao falarmos de movimentos sociais e ações coletivas nos referimos todo o tempo às mobilizações ocorridas no âmbito da sociedade civil.

Esclarecida a escolha teórica, voltemos nossa atenção ao campo. Vimos que, no Brasil, os movimentos sociais forjados por organizações da sociedade civil vieram à tona nos momentos mais adversos ocorridos na área das comunicações. Ora devido a aberturas institucionais de cunho democrático e participativo, ora em razão de uma relativa ausência ou inércia do Estado diante de suas obrigações sobre as políticas públicas de comunicações, esses atores organizados oriundos da sociedade civil têm tirado proveito dessas que são, conforme suas percepções, oportunidades políticas para imprimir suas propostas e críticas em relação àquele setor.

O CCS e a ConfeCom são exemplos bastante ilustrativos. Isso porque tais IPs impulsionaram a aparição de ações coletivas, ou de movimentos sociais, que almejam uma interferência mais importante desses atores sobre aqueles espaços, bem como de suas pautas, na constituição, no funcionamento e nos resultados dessas instâncias híbridas de participação.

Com relação ao CCS, tanto a sua instalação, em 2002 – após 11 anos de sua regulamentação – quanto o período em que esteve inoperante - um hiato entre o

primeiro mandato (2002-2004) e o segundo (2004-2006) -, justificaram (ou serviram de oportunidade política para) a criação e adoção de ações coletivas sustentadas e contínuas por parte de organizações atuantes na agenda da democratização das comunicações e do direito à comunicação. Um conjunto delas se aglutinou em diferentes espaços, institucionais (como a FrenteCom) ou não (fóruns, seminários, coletivos etc.), para reivindicar e propor aos poderes responsáveis pelo Conselho iniciativas com vistas à sua reinstalação. Mais do que isso, veio à tona uma série de ações, campanhas e representações em resposta ao quase total alijamento de membros da sociedade civil na composição da IP, sendo que algumas vagas destinadas a este setor estavam sendo ocupadas por representantes do empresariado das comunicações.

Acrescente-se a esse contexto o fato de a temática legal e regulatória não ter sido devidamente debatida no CCS, nem mesmo por sua comissão específica. Afinal, de acordo com o que constatamos, a IP sofre uma significativa influência política de mandatários radiodifusores e de setores do empresariado, que, de forma geral, têm se mostrado relutantes à discussão de um ambiente normativo atualizado e com viés democrático, nos moldes defendidos pelo Coletivo Intervozes e outras organizações da sociedade civil. Aliás, isso ficou evidente no processo de construção da 1ª ConfeCom.

Essa IP nos ofereceu uma análise semelhante à do CCS. O “simples” anúncio do poder Executivo federal para a convocação da primeira Conferência da história do Brasil gerou uma mobilização entre as organizações da sociedade civil que atuam no setor em todo o país. Ou seja, o acesso institucional à participação em um segmento até então restrito a poucos agentes (empresariado das comunicações, poder estatal e especialistas acadêmicos) foi interpretado como uma rara oportunidade política por aqueles que vinham ocupando a margem das discussões sobre as políticas de comunicações.

Mas outras questões referentes à ConfeCom ganharam evidência e dominaram as atenções (e as ações) da sociedade civil, além de servirem como oportunidades políticas para o segmento. A tentativa, oriunda do setor empresarial, de alterar normas regimentais da IP ao longo de sua construção para atender a seus interesses, bem como a sua sobrerrepresentação na proporção de delegados,

também desencadearam o emprego de um variado repertório de ações, ao lado de campanhas e representações. Até mesmo o atraso para a convocação da IP, devido, em certa medida, a essa interferência dos setores de mercado no seu processo de organização, provocou ações da sociedade civil.

Como desdobramento dos debates e da organização gerada a partir da ConfeCom, verificamos que se criou um ciclo de confronto político entre as organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais e seus opositores, sejam eles do mercado e/ou do Estado. O objetivo é mobilizar a população e pressionar o poder Executivo em torno da implantação de um marco regulatório das comunicações. Neste caso, observamos algumas mudanças de âmbito institucional importantes, ainda que pontuais. A manutenção de avanços conquistados por meio de mecanismos de participação social; a relativa abertura (ou aceno à abertura) governamental para o diálogo e à participação nos debates sobre a regulação do setor, entre outras, podem ser enumeradas como mudanças institucionais geradas pela atuação de organizações da sociedade civil. Parte disso deve-se, como vimos, ao surgimento de movimentos sociais e de iniciativas (repertórios) organizacionais de ações, a exemplo das implementadas pelo Coletivo Intervozes.

Inclusive, foi essa uma das razões que nos levaram a estudar a organização Coletivo Intervozes. Além de atuar com o objetivo de provocar mudanças estruturais e institucionais no setor de comunicações, essa entidade guarda, ao longo de mais de uma década de existência, um currículo louvável de resultados conquistados em relação às suas demandas. Outra característica relevante é o constante diálogo com outras organizações da sociedade civil, o que o faz inserir-se em diversos movimentos sociais e adotar um vasto repertório organizacional de ações.

Na verdade, essa vocação para parcerias que o Intervozes apresenta revelou-se determinante para que a entidade conseguisse levar adiante sua agenda de lutas e, dessa forma, influir nos resultados e no funcionamento do CCS e da ConfeCom. Em conjunto com a FrenteCom, a Frentex e o FNDC, detectamos que aquela entidade implementou diferentes repertórios de ação como resposta aos problemas de efetividade em ambas as IPs. No CCS, serviram de oportunidade para as ações a fragilidade no acesso e na representação da sociedade civil junto ao órgão, bem como uma distorção na ocupação das vagas reservadas a esse segmento. Como

denunciados pelos próprios integrantes do Intervozes por meio de artigos e reportagens em seus meios de informação, aqueles assentos vinham sendo ocupados, majoritariamente, por entidades ligadas ao setor empresarial das comunicações. Outra questão que gerou protestos refere-se à tentativa, por parte do empresariado no CCS, de limitar a inserção da sociedade civil sobre a IP, o que impediria o envio de demandas e pautas para discussões por esse segmento.

Na ConfeCom, as mobilizações em torno de movimentos sociais foram impulsionadas também devido à interferência empresarial no processo de construção da IP. Os representantes do mercado das comunicações impuseram condições consideradas inadequadas pelas organizações da sociedade civil, como demonstrado pelo Intervozes. Eles tentaram impor uma agenda própria, específica, para que pudessem permanecer na organização da Conferência. Tal conduta foi rechaçada pelo Coletivo, levando-o a contestar esse fato durante intervenções em audiências públicas promovidas por instituições estatais que discutiram a realização da ConfeCom e por meio de seus veículos de informação.

Ainda no âmbito dessa IP, outra oportunidade política para a emergência de movimentos sociais está ligada aos resultados produzidos em termos de concretização de políticas públicas. Identificamos que a maioria das propostas apresentadas pelo Intervozes e por outras entidades da sociedade civil participantes da IP, embora tenham sido aprovadas, não se converteram em ações por parte dos organismos estatais responsáveis pelas comunicações. Sendo assim, a partir do saldo organizativo derivado da ConfeCom e frente à passividade dos órgãos governamentais, inúmeras entidades da sociedade civil se uniram, a partir do entendimento em torno de uma agenda (objetivo) comum, para formular uma *Plataforma* com propostas, princípios e diretrizes direcionadas a um marco legal e regulatório.

Esta ação foi o estopim para a criação da campanha *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*. O lançamento de uma petição pública na forma de abaixo-assinado – e, recentemente, uma petição em formato *online* - com a coleta de apoios realizada em eventos mobilizatórios e também nas ruas, é seu principal meio de ação.

E dadas as características contínua, sustentada e inovadora observadas nos movimentos sociais - na forma como estão abordados neste trabalho -, aliadas a cada oportunidade política que surge no cenário político e tecnológico das comunicações, diversas são as ações coletivas que emergem no âmbito da sociedade civil, seja para dar continuidade a movimentos já iniciados, seja para forjar outros.

Assim tem ocorrido em diferentes ações, como a *Banda Larga é um Direito Seu!*, que reivindica a universalização da internet em alta velocidade no Brasil a partir da criação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) pelo governo federal; *Marco Civil Já!*, em defesa da proposta de lei que garantia direitos e deveres de usuários, provedores e poder público na internet; *Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV*, que reivindicou um debate amplo e democrático com a sociedade civil no processo de renovação das concessões de grandes emissoras de rádio e televisão que venceriam no ano de 2007; *Integralidade e Implementação do PNDH-3*, em favor das diretrizes e ações voltadas para o respeito aos direitos humanos nos meios de comunicação, contidas na primeira versão do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos aprovada em 2009, mas retiradas pelo Executivo no ano seguinte; entre outras ações coletivas que se caracterizaram como movimentos sociais.

Em suma, podemos concluir que um dos aspectos intrínsecos à área de comunicações é o seu dinamismo, a constante inovação que a perpassa e, por conseguinte, sempre acompanhada de novas demandas que partem da sociedade; da mesma forma são os movimentos sociais.

Referências Bibliográficas

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, 76: 49-86, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº3, 2007, p. 443-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

_____; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº4, 2004, p. 703-728. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França. **Revista Teoria e Sociedade**, Número Especial. Belo Horizonte, UFMG, p. 14-39, maio de 2005.

BARBOSA, Bia; EKMAN, Pedro. Marco Civil aprovado: dia histórico para a liberdade de expressão. **Intervozes:** Coletivo Brasil de Comunicação Social. 2014. Disponível em: <http://intervozes.org.br/marco-civil-aprovado-dia-historico-para-a-liberdade-de-expressao/>. Acesso em: 11 Out. 2014.

BAYMA, Israel. **A concentração da propriedade de meios de comunicação e o coronelismo eletrônico no Brasil**. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/RelatorioIsrael.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2005.

BECKER, Howard S. Observação Social e Estudos de Caso Sociais. In: **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Ed. Hucitec, p. 117-133, 1997.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Conservadores e progressistas na Constituinte e na definição da lei da TV a Cabo. In: **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Ed. Paulus, p. 19-30, 2007.

_____; BRITTOS, Valério Cruz. Políticas de comunicação, governos Lula e TV Digital. **Liinc em Revista**, v. 3, nº 2, setembro 2007, Rio de Janeiro, p. 90-100. Disponível em: Acesso em: 27 Jan. 2015.

BRANT, João. A necessária mobilização pelo marco regulatório. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2012. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8803>. Acesso em: 28 Jan. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) - Audiência Pública**. 2009a. O evento debateu o processo de construção da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (ConfeCom). Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=34144>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) - Audiência Pública**. 2009b. O evento debateu a paralisação das atividades do Conselho de Comunicação Social (CCS). Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=34000>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. **Subcomissão Especial da Conferência Nacional de Comunicação:** Relatório Final. 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8DB70E6DC6BBEB99DFDD2A5646333F41.proposicoesWeb1?codteor=771605&filename=REL+1/2010+CCTCI>. Acesso em: 19 Mai. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. **Relatório Final da Subcomissão Especial Formas de financiamento de mídias alternativas**. Outubro 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades/relatorios-de-subcomissoes/rel-final-subcom-esp-midias-alternativas-2013>. Acesso em: 19 Fev. 2015.

_____. **Constituição (1988)**. Capítulo V da Comunicação Social. Artigo 224. Senado Federal, Brasília, p. 59, 2012.

_____. **Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991**. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do Artigo 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm>. Acesso em: 27 fev. 2014.

_____. **Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm>. Acesso em: 21 Fev. 2015.

_____. Ministério das Comunicações. 1ª Conferência Nacional de Comunicação. **Documento Referência**. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=479&Itemid=99999999>. Acesso em: 18 nov. 2009.

_____. Ministério das Comunicações. **Portaria nº 667, de 2 de setembro de 2009**. 2009d. Aprova o regimento interno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26729-portaria-n-667-de-2-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 03 Mar. 2014.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e acesso à mídia. **Observatório da Imprensa**. 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/direito-a-comunicacao-e-acesso-a-midia>. Acesso em: 11 Set. 2014.

CALDAS, Graça. **O latifúndio no ar:** Mídia e poder na Nova República. Congresso da Intercom, Londrina (PR). Resumo, 1996. pp. 01- 10.

CÂMARA dos Deputados começa a analisar Marco Civil da Internet. 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7CBDB5BEITEMID85C774A3C34F4B12823E8661EA839CABPTBRIE.htm>. Acesso em: 01 Abr. 2012.

CLEMENS, Elisabeth E. Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação da política nos EUA, 1890-1920. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3. Brasília, p. 161-218, janeiro-julho de 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/download/6563/5290>. Acesso em: 12 nov. 2013.

COMITÊ de Imprensa debate funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação. **TV Câmara**, Programa Comitê de Imprensa. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/COMITE-DE-IMPRENSA/426958-COMITE-DE-IMPRENSA-DEBATE-FUNCIONAMENTO-DO-CONSELHO-NACIONAL-DE-COMUNICACAO.html>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

DANTAS, Marcos. **Comunicação, Desenvolvimento, Democracia:** desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/6Dantas.pdf>. Acesso em: 17 Fev. 2015.

DEPUTADOS explicam a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão. **TV Câmara**, Programa Comitê de Imprensa. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/COMITE-DE-IMPRENSA/194174-DEPUTADOS-EXPLICAM-A-FRENTE-PARLAMENTAR-PELA-LIBERDADE-DE-EXPRESSAO.html>. Acesso em: 27 Jan. 2015

FNDC. **Ambiguidade caracteriza atuação do governo Lula nas comunicações**. 2006. Disponível em: http://fndc.org.br/noticias/ambiguidade-caracteriza-atuacao-do-governo-lula-nas-comunicacoes-71456. Acesso em: 01 Mar. 2015.

_____. **Bases de um programa para a democratização da comunicação no Brasil**. 1994. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/Programa.doc>. Acesso em: 23 set. 2006.

_____. **FNDC divulga Carta do Rio de Janeiro**. 2011. Disponível em: <http://fndc.org.br/noticias/fndc-divulga-carta-do-rio-de-janeiro-696077/>. Acesso em: 20 Out. 2014.

_____. "Guerra do Cabo" resultou no primeiro avanço democrático nas comunicações. **Mídia Com Democracia**, Porto Alegre, nº 2, junho de 2006. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/MidiaCom-2.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2006.

_____. **Indicação do Conselho de Comunicação Social é retrógrada e antidemocrática**. 2012. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/noticias/indicacao-do-conselho-de-comunicacao-social-e-retrograda-e-antidemocratica-809985/>. Acesso em: 08 Set. 2014.

_____. Rádios comunitárias e rádios livres: ruídos e conceitos. **Mídia Com Democracia**, Porto Alegre, nº 5, janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/download/edicao-n-5/publicacoes/185/arquivo/200701-05.pdf>. Acesso em: 23 Jun. 2015.

FRENTECOM. **Frentecom repudia método de indicação do Conselho de Comunicação Social**. 2012. Disponível em: <https://frentecom.wordpress.com/2012/07/19/frentecom-repudia-metodo-de-composicao-do-conselho-de-comunicacao-social/>. Acesso em: 08 Set. 2014.

_____. **Conselho de Comunicação Social: Por mais transparência e maior participação da sociedade civil na agenda do Congresso Nacional**. 2014. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/download/documento-frentecom-final/documentos/922271/arquivo/2014-06-25-ccs-documento-frentecom-final.docx>. Acesso em: 28 Set. 2014.

HAJE, Lara. Marco Civil da Internet estabelece direitos dos usuários. **Agência Câmara**. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/COMUNICACAO/201709-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-ESTABELECE-DIREITOS-DOS-USUARIOS.html>. Acesso em: 04 Nov. 2012.

HISTÓRICO antecedente à instalação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional. **Senado Federal**, 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/CCS/Hist%C3%B3rico/001_Hist%C3%B3rico%20da%201%C2%AA%20Composi%C3%A7%C3%A3o%20do%20CCS_2002.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2013.

INTERVOZES. **As reais ameaças à liberdade de expressão no Brasil**. 2010a. Disponível em: <http://intervozes.org.br/as-reais-ameacas-a-liberdade-de-expressao-no-brasil/>. Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **A Sociedade Ocupa a TV:** O caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007b.

_____. **Conferência Nacional de Comunicação:** um marco para a democracia no Brasil. Nota pública. 2010b. Disponível em: <http://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>. Acesso em: 24 Nov. 2013.

_____. **Direito Humano à Comunicação**. 2005. Disponível em: <http://www.crisbrasil.org.br/apc-aa/cris/projetos.shtml?AA_SL_Session=3b6da6ff577641b1678f7aea17b69f71&x=283>. Acesso em: 23 Set. 2006.

_____. **Direito Humano à Comunicação**. 2009. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/destaque-4>. Acesso em: 15 Set. 2007.

_____. **Em defesa do Marco Civil**. 2012. Disponível em: <http://intervozes.org.br/em-defesa-do-marco-civil/>. Acesso em: 24 Nov. 2013.

_____. **Organizações questionam constitucionalidade de decreto que implantou a TV digital**. 2010c. Disponível em: <http://intervozes.org.br/organizacoes-questionam-constitucionalidade-de-decreto-que-implantou-a-tv-digital-stf-julga-acao-nesta-quinta/>. Acesso em: 17 Out. 2014.

_____. **Propostas do Intervozes para a I Conferência Nacional de Comunicação**: Contribuições a um programa para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil. 2009. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=475&Itemid=99999999>. Acesso em: 23 Nov. 2013.

_____. **STF rejeita ação contra decreto da TV Digital**. 2010d. Disponível em: <http://intervozes.org.br/stf-rejeita-acao-contra-decreto-da-tv-digital/>. Acesso em: 17 Out. 2010.

_____. **TV Digital:** oportunidade perdida para democratizar as comunicações. 2007a. Disponível em: <http://intervozes.org.br/tv-digital-oportunidade-perdida-para-democratizar-as-comunicacoes/>. Acesso em: 17 Out. 2014.

_____. TV digital: Decisão em ano eleitoral revela os interesses dos que não querem democratizar as comunicações. **Informativo Intervozes**, 2006. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interman002itvddae>. Acesso em: 14 Fev. 2015.

KUCINSKI, Bernardo. Jornalismo e Sociedade. In: **A síndrome da antena parabólica:** ética no jornalismo brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998, pp. 15- 37.

LIMA, Venício A. de. **Conselhos de Comunicação Social**: A interdição de um instrumento da democracia participativa. Brasília: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), 2013.

_____. **Mídia**: Crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2006.

_____. **Mídia**: Teoria e Política. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004.

_____. O balanço dos governos Lula. **Observatório da Imprensa**. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o_balanco_dos_governos_lula>. Acesso em: 04 Dez. 2011.

_____. **Política de Comunicações**: um balanço dos governos Lula [2013-2010]. São Paulo: Ed. Publisher Brasil, 2012.

_____; LOPES, Cristiano Aguiar. Rádios Comunitárias: Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo (1999-2004): As autorizações de emissoras como moeda de barganha política. **Projor:** Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo. 2007. Disponível em:<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf>. Acesso em: 17 Fev. 2015.

_____. **Regulação das comunicações**: História, poder e direitos. São Paulo: Ed. Paulus, 2011.

LINS, Bernardo F. E. Conselho de Comunicação Social: Motivação, Objetivos e Atuação. **Câmara dos Deputados**, Consultoria Legislativa, setembro, 2012. Disponível em: <http://www.belins.eng.br/tr01/reports/2012_17959.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 2, 2013, p. 311-349. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v56n2/03.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

MARINONI, Bruno. Empresas tomam vagas da sociedade civil no Conselho de Comunicação. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2013a. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9635>. Acesso em: 24 Mar. 2013.

_____. Presidente do Conselho de Comunicação também dirige TV católica. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2013b. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9634>. Acesso em: 24 Mar. 2013.

MARTINS, Helena. Empresários querem reduzir atribuições do Conselho de Comunicação Social. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2012. Disponível em:<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9402>. Acesso em: 05 Abr. 2012.

MARTINS, Mariana. Conselho de Comunicação Social expõe vícios na concepção do Congresso Nacional sobre comunicação. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2012. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9233>. Acesso em: 24 Nov. 2013.

MATTELART, Armand. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Intercom** – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, São Paulo, v. 32, nº 1, p. 33-50, jan./jun. 2009. Disponível em:<http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/viewFile/236/229>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, nº 76. São Paulo, p. 11-48, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02>. Acesso em: 16 out. 2013

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)**. Série Debates CI, Nº 7, Fevereiro de 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>. Acesso em: 16 Fev. 2015.

PARA Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo. Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br>. Acesso em: 06 Abr. 2014.

PAZ FILHO, José de Sousa. Proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre Comunicação Social e Liberdade de Expressão. **Câmara dos Deputados**, Consultoria Legislativa, 2011.

PLATAFORMA para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil. Disponível em: <http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>. Acesso em: 24 Nov. 2013.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. Rádios Livres. In: **Comunicação nos movimentos populares:** A participação na construção da cidadania. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 241- 258.

PROJOR. **Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo**. Representação baseada em pesquisa e encaminhada à Procuradoria Geral da República sobre deputados federais e senadores na condição de concessionários de rádio e TV. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/352IPB001.pdf>. Acesso em: 20 Fev. 2015.

RAMOS, Murilo. Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão. In: **Às margens da estrada do futuro:** Comunicações, políticas e tecnologias. Brasília: Coleção FAC Editorial Eletrônica, 2000. Disponível em:<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/acervo/Temas/MuriloCesarRamos.pdf>.Acesso em: 16 Fev. 2015.

_____; MARTINS, Marcus. A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. In: **Às margens da estrada do futuro:** Comunicações, políticas e tecnologias. Brasília: Coleção FAC Editorial Eletrônica, 2000. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/Cap12.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2006.

RIBEIRO, Carolina; VALENTE, Jonas. As ameaças ao caráter amplo e democrático da Conferência Nacional de Comunicação. **Observatório do Direito à Comunicação**. 2009. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5260>. Acesso em: 19 Jul. 2009.

SANTOS, José Milton. **A democratização da comunicação nos discursos da sociedade civil brasileira**: 1974/1994. 2005. Disponível em: <http://enecos.org/cobrecos2001/democratizacao1.doc>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SANTOS, Susy dos. E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras. **E-Compós:** Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Dezembro de 2006, 27 p. Disponível em: <http://fndc.org.br/download/e-sucupira-o-coronelismo-eletronico-como-heranca-do-coronelismo-nas-comunicacoes-brasileiras/documentos/168774/arquivo/ecompos07-dezembro2006-suzydossantos.pdf>. Acesso em: 19 Fev. 2015.

SEGUNDO, Jacson. Movimentos lançam consulta pública sobre novo marco regulatório. **Observatório do Direito à Comunicação**, 2011a. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8331>. Acesso em: 18 Set. 2011.

_____. Organizações apresentam propostas para marco regulatório a Paulo Bernardo. **Observatório do Direito à Comunicação**, 2011b. Disponível: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8494>. Acesso em: 23 Out. 2011.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil:** Estratégias de Avaliação. PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). IPEA, Volume 7, Brasília, p. 233-246, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2009.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3. Brasília, p. 133-160, janeiro-julho de 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/download/6562/5289>. Acesso em: 18 set. 2013.

UM BREVE histórico da Confecom. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/um-breve-historico-da-confecom-5500.html>. Acesso em: 04 Maio 2015.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes:** comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1983, 500 p.

VER TV discute a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. **TV Câmara**, Programa Ver TV. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/VER-TV/187114-VER-TV-DISCUTE-A-1-CONFERENCIA-NACIONAL-DE-COMUNICACAO-%28BL.1%29.html>.Acesso em: 27 Jan. 2015.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, nº 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ANEXO A - ENTREVISTA COM MEMBROS DO INTERVOZES

1) O que motivou a fundação do Coletivo Intervozes, há dez anos? No que concerne às comunicações, em que contexto isso aconteceu?

2) Sob quais objetivos e princípios atua o Intervozes e de quais meios o Coletivo se utiliza para difundir sua luta e alcançar seus objetivos?

3) O Intervozes promove parcerias com outras organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais da comunicação? Como se efetivam essas parcerias e qual a razão de existirem?

4) Quais têm sido as principais frentes de luta (ou bandeiras) do Intervozes ao longo de dez anos?

5) Como o Intervozes tem atuado (ou atuou) em relação aos espaços institucionalizados de participação da sociedade para a área de comunicações, como o Conselho de Comunicação Social e a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)?

6) Quais as ações empreendidas pelo Intervozes no caso do Conselho de Comunicação Social, tanto em relação ao tempo em que ficou inativo quanto ao período em que funcionou? Quais foram as principais demandas do Intervozes - incluindo aí o movimento social do qual participam - sobre o Conselho? O Intervozes busca (ou já buscou) intervir com sugestões de temas para debate no CCS ou por meio de participações em suas reuniões?

7) E quanto à 1ª Confecom, quais foram as ações criadas e empregadas pelo Intervozes antes, durante a organização e após a realização da Conferência?

8) Em síntese, a 1ª Confecom e o CCS satisfizeram ou têm satisfeito as demandas e reivindicações das organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais, como o Intervozes, em termos de participação/representação, propostas apresentadas e realização das mesmas? Caso não, tal constatação tem levado o Intervozes a atuar por outros caminhos e a empregar ações no intuito de alcançar seus objetivos?

9) Quais os maiores obstáculos que impedem os movimentos sociais de emplacarem a agenda da democratização das comunicações como uma das prioridades entre as políticas públicas do Brasil?

ANEXO B - ENTREVISTA COM PROFESSORES DE COMUNICAÇÃO

1) Como o senhor avalia a política de comunicações no Brasil, em âmbito federal, nos últimos dez anos? Quais os avanços, os retrocessos e o que ainda não foi feito no que tange à democratização das comunicações?

2) No seu ponto de vista, as organizações da sociedade civil que atuam nos movimentos sociais da comunicação, como o Coletivo Intervozes, têm tido papel relevante na disputa por políticas públicas de comunicações nesses últimos dez anos? Poderíamos citar resultados (relativamente) favoráveis aos movimentos nesse período, considerando sempre os diferentes interesses dos atores em jogo (como empresariado e governo)?

3) De forma geral, quais os impactos ou resultados que a atuação de instituições participativas - neste caso, o Conselho de Comunicação Social (CCS) e a 1ª Confecom -, têm gerado (ou geraram) para as políticas de comunicações, especificamente em referência às demandas apresentadas pelas organizações que atuam nos movimentos sociais?

4) Nessas arenas de disputa e debate por políticas de comunicações (CCS e Confecom), considerando os diferentes segmentos representados - mercado, Estado e sociedade civil -, em que posição podemos situar a sociedade civil em termos de relevância e importância na participação e na tomada de decisões?

5) Agora, ao avaliarmos de maneira mais específica o CCS e a 1ª Confecom, em que medida a atuação de cada um desses instrumentos de participação pode ter influenciado organizações da sociedade civil, como o Intervozes, a empregarem ações de protesto, reivindicativas e/ou propositivas, tendo como alvo o poder público (ex: a criação da campanha Para Expressar a Liberdade, da qual surgiu a proposta do PLIP)?

6) A partir da avaliação que se faz das atuações e resultados do CCS, do seu surgimento até hoje, e da 1ª Confecom, de sua realização até hoje, e comparando-as com as ações empreendidas por organizações como o Intervozes, quais as que têm surtido melhor efeito sobre as políticas de comunicações no Brasil?

7) Quais os maiores obstáculos que impedem os movimentos sociais de emplacarem a agenda da democratização das comunicações como uma das prioridades entre as políticas públicas do Brasil?