



A proposta de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil e as políticas para o setor

The proposal of a new regulation for Communication in Brazil and the public policies for Communication

Carlos Henrique Demarchi *

Maria Teresa Miceli Kerbauy **

RESUMO

A realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009 no Brasil teve como consequência o fortalecimento de organizações da sociedade civil ocupadas com a democratização da mídia. Uma dessas entidades é o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), que colocou na agenda de debates a necessidade de um novo marco regulatório para a radiodifusão. A partir da metodologia e do exame da revisão bibliográfica, e tomando como aporte teórico a economia política da comunicação, o presente artigo examina a proposta de um novo marco regulatório no período, considerando a ausência de políticas para a área.

Palavras-chave: Marco regulatório; Democratização; Confecom; Políticas de Comunicação; Economia Política.

ABSTRACT

The first National Conference on Communication (Confecom), held in 2009 in Brazil, had as its main result the strengthening of civil society organizations which dealt with media democratization. The National Forum for the Democratization of Communication (FNDC) is one of such entities and has stressed the need for new regulation regarding media broadcasting. Based on bibliographical research and the analysis of its results, as well as the theoretical support of the political economy of communication, this paper analyzes the proposal for new regulation in the period, taking into account the lack of public policies in the Communication segment.

Keywords: Regulation; Democratization; Confecom; Communication Policies; Political Economy of Communication.

INTRODUÇÃO

Criada em 1950 no Brasil, a televisão aberta está em praticamente 97% dos lares. Ao contrário da Europa, cuja marca é a construção histórica de um modelo público de radiodifusão, o caso brasileiro é caracterizado, desde as origens, pelo predomínio do sistema comercial (JAMBEIRO, 2008).

* Doutorando e mestre em Comunicação pela Unesp, Campus de Bauru. Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium (UniSalesiano). Endereço: Rodovia Teotônio Vilela, Km 8,5, Caixa Postal 1007, CEP: 16016-500, Aracatuba, SP. Telefone: (18) 3636-5252. E-mail: henriquejornalista@hotmail.com.

** Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp, Campus de Bauru. Bolsista produtividade do CNPq. Endereço: Rodovia Araraquara-Jaú, Km 1, Caixa Postal 174, CEP 14800-901, Araraquara, SP. Telefone: (14) 3103-6057. E-mail: kerbauy@travelnet.com.br.

Tendo a TV Globo como grupo de comunicação hegemônico, o cenário brasileiro se baseia na velha estrutura de propriedade familiar e no vínculo com as elites políticas locais e regionais, aspectos que resistiram ao contexto de convergência tecnológica.

O primeiro grande marco regulatório do setor é o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e rege a radiodifusão até os dias de hoje. Dentro da lógica do capital, os interesses de mercado e a ausência de políticas de comunicação impedem, ao longo de décadas, a entrada de novos atores sociais e a oferta de conteúdos alternativos.

Diante desse contexto, entidades da sociedade civil organizada, representadas pelo FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), têm cobrado medidas do Estado para estabelecer medidas regulatórias, via mudanças legais, e democratizar os meios de comunicação.

As ações neste sentido se intensificaram com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, quando a proposta de um novo marco regulatório conseguiu alcançar maior dimensão no país, mediante iniciativas da sociedade civil voltadas para criar canais de interlocução com os poderes públicos.

Entende-se que o debate público recente sobre o assunto no caso brasileiro após a Confecom pode provocar modificações na legislação e avanços em termos de políticas democráticas para o setor da radiodifusão.

A discussão toma como referência a economia política da comunicação, área que abrange o estudo das relações sociais, em especial das relações de poder que constituem a produção, a distribuição e o consumo de recursos, incluindo os recursos da comunicação (MOSCO, 1999). Na definição,

A economia política da comunicação tem se desenvolvido em resposta a vários desafios sociais e intelectuais. A matriz incluiu o crescimento dos meios de comunicação como um negócio, particularmente na forma de corporação transnacional. Ela também tem englobado o crescimento do governo e debates sobre a necessidade de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação para corrigir as disparidades globais. Finalmente, a economia política se desenvolveu em parte para abordar a ascensão putativa da Sociedade da Informação (MOSCO, 2009, p. 81).

Essa preocupação com o interesse público perante os órgãos reguladores e políticos do Estado serve ao quadro brasileiro, no qual a temática da atualização do marco regulatório se ampliou na esfera da sociedade civil organizada, mas não avançou na agenda dos poderes Legislativo e Executivo.

ESTADO E REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

Com a preponderância do mercado sobre os sistemas social, cultural e político, um dos problemas enfrentados pelas nações tem sido a perda da autonomia do Estado para proteger os direitos dos cidadãos e regular os agentes e dinâmicas sociais e econômicas.

Segundo Jambeyro (2001), notadamente no final do século XX, esse cenário de domínio do livre mercado teve como consequência a substituição dos valores coletivos e públicos – tradicionalmente mediados pelo Estado – por valores individuais e empresariais.

Nessa perspectiva, o Estado deixou de regular diversas áreas da sociedade, cedendo lugar às forças do mercado. Com isso, surge a preocupação em resguardar os direitos dos cidadãos, uma vez que “[...] cabe aos Estados, nas sociedades contemporâneas, uma função de ordenação e de regulação das relações sociais e de composição de interesses individuais e sociais, frequentemente no âmbito do prosseguimento de políticas públicas” (GONÇALVES, 2003, p. 34).

Essa necessidade de proteção dos direitos dos cidadãos se verifica com o aprofundamento do processo de globalização, responsável por intensificar o recuo do Estado, inclusive nas políticas que tratam da comunicação. Assim:

Esta nova realidade revela a consequência mais visível da consolidação do processo de expansão do capitalismo na área das comunicações, hoje caracterizada pela conglomeração de empresas, globalização da produção, internacionalização e oligopolização do mercado, e cristalização da lógica capitalista nas relações entre os mídia e seus públicos. Isto pode não ser uma situação pretendida pela teoria liberal, no que se refere à economia de mercado e à democracia, mas sem dúvida é uma realidade concreta permitida por sua aplicação. Na medida em que se veja esta situação como não conducente ao exercício e ao aprofundamento da democracia, pode-se, portanto, concluir pela falha do mercado enquanto regulador da sociedade, e da democracia liberal enquanto sistema de gestão social, pelo menos no que se refere à área da comunicação de massa (JAMBEIRO, 2001, p. 31).

Para Jambeyro (2001), as políticas nacionais dos países estariam se originando no interior das estruturas nacionais e internacionais de mercado. Neste sentido,

Ao invés do Estado e grupos de interesse da sociedade civil nacional, são as companhias multinacionais e as organizações internacionais, aliadas ou não a grupos nacionais, que estão ocupando a posição de principais forças nos processos regulatórios. No ambiente regulador da indústria da TV, por exemplo, ao invés dos governos e grupos nacionais de pressão lutando para conciliar interesses econômicos, políticos e culturais, estaríamos vendo agora grandes e poderosas corporações transnacionais ditando as regras para os serviços de televisão (JAMBEIRO, 2001, p. 10).

A defesa da intervenção do Estado no setor das comunicações encontra base em uma ampla gama de autores da linha da economia política da comunicação,¹ para os quais a irrestrita liberdade de mercado no cenário de concentração midiática não garante o funcionamento adequado de mecanismos de participação e regulação.

Nessa perspectiva, a ação regulatória do Estado precisa zelar pelo equilíbrio entre o que deve ser público e o que pode ser privado, “inclusive deixando claro à população que as empresas de rádio e televisão não são proprietárias dos canais, apenas

¹ Originalmente, a economia política da comunicação tem se caracterizado por ser uma área de investigação com enfoque na concentração dos meios, na erosão da diversidade de conteúdos e do ponto de vista das classes sociais. De acordo com Mosco (2011), a área apresenta atualmente cinco tendências principais: a globalização da investigação na economia política da comunicação; a mudança de ênfase na investigação histórica; a busca de pontos de vista alternativos; a transição de ênfase dos meios tradicionais para os novos meios; e a expansão do ativismo político (tradução nossa).

concessionárias de um serviço público com prazo de validade estabelecido em contrato” (MORAES, 2009, p. 195).

Ao analisar a lógica das políticas de comunicação e o embate entre os atores na construção da legislação para o setor no Brasil, Bolaño (2010) define o modelo de audiovisual como nacionalista e concentrador, em que prevaleceu a preocupação em proteger os capitais instalados da concorrência externa, a limitação da manifestação das expressões locais e do desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo basicamente aos interesses políticos e econômicos que se articulam no seu interior.

Nas últimas décadas, com a chegada ao poder de governos de orientação progressista em países latino-americanos, entendeu-se que a comunicação possui um caráter estratégico, não apenas para a formação de consensos sociais, mas também para a soberania nacional, o desenvolvimento cultural, a integração regional e a cooperação internacional (MORAES, 2009).

Sob esse prisma, compreende-se a relevância da participação do poder público nos sistemas de informação e difusão cultural, por meio de ações direcionadas para a renovação de leis e marcos regulatórios das outorgas de rádio e televisão, no estímulo às produções regionais e independentes e no fortalecimento de canais públicos de comunicação.

Segundo Romão (2014), a democratização da ação do Estado também é um fenômeno que tem sido verificado com maior ênfase a partir do final da década de 1980, sendo a sociedade civil protagonista na abertura de espaços de debate e gestão de políticas.

Considerando que a radiodifusão é transmitida por meio de um recurso limitado – o espectro de frequências – a exploração privada desse bem público finito deve ter como fim os interesses da coletividade.

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NA ÁREA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Criado pela Lei nº 4.117 de 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) compreende a primeira sistematização regulatória da radiodifusão no Brasil. Surgida em uma época em que a televisão em cores ainda não era uma realidade, a legislação resiste há mais de cinco décadas.

Mesmo com o processo de convergência tecnológica, responsável por trazer uma série de transformações e atualizações regulatórias na área das telecomunicações na década de 1990, o texto do código referente à radiodifusão ainda permanece como principal instrumento regulador para o setor na atualidade.

Com a Constituição Federal de 1988, cinco artigos foram dedicados à comunicação no capítulo V, complementando o CBT (BRASIL, 2010). O artigo 220 prevê que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. Apesar de ganhar espaço no texto constitucional, a norma não encontra base na realidade brasileira, cujo cenário é marcado pela concentração das emissoras comerciais. Segundo Moraes (2011), as últimas décadas acentuaram o traço histórico de concentração de expressiva parcela da produção e da difusão de dados, sons e imagens nas mãos de um reduzido número de megagrupos.

No artigo 221, a Constituição destaca que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem ter como princípios as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à

produção independente; a regionalização e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Tais dispositivos necessitam de regulamentação legislativa. Em relação ao tema, um projeto de lei da deputada federal Jandira Feghali, que pretende regulamentar a Constituição Federal no artigo a respeito da regionalização da programação de rádio e televisão, voltou a tramitar no Congresso após 23 anos.²

A proposta estabelece os percentuais de regionalização da produção cultural, artística e jornalística das emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens. O texto limita a veiculação de programas de conteúdo religioso a 20% das cotas de veiculação obrigatória; destina 5% do Fundo Nacional de Cultura para as emissoras de rádio e TV comunitárias e prevê a cota de 40% da programação diária para a produção independente local.

A Carta Magna também destaca, no artigo 223, que compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

A observação do mencionado dispositivo revela a necessidade de se discutir os conceitos e as formas de funcionamento dos três sistemas, considerando a supremacia do sistema comercial no Brasil.

O mesmo artigo prevê que a não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. O ato de outorga ou renovação somente terá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional e o cancelamento da concessão ou permissão; antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

O artigo 224 previu a criação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional, o que ocorreu tardiamente e sem a representatividade social esperada pelas organizações empenhadas na democratização da comunicação. Nesse aspecto, o Conselho, que deveria ter o papel de servir de espaço para a participação social na elaboração das políticas para o setor, não teve o caráter público esperado.

A CONFECOM E O DEBATE SOBRE O MARCO REGULATÓRIO PARA O SETOR

A 1ª Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009 no Brasil, foi finalizada com a aprovação de 633 resoluções apresentadas com o objetivo de desenvolver as políticas de comunicação e, desse modo, atualizar a legislação existente para a área. Sob o ponto de vista da mobilização das entidades da sociedade civil, a conferência representou a inserção do tema, até então ofuscado pela grande mídia, em um debate público.

Ainda que o evento tenha sido tratado como “não assunto” pelos monopólios midiáticos, a conferência serviu como espaço inédito de diálogo entre a sociedade

² A proposição foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 2003 e aguardou tramitação no Senado por mais de 11 anos. Depois, com o final da legislatura, foi arquivado e agora reapresentado pela mesma autora. A íntegra do projeto está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71045A988675CFE6DoD84F32B85DBC69.proposicoesWeb2?codteor=1330647&filename=PL+1441/2015>.

civil, os radiodifusores e o Estado. Entre as propostas aprovadas na Confecom, estão a regulamentação dos artigos da Constituição Federal, a proibição de concessões públicas de radiodifusão sonora e de sons e imagens a políticos, a realização de consultas e audiências públicas nos procedimentos de renovação das concessões, o combate à concentração da mídia e a constituição de um Conselho de Comunicação Social com poderes deliberativos.

Para Brittos, Rocha e Nazário (2010), o que foi discutido na conferência não necessariamente vai se tornar lei, mas pode servir de base para mudanças estruturais. Os autores também ressaltam que a materialização do documento final da conferência em políticas públicas é incerta.

Cabral Filho e Costa (2013) entendem a Confecom como resultado de um novo estágio de elaboração de políticas para o setor, na medida em que fortaleceu o movimento social pela democratização da mídia. A junção do Estado, mercado e sociedade civil, com a grande participação dos movimentos sociais, ampliou a diversidade de vozes e opiniões, aumentando a força do movimento em si e da quantidade de pessoas fazendo da luta pela democratização sua bandeira em distintas regiões e localidades do país.

Após a 1ª Conferência Nacional de Comunicação, no entanto, constata-se a inércia da esfera governamental em executar as diretrizes aprovadas para um novo marco regulatório, que pode ser definido como um conjunto de leis, decretos e normas que organizam determinado setor– nesse caso, a comunicação.³

Diante do quadro brasileiro atual de fragmentação de leis, a aprovação de um novo marco regulatório para o setor desponta como uma necessidade diante do processo de convergência tecnológica. Além da sistematização dessas leis, a previsão de diversidade de conteúdos, a pluralidade de ideias e a proibição de formação de monopólios da mídia abririam perspectivas para uma efetiva democratização da comunicação no país.

Em que pesem as dificuldades para o assunto alcançar a sociedade, a discussão promovida pelos agentes da sociedade civil no caso brasileiro contribui para o processo de construção democrática na América Latina, e o tema deixa de estar restrito ao ambiente acadêmico, adquirindo força também na internet, por meio de sites das organizações e redes sociais, como o Facebook e o Twitter.

A mobilização recente fomenta a necessidade de mudanças regulatórias que priorizem uma legislação mais atenta ao interesse público e possibilite a articulação de uma sociedade crítica em relação às questões da comunicação.

Transformar as resoluções da Confecom em medidas concretas não é tarefa simples, tendo em vista os interesses econômicos da radiodifusão comercial e o quadro histórico de limitadas instâncias de participação social na formulação de políticas para o setor.

Mesmo assim, o evento pode ser balizado como o momento em que a proposta de um novo marco regulatório efetivamente entra na agenda das discussões. Para Liedtke e Aguiar (2013), a Confecom representa uma conquista política oriunda das

³ Em geral, o marco regulatório estrutura-se a partir de uma lei principal, e está articulado com as políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo. No Brasil, a lei principal que incide sobre rádio e televisão é o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962.

lutas pela cidadania e pela democratização dos meios de comunicação de massa no Brasil por parte das entidades populares. Em outros termos,

A experiência em torno da 1ª Confecom demonstra o importante papel político da sociedade civil em prol da democratização da comunicação, unindo esforços para externar suas demandas em torno de um novo marco regulatório para a mídia brasileira debatidas no âmbito da conferência, cujas expectativas recaem, agora, sobre o Congresso Nacional, a quem cabe analisar os diversos projetos de lei em tramitação encaminhados pelo Executivo (LIEDTKE; AGUIAR, 2013, p. 79).

Ao envolver a participação conjunta do Estado, sociedade civil e mercado, a conferência sinalizou a possibilidade de avanços nas políticas de comunicação no país. O próprio documento com o caderno de propostas sintetiza essa expectativa, ao mencionar os objetivos da conferência e suas consequências para os anos seguintes:

A 1ª Confecom buscou fundamentar e atualizar os debates relacionados à Comunicação no país, de modo a fornecer subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas para o setor nos próximos anos, mesmo a Conferência não tendo caráter deliberativo. Por isso, é fundamental recuperar o processo de diálogos e negociações por meio do qual a Conferência se tornou possível, visando documentar esse debate democrático (CONFECOM, 2010, p. 13).

Na análise do quadro das políticas de comunicação e regulação no contexto pós-Confecom, Bolaño (2010, p. 102) sintetiza que “[...] é inegável no país o avanço na organização de uma esfera pública mais ampla que discute os problemas da comunicação, mas ainda falta traduzir esse avanço em conquistas concretas, materializadas na legislação”.

Após a Confecom, iniciativas do movimento social ocupado com a temática da democratização da comunicação evidenciaram a proeminência desse segmento em buscar canais de diálogo com os poderes de Estado, no sentido de cobrar mudanças legislativas e regulatórias para o campo da radiodifusão.

Um dos primeiros movimentos nessa direção foi a realização do seminário “Marco regulatório – propostas para uma comunicação democrática”, por iniciativa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. O evento, realizado no Rio de Janeiro em 2011, baseou-se nas sistematizações aprovadas e reunidas em documento final da Confecom e teve como meta reunir as sugestões da sociedade, com contribuições para a consolidação de uma plataforma para o novo marco regulatório na área. De acordo com o documento:

O novo marco regulatório deve garantir o direito à comunicação e a liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público (FNDC, 2011).

A primeira versão da proposta foi posta em consulta pública e obteve mais de 200 contribuições dos internautas, as quais foram analisadas e reunidas no documento

final. O seminário serviu de base para o lançamento da plataforma com os 20 pontos eleitos prioritários para democratizar as comunicações no país,⁴ no intuito de o tema ser incluído na agenda política.

Uma das diretrizes para o novo marco regulatório das comunicações aborda a participação social que, segundo o documento, deve ser garantida em todas as instâncias e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de comunicação, sendo assegurada a representação ampla em instâncias de consulta dos órgãos reguladores ou com papéis afins e a realização de audiências e consultas públicas para a tomada de decisões.

No início de 2012, de acordo com o FNDC, o ministro das Comunicações Paulo Bernardo anunciou que colocaria em consulta pública o tema da regulação das comunicações, o que não ocorreu efetivamente.

A demora do governo em viabilizar a consulta pública acerca do assunto aumentou o descontentamento das organizações da sociedade civil. Dessa forma, em agosto de 2012, na ocasião dos 50 anos de vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações, o fórum lançou a campanha nacional “Para expressar a liberdade – uma nova lei para um novo tempo”, cuja proposta era intensificar o diálogo da sociedade civil com a esfera governamental em defesa de uma nova regulação para a área.

A redefinição de marcos regulatórios, como é proposta, é defendida pelos autores da economia política da comunicação, dado que representa a ação do Estado sobre o sistema de radiodifusão em defesa da democratização.

Estabelecer marcos regulatórios democráticos significa dotar os países de mecanismos legais para frear a concentração monopólica e a mercantilização, bem como atualizar normas para a concessão e a fiscalização das outorgas de rádio e televisão. A revisão da legislação pode favorecer também a produção nacional, regional, comunitária e educativa, com estabelecimento de cotas obrigatórias para exibição nas redes abertas e reserva de mercado para filmes nacionais nas salas de cinema, entre outros pontos (MORAES, 2009, p. 141).

O tema também é reconhecido no direito internacional. Por consequência, compreende-se que a construção de um “[...] sólido marco regulatório envolve tanto o estabelecimento, por lei, de políticas públicas com fortes objetivos e regras quanto à criação de uma autoridade reguladora independente que zelará pelo cumprimento da legislação [...]” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12).

Assim, entende-se que a participação do Estado na garantia de marcos legais que impeçam práticas monopólicas contribui para o aprofundamento da democracia. Segundo Moraes (2009), as disposições regulatórias devem envolver três instâncias principais: o Estado, a sociedade civil e o setor privado, cabendo ao primeiro – ator estatal – garantir o equilíbrio em termos de acesso, participação e representatividade aos setores envolvidos.

⁴ O texto consolidado após a consulta pública está disponível em: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>>.

A análise do panorama brasileiro revela a dificuldade em estabelecer um debate público sobre as comunicações, tendo em vista a centralidade histórica da indústria da comunicação em poucos grupos familiares. Entrementes, alternativas democráticas surgem com a proeminência de atores da sociedade civil, que conseguiram a realização da Confecom e agora reivindicam as mudanças no modelo via novo marco regulatório.

O PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA

Diante do texto do capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal, cuja configuração não se verifica na sociedade (BRITTOS; ROCHA; NAZÁRIO, 2010) e da necessidade de atualização do Código Brasileiro de Telecomunicações, a sociedade civil organizada, por meio do FNDC, tem desenvolvido ações para cobrar do Estado um novo marco legal para a área.

Esse movimento se ampliou após a aprovação das 633 diretrizes da Confecom. A aglutinação dos atores sociais desencadeou o lançamento, em 1º de maio de 2013, do projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica, o chamado Projeto de Lei da Mídia Democrática. A proposta compreende um instrumento político de pressão sobre os atores estatais, que se propõe a levar ao Congresso Nacional uma lei que modifique a arquitetura institucional do sistema midiático brasileiro (PROJETO..., 2013).

A proposta da sociedade civil para regulamentar a comunicação e garantir a organização de uma esfera de deliberação com participação social necessita de 1,5 milhão de assinaturas dos cidadãos para iniciar a tramitação no Poder Legislativo.

O Projeto de Lei da Mídia Democrática traz 33 artigos, regulamentando os artigos da Constituição Federal que tratam da Comunicação Social. Além de caracterizar os serviços de comunicação social eletrônica, o projeto define regras mais transparentes para o processo de renovação das outorgas de rádio e televisão e garante mecanismos para impedir a concentração nos meios de comunicação.

Outro ponto do projeto para o marco regulatório é a reserva de pelo menos 33% dos canais ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário.

A matéria de iniciativa popular prevê ainda a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação. Pelo texto do projeto, esse órgão regulador independente, mantido pelo Poder Executivo, seria responsável por acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor.

O grande desafio atual do movimento pelo novo marco regulatório seria conseguir ampliar a mobilização social para que o projeto consiga as adesões necessárias e tramite no Congresso Nacional. Sobre esse processo de interlocução da sociedade civil,

Em alguns momentos, o Estado cede às pressões dos movimentos sociais, formulando leis conjunturais que alteram a regulamentação dos meios, em determinados períodos de interlocução com a sociedade civil. Mas tais situações constituem casos de exceção, não representando uma política democrática de comunicação. No Brasil, tivemos algumas experiências, como já referimos, com a lei de TV a cabo, e, mais recentemente, com a implantação do Conselho Nacional de Comunicação, que permite a

manifestação de alguns setores representativos na formulação de políticas de comunicação (LIEDTKE, 2003, p. 46).

Historicamente, as conquistas do movimento social pela democratização da comunicação foram pontuais, o que reflete a dificuldade em levar adiante a proposta de um novo marco regulatório para o setor.

Depois da Confecom, uma das ações do Poder Legislativo foi a criação, em abril de 2011, da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (Frentecom).⁵

Criada por iniciativa de membros da Câmara dos Deputados em parceria com entidades da sociedade civil, a ideia é articular as demandas sociais, buscando promover, acompanhar e defender as iniciativas que ampliem o exercício do direito humano à liberdade de expressão e do direito à comunicação.

Sob a coordenação da deputada federal Luiza Erundina (então no PSB e hoje no PSOL), a Frente tem promovido audiências públicas sobre o tema da comunicação e seminários de caráter nacional e internacional.

A Frentecom surgiu no mesmo ano considerado central para setores da sociedade civil, uma vez que o Ministério das Comunicações havia anunciado que pretendia colocar em discussão e encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de regulamentação da mídia.

A Frentecom destaca que, enquanto houver dificuldades ou impedimentos econômicos, culturais, sociais, técnicos e políticos para o exercício desse direito, é dever dos Poderes Executivo e Legislativo desenvolver ações no sentido de garantir que o maior número de cidadãos possa produzir, disseminar e acessar informações e cultura (FRENTE, 2012).

No tocante aos objetivos da Frentecom, os principais são a defesa de propostas aprovadas na 1ª Confecom, como a garantia e a regulamentação dos artigos que tratam do capítulo da Comunicação Social na Constituição; a defesa da ampliação da participação popular no acompanhamento e regulação do sistema de comunicações; a transparência nas regras e procedimentos democráticos de outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações de rádio e TV; e o fortalecimento do sistema público de comunicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democratização da comunicação pode ser entendida como um processo em que indivíduos e organizações da sociedade mobilizam-se com o objetivo de ampliar o número de atores envolvidos na produção, difusão e circulação de informações.

Pode-se dizer que este mesmo ideal democrático de participação social, iniciado na década de 1980 com a publicação do Relatório MacBride, está presente nas discussões recentes no Brasil sobre a necessidade de um novo marco regulatório da comunicação, movimento que ganhou força com a Confecom, em 2009.

⁵ Mais informações disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/COMUNICACAO/195792-FRENTE-PARLAMENTAR-PELA-LIBERDADE-DE-EXPRESSAO-SERA-LANCADA-AS-14-HORAS.html>>.

A manutenção de um sistema comercial de mídia concentrado no segmento de TV aberta e a ausência de modificações na legislação que rege o setor são aspectos que entravam avanços no campo das políticas de comunicação no país.

Adicionalmente, a dificuldade dos Poderes Legislativo e Executivo em dar andamento e aprovar as proposições decorrentes da Confecom completa o quadro de permanência de um modelo regulatório antigo no país.

A questão central do debate está na possibilidade de efetivamente promover transformações no sistema de comunicação diante da concentração da mídia. Como constatação parcial, verifica-se que as políticas para o setor não caminharam na agenda do Estado no período, mas avançaram nas ações da sociedade civil organizada, representada pelo FNDC, que tem conseguido manter o tema em debate ao buscar canais de interlocução com o Estado e os radiodifusores.

A verificação da proeminência da sociedade civil nas questões da comunicação assume relevância no país, uma vez que a proposta de um novo marco regulatório para o setor envolve não apenas a abertura de instâncias de participação em um serviço de natureza pública, que é a radiodifusão, mas também a garantia do acesso a produções alternativas que não sejam monopolizadas pela indústria da comunicação.

Artigo recebido em 29/01/2016 e aprovado em 26/04/2016.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, C. R. S. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007. (Questões Fundamentais da Comunicação).

_____. *Mercado brasileiro de televisão*. 2. ed. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: Educ, 2004.

_____. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v.4, n. 4, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/414/671>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2010.

BRITTOS, V. C.; ROCHA, B. L.; NAZÁRIO, P. M. Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 45-54, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/646/1294>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

BUSTAMANTE, E. Políticas de comunicación: un reto actual. In: MORAGAS, M. (Ed.). *Sociología de la comunicación de masas: nuevos problemas y transformación tecnológica*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1986. p.125-143.

CABRAL FILHO, A.; COSTA, P. S. A construção recente das políticas de comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, 18., 2013, Bauru. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2013. p. 840-841.

CONFECOM. *Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2010.

FNDC. *Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações no Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://fndc.org.br/noticias/plataforma-para-um-novo-marco-regulatorio-das-comunicacoes-no-brasil-736321/>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

FRENTE parlamentar pela liberdade de expressão será lançada às 14 horas. *Câmara Notícias*, 19 abr. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/195792-FRENTE-PARLAMENTAR-PELA-LIBERDADE-DE-EXPRESSAO-SERA-LANCADA-AS-14-HORAS.html>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

GONÇALVES, M. E. Direitos e regulação pública na sociedade da informação. In: _____. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra: Almedina, 2003.

JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 13, n. 24, p. 85-104, 2008.

_____. *A TV no Brasil no século XX*. Bahia: Edufba, 2001.

LIEDTKE, P. F. Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. *Revista em tese*, Florianópolis, v.1, n.1, p.39-69, ago.-dez. 2003.

LIEDTKE, P.; AGUIAR, I. Políticas públicas de comunicação no Governo Lula (2003-2010): avanços e retrocessos rumo à democratização do setor. In: BRITTES, J. (Org.). *Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil*. Santa Maria: Facos, UFSM; São Paulo: Intercom, 2013. p. 65-84.

MENDEL, T; SALOMON, E. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. *Série Debates CI*, Brasília: Unesco, n. 7, fev. 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

MORAES, D. *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

_____. *Vozes abertas da América Latina: Estado políticas públicas e democratização da comunicação*. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.

MOSCO, V. Economia política da comunicação: uma perspectiva laboral. *Revista Comunicação e Sociedade 1 – Cadernos do Noroeste*, Braga, v. 12, n.1-2, 1999.

_____. *The political economy of communication*. Londres: Sage, 2009.

_____. *La economía política de la comunicación: una tradición viva*. In: ALBORNOZ, L. (Comp.). *Poder, médios, cultura: uma mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós, 2011. p. 61-90.

PROJETO de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica. 2013. Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivosnocms/plip_versao_final.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ROMÃO, W. M. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o Orçamento Participativo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O. P.; ROMÃO, W. M. (Org.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 219-264.