

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

GERMANO RAMA MOLARDI

**A LUTA PELA INSTALAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA A INTERLOCUÇÃO
ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NO SETOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
A ONTOGÊNESE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

PORTO ALEGRE
2024

GERMANO RAMA MOLARDI

**A LUTA PELA INSTALAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA A INTERLOCUÇÃO
ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NO SETOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
A ONTOGÊNESE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Camila Penna de Castro

PORTO ALEGRE
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões Mendes

VICE-REITORA

Patrícia Pranke

DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Hélio Ricardo do Couto Alves

VICE-DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Alex Niche Teixeira

DIRETORA DO INSTITUTO DE LETRAS

Carmem Luci da Costa Silva

VICE-DIRETORA DO INSTITUTO DE LETRAS

Márcia Montenegro Velho

CHEFE DA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS

Aline da Silva Argenta

CIP – Catalogação na Publicação

Molardi, Germano Rama
A LUTA PELA INSTALAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA A
INTERLOCUÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NO
SETOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL: A ONTOGÊNESE DO CONSELHO
DE COMUNICAÇÃO SOCIAL / Germano Rama Molardi. -- 2024.
123 f.
Orientadora: Camila Penna de Castro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Conselho de Comunicação Social. 2. Autocracia
burguesa. 3. Ditadura empresarial-militar. 4. "Nova
República". I. de Castro, Camila Penna, orient. II.
Titulo.

GERMANO RAMA MOLARDI

**A LUTA PELA INSTALAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA A INTERLOCUÇÃO
ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NO SETOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL:
A ONTOGÊNESE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2022

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Camila Penna de Castro (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profª Drª Cinara Lerrer Rosenfield
Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profº Drº Marcelo Kunrath Silva
Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profº Drº Rafael Grohmann
Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)

*À Letícia, minha razão a mais
para ser anticapitalista.*

*A Paulo e Valeska,
a quem retribuo cada letra conjugada
nas páginas que seguem.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, pela oportunidade de desenvolver nesse ambiente uma parte importante da minha carreira acadêmica. Ademais, agradeço ao PPGS-UFRGS pelos fundamentais aprendizados que tive, os quais vou levar à minha práxis enquanto docente de nível superior, quando assim o for.

Os anos de envolvimento com a presente dissertação tiveram participação significativa da minha companheira de vida e luta, Letícia de Mello Padoin, que contribuiu com leituras, revisões, debates e reflexões em torno da temática que aqui é desenvolvida. Agradeço a ela por tudo isso e muito mais que ela faz por mim e comigo nas demais instâncias de nossa vida juntos.

Aos meus pais, Paulo e Valeska, que subsidiaram e subsidiam parte significativa da minha vida nesse processo, enquanto eu realizava a dissertação – entendendo a educação como meu lugar no mundo, entendimento com o qual eu concordo. Não estaria aqui não fosse a consistente educação que me proporcionaram.

Agradeço também a Ailson e Stela, que me adotaram no ano de 2020 em Santa Maria, como fazem já há muitos anos, mas em especial durante o período da pandemia de COVID-19, proporcionando-me um espaço acolhedor para viver essa “ferida social” que enfrentamos.

À amiga e camarada Camila Stefanello, fundamentalmente por ter lido a dissertação no decorrer do processo de sua realização, trazendo críticas, elogios e dúvidas que qualificaram o texto e as explicações das categorias nele articuladas. E pelos aprendizados de vida que compartilhamos, sempre e da mesma forma.

Ao amigo Allam, único em suas análises críticas que fez do meu trabalho enquanto eu o produzia. Deu-me, a partir de uma troca de ideias, a síntese da minha dissertação a ser apresentada na introdução.

Às e aos colegas do mestrado da turma de 2019, com quem debati, equivoquei-me e que foram cruciais, indireta e diretamente, para o amadurecimento da minha abordagem. Também agradeço porque me deram acesso, em certa medida, a outras interpretações de boa parte da sociologia não marxista, e em grande medida eurocêntrica, que o currículo de nosso Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS dispõe.

Ao movimento comunista internacional e sua teoria revolucionária, que me ensinou a ser rigoroso com a verdade.

“Não será simples coincidência, mas ao que parece útil, embora talvez inconsciente índice da situação, que uma das inovações terminológicas introduzidas pela pedagogia do dominador no ensino do país colonizado e higrófilo seja a criação do “mestrado”, estágio de formação profissional estranho às nossas tradições, importação típica da área imperialista, acolhida com entusiasmo pelos pedagogos indígenas em razão das despercebidas mas poderosas associações com o verbo “amestrar”, em seu sentido circense”.

Álvaro Vieira Pinto

RESUMO

Na presente dissertação, com auxílio de análise documental e revisão bibliográfica, tem-se como objeto a história do Conselho de Comunicação Social (CCS), desde as primeiras menções feitas a esse órgão auxiliar do Poder Legislativo, ainda na oportunidade da Comissão Afonso Arinos, que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1986, até o momento da instalação de sua primeira gestão, em 2002. Para realizar uma aproximação sociológica com essa história, apresentam-se alguns pontos de partida: 1) a Ditadura empresarial-militar e seu papel no desenvolvimento de nossa moderna indústria cultural, que tinha a censura e a repressão a opositoristas como *outro lado da moeda*; daí decorrente 2) uma correlação de forças desfavorável às entidades representativas de trabalhadores, seja na ANC, na CF/88, e nas décadas posteriores. Entre a instalação da primeira gestão do CCS e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quatorze anos se passaram sem que a tinta que imprime o Artigo 224 do Capítulo V – da Comunicação Social, do Título VIII da Carta Magna, que afirma que “o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social”, tenha *saído do papel*. Entre 1988 e 1991 passaram-se apenas três anos, até que tenha sido firmado um acordo acerca da instalação do CCS, o qual acabou frustrado. O estabelecimento de melhores delimitações acerca de sua função junto ao Congresso, expresso em 1991, na sua regulamentação, não significou a imediata definição de uma composição que, acordada pelos parlamentares (deputados federais e senadores), tivesse posse imediata. Demoraram mais onze anos desde aquele período até o início dos primeiros trabalhos, e a inexistência do CCS foi a ausência de um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado nos assuntos da comunicação social atinentes à República. O CCS teria promovido críticas, apontamentos, reflexões, estudos, debates, audiências, oitivas, propostas, em torno de diversos assuntos que acometeram a economia política da comunicação nesse período. Alguns exemplos: fim da Política Nacional de Informática; a digitalização das redações e os impactos desse processo no trabalho de comunicólogas/os; a privatização das telecomunicações e a sua contemporaneidade monopólica; o desenvolvimento do sinal digital e as implicações e custos para os grupos privados que tiveram de realizar a transição para a “convergência” na indústria cultural brasileira. Entretanto, o CCS não foi instalado, e todos esses processos acima descritos ocorreram e deixaram os principais proprietários privados de redes de comunicação endividados. Para sanar a dívida, em 2002, entidades empresariais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) negociaram com as organizações de trabalhadores, como a Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ), um artigo pelo outro: em troca da instalação do CCS, a permissão para abertura do capital de radiodifusão à exploração de empresas estrangeiras. Assim fechou-se a pré-história do CCS. Sem que seus anos de existência tenham sido regulares, o órgão existiu um terço do que poderia ter existido, e quando o fez, foi para legitimar a reprodução do padrão autocrático-burguês, mesmo nos tempos da “Nova República”, no setor da comunicação social.

Palavras-chave: Conselho de Comunicação Social. Autocracia burguesa. Ditadura empresarial-militar. “Nova República”.

ABSTRACT

The present study, conducted through documentary analysis and a bibliographical review, focuses on the history of the Social Communication Council (CCS), from its first mentions as an auxiliary body of the Brazilian Legislative Branch, during the Afonso Arinos Commission, which preceded the National Constituent Assembly (NCA) in 1986, to the installation of its first administration in 2002. In order to take a sociological approach to this history, a few starting points are presented: 1) the corporate-military dictatorship and its role in the development of our modern cultural industry, which had censorship and repression of oppositionists as the *other side of the coin*; and 2) a correlation of forces that was unfavorable to workers' representative bodies, whether in the NCA, the Federal Constitution, or in subsequent decades. From the installation of the first CCS board to the promulgation of the 1988 Federal Constitution (CF/88), fourteen years passed before Article 224 of Chapter V – Social Communication, of Title VIII of the Constitution, which states that “the National Congress will institute, as an auxiliary body, the Social Communication Council”, was *put into effect*. Between 1988 and 1991, only three years passed before an agreement was reached to set up the CCS, which was ultimately thwarted. The establishment of better definitions of its role in Congress, expressed in 1991 in its regulations, did not mean the immediate creation of a composition that, agreed upon by parliamentarians (federal deputies and senators), would take office immediately. It took another eleven years from then until the first activities took place, and the absence of the CCS represented a lack of a space for dialogue between civil society and the state on social communication issues concerning the Republic. The CCS would have promoted critical reviews, notes, reflections, studies, debates, hearings, conferences, and proposals on the different issues that affected the political economy of communication during that period. These include: the end of the National Information Technology Policy; the digitalization of newsrooms and the impacts of this process on the work of journalists; the privatization of telecommunications and its monopolistic contemporaneity; the development of the digital signal and its implications and costs for the private groups that had to transition into “convergence” in the Brazilian cultural industry. However, the CCS was not established, and the processes described above all took place and left the main private owners of communication networks in debt. In order to settle the debt, in 2002, business entities such as the Brazilian Association of Radio and Television Broadcasters (Abert) negotiated with workers' organizations, such as the National Federation of Journalists (FENAJ), one article for another: in exchange for the installation of the CCS, the permission to open up the broadcasting capital to exploitation by foreign companies. That was the conclusion of the CCS's prehistory. Since its years of existence were irregular, the body existed for one third of the time it could have, and when it did exist, it served to legitimize the reproduction of the autocratic-bourgeois system, even in the times of the “New Republic”, in the communications sector.

Keywords: Social Communication Council. Bourgeois autocracy. Corporate-military dictatorship. “New Republic”.

LISTA DE SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABRATEL	Associação Brasileira de Rádio e Televisão
ABTA	Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANER	Associação Nacional de Editoras de Revistas
BNDE(S)	Banco Nacional de Desenvolvimento
CCS	Conselho de Comunicação Social
CGI	Comitê Gestor da Internet
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CNC	Conselho Nacional de Comunicação
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIGIBRÁS	Empresa Digital Brasileira S.A.
DOI-CODI	Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
EMBRAFILME	Empresa Brasileira de Filmes
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EPTIC	Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura
FA	Forças Armadas
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FCC	<i>Federal Communication Commission</i>
FENATTEL	Federação Brasileira de Trabalhadores em Telecomunicações
FITERT	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão
FNA	Federação Nacional de Arquitetos
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FNE	Federação Nacional de Engenheiros
FNPD	Frente Nacional pela Democratização da Comunicação
FrenteCOM	Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular
Intercom	Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
LSN	Lei de Segurança Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC	<i>Personal Computer</i>
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Socialdemocrata
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RBS	Rede Brasil Sul
SET	Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
TICS	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNE	União Nacional dos Estudantes

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.2 PROBLEMA E HIPÓTESE DA PESQUISA	17
1.3 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.3.1 Objetivo geral.....	18
1.3.2 Objetivos específicos.....	18
1.4 MÉTODO E INSTRUMENTAIS METODOLÓGICOS	18
2 ONTOGÊNESE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	22
2.1 INDÚSTRIA CULTURAL E A DITADURA EMPRESARIAL MILITAR.....	22
2.2 A TRANSIÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA PARA A “NOVA REPÚBLICA” ..	32
2.2.1 A comunicação social no relatório da Comissão Afonso Arinos	37
3 DO CNC AO CCS NOS TRABALHOS DA CONSTITUINTE.....	43
3.1 O CENÁRIO DA RADIODIFUSÃO E O PERFIL DA ANC.....	44
3.1.1 O cenário da radiodifusão e dos agentes interessados no contexto da ANC.....	44
3.1.2 Das disputas em torno do método de realização da ANC e o perfil constituinte.....	49
3.2 DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM CONSELHO NACIONAL DE COMUNICAÇÃO À PREVISÃO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	53
3.2.1 O CNC na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação	59
3.2.1.1 As emendas ao relatório de Cristina Tavares na Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.....	67
3.2.2 O CNC na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	73
3.2.3 Do CNC ao CCS: do Projeto à Promulgação da Constituição Federal de 1988.....	81
4 OS QUATORZE ANOS DE LUTA PARA A INSTALAÇÃO DO CCS	87
4.1 A REGULAMENTAÇÃO DO CCS: APROVAÇÃO DA LEI Nº 8.389/91	88
4.2 A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO BRASILEIRA PÓS-CF/88: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, DIGITALIZAÇÃO, CONVERGÊNCIA	91
4.2.1 Digitalização e convergência multimídia: por que era importante migrar?.....	95
4.2.2 O desenvolvimento da indústria cultural brasileira no contexto da convergência ..	98
4.2.2.1 A transição para o digital e seus custos: um complexo de complexos	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

O objeto dessa dissertação é o processo histórico que culminou, em 2002, na instalação do Conselho de Comunicação Social (CCS), órgão auxiliar do Poder Legislativo, instância à qual destina estudos, pareceres, recomendações para os assuntos da comunicação social. O período a ser analisado vai desse ano até o início da transição “*lenta, gradual e segura*”, ainda na primeira metade da década de 1970, com ênfase para o período em que foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que redundou na promulgação de nossa Constituição Federal (CF/88), em 1988. Nesse período, diversas disputas de interesses econômico-políticos a cravejaram, dando-lhe sua forma e conteúdo. Entende-se que é necessário, por isso, fazer-se um breve recuo histórico a fim de se investigar em que condições os seus principais agentes chegaram a esse processo, uma vez que se mudaria a forma política do país para sucedermos de um regime de Ditadura fechada para um Estado no qual os setores da sociedade civil não empresarial poderiam inserir-se no sentido de apresentar e realizar suas demandas, disputa que construiu o que ficou convencionado historicamente como “Nova República” (Fernandes, 2007; Fernandes, 2010). A depender dos espaços abertos pela ANC, tanto os setores empresariais quanto os de trabalhadoras e trabalhadores poderiam envolver-se nas tomadas de decisão. Mas em que condições de fazer a disputa chegariam as partes interessadas?

A começar pela incidência direta no processo, como será visto, esse poder não foi disposto igualmente às distintas classes e suas frações (Marini, 1988). Como veremos, a ANC foi alvo de disputas, mesmo nas questões metodológicas. A definição política sobre como compô-la tendeu para alternativa de ela ser formada pelos congressistas dotados de poderes constituintes, que venceu a proposta que propunha uma ANC exclusiva, com eleição ampla de novos constituintes, de maior participação popular. Contudo, é preciso chegar a termos do porquê nem mesmo para essa decisão conseguiu-se, por parte dos setores organizados do mundo do trabalho, uma condição mais favorável de disputa. Por essa razão, investiga-se o papel do regime econômico-político anterior e sua interlocução com as distintas classes e frações, uma vez que nem todas elas foram impedidas de acessar o Estado nos anos de Ditadura empresarial-militar, entre 1964 e 1985 – condições que mudaram a partir do início *da transição democrática*. Como será possível compreender, ao mesmo tempo em que as Forças Armadas (FA) exerceram a censura, a repressão a greves, a proibição do sindicalismo, a tortura e o desaparecimento de cadáveres (Arns, 2011), também promoveram modificações significativas em diversos setores da economia política do Brasil e, para tal, precisaram estabelecer mediações. Fizeram-no com os setores e frações dominantes, nacional e internacionalmente,

assim como o fizeram em menor e controlada medida com frações do proletariado (Ianni, 2019; Ortiz, 1988).

Primeiramente, portanto, apresentar-se-á uma discussão acerca de como as FA agiram, enquanto estiveram no governo, quanto à “modernização” de nossa indústria cultural, com que agentes de interesses dialogou, como tratou das manifestações culturais oriundas das camadas divergentes à manutenção do regime e como fomentou, ela própria, essa modernização (Ortiz, 1988). O objetivo dessa discussão é demonstrar as condições desiguais em que chegaram os setores interessados na disputa em torno de como seria constituído, idealmente, o setor da comunicação social nos anos da “Nova República”. Quanto a esse processo, caberá destacar o consistente *lobby* realizado pelas principais empresas de comunicação no Brasil, por meio de suas entidades representativas, para: 1) frear o ímpeto democratizante por parte dos setores da sociedade civil não empresarial, que se mobilizaram em decorrência das modificações possíveis no setor; 2) garantir a manutenção do atendimento de seus próprios interesses (Motta, 2019).

Em seguida, enfatiza-se a disputa em torno da criação do que, promulgada a CF/88, viria a ser o Capítulo 5 – Título VIII, relativo à Comunicação Social, sintetizou-se em um conjunto de artigos (220 a 224). Por meio desses artigos se proibiu a censura prévia, o que ocorreu nos anos de Ditadura empresarial-militar, se regulamentou o direcionamento de bens culturais e jornalísticos conforme suas respectivas naturezas e públicos-alvo, e se estabeleceu limites à propaganda de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente (como o tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias). O inciso quinto do Artigo 220 previu ainda a proibição ao exercício de monopólio e oligopólio dos meios de comunicação e liberou veículos impressos da necessidade de licença, como jornais e revistas. Já o Artigo 221 previu que a programação de emissoras de rádio e televisão deveria dar “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, garantir a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação” e a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”, além de respeitar “valores éticos e sociais da pessoa e da família” (Brasil, 1988).

Por sua vez, o Artigo 222 previa o seguinte:

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.

§ 1 É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

§ 2 A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social (Brasil, 1988).

O Artigo 223 colocou sob os auspícios do Poder Executivo a outorga, renovação, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão, desde que observados o tempo de dez anos para rádio e quinze para televisão, a complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão, e a aprovação, pelo Congresso Nacional, da concessão e autorização de outorgas¹. Por fim, a CF/88 previu o Artigo 224, no qual se estabeleceu que **“para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”** (Brasil, 1988, grifos nossos). Em outras palavras, a Constituição definiu que uma lei própria seria necessária para a regulamentação e instalação do CCS, a qual preveria sua composição, suas atribuições, o escopo e a origem dos recursos necessários para a manutenção de suas atividades, e o local de suas reuniões. Contudo, essa lei só viria a ser aprovada em 1991, no governo de Fernando Collor, e nem mesmo ela seria garantia de que, uma vez aprovada, o CCS passaria imediatamente à realização de suas funções como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Depois de promulgada a CF/88, seriam necessários quatorze anos e, durante eles, o desenvolvimento de circunstâncias históricas bastante específicas no setor da comunicação social em particular, para que o CCS fosse instalado. A presente dissertação investiga esse processo e busca elucidar as razões para essa demora a partir da análise das disputas e contradições entre os agentes envolvidos no âmbito da economia política da comunicação no Brasil

Uma vez que um marcador histórico da relação entre Estado e sociedade civil não empresarial, nos anos em que as FA estiveram no governo, foi o distanciamento dessas duas dimensões do poder, avaliar os instrumentos criados com a finalidade de reaproximá-las, como é o caso do CCS, consiste em uma tarefa científica da maior importância. Alguns trabalhos acadêmicos caminham nesse sentido. A coleta de trabalhos acadêmicos que tenham o CCS como objeto de suas reflexões deu-se por meio da busca textual no Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, bem como na Plataforma SciELO. Extenuar as referências não consistiu em tarefa hercúlea, uma vez que são poucos as autoras e autores que analisam o órgão em debate. Na oportunidade de exposição dos resultados dessa busca, não se estabeleceu critérios de

¹ Também em situações de não renovação de concessão ou autorização, previu-se a chancela de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional. Por sua vez, o cancelamento de concessão ou permissão antes dos prazos previstos para a renovação ficaram a cargo do Poder Judiciário.

inclusão e exclusão, na justa medida em que a amostra é relativamente pequena, como indica o Quadro 1.

Quadro 1 – Trabalhos acadêmicos sobre o CCS encontrados em bancos de dados e periódicos da área.

Formato	Referências
Dissertações e teses	BIGLIAZZI, Renato. A Constituição domada: democracia e o conselho de comunicação social. Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão. 2007. 86 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2007.
	CARDIM, George Rodrigues. Os dilemas no Conselho de Comunicação Social: espaço de consenso ou arena de interesses?. Orientador: Prof. Dr. Mauro Porto. 2004. 122 p. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
	DONADELLI, Antonio Paulo de Mattos. O Conselho de Comunicação Social como instância democrática necessária na busca de um ambiente comunicativo plural. Orientador: Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto. 2013. 170 p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.
	MARQUES, Paula Cecília de Miranda. A Participação e a Representação no Conselho de Comunicação Social. Orientadora: Prof ^a . Dr ^a . Maria Teresa Miceli Kerbauy. 2015. 204 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Comunicação). FAAC – UNESP, São Paulo, 2015
	ROLDÃO, Carlos Gilberto. Conselho de Comunicação: um instrumento para a democratização da comunicação? Orientadora: Prof ^a . Dr ^a . Graça Caldas. 2005. 249 p. Dissertação (Mestrado em Comunicação). UMESP, São Bernardo do Campo, 2005.
Artigos publicados em periódicos, anais de eventos científicos, relatórios de pesquisa, entre outros.	COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. Revista USP, São Paulo, n.48, p. 6-17, dezembro/fevereiro 2000-2001
	CHRISTOFOLETTI, Rogério. Dez impasses para uma efetiva crítica de mídia no brasil. Núcleo de Jornalismo, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.
	LINS, Bernardo. Conselho de Comunicação Social: motivação, objetivos e atuação. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados na área de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. 32 p. Praça dos Três Poderes, Brasília, 2012.
	MORAES, Maíra. O nascimento do dispositivo de controle sobre fake news: uma análise crítica do discurso no conselho

	de comunicação social do congresso nacional. Revista Comunicação, Cultura e Sociedade. n.8, vol. 8, ed. 8, 2018.
	RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.
	REOLOM, Mônica Pretto. Conselhos de imprensa: possibilidade de regulação dos meios de comunicação no contexto brasileiro. Revista da Graduação. n. 2. v. 5., 2012
	ROLDÃO, Carlos Gilberto. Regionalização da programação: boicote empresarial é explicitado no Conselho de Comunicação Social. Trabalho apresentado ao NP 10 – Políticas e Estratégias de Comunicação do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. Brasília, 2006
	SIMIS, Anita. Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio? Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS). vol. 25 n. 72., 2010.
	SOUSA, Everton.; BARBALHO, A. Entre a derrubada de barreiras e as teses dos conselhos de comunicação na I Confecom: uma análise das posições do empresariado participante. Revista Eptic Online. n 16. v. 3., 2014

Fonte: Elaboração própria (2022).

Os artigos enfatizam aspectos singulares ou mais gerais-abstratos da atuação do CCS, atendo-se a temas debatidos no seu interior (Roldão, 2005; Moraes, 2018), ou, ainda, ao seu local na institucionalidade (Ramos, 2005; Sousa, Simis, 2010; Barbalho, 2014; Reolom, 2012; Lins, 2012; Christofolletti, 2003; Comparato, 2000-2001). As dissertações e teses encontradas discutem o órgão tendo em consideração alguma de suas gestões e os trabalhos no decorrer delas realizados, como em Cardim (2004) e Roldão (2005) – os quais analisam a primeira gestão – e também Marques (2015), que analisa a terceira gestão. Donadelli (2013) e Bigliuzzi (2007), por sua vez, estudam o CCS a partir dos marcos do Direito. Em geral, contudo, os trabalhos encontrados não têm como objeto o processo de criação do CCS, e apenas *au passant* realizam um estudo dos documentos da própria ANC para avaliar como o CCS foi inserido no texto final da Constituição Federal, em sua forma e conteúdo, bem como quais disputas de conteúdo foram travadas até ter sido garantida a sua existência nesse texto final. Os trabalhos acadêmicos que têm o CCS como objeto de suas investigações partem, em geral, de questões em torno da função desse órgão no contexto da “Nova República”. Autoras e autores questionam se o CCS é uma “válvula de diálogo ou de silêncio” (Simis, 2010); se é uma “arena de interesses” ou para o “estabelecimento de consensos” (Cardim, 2004); e se o CCS consiste em um “instrumento para a democratização da comunicação” (Roldão, 2005). Esta dissertação contribui para a

compreensão do processo que antecedeu a criação do CCS, auxiliando na elucidação da gênese de algumas contradições centrais que caracterizam a existência do órgão.

O Conselho de Comunicação Social, existente como lei, teve a sua primeira instalação negociada a partir da mudança de outra lei, de igual magnitude na hierarquia do texto constitucional, que permitiu ao capital estrangeiro o acesso às riquezas oriundas da produção de conteúdo jornalístico e de entretenimento em nosso sistema de radiodifusão de sons e imagens. A negociação em questão surgiu como forma de resolução de uma crise que abateu o setor da comunicação social e que decorreu, em parte significativa, do endividamento das empresas oligopólicas que o controlam, que precisaram garantir o “contínuo revolucionamento” das bases técnicas da indústria cultural brasileira também na década de 1990. Esse processo – iniciado na Ditadura empresarial-militar e que assumiu novos conteúdos e formas na primeira década e meia de “Nova República” – ocorreu mesmo sem um órgão em que se pudesse ouvir vozes dissonantes quanto aos métodos e resultados produzidos.

No que tange as relações entre Estado e sociedade civil, associados à dimensão da reestruturação produtiva na indústria cultural brasileira no decorrer dos primeiros 14 anos da “Nova República”, alguns acontecimentos na arena política e jurídica indicam, a seu modo, a sobreposição das continuidades às rupturas entre esse período e o que lhe antecedeu, da Ditadura empresarial-militar. São eles: os três anos entre a promulgação da Constituição Federal e a regulamentação da Lei que criou o CCS; a quase década e meia entre a regulamentação da Lei em questão e a instalação da primeira gestão do órgão por ela previsto; a dificuldade de manter-se o trabalho e o cumprimento das atribuições do CCS por mais de duas gestões.

Nesse sentido, como produto das negociações entre sociedade civil e Estado para a resolução da crise na qual se colocaram as empresas do setor, o CCS acabou sendo instalado, mas não como órgão de interlocução de interesses distintos, tampouco como instrumento para a democratização da comunicação social no Brasil.

1.2 PROBLEMA E HIPÓTESE DA PESQUISA

A questão de pesquisa que, nesse trabalho, busca-se responder, ao investigar as relações entre Estado e sociedade civil no processo que antecedeu a criação do CCS é: quais são as continuidades com o período da ditadura empresarial-militar, no que tange à economia política da comunicação, que dificultaram a implantação e o funcionamento do CCS na “Nova República”?

Parte-se da hipótese de que a instalação do CCS foi sobretudo o resultado de um processo reprodutivo de um padrão de dominação historicamente determinado, descrito por Florestan Fernandes (2005) como autocrático burguês, que assumiu suas particularidades no setor da comunicação social, em particular na história do órgão de interlocução entre Estado e sociedade civil sobre esse assunto. Em outras palavras, entende-se que há uma relação autocrático burguesa, durante as décadas finais do século XX, entre o desenvolvimento das forças produtivas no setor das comunicações, e a crise pela qual ele passou no início dos anos 2000 – a qual redundou, entre outras coisas, na instalação do CCS, em 2002. Essa relação precisa ser melhor aprofundada e, entende-se, pode oferecer uma compreensão mais precisa sobre o papel do órgão em questão no período da “Nova República”.

1.3 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral dessa dissertação é investigar o processo de disputa em torno da inserção do Artigo 224 do Capítulo V – Título VIII na Constituição Federal de 1988, que reconhece a instituição do CCS como órgão auxiliar do Poder Legislativo para os assuntos da comunicação social. Além disso, busca caracterizar o desenvolvimento das relações econômico-políticas no setor da comunicação social até quatorze anos após a promulgação da CF/88, quando o órgão foi instalado e sua primeira gestão empossada, no ano de 2002.

1.3.2 Objetivos específicos

- 1) Analisar as condições em que chegam os agentes econômicos e políticos, para as disputas de interesses na ANC no âmbito da comunicação social;
- 2) Investigar o desenvolvimento da proposta de instituição do Conselho de Comunicação Social no âmbito da ANC até sua inserção no texto final da CF/88;
- 3) Compreender o hiato de quatorze anos entre a promulgação da CF/88 e a instalação do CCS, tendo em conta as modificações econômicas e políticas do setor no período.

1.4 MÉTODO E INSTRUMENTAIS METODOLÓGICOS

Utilizou-se, para os fins da presente pesquisa, de recursos metodológicos como a revisão bibliográfica e pesquisas documentais. De acordo com Netto (2011), as ciências sociais desenvolveram enorme arcabouço de instrumentais metodológicos e técnicas em pesquisa no século posterior ao falecimento de Marx. Segundo Marconi e Lakatos (2017), “método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Netto (2011), entretanto, adverte que o método é algo distinto dos instrumentais metodológicos. O método, em Marx, significa a apreensão do objeto em seu *ser-propriadamente-*assim**, sua estrutura e dinâmica, suas propriedades intrínsecas (entendendo-se o objeto como uma totalidade complexa) ou, em outras palavras, as múltiplas determinações que lhe dão origem, que lhe conferem as condições de seu desenvolvimento e, porventura, de sua atualidade e/ou crise; já as técnicas de pesquisa, os instrumentais metodológicos “são meios de que se vale o pesquisador para “apoderar-se da matéria”, e o pesquisador, por sua vez, “[...] deve esforçar-se por conhecer este acervo, apropriar-se dele e dominar a sua utilização” (Netto, 2011, p. 26).

De antemão, realizou-se pesquisa bibliográfica para contextualizar o período da transição da Ditadura empresarial-militar para a “Nova República”, visando apresentar as modificações das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil nesse período e, em particular, no que essas mudanças tangem o setor da comunicação social. Fez-se, portanto, um levantamento de obras que tenham sido desenvolvidas com esse objetivo, chegando-se ao estudo de obras como *A ditadura do grande capital*, de Otávio Ianni (2019), *A Revolução Burguesa no Brasil, Circuito fechado e Que tipo de República?*, de Florestan Fernandes (1974, 2007 e 2010), *A moderna tradição brasileira*, de Renato Ortiz (1994), *Em busca do povo brasileiro*, de Marcelo Ridenti (2014), *Televisão e Capitalismo no Brasil e Ditaduras e Indústrias Culturais*, de Sérgio Caparelli (1982; 1989), os artigos reunidos no quinto volume de *O Brasil republicano*, organizado por Ferreira e Delgado (et al., 2018), *O Estado no centro da mundialização*, de Jaime Osório (2019), *A batalha invisível da constituinte*, de Paulino Motter (2019), entre outras. No sentido de compreender as disputas em torno do CCS no processo constituinte, foi realizada pesquisa documental junto aos arquivos da ANC, que constam no Portal da Câmara dos Deputados. Como será apresentado no segundo capítulo, a ANC passou por diversas etapas e fases de discussão até a promulgação de seu produto final, a CF/88. Para fazer a investigação acerca das discussões sobre o objeto, o CCS, que ocorreram no decorrer das disputas, decidiu-se pelo respeito à linearidade histórica, de modo que ela orientou a busca textual nos documentos relativos à cada uma das fases e etapas do processo.

Identificou-se em qual subcomissão e comissão ocorreram as discussões sobre a Comunicação Social. Nas primeiras propostas, a sigla que aparece é a de Conselho Nacional de Comunicação (CNC), de modo que foram feitas buscas textuais, nos documentos, por essa sigla e também por CCS, que veio a designar o órgão em seu formato final. Desse modo, respeitou-se uma orientação dada por Marconi e Lakatos (2017, p. 117) de que, colocando-se

os fenômenos, como, por exemplo, as instituições, no ambiente social em que nasceram, entre as suas condições “concomitantes”, torna-se mais fácil sua análise e compreensão, no que diz respeito à gênese e ao desenvolvimento, assim como às sucessivas alterações; ao permitir a comparação de sociedades diferentes, o método histórico preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos.

Marconi e Lakatos (2017) discutem sobre o método histórico e de seus potenciais explicativos para tratar da “comparação de sociedades diferentes”. Esse instrumento é também útil para o presente objeto, haja visto que o parâmetro geral de análise são as mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e a sociedade civil, pensando-as primeiramente na Ditadura empresarial-militar e, posteriormente, na “Nova República”, bem como as consequências disso, sendo a criação de um órgão como o CCS uma expressão qualificada. No decorrer da articulação entre os estudos das referências bibliográficas e as análises dos documentos consultados, novas indicações relevantes foram surgindo dos próprios materiais, como documentos emitidos por entidades de classe, materiais jornalísticos – os quais foram sendo incorporados analiticamente à redação final da dissertação.

Para contribuir nesse sentido, foi realizada uma nova pesquisa bibliográfica, na área da sociologia da comunicação, com o intuito de identificar as principais modificações ocorridas na economia política da comunicação social e como essas mudanças foram significativas, historicamente, para que se tenham criado as condições para a instalação e posse da primeira gestão do CCS. Contribuíram, nesse sentido, os muitos artigos publicados sobre o tema na Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (EPTIC), bem como os anais da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Além disso, foram consultadas as obras de Venício Lima (2011; 2015), César Bolaño (1988; 2007a; 2007b, 2007c), Suzy dos Santos e Janaine Aires (2017), Murilo César Ramos e Suzy dos Santos (et al., 2007), Valério Cruz Brittos (2007; et al., 2011), Dênis de Moraes (et al., 1997). Da leitura e análise dessas obras foram organizados os principais acontecimentos de relevância econômico-política que, enquadrados nos quatorze anos entre a

promulgação da CF/88 e os anos de crise econômica, contribuíram nas circunstâncias históricas que redundaram na instalação do CCS.

2 ONTOGÊNESE DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

O presente capítulo pretende reproduzir, no plano teórico, o desenvolvimento real dos primeiros momentos da história do Conselho de Comunicação Social, a partir das múltiplas determinações que lhe dão origem como órgão auxiliar do Poder Legislativo – daí que no título do capítulo conste a categoria *ontogênese*. O desvelar desse processo auxilia a compreender o desenvolvimento do CCS desde as primeiras menções, as disputas entre agentes econômicos e políticos pela sua inserção na Constituição Federal de 1988 para que, posteriormente, possa se situar historicamente os entraves colocados para sua regulamentação e instalação, que só viriam a acontecer, respectivamente, três e quatorze anos depois.

O atual capítulo visa situar os agentes históricos que se colocaram em luta para garantir a presença ou a inexistência de um Conselho de Comunicação Social no texto final da Constituição Federal de 1988. Será importante, por isso, contextualizar o papel da ditadura empresarial-militar na consolidação de uma indústria cultural moderna no Brasil. Concomitantemente, as FA também foram responsáveis pela contenção das forças populares, pela proibição da sindicalização, pela censura aos principais veículos de comunicação, pela perseguição a jornalistas que, realizando suas profissões, emitissem qualquer crítica aos militares. Torna-se pertinente essa breve categorização, porque se entende que ela auxilia na discussão sobre em que condições de organização política chegaram as entidades representativas da burguesia e do proletariado no momento histórico em que retornaram à cena política as discussões sobre quais relações entre Estado e sociedade civil seriam reestabelecidas no maior país da América Latina ou, em outras palavras, no contexto da formulação do novo código jurídico geral – a Assembleia Nacional Constituinte.

2.1 INDÚSTRIA CULTURAL E A DITADURA EMPRESARIAL MILITAR

As décadas de 1960 e 1970 representaram um importante processo histórico de reposicionamento do Brasil com relação aos países centrais do capitalismo mundial. A partir da tomada do poder levada a cabo pelos militares, a mudança do bloco no poder, entendido como “a articulação que as diversas classes, frações e setores das classes dominantes estabelecem entre si” (Osório, 2019, p. 46), representou um conjunto de transformações sociais, econômicas e políticas que incidiram também para a consolidação de nossa indústria cultural, modificando suas bases técnicas, bem como suas composições classistas. Segundo Fonseca (2008, p. 80),

O processo de implantação das indústrias culturais no Brasil, à semelhança do que ocorre nos países de capitalismo avançado, dá-se na fase de acumulação capitalista monopolista. A diferença reside no fato de que, aqui, essa etapa ocorre tardiamente em relação às nações desenvolvidas, isto é, num período em que o capitalismo monopolista mundial já estava plenamente constituído. Além disso, a formação no Brasil de um modo capitalista de produção ocorre em condições diversas das verificadas nos países centrais. O capitalismo brasileiro desenvolve-se de forma associada e dependente dos capitais internacionais.

A vinculação com o capital monopolista internacional, entendido por Florestan Fernandes (1974, p. 224-25) como a “reorganização do mercado e do sistema de produção, através das operações comerciais, financeiras e industriais da “grande corporação””, corresponde justamente à década de 1950, com a industrialização pesada promovida pelo governo de Juscelino Kubitschek, que vai adquirir caráter estrutural posteriormente à “Revolução de 1964” (Fernandes, 1974). De acordo com Fonseca (2008),

[...] em termos culturais, essa reorganização econômica produz consequências imediatas: paralelamente ao crescimento do parque industrial e do mercado interno de bens materiais, fortalece-se o parque industrial de produção de cultura e o mercado de bens culturais. A expansão dessas atividades, entretanto, faz-se associada a um controle estrito das manifestações que se contrapõe ao pensamento autoritário (Fonseca, 2008, p. 88).

Fonseca (2008) ressalta que o Estado militar, correspondendo-se à lei de Segurança Nacional, detinha tanto o poder da censura quanto a capacidade de promover eventos culturais na justa medida em que estes lhes correspondessem em seus interesses – (simulacros de) um projeto de nação onde se encontravam diluídas as relações de classe da sociedade brasileira à época (Osório, 2019). A censura, de acordo com Ortiz (1988), mais do que dotada de apenas uma dimensão negativa, em que é proibida a circulação de determinados bens culturais, assume também uma característica positiva, com as FA estimulando as expressões culturais coadunadas com seus objetivos enquanto força dirigente no poder do Estado. Segundo Fonseca (2008, p. 90),

Para levar adiante o projeto de integração nacional, o Estado militar implantou toda uma infraestrutura de comunicações, cujos benefícios serão colhidos pela classe empresarial, interessada na integração de mercados consumidores. É a partir dessa convergência de interesses que, segundo Ortiz (1991), se dá a colaboração efetiva do regime militar para a expansão dos grupos privados.

Nesse sentido, aponta Ortiz (1988), a Ditadura empresarial-militar não foi apenas um momento de repressão, mas também de estímulo à produção de bens culturais: “é um momento da história brasileira onde mais são produzidos e difundidos os bens culturais. Isso deve ao fato de ser o próprio Estado autoritário o promotor do desenvolvimento capitalista na sua forma

mais avançada” (Ortiz, 1988, p. 115). Fonseca (2008, p. 91) reforça quatro elementos centrais que motivaram o investimento na consolidação das indústrias culturais no Brasil: 1) favorecer a coesão nacional em torno do projeto representado pelos militares; 2) contribuição ao processo de reprodução do capital, com a maior rapidez na efetivação do mais-valor com a venda de mercadorias, favorecida pela publicidade; 3) consolidação da infraestrutura necessária a transformar a televisão em uma ferramenta midiática útil à expansão da indústria cultural, com a incidência desse formato de mídia no crescimento de outros setores (livros, discos, filmes e a infraestrutura necessária para produzi-los e reproduzi-los). Nesse sentido, é nessa época que

[...] será por isso incentivada a criação de novas instituições, assim como se iniciará todo um processo de gestação de uma política de cultura. Basta lembrarmos que são várias as entidades que surgem no período – Conselho Federal de Cultura, Instituto Nacional do Cinema, EMBRAFILME, FUNARTE, Pró-Memória, etc. Reconhece-se ainda a importância dos meios de comunicação de massa, sua capacidade de difundir ideias, de se comunicar diretamente com as massas e, sobretudo, a possibilidade que têm em criar estados emocionais coletivos (Ortiz, 1988, p. 116).

Foi também sob a tutela dos militares que se criaram entidades como a Embratel, voltada à modernização das telecomunicações. O Brasil, também durante a década de 1960, vinculou-se ao sistema internacional de satélites, bem como teve iniciada a construção da sua rede de micro-ondas, o que permitiu a interligação de todo o território nacional – imperativo da Lei de Segurança Nacional e do projeto ideológico das FA. Os investimentos nessa área, em decorrência do vínculo orgânico entre os militares e o empresariado, beneficiaram esses últimos, principalmente os grupos capitalistas detentores de redes de televisão. Contudo, destaca Ortiz (1988, p. 118, grifos nossos), as razões que moviam as FA e os principais empresários da comunicação eram distintas: “ambos os setores [viam] vantagens em integrar o território nacional, mas enquanto os militares [propunham] a unificação política das consciências, os empresários [sublinhavam] o lado da integração do mercado”. As distintas visões que moviam os militares e os empresários da indústria cultural, ao mesmo tempo em que lhes colocavam em contradição, também faziam com que os agentes políticos e econômicos negociassem quais eram os limites da censura. Ou, em outras palavras, a censura em demasia era entendida como prejudicial aos negócios, mas eram as condições aceitas para a realização das mercadorias da indústria cultural, em decorrência de serem as FA os agentes políticos que fomentavam o desenvolvimento dela como um todo no Brasil (Ortiz, 1988).

A censura não impediu, por exemplo, a consolidação e ampliação do mercado editorial, com incentivos à importação de maquinários voltados para a produção de papel, o crescimento da impressão *off-set*, ampliação do número de revistas e livros em circulação, bem

como a diversificação dos assuntos publicados a partir de uma maior setorização da audiência. Também o cinema nacional cresce a partir dos estímulos governamentais durante a Ditadura empresarial-militar, sem escapar (ainda que tardiamente) da crise pela qual passa esse mercado mundialmente: “de uma situação de incipiência passamos por um momento de expansão para então “acertarmos o relógio”” [...] com o quadro internacional (Ortiz, 1988, p. 127). Outro mercado que conheceu um crescimento substancial foi o fonográfico, acompanhando o aumento do consumo de eletrodomésticos pelas famílias brasileiras: em menos de uma década (1972-1979), a venda de LPs foi de quase 12 mil unidades para quase 40 mil no mesmo período; as fitas cassete, por sua vez, passaram de mil unidades comercializadas em 1972 para quase 8,5 mil em 1979 (Ortiz, 1988).

O que melhor caracterizou a consolidação da indústria cultural no Brasil foi o desenvolvimento da televisão, à medida em que ela integrou o mercado interno, além de fomentar a produção de aparelhos e sua consequente modernização a partir dos videoteipes, do início da transmissão em cores, a melhoria no processo de edição dos materiais: em 1970, 56% dos domicílios brasileiros eram alcançados pela televisão; em 1982, já eram 73% dos domicílios no mesmo país. Além disso, também o mercado publicitário cresceu conforme se desenvolveu o modo de produção capitalista – mesmo o de tipo dependente: em doze anos (1964-1976), o investimento das empresas em publicidade cresceu de 152 milhões de cruzeiros para mais de 12,5 bilhões de cruzeiros: o Brasil se tornou, em 1974, o sétimo mercado de publicidade no mundo, confirmando-se a premissa de que a comunicação segue o capital, enquanto o capital não pode prescindir da publicidade (Ortiz, 1988). O mesmo aconteceu com o rádio, que precisou rearticular novos quadros e programações, substituindo-as para adequar-se ao desenvolvimento da televisão, à maturação do mercado audiovisual e publicitário, bem como à indústria do disco: consolidaram-se as redes nacionais, padronizaram-se as programações para que esse meio de comunicação se readequasse às novas cifras que assimilaria da publicidade total que é absorvida também pelos demais meios de comunicação (ORTIZ, 1988). Enfim, é no período da ditadura militar que as atividades capitalistas, por se articularem de forma mais orgânica ao capital monopolista internacional, se profissionalizam:

A indústria cultural não escapa a este processo de transformação; os capitães de indústria dos anos anteriores devem ceder lugar ao *manager*. O espírito empreendedor-aventureiro de Chauteaubriand caracteriza toda uma época, mas ele é inadequado quando se aplica ao capitalismo avançado. Nos anos 60 e 70, os grandes empreendedores do setor cultural são outros. Homens que administram conglomerados englobando diversos setores empresariais, desde a área da indústria cultural à indústria propriamente dita (Ortiz, 1988, p. 134).

A racionalização que atinge também a produção de mercadorias no setor da cultura compromete, assim, a possibilidade de existência de uma criatividade irrestrita que se expresse nos resultados dessa produção racionalizada. Em outras palavras, há uma relação dialética entre as produções culturais genuínas e as genéricas, em que essas últimas subordinam as primeiras pela própria necessidade de massificação dos bens culturais. No Brasil, é no período da Ditadura militar em que o complexo da indústria cultural atinge sua maturidade nos mais diversos “bens culturais” (discos, filmes, novelas, jornalismo, publicidade, teatro, jornais e revistas), contando com ampla participação do Estado para tal (Ortiz, 1988). Como dito anteriormente, as FA não se desfizeram da produção e reprodução ampliada da cultura para garantirem que seus ideais de unidade nacional se objetivassem para e pela sociedade brasileira, antes estimulando formas de produção dessa ideologia por meio de instituições e grupos privados sem prescindir, por isso, da repressão e da censura aos dissidentes e críticos de sua forma de governo.

A partir disso, questiona-se: que papel cumpriram a repressão e a censura na despolitização das categorias profissionais inscritas na produção desses bens culturais anteriormente descritos? Como se desenvolveram e se mantiveram as forças populares para conter as consequências das sucessivas modernizações pelas quais passaram as cadeias de produção de valor da indústria cultural, nas duas décadas em que as FA mantiveram o Estado brasileiro sob controle dos agentes econômicos a que estavam subordinadas? Ridenti (2014) destaca que o Ato Institucional nº 5 (o golpe dentro do golpe) significou uma vitória para os setores mais conservadores das FA, a partir do qual se oficializou o terrorismo de Estado, o fechamento dos poderes legislativos em todos os níveis, a cassação de mandatos, cargos públicos e direitos políticos, a proibição da luta sindical, ao mesmo tempo em que se praticaram torturas, ocultamento de cadáveres, assassinatos e outras atrocidades direcionadas aos setores opositores do regime (Ridenti, 2014).

Ortiz (1988) e Fonseca (2008) descrevem, cada um a seu modo, como a racionalização das empresas envolvidas com a produção de bens culturais implicou na complexificação da divisão social do trabalho no setor, com a criação de distintas e novas funções dentro de uma mesma cadeia de valor, fosse para a produção de discos, novelas, jornalismo, filmes, revistas, jornais. Como destaca Ianni (2019, p. 245, grifos do autor),

Os governos [militares] acabaram por criar uma singular *indústria cultural*. Baseados nos DOI-CODI, no SNI, nos acordos MEC-Usaid, na Lei de Imprensa, que “regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação”, na Lei de Censura e outros meios, inclusive o boato, criaram um clima *cultural* bastante peculiar no país. Conseguiram ter a ilusão de que estabeleciam os parâmetros do certo e do errado, do permitido e do proibido, do verdadeiro e do falso. Como esses governos não

dispunham de ascendência política sobre grande parte dos grupos e classes da sociedade brasileira, imaginaram que poderiam criar-se a ilusão de hegemonia pela repressão, a indústria do anticomunismo, a censura e a grandiloquência. Criaram uma vasta parafernália, que tinha as características de uma *indústria cultural* fascista. A pretexto de “proteger a instituição da família, preservar-lhe os valores éticos e assegurar a formação sadia e digna da mocidade”, a lei destinada a censurar “as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes” foi utilizada principalmente como censura política.

Ridenti (2014) destaca que o Brasil entre 1960 e 1964 vivia um período de grande efervescência política e cultural, em que ambas as dimensões começavam a se misturar de forma mais explícita. Aparecia, na cena política, um maior interesse de cineastas, músicos do Cinema Novo e da Bossa Nova por questões ideológicas e políticas, um grande “caldo político” derivado das mobilizações amplas em prol da realização das reformas de base, além das revoluções anticolonialistas em distintos continentes do mundo – processos que colocavam em xeque o ordenamento social vigente no maior país da América Latina e que justificaram a contrarrevolução preventiva movida pelos militares (Ridenti, 2014). Todo aparelho tecnocrático colocado a serviço das FA a partir do golpe de 1964 recaiu sobre a publicação de materiais na televisão, no rádio, nos livros, jornais, revistas, cinemas, teatros, salas de aula (Ianni, 2019). Isto é, ao mesmo tempo em que exerceu papel determinante para a consolidação da indústria cultural no Brasil, a Ditadura empresarial-militar utilizou-se das instituições que as próprias FA desenvolveram e/ou consolidaram para minimizar a importância política das forças sociais divergentes à manutenção do regime que impunham à sociedade civil brasileira como um todo (Ridenti, 2014). Ao mesmo tempo,

Em diversos momentos, ao longo dos anos 1960, a revolução brasileira – em suas diversas acepções, em geral tomando como base principalmente a ação do camponês e das massas populares, em cujas lutas a intelectualidade da esquerda estaria organicamente engajada – foi cantada em verso e prosa na música popular, nos espetáculos teatrais, no cinema, na literatura e nas artes plásticas (Ridenti, 2014, p. 28).

Apesar da instrumentalização da indústria cultural a serviço dos interesses das FA – como apresentado por Ortiz (1988) –, as atividades culturais posteriores ao golpe de 1964 buscaram realizar também uma crítica (ética e estética) revolucionária à concepção hegemônica de país que se desenvolvia após a tomada de poder pelos militares. Essa tentativa ocorria movida, portanto, por uma “busca do povo brasileiro” (isto é, a tentativa de consolidar uma interpretação da nossa realidade enquanto Estado nacional subdesenvolvido) que não estivesse subjugada ao capital monopolista internacional e suas representações institucionais posicionadas, inclusive, nos principais meios de comunicação (Ridenti, 2014).

Contudo, os principais articuladores ideológicos voltados aos interesses das classes operárias (que não as constituíam, necessariamente) que conseguiam, de algum modo, acessar os meios de comunicação de massa, derivavam das classes médias, dado o período em que a representação política do proletariado se encontrava dificultada. Restava uma situação em que os sindicatos estavam proibidos, a imprensa popular tinha dificuldades de manter suas atividades por muito tempo e o que restava às esquerdas organizadas era a produção de atividades culturais:

Além do traumatismo ético-cultural e político-moral provocado em setores intelectuais pela realidade capitalista nos anos 1960, a generalização nos meios artísticos brasileiros de ideários críticos também poderia ser entendida pela nova função das classes médias e de sua *intelligentsia*, na tradução e na articulação entre os interesses particulares e os públicos, que ainda continuaria após o final da ditadura, de outras maneiras. Numa sociedade em que os direitos de cidadania não se generalizariam para o conjunto da população, em que as classes não se reconheceriam, não identificando claramente o seu outro, encontrando dificuldades para fazer-se ouvir, ou mesmo para articular a própria voz, despontariam setores ventríloquos nas classes médias, dentre os quais alguns intelectuais, notadamente os artistas, com acesso a canais diretos para se expressar na televisão, no rádio, no cinema, no teatro, nos livros, nas artes plásticas, nos jornais, etc. Somente a partir dos anos 1980, no processo de democratização, essa situação começaria a mudar (Ridenti, 2014, p. 40).

Esses agentes construíram formas alternativas de “bens culturais”, dentro das circunstâncias históricas em que se encontravam. Os meios de comunicação de massa, consolidados nos governos militares, ofereciam ao público apenas uma parcela dessa produção contrária aos interesses das FA, geralmente aquela oriunda de setores das classes médias envolvidas com cultura, fosse no cinema, no teatro, na literatura, nas artes plásticas. Esses artistas, ao mesmo tempo em que se inseriam na indústria cultural com mais tranquilidade, não o faziam com o objetivo de produzir e reproduzir as condições ideológicas que sustentavam a Ditadura empresarial-militar, sendo antes movidas pelo interesse de suplantá-las – fossem quais fossem os projetos societários que propunham como alternativa em suas manifestações político-culturais (Ridenti, 2014).

Durante a Ditadura empresarial-militar não foi permitida às classes trabalhadoras qualquer participação política contrária ao regime militar que fosse avessa à modernização conservadora em curso. O papel da indústria cultural, nesse sentido, foi de importante instrumento ideológico para a realização da “revolução burguesa” no Brasil, levada à frente pelas FA (Ianni, 2019). Por essa razão, justificou-se sua censura: não que ela não pudesse publicar coisas; ao contrário, foi durante os vinte anos em que os militares estiveram no poder que nossa indústria cultural se consolidou e diversificou grandemente sua produção, tornando-se mais complexa. A censura teve, como demonstrado, agentes políticos e econômicos, na

medida em que os militares controlavam o aparelho de repressão estatal ao mesmo tempo em que mantinham controle sobre as atividades da indústria cultural, fomentando a produção de “bens culturais” com ênfase aos que estivessem articulados aos interesses da “revolução”. Assim, por consequência, de todas as formas de produção cultural da época, aquelas que não foram tuteladas política e economicamente pelos militares ou pela indústria cultural tiveram mais dificuldade de atingir um público significativo – o que não implica que não tenham existido.

O mesmo é possível de se afirmar com relação ao conjunto de trabalhadoras e trabalhadores da indústria cultural, que não podiam atuar política ou culturalmente a serviço de seus próprios interesses sem correr o risco de padecerem nos porões da Ditadura empresarial-militar. Os setores mais proletarizados envolvidos com a produção de “bens culturais”, que não contassem com o benefício da própria publicidade entre os setores dominantes – fosse nos alto-escalões das FA, fosse no *mainstream* produzido pelos meios de comunicação de massa à época –, eram considerados como parte de projetos nanicos e delinquentes. Segundo Ianni (2019, p. 256),

foi assim que muito da atividade política adversa ao governo, divergente da orientação ditatorial, passou a ser qualificada de “delinquência política”. No intuito de cristalizar o *status quo* que convinha ao bloco de poder, os governantes e os seus escribas desenvolveram a doutrina da delinquência política. São vários “os delitos de coloração política, dentre os quais se incluem o ‘ativismo político de caráter extremista’, o ‘utopismo ultraesquerdista’, o ‘anarquismo’, os ‘distúrbios em praça pública’ e o ‘terrorismo’”.

A sociedade civil (ou a parte proletária e camponesa dela) era, aos olhos das FA, cabível de suspeita “contrarrevolucionária”, de conter o vírus vermelho do comunismo entranhado em sua “condição psíquica”, de utilizar-se das circunstâncias para disseminar ideologicamente valores avessos à reprodução da ordem, da Pátria e da família. Tal condição, amplamente reproduzida pelos governos militares, fazia com que os próprios setores da sociedade civil que os apoiavam agissem no sentido da denúncia, da chantagem, do amedrontamento aos dissidentes: vizinhos vigiavam vizinhos, colegas de trabalhos se vigiavam entre si e as instituições repressoras estavam aptas a executar suas funções uma vez justificadas as condições em que viviam as esmagadoras majorias do povo brasileiro, que eram chamadas pelos governantes militares de marginais, delinquentes, ignorantes, analfabetas, monstras, perigosas, incompetentes, miseráveis² (Ianni, 2019).

² Um exemplo de vínculo entre os militares e a indústria cultural (quanto à forma que assumiam, segundo suas ideias, as massas trabalhadoras do país) é facilmente encontrado no *Youtube* em formato audiovisual: o

Os militares garantiram uma força política estatal profundamente entranhada nas mais diversas instâncias da vida em sociedade, contribuíram significativamente para a consolidação dos meios de comunicação de massa, reformularam os projetos político-pedagógicos nas escolas, proibiram os sindicatos, passaram a decidir sem a incidência das massas trabalhadoras acerca dos direitos dessas últimas. Apelaram para o medo generalizado, a tortura, os assassinatos, sequestros, sumiços, prisões, exílio – tudo no sentido de controlar as forças dissidentes. Contudo, a verdade é que a partir de 1964, aprofundou-se a dissociação entre o Estado e as massas trabalhadoras brasileiras. Mesmo que tenham buscado articular as várias instâncias da vida em sociedade no período em que estiveram no poder, as FA não conseguiram desenvolver de forma plena, entre os setores distintos da classe trabalhadora, a ideologia da unidade nacional, em função das contradições econômicas, políticas, culturais, morais que a constituíam. (Ianni, 2019).

Com relação às representações políticas das classes sociais e suas frações, cabe destacar que não foram proibidas às classes dirigentes o desenvolvimento de seus próprios instrumentos de interlocução com o Estado autocrático-burguês governado pelas FA. No âmbito das comunicações, por exemplo, como resultante histórica da luta contra a “estatização” das comunicações, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) foi liderada em seus primeiros anos por um representante dos Diários Associados (grupo que exercia hegemonia no setor antes do surgimento e amadurecimento do Grupo Globo), João Calmon. Diretor dos Diários Associados, Calmon comandou a criação da Abert no contexto de combate às pretendidas modificações de João Goulart no CBT, as quais promoveriam, no entendimento do empresariado do setor, um entrave ao desenvolvimento econômico da comunicação social (Motter, 2019).

A Abert, apesar de ter sido sempre dirigida para atender os interesses dos grandes grupos de comunicação, conseguiu congrega também as pequenas emissoras do interior do país, tornando-se a entidade representativa de parte significativa da cadeia de radiodifusão brasileira. Contudo, apoiada por Calmon, resultante da criação da Rede Globo, a instalação da CPI que visava investigar o acordo entre a família Marinho e a empresa estadunidense Time Life – por meio do qual essa última emprestou à primeira os recursos financeiros e técnicos necessários à instalação das bases técnicas de uma moderna rede de televisão – cindiu a

documentário “Os pobres vão à praia” acompanha a trajetória de populações periféricas indo à beira da praia no Rio de Janeiro e, animalizando as diversas situações que decorrem desse movimento, mostra seu desenvolvimento e suas consequências, bem como a repercussão entre a população “mais acostumada” com aquele ambiente.

entidade, criando-se a Associação Brasileira de Televisão (Abrate), que durou até 1974, ano em que a Rede Globo foi reincorporada à Abert.

Para assegurar a unidade de classe dos radiodifusores, a Abert passou por um período de “militarização”, que se estendeu por três gestões. De fato, como parte do acordo com a Globo, buscou-se um nome de consenso para presidir a entidade, que não fosse ligado a nenhum dos grupos da área. A escolha recaiu sobre o ex-ministro da Marinha, almirante Adalberto de Barros Nunes, que presidiu a entidade por dois mandatos, de 1974 a 1978, concluindo a pacificação. Outro item do acordo foi dotar a estrutura administrativa da Abert de duas diretorias específicas, uma de rádio e outra de TV, para a qual foi escolhido Luís Eduardo Borgerth, diretor da Rede Globo. Barros Nunes foi substituído por outro militar, o capitão-de-mar-e-guerra Carlos Cordeiro de Mello, que presidiu a entidade por apenas um mandato (1978-1980).

Desde a reunificação das empresas em torno da Abert, em 1974, expressou-se em sua gestão uma maior penetração do grupo Globo nas funções administrativas, galgadas pela sua condição de grupo monopolista que se alçava à posição de hegemônico no setor. Além disso, a permanência de militares como dirigentes durante três gestões após a reunificação demonstra que às FA foi dada a responsabilidade de forjar consensos entre empresas concorrentes na corrida intercapitalista do setor, condição que é índice da condensação das relações econômicas e políticas bastante própria de um Estado autocrático-burguês (Osório, 2019; Fernandes, 1974). De 1980 em diante, com a consolidação do empreendimento da família Marinho como hegemônica, assumindo o lugar do que havia sido a cadeia de meios de comunicação pertencente a Assis Chateaubriand (os Diários Associados) no decorrer da maior parte do século XX, fez-se possível que a Abert passasse a ser dirigida novamente por presidentes oriundos da sociedade civil.

Ainda na primeira metade da década de 1980, o país foi varrido por mobilizações massivas em prol da retomada das liberdades democráticas, e da reformulação das relações entre o Estado e a sociedade nos mais distintos setores: economia, política, cultura, saúde, segurança, questão agrária, família, educação. Também foi um momento de discussão acerca da condição em que se encontrava, no Brasil, a comunicação social. Iniciado em 12 de janeiro de 1984, quando cerca de 50 mil pessoas se reuniram em Curitiba, o movimento das ‘Diretas Já’ irradiou-se pelo território brasileiro requisitando por Eleições Diretas. Dias depois, a Rede Globo transmitiu as mobilizações no Jornal Nacional como se elas fossem, na verdade, uma comemoração pelo aniversário de São Paulo, no mesmo dia (25 de janeiro) em que centenas de milhares de pessoas foram às ruas pedindo que pudessem decidir quais seriam os próximos representantes na função mais importante do Poder Executivo no pleito que viria a acontecer

em 1985 – permissão que não lhes era dada desde o golpe dado pelas FA em 1964 (Motter, 2019).

Ao mesmo tempo em que levaram à frente o projeto de consolidação de uma indústria cultural moderna e tendo, conseqüentemente, fortificado as entidades representativas do empresariado nos mais diversos setores da economia política do Brasil, as FA também trabalharam pela neutralização de forças sociais contrárias às “modernizações conservadoras” realizadas naquele período. No período da transição para um novo regime civil, as classes dominantes e as classes dominadas no Brasil não chegaram com as mesmas condições organizativas para fazerem valer os seus próprios interesses na disputa pelo novo texto constitucional. Enquanto a primeira foi solidificada, modernizada, financiada; a segunda foi torturada, morta, exilada, censurada, proibida de se organizar politicamente de forma autônoma e de conduzir, como parte da sociedade civil organizada, a luta pelos seus próprios interesses. Haja visto que isso também se expressou no âmbito da comunicação social, entende-se que esses condicionantes históricos são cruciais para se entender, em consonância com os objetivos da presente dissertação, em que circunstâncias atuaram os agentes econômicos e políticos para a construção de políticas democráticas para o setor da comunicação social no período em que as oportunidades existiram – o que será realizado nas seções que seguem –, estando entre elas **a criação de um Conselho de Comunicação Social**

A partir desse entendimento, não quer se dizer que a Ditadura Militar foi responsável pela aniquilação total das forças políticas progressistas, democráticas ou vinculadas a um projeto socialista para o Brasil. Apesar dos esforços empenhados para impedir que projetos alternativos se apresentassem ao conjunto das trabalhadoras e trabalhadores, faz-se importante mencionar que a absoluta eliminação de forças oposicionistas – além de absurda, do ponto de vista ontológico – destituiria de sentido a própria ideologia do inimigo interno que justificava a repressão aos movimentos populares (Ianni, 2019). Nesse sentido, afirma-se que sindicatos, federações, agremiações de esquerda e movimentos populares mobilizaram esforços na oportunidade histórica de se construir, para o país, um novo código jurídico geral. O que se quer analisar, justamente, são as disputas entre as classes, suas frações no que tange o setor da comunicação social, com ênfase para uma pauta específica associada à democratização desse setor – a saber, a criação, regulamentação, instalação e o funcionamento do Conselho de Comunicação Social nos anos da “Nova República”.

2.2 A TRANSIÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA PARA A “NOVA REPÚBLICA”

O período histórico de transição de uma forma política à outra é, necessária e intrinsecamente, inseguro e incerto. Ao mesmo tempo em que existem forças e agentes que visam orientá-la no sentido de sua efetivação, há aquelas que mobilizam esforços contrários, no sentido da manutenção da ordem existente de relações sociais, políticas, econômicas. A transição é, portanto, necessariamente um processo de rupturas e continuidades históricas. No que tange a dinâmica de condução do Brasil da Ditadura empresarial-militar à “Nova República”, essa condição é também perceptível – e, ao analisar-se as rupturas e continuidades do *status quo* no âmbito da comunicação social, tanto quanto (Motter, 2019).

A transição à “Nova República”, tem sua gênese ainda na primeira metade da década de 1970, quando as FA passaram a preparar o terreno para a sua saída formal do poder. Articuladas às frações das classes dominantes, as FA buscavam garantir a consolidação de uma nova forma de controle que não expusesse a ordem capitalista estabelecida no Brasil ao perigo das mudanças estruturais exigidas pelas organizações da classe trabalhadora - que, a despeito dos esforços do regime militar em aniquilá-las, continuaram existindo. Segundo Marini (1988, p. 2),

A Constituição de 1988 – como, antes dela, a campanha pelas eleições diretas – foi o fruto natural desse processo. Numa ampla medida, ela restabelece o caráter autônomo da ordem jurídico-institucional brasileira, apesar das impurezas e limitações que a vida lhe impôs. De fato, em sua origem, ela não nasce de uma assembleia constituinte soberana, eleita especificamente para esse fim, mas da outorga ao Congresso Nacional de poder constituinte amplo por um governo de legalidade duvidosa – o que explica, por exemplo, que alguns constituintes não tenham sido eleitos enquanto tais, sendo apenas senadores com mandato vigente que a constituinte congressual cooptou. O próprio processo eleitoral de que resultou a Constituinte cerceou a possibilidade de uma autêntica representação popular, ao não contemplar a eleição de candidatos avulsos, propostos pelas organizações sociais e de classe e pela cidadania em geral, em benefício do sistema partidário artificialmente imposto pela ditadura; a aceitação de emendas de iniciativa popular, determinada posteriormente pela Constituinte, foi uma tentativa de compensar esse vício de origem.

As garantias dessa transição pacífica e dentro da ordem, em conformidade com os desejos das classes dominantes, aconteceram concomitantemente à reiteração e ao esforço das entidades de classe vinculadas a setores do proletariado organizado para fazerem valer seus interesses por meio da formulação dos projetos de lei de iniciativa popular mencionados por Marini (1988), contradições que têm como síntese a Constituição Federal de 1988.

As forças políticas eram naturalmente heterogêneas, compreendiam a realidade nacional de distintas formas e, a partir dessas compreensões, definiram quais objetivos estratégicos deveriam guiar o desenvolvimento da economia política nas décadas que seguiriam ao pacto de classes selado no novo código jurídico geral – o que também atravessa o setor da

comunicação social. Parte-se da premissa de que duas estratégias estiveram no centro das disputas no período descrito: 1) a estratégia democrático-popular, que propunha construir uma maior autonomia do Brasil nas relações econômico-políticas que este estabeleceria com os países centrais da economia capitalista, e que tem no Partido dos Trabalhadores a sua principal expressão política (Figueiredo; Iasi; Neves, 2019); 2) as frações capitalistas “internas”, organicamente associadas ao capitalismo dos países centrais, que sobrepujaram, na medida em que lhes era possível, os limites definidos na Constituição de 1988 no sentido de garantir a manutenção das condições necessárias a essa associação (Boito Jr., 2018).

A consolidação da “Nova República” costuma ser referida como um processo pactuado entre as frações das classes dominantes que visava a mudança da forma política sem que, com esta, se desencadeassem rupturas concretas com o *status quo* do maior país da periferia capitalista na América Latina: o assim chamado *Projeto Geisel-Golbery*, caracterizado pela vontade de que a saída do regime ditatorial em Brasil se desse a partir de uma “distensão lenta, gradual e segura” (Delgado; Ferreira, 2018, p. 29), processo que teve “como pano de fundo profundas transformações econômicas e políticas na região, que, por sua vez, fizeram parte de uma grande transformação no sistema em seu conjunto ocorrida nas últimas três décadas do século XX” (Osório, 2019, p. 248).

Ainda sob o comando político das FA, o bloco no poder (Osório, 2019, p. 46), entendido como “a articulação que as diversas classes, frações e setores das classes dominantes estabelecem entre si – em momentos históricos específicos em função da força e do posicionamento que possam ter no Estado”, hegemônico por frações monopólicas associadas ao capital estrangeiro, garantiu que, a despeito de divergências internas, a consolidação do novo regime democrático-burguês estivesse sob sua tutela. A razão maior do golpe de 1964, a saber, garantir que a associação orgânica do Brasil ao capitalismo imperialista a nível mundial acontecesse, cumpriu-se com êxito, mas já dava sinais de desgaste uma década antes de seu derradeiro desfecho, a partir já da primeira metade da década de 1970. De acordo com Osório (2018, p. 252),

A reestruturação produtiva exigida pela nova reprodução implicava acelerar os processos de centralização de capitais, com a finalidade de aumentar as condições de concorrência nos mercados externos e no mercado local frente aos processos de abertura impulsionados pela grande transformação, de modo que a subordinação e o disciplinamento do resto dos setores burgueses em relação a esse setor monopólico se tornam necessários e são alcançados em diversos casos após agudos enfrentamentos.

Em outras palavras, era necessário o afrouxamento do padrão de dominação política paternalista, que tinha o Estado como agente definidor das políticas de emprego, salário, seguridade social, saúde, educação. O neoliberalismo passou a pedir passagem, sob o léxico da racionalidade política, em que os sujeitos são “adultos e políticos, sábios, capazes de decidir em consultas eleitorais transparentes e que recebem do mercado os benefícios equivalentes ao seu esforço e capacidade” (Osório, 2019, p. 254), simultaneamente ao processo de ruptura das alianças estabelecidas com o proletariado organizado, que passou a se deparar com as consequências da gestão neoliberal do modo de produção capitalista dependente. Nesse sentido,

a força do voto serviu apenas para definir a substituição das elites ou da classe reinante que administra o aparato estatal, nunca para definir a agenda nem o rumo dos assuntos públicos, ou então o padrão de reprodução ou a política econômica que deve ser aplicada, o tipo de comunidade estatal a ser construído ou o espaço de decisões possíveis na chamada democratização (OSÓRIO, 2018, 256).

Percebe-se, segundo Aggio (*apud* Delgado; Ferreira, 2018), que as FA não objetivavam, efetivamente, sair do poder. O projeto e sua consecução concreta, entretanto, apresentaram uma distensão: se os objetivos tratavam de se garantir, num primeiro momento, um “relaxamento” progressivo dos controles”, considera-se que a flexibilização abriu espaços para movimentações ofensivas de setores contrários à manutenção do regime autoritário e, de encontro a isso, também existiam frações radicalizadas dentro do Exército que defendiam a manutenção da Ditadura Militar – o conflito de interesses chegou às vias de fato a partir de assassinatos, atentados com bombas, sequestros: “as divergências dentro das FA estavam chegando a níveis perigosos para a própria Instituição” (2018, p. 33).

Entre 1974 e 1982, o poder militar manteve o controle do processo de transição. A partir daí, o domínio não seria mais absoluto. Começava a segunda fase: 1982-1985. Novos atores que entraram no cenário político naquela primeira fase passaram a fustigar o regime autoritário, a começar pelo movimento estudantil, que retornou com vigor às ruas em 1977. No ano seguinte, para surpresa do poder militar, operários da região do ABCD paulista patrocinaram grandes greves desafiando os patrões e o Estado militar. Movimentos sociais eclodiram pelo país, desde as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Igreja Católica, até as associações de bairros. Todos exigiam democratização do Brasil, superação da crise econômica e melhores condições de vida (Delgado; Ferreira, 2018, p. 31-2).

As FA derrotaram sucessivos adversários políticos e inimigos de classe (de frações da burguesia que, em princípio, haviam apoiado o Golpe em 1964 e que agora divergiam dos desdobramentos do regime até setores da esquerda que apostaram pela luta armada com a finalidade de derrubar a Ditadura) e, por último, o amplo movimento de massas que viu suas expectativas na Emenda Dante de Oliveira frustradas com a reprovação, por parte do Congresso

Nacional, de que ocorressem eleições diretas para a presidência da República ainda em 1985. Segundo Motter (2019, p. 82),

a votação da emenda deu-se num clima de hostilidade e pressão do Palácio do Planalto. O comandante militar do Planalto, general Newton Cruz, baixou medidas de emergência na Capital Federal e colocou os tanques nas ruas, promovendo um cerco ao Congresso, que provocou veementes protestos da oposição. A tentativa de intimidação surtiu efeito, e por escassos 15 votos a Câmara frustrou a expectativa popular. A direção do PMDB, principal partido de oposição, preferiu não desafiar o governo, trocando a campanha das ruas pelas articulações e conchavos de bastidores.

A campanha pelas eleições diretas é considerada como uma das manifestações populares mais importantes da história republicana brasileira. Ainda que a frustração tenha sido grande quanto à derrota para que as eleições à presidência, vice-presidência acontecessem já em 1984, o apoio de aproximadamente 70% da população indicava o desgaste político da Ditadura Militar (Bastos, 2019). A partir das divisões internas no partido governista (Partido Democrático Social, ou PDS, antigo Arena), criou-se uma aliança em torno da candidatura indireta de Tancredo Neves, tendo José Sarney como candidato a vice-presidente. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), derrotado pela Ditadura nas suas tentativas de derrubar o regime autoritário pelas vias dos movimentos populares, encontrou uma forma de permanecer “dentro do jogo” naquela que se convencionou chamar de “Aliança Democrática”:

A estratégia alternativa, e que veio a ser vencedora no Colégio Eleitoral de 1985, era de fato uma variante da distensão *geiseliana*, isto é, consistia em uma coalizão entre os setores moderados e liberais do regime e os setores ‘confiáveis’ da oposição, excluindo-se os radicais de ambos os lados, com o apoio dos setores moderados das Forças Armadas e neutralização – mas não exclusão – de seus setores mais comprometidos com a repressão às oposições (Motter, 2019, p. 83).

Com a morte de Tancredo Neves, em abril de 1985, a condução dos trabalhos por José Sarney tornou-se objeto de desconfiança por parte dos setores políticos que defendiam a transição. Das principais promessas com as quais o principal articulista do Partido da Frente Liberal (PFL) havia se comprometido, a convocação de uma Constituinte foi a que ganhou mais forte proeminência e poder mobilizador no debate público. Segundo Motter (2019, p. 106), “o não atendimento ao forte apelo pela convocação de uma Constituinte teria um preço político muito alto para um governo que buscava o apoio da opinião pública, respondendo satisfatoriamente às imensas expectativas despertadas pela eleição de Tancredo Neves”. Nesse sentido, aponta Bastos (2019, p. 14), alguns meses depois Sarney remeteu ao Congresso a Mensagem n. 330/1985, “por meio da qual se propunha a convocação de uma Assembleia

Nacional Constituinte, encaminhando o cumprimento da principal promessa de campanha da Aliança Democrática”.

2.2.1 A comunicação social no relatório da Comissão Afonso Arinos

Antes da convocação da constituinte, José Sarney estabeleceu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) – repetindo-se os demais processos de formulação de novos textos constitucionais pelos quais passou o Brasil (exceto na constituinte de 1946), colocando na sua presidência o jurista Afonso Arinos. Segundo Bastos (2019, p. 15),

por causa dessa linhagem que remonta à própria proclamação da República, é possível identificar na história constitucional brasileira pré-1988 uma distinta tradição no debate constituinte e uma peculiar concepção a respeito da natureza dos trabalhos constituintes: elaborar o texto de uma constituição era visto como uma tarefa especializada, um ofício a ser realizado pelas “melhores mentes” da República, bacharéis em sua maior parte. Aos políticos restava a incumbência de eventualmente adequar o texto constitucional elaborado de forma técnica às necessidades da sociedade.

A figura conciliadora de Tancredo Neves, atenta aos encaminhamentos da transição “lenta, gradual e segura” reivindicou essa tradição como forma de dialogar com as forças militares, na medida em que uma comissão nomeada pelo chefe do Poder Executivo representava a possibilidade dessa instância intervir sobre o processo constituinte, que depois ficaria resguardado ao Congresso Nacional – algo que agradava às FA. Tancredo Neves propunha que se criasse uma “comissão de alto nível” disposta a ouvir a população e voltada a preparar o país para a missão de redigir um novo código jurídico geral. José Sarney, que não detinha a mesma legitimidade que o peemedebista recém falecido, encontraria dificuldades para levar a frente a ideia da comissão. Tendo passado as eleições e o período de conturbação decorrente da morte de Tancredo Neves, o governo Sarney aprontou-se em encaminhar a criação da CPEC, com a previsão de que essa encerrasse seus trabalhos até novembro de 1985, um ano antes da previsão para a convocação da constituinte (Bastos, 2019).

Quando anunciadas as intenções de instalar a comissão pelo primeiro governo civil depois de duas décadas de Ditadura, mesmo a base governista demonstrava insatisfação com a ausência dos legisladores nos trabalhos de formulação do anteprojeto. Seus críticos, por sua vez, se opunham à instalação de qualquer comissão que se sobrepusesse aos trabalhos de que se incumbiriam deputados e senadores constituintes. Nessa circunstância, Sarney e Ulysses Guimarães cumpriram o papel de acalmar os ânimos, atribuir à Comissão de Notáveis um papel

técnico que não exerceria qualquer imperativo sobre a formulação da nova Constituição. Tais esforços não se demonstraram suficientes para que a criação da comissão fosse encaminhada, o que se estendeu para além de maio de 1985 – mês que estava previsto para ela fosse instalada inicialmente. Além de um Congresso que não depositava em Sarney a mesma confiança que tinham para com Tancredo Neves, a Comissão também encontrou oposição em entidades, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e intelectuais do direito. O argumento era o mesmo: não cabia a uma comissão de poucos sujeitos escolhidos pelo presidente o exercício de formular um primeiro texto constitucional que servisse de base ao verdadeiro poder constituinte, o Congresso (Bastos, 2019).

As forças à esquerda que compunham o PMDB, por sua vez, também não entendiam como adequada a nomeação de Afonso Arinos, uma vez que sua trajetória lhe vinculava a setores conservadores, o que poderia incidir na condução dos trabalhos de formulação do anteprojeto, mas também no conteúdo desse. Esse setor apresentava como alternativa uma solução política na qual o Congresso Nacional também instalaria uma comissão paralela voltada à construção de outro anteprojeto constitucional para que fosse apresentado às e aos constituintes nos mesmos moldes do anteprojeto presidido por Arinos – o que de fato ocorreu. Segundo Bastos (2019, p. 20), “a iniciativa era liderada pelos deputados Alencar Furtado, Miguel Arraes e Francisco Pinto, que diziam já contar com o apoio de cerca de 80 deputados, dentre os quais o próprio Ulysses Guimarães”.

A “Comissão de Notáveis” – como foi nomeada pelos seus críticos – resultou com cinquenta nomes, pactuados entre indicações de Tancredo Neves, Afonso Arinos, do Ministro da Justiça Fernando Lyra e, evidentemente, do próprio presidente Sarney. Ela foi finalmente instalada em julho de 1985 (com dois meses de atraso em relação ao prazo original) e o decreto respeitava a vontade de Sarney:

Uma das preocupações principais de Sarney era a de deixar claro que a função da comissão seria a de produzir subsídios e estimular o debate constituinte e não a de influir diretamente ou de qualquer forma condicionar os trabalhos do Congresso Constituinte. A despeito do que sustentava Arinos, para o Planalto o propósito da comissão não era o de elaborar um texto-base a ser apreciado pela Constituinte, tendo sido inclusive determinada a retirada da expressão “anteprojeto” do decreto e de sua exposição de motivos (Bastos, 2019, p. 21)

Assim, o que antes visava produzir um anteprojeto tornou-se apenas um instrumento para produzir “estudos fundamentais” que pudessem ser, eventualmente, apreciados pelo congresso constituinte. Exceto pela renúncia de um de seus membros, a Comissão inteira era formada de 47 homens e apenas duas mulheres. Se, em um primeiro momento ela foi criticada

por parecer uma iniciativa contrária à realização de uma constituinte “livre e soberana” por parte de representações de esquerda (Leonel Brizola e o próprio Partido dos Trabalhadores, por exemplo), sua composição (no espectro político) contava com mais membros considerados de esquerda e centro esquerda do que de direita e centro direita. Ademais, a Comissão Afonso Arinos foi composta principalmente de juristas (28), sociólogos e cientistas políticos (5), economistas (3), empresários (4), líderes religiosos (2), jornalistas (2), além de um sindicalista, um médico e um engenheiro. A ausência do presidente da Câmara dos Deputados na cerimônia de instalação da Comissão indicava “o valor que grande parte dos congressistas conferia a eventual produto das atividades da comissão: uma mera sugestão, como milhares de outras que a Assembleia Nacional Constituinte viria a receber” (Bastos, 2019, p. 27). Contudo, tendo ganhado espaço na imprensa, ganhou publicidade de tal forma que até janeiro de 1986, ao final da primeira etapa de seus trabalhos, a Comissão recebeu cerca de 10 mil cartas dos mais diversos graus de complexidade e com distintas temáticas, “a maioria delas relativa aos temas: direitos individuais e sociais, garantia de emprego, retorno da estabilidade e criação de seguro-desemprego” (idem, p. 29). Iniciada a segunda etapa dos trabalhos da “Comissão de Notáveis”,

vencida a primeira fase dos trabalhos, era chegada a hora da divisão da comissão em comitês focados em assuntos constitucionais que, a partir dos grandes temas, debateriam a montagem do texto constitucional e submeteriam suas deliberações temáticas ao plenário da comissão para a elaboração de um “esboço de anteprojeto da Constituição”.⁹⁰ Nessa fase, cada conselheiro poderia participar, com direito a voz e voto, de três dos dez comitês temáticos: (1) Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional, Organização Internacional e Declaração de Direitos; (2) Federação e Organização Tributária; (3) Poder Legislativo e Organização Partidária; (4) Poder Executivo; (5) Poder Judiciário e Ministério Público; (6) Educação, Cultura e Comunicações; (7) Condições de ambiente, Saúde, Ciência e Tecnologia; (8) Ordem Econômica; (9) Ordem Social, e; (10) Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas

Cada membro da Comissão escolhia três entre as subcomissões para que nelas pudesse ter direito a voz e voto e, além disso, colocava essas três em ordem de prioridade para as quais se dedicaria com mais afinco que as outras. Nas subcomissões não escolhidas, todos membros podiam opinar sem direito a voto. Para cumprir com os objetivos da presente dissertação, cabe apenas relatar – com auxílio de Bastos (2019) – as discussões realizadas em torno da Subcomissão de Educação, Cultura e Comunicações – onde aparecerão, por óbvio, as discussões que remetem ao objeto do trabalho em desenvolvimento. A Subcomissão de Educação, Cultura e Comunicações contou com 17 membros, sendo que apenas 4 deles a colocaram como máxima prioridade.

Como já dito, a Comissão Afonso Arinos foi em um primeiro momento criticada por forças à esquerda que se opunham a qualquer construção de um anteprojeto para a Constituição. Contudo, as consecutivas vitórias de pautas tidas como progressistas” fizeram com que a Comissão tenha passado a ser contestada por setores conservadores que entenderam que os desdobramentos dos trabalhos estavam se direcionando à criação de um relatório “estatizante, xenófobo e utópico” (Bastos, 2019, p. 39). Segundo Motter (2019, p. 115),

Depois de um ano de trabalho, durante o qual realizou 105 reuniões, 52 duas delas com mais de 12 horas de duração, finalmente em 13 de setembro de 1986 a CPEC encerrou suas atividades, apresentando suas conclusões na forma de um anteprojeto integral de Constituição. A proposta, com 468 artigos (32 deles nas Disposições Gerais e Transitórias), foi entregue oficialmente ao presidente José Sarney em 18 de setembro de 1986.

A CPEC produziu um anteprojeto de Constituição que, ao final dos trabalhos, restou rejeitado. Seus adversários partiam dos mais diversos campos do espectro político e também do empresariado (inclusive da imprensa), que comungava com as críticas vindas de dentro da própria Comissão, anterior à conclusão de seus trabalhos, de que os encaminhamentos dos trabalhos eram “socializantes, utópicos, casuísticos, preconceituosos” – ou, nos dizeres do jornal Estado de São Paulo, um conjunto de disparates inócuos (Bastos, 2019). No que tange à Comunicação Social, o relatório final dos trabalhos seguia princípios como aqueles da ordem social e econômica, vinculados às concepções progressistas de maior protecionismo às empresas nacionais e menor sujeição do setor a estrangeiros. **Além disso, no relatório constava uma referência à criação de um Conselho de Comunicação Social**, ao qual se atribuiria a “competência para outorgar concessões ou autorizações, [...] assegurar o uso daquelas frequências, de acordo com o pluralismo ideológico, promover a revogação judicial das outorgas por ele expedidas, desde que desviada a função social daqueles serviços, e decidir sobre a sua renovação” (Etapas..., [s.d.], v. 210, p. 54).

Quanto à não recepção, por parte do congresso constituinte, do relatório produzido pela comissão, seus principais membros (inclusive o seu próprio presidente, Afonso Arinos) indicam os principais motivos: a indicação, por parte do relatório, de que a Constituição deveria assumir como forma de governo um semiparlamentarismo – de encontro aos interesses de Sarney, que defendia o presidencialismo e a centralização de poderes na figura da presidência da república –, bem como as características eminentemente progressistas do relatório como um todo. Contudo, essas razões seriam insuficientes para explicar os porquês de o congresso não ter feito uso do anteprojeto. Ainda que o caráter progressista do texto final tenha provocado

más impressões ao conjunto de constituintes, a história da Comissão Afonso Arinos demonstra que havia – no governo e na oposição – uma indisposição para com os seus objetivos e com sua própria existência. Não apenas Sarney dava conta de tirar a importância dos trabalhos da comissão, como o próprio presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, empenhava-se em boicotá-la: “criticado por todos (inclusive por alguns de seus autores) e defendido incondicionalmente somente por seu presidente e alguns de seus membros” (Bastos, 2019, p. 57), o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos transformou-se em mais um dos documentos colocados no arquivo da constituinte, sem que o próprio Poder Executivo tenha lhe conferido a importância que detinha quando seu idealizador, Tancredo Neves, ainda se encontrava vivo.

A seu modo, a Comissão Afonso Arinos constituiu uma etapa do processo de consolidação da “Nova República”, imprimindo nela alguns indícios próprios do que viriam a ser, a partir da nova Constituição, as relações entre o Estado e a sociedade civil. Planejada para ser uma comissão de “notáveis”, pessoas com notório saber em assuntos constitucionais, não fica omissa que suas diretrizes foram dadas por uma concepção elitista de política. A despeito de ter se concretizado dessa forma, constituindo-se de médicos, juristas, engenheiros, seus participantes não deixaram de realizar as suas atribuições e, inclusive, de incorporar demandas populares entre as suas preocupações, debates, proposições. Os conflitos oriundos de sua existência reverberaram no Congresso Constituinte, no qual se compreendia que a Comissão Afonso Arinos disputava a legitimidade e a direção do processo, por ser uma iniciativa do Poder Executivo. Foram esses os dois principais aspectos que tornaram o produto da CNEC uma entre as muitas proposições que viriam a densificar o trabalho constituinte, sem exercer sobre ele qualquer poder excepcional no sentido de dá-lo alguma direção diferente daquela que os próprios constituintes dariam.

No que tange o objetivo geral da presente dissertação, aponta-se como relevante o fato de que o trabalho da Comissão Afonso Arinos é um dos primeiros indícios, no âmbito estatal, de que existiria a preocupação de se criar um espaço institucional de interlocução entre o Estado e a sociedade civil para assuntos relativos à comunicação social, o Conselho de Comunicação Social, no qual teriam vozes as categorias trabalhadoras nele inseridos. Nesse setor, até aquele momento – como se pôde ler no primeiro capítulo –, essas frações da sociedade civil estavam ou excluídas dessas discussões ou participavam delas timidamente, a despeito das restrições que lhes eram impostas. Como será apresentado no capítulo que segue, entre a projeção e a execução de projetos societários, quais sejam, há grande distância, e quem a preenche qualitativa e quantitativamente são as classes e suas frações em luta pela defesa dos seus

próprios interesses. O mesmo pode ser dito se pensadas as primeiras proposições do que deveria ser um Conselho Nacional de Comunicação (CNC) e sua metamorfose em Conselho de Comunicação Social (CCS), com todas as implicações de forma conteúdo que essa mudança significou.

3 DO CNC AO CCS NOS TRABALHOS DA CONSTITUINTE

No presente capítulo, será apresentada a metamorfose por meio da qual a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação (CNC) é transformada em Conselho de Comunicação Social (CCS) no seio da Assembleia Nacional Constituinte. Para além da mudança do nome, que segundo a FENAJ, à época, foi uma forma de esvaziamento desse instrumento de interlocução entre o Estado e a sociedade civil para os temas relativos ao setor da comunicação social (Motter, 2019), as principais disputas se centraram também na realização das modificações no conteúdo, no decorrer das etapas e fases da ANC, em torno do que viriam a ser as suas competências e atribuições, bem como as decisões em torno de como seria feita a sua composição.

Por essa razão, em um primeiro momento faz-se importante compreender de que modo se formou a Assembleia Nacional Constituinte, quais seus métodos de trabalho, as críticas à ANC direcionadas, os principais agentes econômicos e políticos interessados na modificação ou manutenção do regime de exploração da radiodifusão imperante no período e, além disso, como esses agentes se articularam para fazer valer, junto aos constituintes, os seus próprios interesses. O presente capítulo conjuga uma exegese da dissertação de Paulino Motter (2019), transformada na obra *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*, que contribui significativamente na revisão do caminho traçado pelo texto do que viria a ser o Capítulo V do Título VIII - Da Comunicação Social e, sobretudo, pelas disputas de interesse que lhe deram sua forma e conteúdo final; e, além disso, produz uma análise própria, enfatizando-se as menções ao CNC e ao CCS nos documentos consultados, a saber, os anteprojetos, substitutivos e apensamentos das sugestões de emendas nas fases e etapas sucessivas da ANC, por meio das quais os agentes também realizaram suas contribuições, dando vazão aos seus interesses no sentido da cristalização deles no texto final da Constituição Federal que viria a ser promulgada em 1988.

Segue-se, como já apontado anteriormente, a lógica temporal do processo constituinte, de modo que será possível acompanhar como as primeiras propostas de criação do CNC são apresentadas, quais as disputas que lhes marcam em cada fase e, por fim, como é finalizada a disputa, cristalizando-se na previsão de que se criaria não o CNC, mas o CCS. Em outras palavras, como se estabeleceu o texto que regulamentaria, conforme o artigo 224, não mais um instrumento autônomo, mas subordinado ao Poder Legislativo; não mais um órgão com capacidade de intervenção direta sobre as outorgas de radiodifusão, mas um espaço para a

produção de estudos, pareceres e contribuições, para apreciação do Congresso Nacional, relativas ao Capítulo V – Da Comunicação Social.

3.1 O CENÁRIO DA RADIODIFUSÃO E O PERFIL DA ANC

As eleições de novembro de 1986, que elegeram também o Congresso Constituinte, ofereceram ao PMDB, partido governista, uma maioria no Poder Executivo (22 dos 23 governadores), mais da metade da Câmara dos Deputados (53%) e três quartos (77,5% ou 38 de 49) das vagas disputadas para o Senado Federal. A vitória eleitoral do PMDB deu-se em um contexto de euforia com as consequências, para a economia brasileira, do Plano Cruzado, que teria seus verdadeiros resultados – o déficit decorrente da falta de arrecadação e a consequente moratória da dívida pública – omitidos para depois das eleições. Em seguida às eleições de 1986, o governo Sarney lançou o Plano Cruzado 2, aumentando os impostos e flexibilizando o congelamento de preços – o que produziu um “derretimento” de sua popularidade de 80%, antes do período eleitoral, para 14% após ele. Nesse contexto, as oposições à Aliança Democrática (a conjugação entre PMDB e PFL, partido que também havia conquistado vitórias eleitorais significativas), acusavam-na de ter cometido estelionato eleitoral, o que comprometia o caráter de novidade da “Nova República”, bem como a legitimidade da Assembleia Nacional Constituinte. O desgaste do governo provocou, em seus anos finais, sua mais forte capitulação ao fisiologismo e ao clientelismo, em que são suas expressões mais significativas a enxurrada de concessões de outorgas de radiodifusão para congressistas que, estando na Constituinte, passariam a votar e disputar o processo em prol da manutenção não apenas dos seus interesses, mas dos grupos econômicos dos quais, no setor da comunicação social, haviam se tornado afiliados (Motter, 2019).

3.1.1 O cenário da radiodifusão e dos agentes interessados no contexto da ANC

No contexto da ANC, o que regulamentava o setor da comunicação social era o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). O Código resultou dos esforços de mobilização dos radiodifusores privados, que exerceram pressão pela sua aprovação, em resposta a um conjunto de ações tomadas pelo governo de Jango, as quais visavam cassar as outorgas concedidas durante os últimos meses do governo de Juscelino Kubitschek, reduzir para três anos o tempo das licenças, entre outras medidas (Motter, 2019). João Goulart, após a renúncia de seu cabeça de chapa, teve acesso ao texto depois de sua aprovação pelo Congresso, surpreendendo esse

último com o veto a artigos da Lei que, em última instância, retirava as garantias para a exploração privada da radiodifusão. Foi nesse contexto que se criou a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), por meio da qual os empresários passaram a se mobilizar para derrubar os vetos de Jango, empreitada para a qual obtiveram êxito.

Em geral, o CBT foi aprovado garantindo os direitos de exploração privada e, como diferencial, fora resultado do trabalho conjunto do Congresso Nacional – como tal, legitimou-se como imperativo para o setor, que até então havia sido objeto de intervenções exclusivas do Poder Executivo, que nele atuava por meio de decretos. Cabe destacar, no entanto, que o CBT tivera forte influência dos radiodifusores privados, que figuraram ao lado das Forças Armadas como agentes interessados nas diretrizes que seriam dadas ao setor. Junto ao CBT, criaram-se órgãos como o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) e sua Secretaria Executiva, o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), fortemente dominados pelo Poder Executivo (Motter, 2019).

Em 1967, esses órgãos foram absorvidos pelo Ministério das Comunicações, criado com o objetivo de capitanear o desenvolvimento do sistema nacional de comunicação que, como visto no primeiro capítulo, foi uma tarefa objetivada pelas Forças Armadas em que subjazia a ideologia do projeto de unidade nacional. A partir do decreto que criou o MiniCom e incorporou nele as funções do Contel, passou a ser privativo do Presidente da República e do Ministro das Comunicações a outorga de concessões de exploração de serviços de radiodifusão. Segundo Motter (2019, p. 176), o artigo 16 do decreto “fixava critérios para escolha entre os interessados em explorar os serviços de radiodifusão sonora local. Mas assegurava ao Presidente da República a livre escolha entre os pretendentes habilitados para concessão de televisão e de radiodifusão sonora regional e nacional”. Nesse quadro, o Presidente Figueiredo, último da sucessão de generais que comandaram as duas décadas de ditadura empresarial-militar, aproveitou-se de seus momentos finais no cargo mais importante do Poder Executivo para beneficiar aliados políticos com concessões, as quais eram aprovadas com suma rapidez, sendo um dos principais beneficiados o empresário Sílvio Santos³.

Ainda sobre o CBT, cabe indicar que os principais agentes econômicos e políticos que visaram reformá-lo no decorrer dos anos de Ditadura empresarial-militar foram exatamente os

³ Subsidiada pelo CBT e orientada pelo projeto de unidade nacional, as FA fizeram uso de seu poder em benefício do próprio projeto político. Somente o governo Figueiredo, por exemplo, concedeu 634 outorgas de rádio e televisão no decorrer dos seus cinco anos de duração, sendo 91 delas nos últimos dois meses e meio de mandato. Quanto aos critérios, aponta-se, estava o apoio ao projeto conduzido pelos militares, ou até mesmo a aproximação pessoal com membros do alto escalão do governo, inclusive do presidente. Foram beneficiadas, por exemplo, as grandes empresas do setor como SBT e Bandeirantes, além de empresários e políticos de unidades federativas distintas espalhados pelo Brasil (Caldas, 2011; Lima, 2015; Motter, 2019).

empresários que controlavam o setor, mas que viam em alguns de seus aspectos verdadeiros afrontas ao seu “livre desenvolvimento”. O grande número de interesses em jogo não permitiu, nas muitas vezes em que se intentou, a produção de consensos. O próprio governo da transição, “em diversos momentos, colocaria em evidência a necessidade de reforma da legislação [...], mas chegou à Constituinte com o antigo CBT em vigor” (Motter, 2019, p. 179). A falta de consensos em torno da modificação do Código não impediu, nos anos finais de Ditadura empresarial-militar, que as principais empresas dominantes no setor exercessem pressão pela liberação para uso comercial em Brasília, entendida como região estratégica por ser o centro das decisões políticas do país, de frequências até então destinadas para finalidades educacionais (Motter, 2019).

O governo Figueiredo, ao privilegiar os políticos na outorga de concessões e permissões para exploração de canais de rádio e televisão, deu enorme impulso ao surgimento de um novo fenômeno, o “coronelismo eletrônico” [...]. Aproveitando a intimidade com o poder, os políticos lançaram-se gananciosamente na disputa por emissoras de rádio e TV. Na maioria dos estados, surgiram verdadeiros “latifúndios eletrônicos”, controlados pelos principais grupos políticos locais.

Nesse sentido, quando ainda vivo, Tancredo Neves (cabeça de chapa da Aliança Democrática), defendia que reinava sobre o setor da comunicação um “espírito autoritário”, que os canais de radiodifusão (rádio e televisão) eram distribuídos sem impessoalidade e, portanto, com finalidades políticas e partidárias. Tancredo também defendeu ser conveniente **a criação de um Conselho Nacional de Comunicações, que se voltasse a regulamentar o setor e as decisões sobre outorgas**. Segundo Motter (2019, p. 192), esse conjunto de propostas vindas do presidente recém-eleito havia sido gestado, a pedido do senador Affonso Camargo (PMDB-PR), chefe do escritório político do candidato da Aliança Democrática, “por um grupo de profissionais e pesquisadores do Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CEC), de Brasília, que produziu um documento contendo propostas para democratização do sistema brasileiro de Comunicação Social”.

No documento, a democratização do setor da comunicação social era incontornável para a continuidade da transição de regime em curso, tornando-se um imperativo do governo. Além disso, os pontos considerados primordiais para a realização dessa democratização eram: 1) revisão dos critérios para concessão, renovação e cassação de outorgas de radiodifusão; 2) criação de um sistema público de radiodifusão que fosse complementar às formas estatais e privadas de realização desse serviço; 3) a necessidade de coibir a concentração monopólica dos

meios de comunicação (Motter, 2019). Essas mesmas ideias também provieram de outros lugares:

Em dezembro de 1984, o PMDB de São Paulo promoveu um seminário sobre o tema “Políticas de Comunicação e Democracia”. Essa iniciativa, pioneira no âmbito dos partidos políticos, foi coordenada pelo jornalista Fernando Pacheco Jordão e reuniu cerca de uma dezena de políticos, professores de Comunicação, sindicalistas, artistas e jornalistas. No final dos debates, chegou-se à conclusão de que é necessário promover “uma reforma capaz de corrigir a excessiva concentração das redes de produção e difusão e garantir a pluralidade de fontes de informação e de opinião, essencial na democracia” (Motter, 2019, p. 193).

Propostas como essa também apareceram durante o Seminário Internacional de Legislação Cultural, realizado na Assembleia Legislativa de São Paulo, em 1985, na véspera da posse do novo governo. Uma vez eleito, contudo, o presidente Tancredo Neves participou de reuniões na casa do gerente regional das Organizações Globo, em companhia do presidente desta empresa e também de Antônio Carlos Magalhães (ACM)⁴, que viria a ser seu Ministro das Comunicações por influência de Roberto Marinho (Lima, 2011). No Seminário, no qual apesar de convidado, o ministro ACM não compareceu, foram denunciadas as já mencionadas concessões realizadas sem critérios pelo último governo militar e que apresentavam, pelos nomes que apareciam entre os beneficiários, um “continuísmo” entre a Ditadura empresarial-militar e a “Nova República” – por exemplo, a deputada Rita Furtado (PDS), esposa do secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Viliar Furtado, estava entre os nomes de concessionárias, e fazia as suas próprias disputas nas etapas da Constituinte em prol da manutenção de suas *benesses* (Motter, 2019).

Também nesse Seminário, especificamente em um painel sobre Rádio, Televisão e Vídeo, foi defendida a **proposta de criação de um Conselho Nacional de Comunicações, encarregado de conceder outorgas e fiscalizar as emissoras**, por parte do professor José Salomão David, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). O documento final, produzido nesse espaço de discussão em torno do tema da comunicação social, propunha também que fosse feita completa revisão da legislação sobre o tema, que fosse dado

⁴ A figura de Antônio Carlos Magalhães é controversa se se tiver como parâmetro os objetivos de superação da forma política empreendida pelas Forças Armadas nos anos de Ditadura empresarial-militar, que era o objetivo da transição (ainda que ela fosse “lenta, gradual e segura”). Isso porque, além de ter tido sua trajetória política grandemente impulsionada pelo seu apoio à “Revolução de 1964”, ACM apenas abandonou o PDS pouco tempo antes da eleição da Aliança Democrática, menos pela quebra de suas convicções ideológicas do que pela frustração em ver seu candidato para a presidência pelo seu partido, Mário Andreazza, perder para Paulo Maluf nas convenções internas que decidiriam a candidatura da antiga Arena. Em outras palavras, ACM promoveu na sua carreira, durante os anos da transição à “Nova República”, “um giro completo: de conspirador do movimento revolucionário de 64, amigo de todos os cinco presidentes do rodízio de generais, vinte anos plantado no governo a líder e ministro do primeiro governo de oposição” (Motter, 2019, p. 196).

fim à censura, que se revogasse a Lei de Segurança Nacional, além da criação de um sistema público de comunicação que contasse com o fim da gratuidade das concessões e, aderindo-se a proposta do professor José Salomão David, **“a criação o Conselho Nacional de Comunicação Social, formado por membros da sociedade civil, encarregado de definir as políticas de comunicação para o país e de decidir sobre concessões de canais de rádio e televisão”** (Motter, 2019, p. 194).

No I Congresso Nacional do PMDB, uma comissão debateu a temática e aprovou as propostas do partido para essa pauta na ANC, entre as quais figuravam **a criação do Conselho Nacional de Comunicação, cujas atribuições seriam formular a política nacional de comunicação para ser aprovada pelo Congresso Nacional, bem como acompanhá-la e fazer as devidas avaliações, bem como emitir parecer conclusivo sobre as concessões e renovações de canais de rádio e televisão.** Segundo Motter, (2019, p. 195), ainda que o documento desse Congresso não tenha vindo ao conhecimento do público, foram utilizados pelas/os constituintes do Partido na formulação da nova Constituição.

Após a morte de Tancredo, tendo Sarney assumido a presidência com ACM no Ministério das Comunicações, uma das primeiras ações desse último foi suspender provisoriamente as 140 concessões de outorgas que haviam sido realizadas desde 1º de outubro de 1984 pelo governo Figueiredo, estabelecendo um prazo de 60 dias para a revisão delas por meio de uma comissão criada com essa finalidade no âmbito do MiniCom. Como já afirmado anteriormente, o poder de conceder outorgas era discricionário ao Presidente da República antes da Constituição Federal de 1988, razão pela qual – apesar da suspensão promovida por ACM – as empresas de comunicação que haviam sido contempladas para a instalação de novas emissoras, como o SBT, sequer interromperam seus investimentos para garantir e efetivar as concessões, certas de que apesar de quaisquer esforços governamentais elas não seriam cassadas. Assim se fez:

Sarney recuou, não assinando o decreto que anulava as concessões realizadas pelo seu antecessor. Ao contrário, vocacionou-se para fazer o mesmo uso das concessões “como instrumento de ação política. ACM ficou mudo, não justificando o recuo. As 140 outorgas que estavam suspensas passaram a ser liberadas gradativamente a partir do segundo semestre de 1985, mas uma vez mediante critérios puramente políticos, ficando claro que ACM agiu no sentido de retaliar adversários políticos do governo e comprar lealdades (Motter, 2019, p. 204).

Além do processo de revisão, o governo também realizou mudanças nos trâmites burocráticos necessários à requisição de outorgas sem, com isso, modificar o poder discricionário do Presidente da República e do Ministro das Comunicações. Como aponta

Motter (2019, p. 206), o decreto emitido por Sarney produziu modificações que “não afetaram a essência do sistema, conservando um modelo regulatório que faz com que as concessões de radiodifusão sejam decididas com base em injunções políticas, preferências pessoais e pressões de grupos econômicos” e no qual “o interesse público não entra como requisito no julgamento do Poder concedente”, tendo apenas conseguido, de forma significativa, coibir a comercialização de concessões antes de cinco anos da emissão de diploma autorizando a utilização da frequência pelas emissoras contempladas com as outorgas. Em geral, com auxílio de Paulino Motter (2019, p. 207), concorda-se com ele de que “a transição não foi capaz de realizar mudanças democratizantes no modelo vigente, que se adaptou aos novos tempos sem abrir mão dos seus privilégios”

Uma vez dado encaminhamento à convocação da ANC, os deputados e senadores agraciados com outorgas durante o governo da Aliança Democrática constituíram a “bancada do Rádio” (Lima, 2011) e, juntamente com as entidades representativas do empresariado no setor, formaram um *lobby* poderoso favorável à manutenção do ordenamento que os privilegiava no âmbito da comunicação social, o qual chegou a contar com no mínimo 146 parlamentares, ou cerca de 26% dos 559 constituintes – o “grupo das comunicações” (Motter, 2019). Como aponta Motter (2019, p. 42),

A Constituinte foi a arena privilegiada onde teve lugar a disputa entre os grupos políticos e econômicos privilegiados por esse sistema clientelista de concessões e que, portanto, defendiam o *status quo*, e os setores historicamente aliados, portadores das reivindicações de mudanças que pudessem democratizar o acesso aos mídia eletrônicos. Essa foi uma das disputas mais intensas ocorridas na Constituinte e em torno da qual os interesses conflitantes ficaram mais cristalizados.

Motter (2019) faz referência à manutenção de um *status quo* no setor da comunicação, porque coincide com o governo Sarney e com a constituinte, apesar das medidas tomadas por Antônio Carlos Magalhães, um período de crescimento exacerbado das concessões de outorgas de radiodifusão a parlamentares, por parte do Poder Executivo, em decorrência do desgaste pelo qual passava o primeiro governo civil nos seus anos finais.

3.1.2 Das disputas em torno do método de realização da ANC e o perfil constituinte

Mesmo que tenha sido eleita em 1985 a Aliança Democrática, fato histórico que marcou a retomada de um governo civil depois de 21 anos de ditadura empresarial-militar, a “Nova República” só teria um texto constitucional próprio três anos e meio depois. Durante

esse período (1985-1988), o governo de José Sarney conviveria com a contradição, apontada pelos críticos ao governo, de ser um governo civil (apesar de eleito indiretamente, por meio de um processo crivado de contradições) e ter, ao mesmo tempo, um marco jurídico forjado pelas Forças Armadas através de um de seus atos institucionais, em meio aos anos de Ditadura empresarial-militar. Além disso, da convocação da constituinte, no final de 1986, até a promulgação de seu texto final, em 1988, outra crítica à forma que assumiria esse processo, de gestação de um novo código jurídico geral, fora a questão da proporção de representantes das unidades federativas, principalmente porque os estados do Sul e do Sudeste consideravam-se prejudicados ao poderem enviar o mesmo número de deputados e constituintes que estados de outras regiões, apesar de serem os primeiros mais populosos que os últimos (MOTTER, 2019).

Após a convocação da ANC pelo Poder Executivo, no final de 1985, o Congresso criou uma Comissão para a definição de como se realizaria a constituinte. Nesse contexto, entraram em cena as disputas de conteúdo metodológico (no qual subjazem motivações político-ideológicas): se, por um lado, as definições acerca do novo texto constitucional seriam dadas pela eleição de representantes exclusivos a essa finalidade (proposta defendida por partidos de esquerda, minorias dentro do PMDB e entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil [OAB] e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil [CNBB]) ou, de encontro a isso, dar-se-iam pela via congressual, através das discussões realizadas pelos deputados federais e senadores eleitos em 1986 (proposta defendida pelo governo de José Sarney). Apesar das críticas feitas a essa segunda opção, fora ela quem prevaleceu. Segundo Motter (2019, p. 121),

A Constituinte nascia, assim, com um grave vício de origem e com escassa legitimidade. O processo definido pelo Congresso não correspondia às esperanças latentes [sic] na sociedade. A classe política restringia, assim, a participação da sociedade civil na elaboração da nova Constituinte. [...] A forma congressual implicaria ainda a presença ostensiva de significativo número de parlamentares proprietários de emissoras de rádio e televisão, constituindo-se num poderoso “grupo de interesse” que oporia enorme resistência às propostas de mudanças na área da Comunicação. Portanto, a disputa entre os interesses privatistas e o interesse público em torno da questão da radiodifusão sofreria sérias implicações em razão do caráter congressual da Constituinte.

Em geral, na eleição que definiu o Congresso Constituinte, no final de 1986, o PMDB e o PFL obtiveram 78,1% do total de cadeiras, entre deputados e senadores, destinadas à construção na nova constituição. Os demais partidos (PDS, PDT, PTB, PT, PL, PDC, PCdoB,

PCB e PSB)⁵ dividiram os outros 21,9%. Apesar dessa imensa maioria peemedebista, ela não conseguiria forjar uma unidade partidária que fosse capaz de tutelar o processo constituinte, porque suas frações internas também divergiriam na defesa de interesses de setores distintos da sociedade na formulação do texto da constituição. Além disso, cabe destacar que fora definido um teto de 60 deputados por unidade federativa, de modo que os Estados mais populosos acabaram sendo prejudicados em termos de representação proporcional ao tamanho de suas populações. Segundo Motter (2019, p. 131),

Estas distorções estão presentes na composição da Constituinte. Como o desempenho eleitoral dos partidos – com exceção do PMDB⁶ – foi profundamente desigual de região para região, é de se supor que essa deformação do sistema representativo impediu que a composição do Congresso Constituinte refletisse a real proporção de votos obtida pelos partidos. O PFL e o PDS, que tiveram melhor desempenho no nordeste, foram beneficiados pela super-representação daquela região, enquanto o PT e o PDT que concentraram sua votação no Sudeste e Sul, foram prejudicados pela sub-representação dos estados dessas regiões.

A ANC também apresentou um aumento nas bancadas formadas por mulheres e pessoas vinculadas às igrejas evangélicas. Enquanto as primeiras foram mais presentes em partidos progressistas e de esquerda, as últimas figuraram entre partidos de caráter conservador, os quais constituíram importante bloco orgânico que realizaria suas disputas, no âmbito da ANC, em várias temáticas, como liberdade de expressão e censura, meios de comunicação, além de temas relacionados à família e ao ensino. Em geral, o índice de renovação do Congresso chegou quase à metade das cadeiras da Câmara dos Deputados e do Senado, passando a compô-las 274 novas e novos parlamentares (49%) que nunca haviam passado por nenhuma das casas legislativas (Motter, 2019), estando a maior parte dessas pessoas fora ou dos partidos governistas (PMDB e PFL) ou do partido vinculado às Forças Armadas (PDS) (Motter, 2019). Fleischer (1987 *apud* Motter, 2019) aponta, contudo, que cerca de 217 constituintes já haviam tido algum tipo de relação com o PDS nas suas trajetórias políticas e migraram, principalmente para o PMDB, em meio ao clima de desconfiança generalizada com as Forças Armadas, na busca por condições de se reelegerem: “esse inchaço [no PMDB] tira do partido o mérito de ser majoritário na Constituinte e antecipa as profundas divergências que haveriam de assinalar a atuação da sua bancada” (Motter, 2019, p. 135). Do ponto de vista ideológico, tendo como fonte

⁵ Em sequência: Partido Democrático Social (PDS); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Liberal (PL); Partido Democrata Cristão (PDC); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Socialista Brasileiro (PSB).

⁶ O PMDB foi o único partido que elegeu candidatos em todas as regiões e, mais precisamente, em todas as unidades federativas do Brasil, consolidando-se como partido efetivamente nacional (Motter, 2019).

um levantamento da Folha de São Paulo em janeiro de 1987 (*apud* Motter, 2019), destaca-se que a ANC se compunha de uma maioria identificada como centro, tendo-se como parâmetro a dicotomia esquerda-direita, em que os parlamentares podiam ir mais em uma direção ou em outra no espectro, sem flertar, em sua maioria, com as extremidades.

Tabela 1 – Tendência ideológica dos Constituintes (Classificação da Folha de S. Paulo)

Posição política	Nº de constituintes	Porcentagem
Direita	69	12,3%
Centro-direita	131	23,4%
Centro	181	32,4%
Centro-esquerda	126	22,5%
Esquerda	52	9,3%
Total	559	100%

Fonte: Motter (2019).

Tendo-se em consideração que a maioria de constituintes eleitos pertencia ao PMDB e ao PFL, faz-se possível indicar que as concepções ideológicas de Deputados Federais e Senadores não necessariamente obedeciam à filiação partidária e que o “perfil da Constituinte revela uma composição com um grau de indefinição ideológica muito elevado”, o que não significa que não se devam levar em consideração as pressões externas, exercidas sobre a ANC, de agentes econômicos e políticos interessados nos caminhos que ela tomaria (Motter, 2019). Nesse sentido, “com exceção dos partidos de esquerda, que apresentam um perfil ideológico bastante definido, os grandes partidos na Assembleia Constituinte, sobretudo o PMDB e o PFL, acomodam em suas bancadas parlamentares com posições políticas bastante distintas, quando não antagônicas” (Motter, 2019, p. 139). A partir da definição do perfil constituinte, considerando-se a existência de grupos que exerceriam pressão para o atendimento dos seus próprios interesses, restou aos grupos progressistas do PMDB e demais partidos de esquerda atuarem decisivamente “na nomeação de parlamentares progressistas na presidência das Comissões e Subcomissões Temáticas” (Delgado; Ferreira, 2018, p. 51).

O desenrolar dos trabalhos para a criação da nova Constituição Federal se deu com o afunilamento das temáticas, como será visto, divididas em oito comissões que continham, por sua vez, três subcomissões cada. Os debates relativos ao tema da Comunicação Social aconteceram na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, mais especificamente na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, da qual participaram, por exemplo, a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC) e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

(Abert), como principais articuladoras e adversárias em torno da pauta da democratização das comunicações, da qual fazia parte a criação de um Conselho Nacional de Comunicação.

3.2 DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM CONSELHO NACIONAL DE COMUNICAÇÃO À PREVISÃO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

As décadas de Ditadura empresarial-militar, bem como os anos iniciais de transição para a “Nova República”, foram marcadas pela consolidação de nossa moderna indústria cultural, e pela criação de uma simbiose econômico-política por meio da qual as classes dirigentes do setor da produção de bens culturais (a comunicação social), se aliaram às direções políticas de ocasião, os distintos governos, orientando as decisões desses últimos ao encontro dos próprios interesses. A Assembleia Nacional Constituinte foi um espaço e uma oportunidade histórica, com todas as limitações já apresentadas, para que fossem questionadas essas relações econômicas e políticas no sentido de que fossem modificadas, em prol de que novos agentes interessados pudessem fazer parte dessa interlocução – inclusive com a criação de instrumentos institucionais voltados para essa finalidade, como a partir da criação de um Conselho Nacional de Comunicação. Segundo Motter (2019, p. 210),

A luta contra a ditadura e em defesa das liberdades democráticas despertou os segmentos mais politizados da sociedade para a importância dos mídia e dos processos de comunicação de massa nas sociedades modernas. A própria experiência da redemocratização do país, que, a despeito do elevado grau de controle exercido pelo regime anterior, só avançou graças à crescente mobilização da sociedade civil, estimulou o desenvolvimento de uma visão crítica dos mídia. Os percalços da transição conservadora consolidaram a certeza de que sem a democratização efetiva dos MCM não haverá democracia no Brasil.

Antes mesmo do início dos trabalhos da ANC, em especial da Subcomissão em que se discutiria a comunicação social, que começaria na segunda metade de maio de 1987, a Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ) apresentou uma proposta de emenda ao Capítulo que trataria da comunicação social, a qual vinha sendo formulada desde o Encontro Nacional da entidade, ocorrido em 1984, durante o qual se criou a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), e que tinha como objetivo a formulação de propostas a serem enviadas para a ANC (Lima, 2015)⁷. A síntese desse encontro foi transformada em Emenda Popular e esse documento, intitulado “Democratização dos meios de comunicação”,

⁷ Na primeira manifestação pública dessa organização, a FNPDC, assinaram entidades como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC), o Centro de Estudos de Comunicação e Cultura de

teve amplo apoio em setores da sociedade civil e foi subscrita por outras 32.379 entidades, parlamentares e cidadãos, entre eles: a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a Federação das Associações de Servidores das Universidades do Brasil (FASUBRA), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Federação Brasileira de Trabalhadores em Telecomunicações (FENATTEL), a Associação dos Empregados da Embratel (AEBTJFA), a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e a Federação Nacional dos Médicos (Fenam), além dos, então, líderes do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva; do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Brandão Monteiro; do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Roberto Freire, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Haroldo Lima, e do PSB, Beth Azize (Lima, 2015, p. 200).

Nessa Emenda Popular, aprofundando pontos anteriormente presentes nas cartas de Brasília e de São Paulo⁸, associava-se a redemocratização efetiva do Brasil à democratização dos meios da comunicação, em que a primeira não se realizaria sem a última. Nesse sentido, defendia a categoria profissional de jornalistas, era necessária a garantia do pluralismo e da diversidade cultural, o fim da censura (política e econômica, isto é, exercida pelo Estado, mas também pelos monopólios dos meios de comunicação existentes), bem como a liberdade de expressão em seu sentido amplo: o direito de procurar, receber e transmitir informações por quaisquer meios, bem como o direito de participar nas decisões concernentes ao setor da comunicação social (Caldas, 2011).

A FENAJ defendia ainda que o setor deveria estar orientado pelo desenvolvimento autônomo da economia, política e cultura nacionais, bem como pela eliminação das desigualdades sociais e injustiças no país. Por fim, propunha a FENAJ, os serviços de telecomunicações e de comunicação postal deveriam ser considerados monopólios estatais e os veículos de comunicação, por sua vez, deveriam ser explorados por fundações e sociedades sem fins lucrativos de origem brasileira (Caldas, 2011). Nesse documento, dotado de cinco eixos, também continha a menção à **criação de um Conselho Nacional de Comunicação**.

Ao proposto Conselho Nacional de Comunicação (CNC) atribuía-se a responsabilidade de 1) estabelecer, supervisionar e fiscalizar as políticas nacionais de

Brasília, o Departamento de Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina. Quando, em setembro de 1984, a Frente foi oficialmente lançada, já aderiam à iniciativa outras 24 entidades e 18 parlamentares. Um ano depois, o número já havia crescido: eram 45 entidades e 27 parlamentares que subscreviam a importância desse espaço no ano de 1985. Até 1987, a Frente ficou desmobilizada (como consequência da derrota da emenda Dante de Oliveira), voltando a se organizar no período de realização da ANC.

⁸ A Emenda Popular dá conta de aprofundar os documentos “Carta de Brasília” e “Carta de São Paulo”, razão pela qual se enfatiza o conteúdo da primeira em detrimento dessas últimas. Cabe apenas destacar que esses documentos derivam dos Encontros Nacionais dos Jornalistas, realizados em 1986, nos quais o tema fundamental era a comunicação na Constituinte e encomendaram a criação da Emenda Popular. Os respectivos documentos obtiveram ampla cobertura dos meios de comunicação hegemônicos, nos quais a ideia de criação do CNC foi considerada esdrúxula, antidemocrática e operacionalizadora da censura pelo governo (Motta, 2019).

comunicação; 2) outorgar, renovar e revogar concessões para imprensa, rádio, televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por quaisquer meios (Caldas, 2011). Nessa Emenda Popular, continha a definição de representações no CNC, a saber: 15 brasileiros natos, sendo 2 representantes de entidades empresariais, 5 representantes de profissionais da área da comunicação, 7 representantes de entidades de categorias profissionais e de setores popular e 1 representante de instituições universitárias, sendo que esses não poderiam exercer mais de um mandato (Caldas, 2011; Lima, 2015). Além disso, a Emenda Popular também estabelecia a criação das seções estaduais do Conselho de Comunicações, que assumiriam nas unidades federativas responsabilidades análogas à instância nacional. O projeto de emenda propunha o estabelecimento de conselhos editoriais nos órgãos de imprensa, rádio e televisão dos quais participariam profissionais do setor. Propunha ainda, de acordo com Caldas (2011, p. 40), que partidos políticos, organizações sindicais, profissionais e populares teriam direito à utilização gratuita de espaços de tempo nos distintos veículos de comunicação, bem como seria garantido o direito de resposta a quaisquer cidadãos e entidades, bem como a divisão equânime de tempo para partidos nos períodos eleitorais.

Contudo, aponta Caldas (2011, p. 42), a emenda seria destituída “de uma estratégia linguística que, evitando o confronto direto, permitiria, eventualmente, o seu encaminhamento de uma maneira mais natural”, de forma que sua redação entraria em conflito com os seus oponentes, detentores do poder de outorga. Em outras palavras, a FENAJ colocava-se em clara oposição ao presidente José Sarney. A decisão da entidade profissional de jornalistas de levar a frente, em tom imperativo, uma proposta de emenda ao novo texto constitucional que se contrapunha ao *status quo* do setor pode ter sido decisiva para a sua não progressão nos trabalhos da constituinte: “em vários artigos publicados nos jornais de circulação nacional de sua propriedade” os empresários do setor “qualificaram o documento como um “retrocesso” em relação à liberdade de imprensa”, exercendo “forte pressão sobre os parlamentares na votação do capítulo da comunicação (Caldas, 2011, p. 42). Por sua vez, o empresariado do setor, consolidado no decorrer da Ditadura Militar, trabalhou pela “distensão lenta, gradual e segura”, garantindo que também no setor da comunicação social não fossem substanciais as modificações se comparadas ao período em que estiveram no governo as FA – com a consonância do presidente eleito pela Aliança Democrática, José Sarney.

Quanto à proposta da FENAJ para a criação de um conselho voltado a produzir e incidir sobre as políticas da comunicação, faz-se importante considerar o seu caráter popular, marcado pela maioria de entidades trabalhadoras na composição, pela previsão de que passaria a ocorrer também uma incidência direta dos setores proletarizados nas próprias redações (a

exemplo e analogia dos conselhos organizados por fábrica, caros à tradição socialista), a prioridade não comercial para os meios de comunicação, bem como a possibilidade de ser o conselho o instrumento garantidor desse caráter. Cabe ainda ressaltar que parte da teoria debruçada sobre essa proposta, expressa principalmente em Caldas (2011), transforma em demérito o grau das exigências feitas pela FENAJ em decorrência de sua tônica reivindicatória e imperativa. Diante das condições históricas que forjaram o novo texto constitucional, a interpretação de Caldas em *Latifúndios do Ar* consiste em uma análise do passado com as lentes do presente que poderia ser distinta caso tivessem sido diferentes também as circunstâncias de disputa pela consecução dessa proposta, que no jogo entre as classes e suas frações pode ser caracterizada como ousada, mas não como uma determinante de sua derrota, expressa em outras condições que não ela própria, como se pretende mostrar.

No primeiro capítulo, apresentou-se o processo por meio do qual as FA enfraqueceram as forças políticas oriundas do proletariado, por meio do aparelhamento dos veículos de comunicação e da repressão às dissidências por meio das mais distintas formas de violência. Mostrou-se, também, que ao mesmo tempo em que praticaram a censura aos bens culturais que não caminhavam ao encontro do projeto de unidade nacional, foram elas também responsáveis pela consecução do processo de modernização das bases técnicas necessárias à constituição de uma indústria cultural moderna, alinhada aos seus próprios interesses. A função governamental desempenhada pela FA foi decisiva para que, diante da tarefa histórica de decidir os novos rumos do país – que se cristalizariam na nova Constituição – as classes sociais e suas frações estivessem em diferentes estágios de organização de suas próprias demandas e, portanto, contassem com capacidades distintas de incidência sobre esse processo. Como aponta Motter (2019, p. 43),

O poderoso lobby dos empresários de radiodifusão, capitaneado pela Abert, teve como grande aliado uma das bancadas mais numerosas e articuladas da Constituinte: a “bancada do Rádio”, formada pelos deputados e senadores que já possuíam concessões de rádio e/ou televisão ou que as ganharam durante o governo Sarney. De acordo com levantamento feito por esta pesquisa, 146 parlamentares chegaram a fazer parte dessa banca, o que representava expressivos 26% dos 559 constituintes. Contudo, esse número não reflete com precisão a realidade, pois muitos políticos exercem o controle indireto, colocando à frente das suas emissoras parentes ou correligionários como “testas de ferro”. Daí porque é lícito supor que o número real de parlamentares concessionários era ainda maior.

Nesse sentido, não se quer divergir de Caldas (2011) quanto ao teor da proposta capitaneada pela FENAJ, mas apresentar uma compreensão alternativa com relação à não-adesão dela pela ANC. Como será apresentado, a forma como se deu a ANC e, em particular,

o *lobby* formado pelas empresas monopolistas do setor de comunicação social, em conjunto com parlamentares alinhados à manutenção do *status quo* com o qual eram beneficiados, foram tão ou mais decisivos do que o caráter das exigências feitas pela FENAJ na Emenda Popular que a entidade em questão submeteu ao poder constituinte. A Abert, por exemplo, que se autodenomina como “guardiã da radiodifusão privada” (Motter, 2019), também intercedeu pelos interesses dos grupos empresariais que representava.

Por sua vez, visando preparar seus acordos comuns para a ANC, a Abert – amálgama dos interesses privados no setor da comunicação social – também promoveu seus espaços de interlocução e construção de propostas: em 1984, o XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão e o Congresso Nacional de Comunicação e Informação (Concin); em 1986, o XV Congresso Brasileiro de Radiodifusão. Durante esses eventos “começaram a ser esboçadas as propostas do setor para o período da reconstrução democrática que seria inaugurado com a posse do governo da “Nova República”” (Motter, 2019, p. 227). Como parte da programação do XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão, ocorreu o I Simpósio de Direito na Radiodifusão, o qual visava formular um arcabouço jurídico para regulamentar os serviços de radiodifusão. No entendimento do vice-presidente da Abert à época, Luiz Eduardo Borgerth, considerar a radiodifusão como um serviço público era um equívoco. Para subsidiar essa concepção, convidou-se como apresentador de um dos painéis do simpósio o jurista Saulo Ramos – um apologeta da exploração privada da radiodifusão –, o qual defendeu que a radiodifusão deveria ser considerada como um serviço privado de utilidade pública (ou de interesse do público). Nessa defesa, subjazia a compreensão de que o Estado não podia intervir sobre os negócios desenvolvidos pelas empresas privadas, uma vez que o objeto da concessão não seria o serviço prestado pelas empresas radiodifusoras privadas, mas as bases técnicas necessárias à prestação desse serviço – como as especificações de frequência, canal, faixa, modulação de sinais, potências (Motter, 2019).

Durante o Congresso Nacional de Comunicação e Informação, promovido pelo Ministério das Comunicações, contou-se com a exposição de representações estrangeiras (Estados Unidos, Canadá e Alemanha) que apresentaram contradições ao modelo que vinha se desenvolvendo no caso brasileiro. Nos setores estadunidense, canadense e alemão de radiodifusão, eram reservados espaços à comunicação pública (que não se confunde com a comunicação estatal), por meio de vários métodos de financiamento – doação espontânea da audiência e de empresas privadas, recolhimento de tributos. Além disso, o setor de radiodifusão de Canadá e Estados Unidos, expôs-se nesse Congresso, não contava apenas com a autorregulação, de modo que participassem da fiscalização desses serviços órgãos

independentes, com participações da sociedade civil não empresarial e com condições de incidir sobre as concessões de outorgas de radiodifusão (Motter, 2019).

Nesse simpósio, com as experiências trazidas por representações de outros países, expôs-se “os limites das mudanças desejadas pelos empresários de radiodifusão” (Motter, 2019, p. 231). Apesar das experiências trazidas por representações estrangeiras, o relatório produzido pelo Comitê de Radiodifusão (presidido por Joaquim Mendonça, presidente da Abert) deu ênfase aos interesses defendidos pelos empresários na oportunidade desse evento e, no tocante à política de outorgas, defendeu que a nova legislação sobre o setor deveria prever uma comissão tríplice composta por um membro do Congresso, um do Ministério das Comunicações e um representante da Abert. Nesse sentido, aponta Motter (2019, p. 233), “a Abert se julga a única representante da sociedade no estabelecimento da política de concessões”, por estar “habituada a ser a única interlocutora do governo”, e por essa razão, entende que o público só deveria se manifestar quanto ao conteúdo exposto nos meios de comunicação e não sobre o controle desses meios. Por essa razão, o relatório do Comitê de Radiodifusão ignorou as experiências trazidas pelos convidados estrangeiros no XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão.

Em 1986, a Abert promoveu o XV Congresso Brasileiro de Radiodifusão, convidando para a abertura o presidente da Aliança Democrática, José Sarney, e entre seus ministros, Antônio Carlos Magalhães. Em sua fala, o presidente defendeu a exploração privada da radiodifusão (ele próprio um proprietário privado de canais de rádio e televisão), destacando-a como condição *sine qua non* para a consolidação de um Estado democrático. Mais próximo da ANC, que já estava convocada, o XV Congresso voltou-se enfaticamente à definição de propostas do empresariado para o setor, entre elas a “liberdade de imprensa”⁹. O presidente da Abert, Joaquim Mendonça, associou a comunicação estatal aos regimes nazifascistas e, por outra via, defendeu a liberdade de mercado como condição intrínseca à existência de regimes democráticos. Também no Congresso em questão, reiterou-se nos painéis realizados que o papel de intervenção do Estado restringia-se às bases técnicas necessárias para a prestação do serviço de radiodifusão, mais do que ao serviço em si mesmo.

A Abert chegou ao processo constituinte, portanto, carregando a contradição de, por um lado, “reconhecer a sociedade como titular do direito sobre o espectro de frequência e, por outro lado, rejeitar qualquer mecanismo democrático de controle sobre a exploração desse serviço, como é o caso da proposta do CNC” (Motter, 2019, p. 236). Ao final do XV Congresso

⁹ Motter (2019) ironiza que o empresariado se demonstrou, na oportunidade do evento em questão, mais preocupado com a “liberdade de empresa” do que com a “liberdade de imprensa”.

Brasileiro de Radiodifusão, produziu-se um documento em que a Abert defendia uma vigilância ininterrupta sobre a ANC por parte do empresariado da radiodifusão. No sentido de fortalecer suas intervenções, a Abert também contribuiu com a CNEC, mas acabou acusando-a de fascista e totalitária, aliviando-se quando o relatório da Comissão de Notáveis foi engavetado, sobretudo pela proposta nele inclusa que previa a criação do Conselho de Comunicações Sociais (assim chamado no relatório, esse Conselho é correlato ao que seria chamado durante a ANC como CNC) e a priorização de concessões para entidades culturais, educacionais, religiosas e partidos políticos (Motter, 2019).

Todos os documentos produzidos nesses eventos coincidiram com a defesa de que 1) os empresários da radiodifusão fossem decisivos na escolha de constituintes que pudessem atender aos seus interesses; 2) a priorização da exploração privada do setor não fosse modificada no decorrer da ANC; 3) a liberdade de imprensa era condicionada pela exploração privada da radiodifusão. Com essa postura, a Abert assumiu a tarefa de intervir na ANC para defender o que entendia como a “radiodifusão brasileira”, rogando-se como representante de interesses universais, ainda que fosse a síntese de frações particulares do setor, suas classes dirigentes (Motter, 2019).

3.2.1 O CNC na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação

No que tange a composição apresentada, cabe considerar que ela obedece aos apontamentos de Motter (2019) de que o governo da Aliança Democrática produziu um cerco ao processo constituinte, elegendo a maioria dos deputados para o Poder Legislativo, os quais seriam responsáveis também pela formulação do novo código jurídico geral que regeria o período da “Nova República”. Apesar da relatora, Cristina Tavares, estar associada às alas militantes de esquerda do PMDB, o presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, assumiu no decorrer dos trabalhos posições conservadoras extremadas. Evangélico, formado engenheiro eletrônico pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), iniciou sua carreira política pelo PDS do Rio de Janeiro em 1982. Oliveira ocupou importantes cargos no Ministério das Comunicações durante a ditadura empresarial-militar e era apontado como sócio na TV Rio (MOTTER, 2019). Além disso, no âmbito dessa Subcomissão

destacou-se [...] um grupo de parlamentares com vínculos notórios com o sistema de radiodifusão. A “bancada do rádio” estava representada na Subcomissão pelos deputados José Elias Moreira (PTB-MS), Fausto Rocha (PDS-SP), José Carlos Martinez (PMDB-PR), Arnold Fioravante (PDS-SP) e Rita Furtado (PFL-RO), todos eles concessionários de emissoras de rádio e/ou televisão. Rita Furtado era esposa do

secretário-geral do MiniCom, Rômulo Villar Furtado. O deputado Ângelo Magalhães (PFL-BA), por sua vez, era irmão do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. Destacou-se ainda na disputa da Comunicação o deputado Mendes Riberio (PMDB-RS), ligado à Rede Brasil Sul (RBS). Portanto, incluindo-se o presidente Arolde de Oliveira, é possível afirmar que oito dos 21 integrantes da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação possuíam vínculos pessoais com o *status quo* da radiodifusão.

A posição dos constituintes, com relação às respectivas incumbências de levar a frente o trabalho da Subcomissão, pode ser observada na Tabela 2. Pouco menos que a metade da Subcomissão, portanto, tinha compromissos com as classes dirigentes do setor da comunicação social. Os setores que defendiam a democratização da comunicação contavam, nos trabalhos da Subcomissão, com a relatora e, além dela, com o senador Pompeu de Souza (representante da Associação Brasileira de Imprensa, ABI), o deputado Carlos Alberto Caó (PDT), ex-presidente do Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro, o deputado Olívio Dutra (PT-RJ), um dos fundadores da sigla de que fazia parte. Segundo Motter (2019), utilizando-se do perfil constituinte produzido pela Folha de São Paulo, afirma que “havia um predomínio dos parlamentares conservadores”, porque “dois terços dos seus integrantes pertenciam ao centro, centro-direita e direita”, sendo apenas o último terço pertencente à esquerda e centro-esquerda do espectro político e, portanto, “a correlação de forças era claramente favorável ao grupo conservador que, por sua vez, assumiria a defesa dos *status quo* da radiodifusão” (Motter, 2019, p. 293).

Os trabalhos da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação foram realizados em dezessete reuniões, entre os dias 17 de abril e 22 de maio de 1987, sendo sua composição a que está colocada na Tabela 2. Para os fins da presente dissertação, investigou-se apenas as discussões, proposições, emendas, sugestões de redação relativas à criação Conselho Nacional de Comunicação, forma análoga ao Conselho de Comunicação Social que nele se metamorfoseou apenas nos trabalhos finais da constituinte, não só do ponto de vista formal, mas também no que tange o seu conteúdo, sua composição, suas atribuições e sua relação com os poderes reestabelecidos pela “Nova República”. A análise se deu a partir da realização de buscas textuais no corpo dos documentos disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Como afirmado anteriormente, respeitou-se a ordem histórica dos acontecimentos da ANC, de modo que a pesquisa documental foi por ela guiada. Procurou-se por categorias como ‘CNC’, ‘CCS’, ‘Conselho Nacional de Comunicação’, ‘Conselho de Comunicação Social’ em cada um dos arquivos disponíveis. Conforme eram encontradas menções, essas eram lidas em seus respectivos contextos: a proposição em inteiro teor, as sucessivas propostas dos relatores, bem como as emendas e suas respectivas titularidades.

Tabela 2 – Composição da Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Presidente	Arolde de Oliveira (PFL-RJ)
1º Vice-Presidente	Onofre Corrêa (PMDB-MA)
2º Vice-Presidente	José Carlos Martinez (PMDB-PR)
Relatora	Cristina Tavares (PMDB-PE)
Secretária	Heloísa Helena
Titulares	Pompeu de Souza (PMDB); Aloísio Vasconcelos (PMDB); Antonio Gaspar (PMDB); Cristina Tavares (PMDB); Fernando Cunha (PMDB); Joaci Góis (PMDB); José Carlos Martinez (PMDB); Koyu Iha (PMDB); Mendes Ribeiro (PMDB); Onofre Corrêa (PMDB); Roberto Vital (PMDB); Ângelo Magalhães (PFL); Arolde de Oliveira (PFL); Fausto Rocha (PFL); Paulo Marques (PFL); Rita Furtado (PFL); Arnold Fiovante (PDS); Francisco Diógenes (PDS); Carlos Alberto Caó (PDT); José Elias (PTB); Olívio Dutra (PT).
Suplentes	Almir Gabriel (PMDB); Luiz Viana (PMDB); Acival Gomes (PMDB); Antonio Brito (PMDB); Francisco Sales (PMDB); Hélio Costa (PMDB); João Herrmann Neto (PMDB); Jovanni Masini (PMDB); Renato Johnsson (PMDB); Rodrigues Palma (PMDB); Samir Achôa (PMDB); Antonio Ueno (PFL); José Jorge (PFL); Ézio Ferreira (PFL); Luís Eduardo Sadie Hauache (PFL); Vieira da Silva; Mello Reis (PDS); Roberto D'Ávila (PDT); Gastone Righi (PTB); Paulo Delgado (PT);

Fonte: Etapas... ([s.d.]).

Elaboração própria.

Antes da apresentação do seu relatório, Cristina Tavares convocou uma audiência pública (prevista no regimento da ANC) com o objetivo de colher exposições de agentes econômicos e políticos interessados. Com o direito a realizar 20 minutos de fala, no dia 28 de abril de 1987 os representantes da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), da Aner (Associação Nacional dos Editores de Revistas) e da FENAJ – José Antônio do Nascimento Brito, Armando Rollemberg e Roberto Civita, respectivamente – puderam expor a compreensão das entidades que representavam. Na sua oportunidade, Nascimento Brito criticou a proposta de criação do Conselho de Comunicação Social, atribuindo ao Congresso a responsabilidade de fiscalizar os meios de comunicação do Brasil. Em sua fala, o representante da FENAJ apresentou, em termos gerais, a proposta da entidade que vinha se desenvolvendo e que já foi nessa dissertação debatida. Entre outras defesas, Roberto Civita, que além de presidente da Aner era um dos proprietários do Grupo Abril – responsável por uma cadeia de milhares de revistas que atingiam milhões de pessoas –, associou a liberdade de expressão à “liberdade de iniciativa” e associou a criação do CNC à recriação do Departamento de Informação e Propaganda (DIP), órgão de censura instituído no governo de Getúlio Vargas, além de defender que ela seria o funeral da liberdade de expressão e de todas as demais liberdades. Sua última contribuição ao debate, após as réplicas, foi a defesa de que o mercado precisava que o deixassem decidir (Motter, 2019). Outra audiência foi realizada no dia 29 de abril de 1987, na qual puderam expor a compreensão de suas entidades os representantes da Federação Nacional dos Radialistas (FNR), Antônio

Taumaturgo, o diretor do Grupo RBS, Fernando Ernesto Corrêa. As propostas das entidades podem ser visualizadas na Tabela 3.

O relatório, em seguida ao texto do anteprojeto, indicava 116 sugestões das e dos constituintes, que haviam sido enviadas no sentido de contribuir com a redação desse, as quais foram divididas nos seguintes temas: 1) Declaração de princípios envolvendo: direito à comunicação, função social dos meios de comunicação, direitos de acesso e direito de informação, além das competências da União; 2) Liberdades, envolvendo as questões de censura, direito de antena, direito de resposta, contravenções dos meios e litígios; 3) Conselho Nacional de Comunicação; 4) Concessões; 5) Programação, incluindo proteção à cultura nacional e regional, restrições a programas, conteúdos, horários, etc.; 6) Propriedade, constando de monopólio, oligopólio, concentração da propriedade, orientação intelectual vedada a estrangeiros, redes e afiliações; 7) Democratização Editorial, incluindo conselhos editoriais e mecanismos de controle dos meios de comunicação pela sociedade; 8) Sistema Público de Comunicação; 9) Telecomunicações, incluindo serviço postal, tarifas, telefonia, radioamador e transmissão de dados (Etapas..., [s.d.]).

Uma vez que o capítulo está voltado a estudar o desenvolvimento dos trabalhos em prol do reconhecimento, pelo texto da Constituição Federal de 1988, da necessidade de criação do Conselho de Comunicação Social (sendo na constituinte o CNC o seu correlato), nesse trabalho serão mencionadas apenas as contribuições relativas à terceira temática presente no relatório – ainda que se reconheça que todas as atribuições que eram previstas para o órgão, à época, incidiam sobre as demais temáticas. A análise das propostas apresentadas pelos dez constituintes que contribuíram sobre a temática da criação do CNC demonstra que as suas sugestões, por ora, não foram incorporadas no corpo do anteprojeto, eram dispersas e tampouco tinham qualquer uniformidade entre si – cada constituinte propôs algo distinto –, razão pela qual não foram apresentadas no presente momento. Por outro lado, as contribuições das entidades de classe incidiram de forma mais explícita sobre o anteprojeto da relatora quanto à discussão acerca da criação, composição e escopo de ação do Conselho Nacional de Comunicação, como se observa na Tabela 3.

Tabela 3 – Sugestões das entidades quanto à criação do CNC no anteprojeto da relatora Cristina Tavares

Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT)¹⁰	Art. – Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com competência para supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação abrangendo as áreas
--	---

¹⁰ As sugestões de artigos não aparecem com numeração prévia, razão pela qual eles não aparecem numerados após a abreviação.

	<p>de rádio, televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio;</p> <p>Art. – Compete ao Conselho Nacional de Comunicação a outorga e renovação das autorizações e concessões para uso de frequência de canais de rádio e televisão;</p> <p>Art. – O Conselho Nacional de Comunicação é composto por 20 membros, brasileiros, em pleno exercício de seus direitos civis, sendo 6 representantes do Poder Legislativo, dos quais 3 da Câmara dos Deputados e 3 do Senado Federal, 6 do Poder Executivo, 3 representantes de entidades autorizadas a executar o serviço de radiodifusão, 3 representantes, das categorias profissionais específicas de radiodifusão e 2 representantes da sociedade, conforme estabelecido em lei;</p> <p>Art. – A lei regulamentará o mandato, as atribuições e o funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação, bem como os critérios da função social e ética do rádio e da televisão.</p>
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade (CONTCOP)	<p>Art. – Criar um Conselho Nacional de Comunicação subordinado à Presidência da República, com maioria de membros indicados pela sociedade civil e pelos Partidos Políticos, para deliberar sobre planos e políticas de comunicação social e de telecomunicações, conceder e fiscalizar os serviços de radiodifusão.</p>
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	<p>Art. – Fica instituído o Conselho de Comunicação Social, com participação, decisão e controle popular, com competência para rever e outorgar concessões ou autorização para o uso de frequência de canais de rádio e televisão, promover revogação judicial das outorgadas desde que desviada a função social daqueles serviços e decidir sobre sua renovação;</p> <p>Art. – A lei regulamentará as atribuições e o funcionamento do Conselho de Comunicação Social, bem como os critérios da função social e ética do rádio e da televisão.</p>
Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e Frente¹¹	<p>Art. – Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com competência para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, abrangendo as áreas de imprensa, rádio, televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio;</p> <p>Art. – Compete ao Conselho Nacional de Comunicação a outorga, renovação e revogação das autorizações e concessões para o uso de frequência e canais de rádio e televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio;</p> <p>Art. – O Conselho Nacional de Comunicação é composto por 15 brasileiros natos em pleno exercício de seus direitos civis, sendo 2 representantes de entidades empresariais, 5 representantes de entidades representativas de profissionais da área de comunicação, 7 representantes de entidades de categorias profissionais e de setores populares e 1 representante de instituição universitária;</p> <p>Art. – As entidades integrantes do Conselho Nacional de Comunicação serão designadas pelo Congresso Nacional, para mandato de 2 anos, observado o previsto em lei;</p> <p>Art. – Os representantes das entidades integrantes do Conselho Nacional de Comunicação não poderão exercer mais de um mandato consecutivo;</p> <p>Art. – Para viabilizar o desempenho das funções do Conselho Nacional de Comunicação, a União designará ao órgão uma parcela da arrecadação de impostos e taxas previstos em lei;</p>

¹¹ Essa é a identificação da entidade que aparece no relatório. Não há, pela sugestão enviada à relatoria, nenhuma menção a quais setores da sociedade civil essa “Frente” representa. Ela ficou junto à proposta da FENAJ porque a redação de ambas as propostas é idêntica. Suspeita-se que seja a FNPDC, à qual já se fez referência.

	<p>Art. – O Conselho Nacional de Comunicação poderá fazer repasses do seu orçamento aos órgãos de execução e fiscalização que, na forma da lei, forem criados para implementar suas decisões.</p> <p>Art. – Ficam criadas as seções estaduais do Conselho Nacional de Comunicação, em cada unidade da Federação, integradas por 15 brasileiros natos em pleno exercício de seus direitos civis, indicados por entidades da mesma natureza das integrantes do Conselho Nacional, a serem designadas pelas Assembleias Legislativas para um mandato de 2 anos;</p> <p>Art. – Compete às seções estaduais do Conselho Nacional de Comunicação, a supervisão e fiscalização da execução das políticas de comunicação em âmbito regional;</p> <p>Art. – A lei regulamentará as atribuições e o funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação, bem como os critérios da função social e ética do rádio e da televisão.</p>
Sindicato dos Artistas	<p>Art. – Criação do Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros representantes de diversos setores da sociedade, das entidades representativas de trabalhadores e empresários das áreas de comunicação e cultura, e do Governo, com atribuições de:</p> <p>I – Elaborar a Política Nacional de Comunicação Social a ser submetida à aprovação do Congresso Nacional;</p> <p>II - Acompanhar e avaliar o cumprimento dessa política;</p> <p>III – emitir parecer conclusivo sobre concessão de canais de rádio e televisão e sua respectiva renovação, para de liberacão do Congresso Nacional;</p> <p>IV – Fixar a política tarifária e definir as prioridades para alocação de recursos públicos de investimento;</p> <p>V – Autorizar o funcionamento de bancos de dados, públicos e/ou privados.</p>

Fonte: Fonte: Etapas... ([s.d.]).

Elaboração própria.

Além de propor que o Conselho contasse com 20 pessoas e que fosse paritário entre membros do empresariado e do setor de trabalhadores, a proposta da Abert previa um maior número de membros do governo na composição. Além disso, nessa proposta, o órgão permanecia com função fiscalizadora, ao mesmo tempo em que lhe seria atribuída a possibilidade de outorgar e renovar concessões, não sendo mais sua competência revogá-las. Por sua vez, as propostas feitas por entidades como a CUT (e outros sindicatos) dispuseram de poucas propostas quanto à criação do Conselho – por razões que podem ir desde a indisposição quanto à temática até a contemplação pela proposta mais incisiva encampada pela FENAJ. Ademais, é em uma proposta da CUT (e não dos setores conservadores na disputa constituinte) que a transformação de Conselho Nacional de Comunicação para Conselho de Comunicação Social aparece pela primeira vez nos documentos. Nesse momento, de contribuições ao anteprojeto de Cristina Tavares, também a FENAJ volta a realizar a defesa, junto à relatora, de sua proposta que vinha sendo gestada desde 1984.

Utilizando-se da contribuição das entidades acima mencionadas e daquelas sugestões recebidas de constituintes, a relatora Cristina Tavares, à época no PMDB e alinhada às frações

progressistas do Partido em questão, apresentou o anteprojeto que atrelava as políticas democráticas de comunicação ao desenvolvimento autônomo da sociedade brasileira. De acordo com o relatório, “dentre os meios à disposição da sociedade para acesso e difusão da informação está a comunicação social”, reconhecida como “essencial na construção das formas pelas quais a sociedade, como um todo, pensa a respeito de si mesma, define seus projetos estratégicos, estabelece seus padrões morais, éticos, políticos, etc.” (Etapas..., [s.d.], [s.p.]). Além disso, reiterava o anteprojeto da relatora, a comunicação social (o rádio, a imprensa e a televisão) exercera papel fundamental na integração social e política do país, o que se intensificava a partir do surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Daí que se justificasse (como propunha o primeiro texto do anteprojeto) a criação de dois instrumentos de ação social sobre os meios de comunicação, o Conselho Nacional de Comunicação, formado por representantes do Estado e da sociedade civil (seguindo o exemplo dos Estados Unidos na figura de sua *Federal Communication Commission*), bem como os Conselhos Editoriais, os quais se instalariam nas distintas empresas de comunicação e seriam compostos pelo empresariado e pelos trabalhadores desses empreendimentos no setor. O anteprojeto da relatora considerava a informação um bem social, de modo que todas as pessoas teriam o direito de receber, procurar e transmitir informações, ideias e opiniões por quaisquer meios de comunicação (Etapas..., [s.d.]).

Assim como no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o anteprojeto da relatora Cristina Tavares reconhecia que “os meios de comunicação devem estar sempre a serviço do desenvolvimento integral da nação, da eliminação das desigualdades e injustiças, a independência econômica, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico” (Etapas..., [s.d.], [s.p.]). Mantinha-se, a exemplo do anteprojeto da comissão Afonso Arinos, o monopólio estatal sobre as telecomunicações e os serviços postais, bem como o direito privativo a brasileiros natos para a exploração dos meios de comunicação de massa. E, por fim, o relatório também reconhecia a criação do Conselho Nacional de Comunicações (CNC), o qual teria a competência de:

- a) outorgar e renovar, *ad referendum* do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados; b) promover licitações públicas para concessão de frequência de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano; c) decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagem e som; d) promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme a necessidade da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional; e) dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias de radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da

programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes (Lima, 2015, p. 142).

De acordo com esse anteprojeto, ainda, o Conselho Nacional de Comunicação teria a atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de rádio e televisão no sentido de promover a cultura nacional por meio da regionalização da programação, impedir a formação dos monopólios, privilegiar canais comunitários, educativos, sindicais, culturais e demais iniciativas sem fins lucrativos nas concessões. O anteprojeto de Cristina Tavares também colocava sob responsabilidade do CNC autorizar a implantação e operação de redes privadas de telecomunicação, que aconteceriam com prazo previamente determinado, menor que dez anos e sob a condição de terem punições em casos a serem definidos por lei específica para o tema.

O Conselho Nacional de Comunicação seria composto da seguinte forma, de acordo com o anteprojeto: três representações de entidades empresariais; três nomeações de entidades profissionais da área de comunicação, um representante do Ministério da Cultura, um representante do Ministério das Comunicações, dois representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal, dois representantes da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, um representante da Comunidade Científica; um representante de instituição universitária; e um representante da área de criação cultural, sendo o Congresso Nacional responsável por designar as entidades representadas no Conselho, as quais – por sua vez – elegeriam seus respectivos representantes para um mandato de dois anos vedadas as reeleições.

Por fim, o anteprojeto também mantinha outras contribuições oriundas da produção da Comissão Afonso Arinos, como o direito de resposta, a utilização gratuita dos meios de comunicação por partidos políticos, organizações sindicais, profissionais e populares, além de proibir propaganda de guerra e conteúdos preconceituosos de qualquer tipo (religião, etnia, classe, “estereótipos sexuais”), bem como de tabagismo, bebidas alcólicas, medicamentos. Como afirmado anteriormente, além do CNC, também se criariam os Conselhos Editoriais, a serem compostos por trabalhadores e empresários dos diversos veículos de comunicação.

Uma vez comparado à proposta inicial feita pela FENAJ, há já uma mediação em curso: não mais uma maioria de entidades oriundas das classes proletárias, mas uma disposição equânime de cadeiras entre setores do proletariado e setores da burguesia do setor. Contudo, a partir da análise, é possível afirmar que o anteprojeto de Cristina Tavares tem maiores aproximações com a proposta da FENAJ do que com relação à da Abert. São essas duas entidades, representativas de interesses de classe distintos, que encampam a luta pelo

reconhecimento ou não da necessidade de criação do CNC, qualquer que fosse sua forma e conteúdo, dando maior substância às suas propostas do que as demais.

3.2.1.1 As emendas ao relatório de Cristina Tavares na Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

À etapa de apresentação do relatório, seguiu-se a apresentação de propostas de emendas por parte das e dos constituintes. Nesse momento do processo é que aparecem as disputas “endógenas” em torno do conteúdo e da forma a ser dada para o documento a ser apresentado para a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, superior na hierarquia constitucional e que viria a ocorrer posteriormente. Para a melhor apresentação dos dados, organizou-se a Tabela 3, por meio da qual é possível identificar a/o constituinte e quais pontos convergentes e divergentes apresentou com relação ao texto da relatora. Cabe situar que 1) a reforma partidária já havia se realizado, em 1979, de modo que outros Partidos além daqueles conjugados na Aliança Democrática, bem como o PDS (partido das FA) passaram a aparecer nessa cena política; 2) a possibilidade de apresentação de propostas de emendas não se restringia aos membros da Subcomissão.

Cada constituinte, de acordo com a sua filiação partidária e ideológica, tinha a possibilidade de incidir sobre o texto do anteprojeto de acordo com o atendimento dos interesses de setores da sociedade que representava. Nesse sentido, não é possível encontrar uniformidade nas propostas de emendas, exceto naquelas em que um constituinte encampava e trazia consigo outros signatários. A organização dos dados, portanto, contemplará o fato de que, entre os constituintes que enviaram propostas de emenda à relatora do anteprojeto na Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, figuram, por um lado, aqueles que se voltaram a incorporar mais complexidade ao relatório, considerando outras incumbências e atribuições a serem dadas ao CNC; e, por outro lado, aqueles que visaram, no envio de suas sugestões, reduzir a capacidade do Conselho de incidir diretamente sobre o setor da comunicação social, subordinando-o a algum dos poderes da república, defender que a ANC não seria o espaço adequado para realizar tais definições ou, ainda, que o CNC não deveria tampouco existir.

a) Propostas pela indefinição, no âmbito da ANC, de escopo e competências do CNC

Em 15 de maio, por exemplo, o constituinte Arolde de Oliveira (PFL) propôs que todos os incisos e itens relativos ao Conselho Nacional de Comunicação fossem suprimidos, de forma que o órgão seria regulamentado não pela Constituição Federal, mas por meio de lei específica posterior à promulgação do código jurídico geral. Nesses casos, os deputados do PFL não parecem convergir no que tange à competência da ANC para definir o conteúdo do Conselho voltado a discutir temáticas relacionadas à comunicação social. Oliveira indicava que não era tarefa da ANC definir a abrangência das atribuições do CNC, tampouco sua composição. Por sua vez, a sugestão feita pelo deputado Antonio Gaspar (PMDB) sugeriu à relatora que o CNC fosse atribuído de autorizar concessões de radiodifusão, bem como transmissão de imagens, sons e dados. Contudo, o deputado entendia que o artigo que tratava das competências do Conselho (art. 16 do anteprojeto) poderia ser suprimido no sentido de deixar para a legislação complementar a definição de escopo das ações do CNC, uma vez que os objetos sobre os quais o CNC se debruçaria seriam demasiadamente dinâmicos para terem uma lei sobre eles cristalizada na Constituição Federal¹². Também Vasco Alves, junto a outros deputados do PMDB, sugeriu que o escopo de atribuições e a composição do CNC tivessem suas definições através de lei complementar, além de que se substituísse incumbências como a de promover licitações para as concessões de canais de radiodifusão pelo trabalho de supervisão dessas licitações, colocando sob outras instâncias da República o poder de fazê-lo (Etapas..., [s.d.]).

Por sua vez, o deputado Nilson Gibson (PMDB) propôs a supressão do artigo que tratava sobre o CNC sob o argumento de que suas atribuições modificariam de maneira radical o sistema de radiodifusão existente no país, caso fossem colocadas entre as atribuições do Conselho a possibilidade de outorgar, renovar e cassar concessões de radiodifusão (Etapas..., [s.d.]). No momento em que se desenvolviam as atividades da Subcomissão, não é possível identificar outra tomada de posição que seja tão explicitamente defensora do estado de coisas imperante à época como a presente na sugestão de emenda de Nilson Gibson, que na verdade era uma proposta supressora.

Nesse sentido, é possível perceber a existência de alinhamento de posições entre membros do PFL e setores do PMDB quanto à competência da ANC para definir a criação de um Conselho Nacional de Comunicação com as atribuições que lhe eram dadas pelo anteprojeto submetido à apreciação. As ideias aqui reunidas indicam que tanto membros do PFL quanto do PMDB não concordavam que a ANC fosse o terreno para realizar definições como o escopo de

¹² Nos registros documentais da Subcomissão, aparece nova sugestão de emenda do mesmo deputado com a mesma redação em um dia diferente: 20 de maio de 1987. Por essa razão, ela não foi listada textualmente duas vezes na presente seção.

atividades do CNC, sua composição ou, ainda, de forma mais conservadora, que o CNC sequer deveria existir, em função do que significava ter um espaço de discussão sobre a comunicação social no país na qual estivessem presentes entidades para além daquelas representativas do empresariado estabelecido no setor.

b) Propostas pela redução de competências diretas do CNC

Há, entre constituintes que enviaram propostas de emenda ao anteprojeto de Cristina Tavares, aqueles que defendiam que, ao contrário do que propunha a relatora, o CNC não fosse atribuído de conceder, renovar ou cassar outorgas de radiodifusão, mas que ficasse responsável pela supervisão e fiscalização dessas outorgas, de políticas nacionais de comunicação e de outras iniciativas que tivessem o setor como objeto.

O deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PFL), por exemplo, enviou uma proposta de emenda que propunha uma nova redação para o artigo que tratava da criação do Conselho Nacional de Comunicação, ao qual se atribuiria a responsabilidade de supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação não só para rádio e televisão, mas também para propaganda, publicidade e comunicação visual ao ar livre, sob a justificativa de que a temática ainda carecia de regulamentações específicas – o que, segundo ele, colocava em desordem as empresas do ramo mas também a população em geral.

O deputado Benedito Monteiro (PMDB), junto de outros deputados, também propôs emenda ao anteprojeto na qual definia que o CNC apenas pudesse supervisionar e fiscalizar as políticas nacionais de comunicação, tornando-se “instrumento de assessoria ao Congresso, sugerindo políticas e tornando as providências necessárias à sua implementação” e que “a emergência das novas tecnologias de comunicação (todas de base eletrônica) não restringe a questão apenas à radiodifusão (rádio e televisão) mas suscita novas questões sobre as quais a sociedade deve, democraticamente, se manifestar”.

c) Propostas pela atribuição de mais competências diretas ao CNC

Alguns constituintes, por sua vez, enviaram à relatora Cristina Tavares um conjunto de reflexões, objetivadas nas suas sugestões de emendas ao anteprojeto da Subcomissão, cujas consequências seriam a complexificação das competências a serem conferidas para o CNC. Florestan Fernandes (PT), por exemplo, oferece sugestões de emenda relativas às atribuições do CNC:

Art. As emissoras de rádio e televisão reservarão, pelo menos, 70% (setenta por cento) da sua programação diária, para programas nacionais, que deverão ser produzidos prioritariamente por fontes diferentes, seguindo normas a serem baixadas pelo Conselho Nacional de Comunicação.

Art. Cada pessoa física ou jurídica só poderá obter concessão ou permissão para executar serviços de radiodifusão em todo o país, conforme os seguintes limites:

a) emissoras de rádio: ondas médias, frequência modulada, ondas tropicais, ondas curtas - um por Estado e até o limite de cinco a nível nacional, qualquer que seja a frequência;

b) emissoras de televisão: uma por Estado, até o limite de três a nível nacional

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Nacional de Comunicações regulamentar o funcionamento e o limite de concessões para estações repetidoras.

Art. A União disporá de um sistema público de comunicação, integrado pela Empresa Brasileira de Notícias (EBN), pela Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás), pelas emissoras de Rádio e Televisão Edu cativas, pelo Departamento de Imprensa Nacional (DIN) e pelos serviços de comunicação social, de imprensa e de divulgação das administrações direta e in direta.

§ 1º. O Sistema Público de Comunicação terá por finalidade informar a sociedade sobre o funcionamento da administração pública.

§ 2º. Caberá ao Conselho Nacional de Comunicação regulamentar o funcionamento do Sistema (Etapas..., [s.d.], [s.p.]).

O deputado petista colocava em perspectiva, em sua proposta de emenda, a criação de um complexo sistema público de comunicação no qual o CNC exerceria papel de incidir diretamente sobre as definições a serem tomadas nesse sistema. Além disso, propunha um maior controle público sobre a exploração comercial do setor da comunicação social, o qual ficaria também sob responsabilidade do Conselho, uma vez que ele fosse instalado.

O deputado Ismael Wanderley (PMDB) também submeteu uma sugestão de emenda à relatora Cristina Tavares, indicando que entre as atribuições do Conselho se adicionasse a normatização sobre participação do público em programas televisivos (fossem eles ou não de auditório), já que segundo a proposta 1) a utilização do público não gera ônus às emissoras (cachês, direitos de imagem, etc.), mesmo que a participação de pessoas comuns seja satisfatória para ganhos em publicidade; 2) algumas emissoras se utilizam da participação do público para envergonhá-lo e torna-lo objeto de chacota e desrespeito. Daí que, segundo seu entendimento, “o Conselho Nacional de Comunicação” deveria, “pois, assumir como de sua atribuição a normalização dessa participação, no intuito (sic) de preservar os direitos e a dignidade do cidadão” (Etapas..., [s.d.], [s.p.]). Não há, no caso da proposta de Ismael Wanderley, uma divergência com relação ao conteúdo do anteprojeto, mas apenas uma sugestão de adesão de uma atribuição ao CNC para que esse regulamentasse o uso comercial da audiência por parte das empresas exploradoras da radiodifusão.

Segundo Lima (2011, p. 62), o “grupo das comunicações” foi o responsável pela derrota do relatório de Cristina Tavares no âmbito da Subcomissão. Desse grupo fazem parte constituintes como Arolde de Oliveira (PFL), vinculado à TV-Rio; Arnaldo Fioravante (PDS), vinculado à Rede Capital de Comunicações; Fausto Rocha (PFL), vinculado ao Sistema Sílvia Santos (SBT); José Carlos Martinez (PMDB), vinculado à TV Carimã, no Paraná; José Elias (PTB), da TV Mato Grosso; Mendes Ribeiro (PMDB), vinculado à Rede Brasil Sul (RBS); Paulo Marques (PFL), da TV Tropical de Pernambuco (Lima, 2011). No final da votação do anteprojeto da Subcomissão, em resposta às emendas supressivas ao texto que criava o CNC, oito titulares da Subcomissão retiraram-se do plenário como forma de protesto. Arolde de Oliveira, diante desse ato, nomeou José Carlos Martinez como relator do anteprojeto da Subcomissão até o final da votação, com o objetivo de garantir mais um voto a favor do seu grupo na Comissão de Sistematização. Ainda que não tenha obtido sucesso, em decorrência de decisão da Mesa da ANC, cabe destacar o esforço do *lobby* para a garantia dos interesses do “grupo das comunicações”, isto é, a articulação entre constituintes e proprietários de empresas de comunicação nas mais diversas unidades federativas do país (Lima, 2011). Segundo Motter (2019, p. 314-315),

A proposta de criação do CNC acolhida pela relatora também foi o alvo preferido dos ataques movidos pela imprensa. A maior parte das críticas destacava o caráter “estatizante e esquerdizante” do relatório. A relatora também foi acusada de adotar a proposta da Fenaj, ao incluir no seu relatório a instituição dos conselhos editoriais nas empresas jornalísticas. Com essa proposta, o anteprojeto ganhou a oposição dos jornais. Toda mídia colocou-se contra o anteprojeto. Portanto, a opinião pública só era informada de acordo com interesses dos veículos de comunicação.

Nesse sentido é que o livro de Paulino Motter (2019) recebeu o título de “batalha invisível”. Apesar de ter havido disputas intensas, na ANC, em torno do que se modificaria nas relações entre Estado e sociedade civil no âmbito das comunicações, os empresários da comunicação utilizavam-se do poder de alcance de suas audiências para expor as concepções defendidas pelas suas entidades em detrimento da exposição de motivos das organizações políticas opositoras, o que minava o debate público em torno do tema. Além disso, o próprio Ministério das Comunicações opôs-se à criação do CNC, na medida em que o Conselho passaria a absorver boa parte de suas funções caso sua existência fosse aprovada (Motter, 2019).

Enfim, abstraindo-se as polêmicas de ordem metodológica que ocorreram na oportunidade da votação do relatório, faz-se importante apresentar o cenário de discussão em torno da inclusão ou não do CNC no documento que seria encaminhado à instância imediatamente superior na constituinte. Assim que se iniciou o debate em torno dos artigos 16

e 17 do anteprojeto (relativos aos CNC e suas competências), Martinez logo colocou-se contrário à criação do Conselho, reafirmando a tese já apresentada de que deveria ser competência para o Congresso Nacional realizar as atividades que o relatório propunha que fossem dadas ao CNC. Na prática, a proposta de emenda apresentada por Martinez, assim redigida,

Compete à União, *ad referendum* do Congresso Nacional, outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens.
Parágrafo Único. As concessões ou permissões serão por 15 anos e só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença fundada do Poder Judiciário (Etapas..., [s.d.], [s.p.]).

podia ser interpretada como aditiva ou substitutiva do relatório de Cristina Tavares e, enquanto os setores conservadores compreendiam que a interpretação correta era a segunda, os grupos progressistas entendiam pela primeira. O presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira adotou o critério de que deveria ser Martinez o responsável por definir o caráter da própria emenda e, tendo esse último decidido pelo caráter supressivo, com a anuência de Arolde de Oliveira, colocou-se para votação do Plenário – Cristina Tavares pediu para realizar uma declaração de voto, que lhe foi negada –, que referendou a posição que entendia a emenda como supressiva:

Inconformada, a relatora Cristina Tavares se retirou da reunião por considerar uma farsa o processo conduzido pelo presidente da Subcomissão. O gesto de protesto da relatora foi acompanhado pelos constituintes Pompeu de Souza, Carlos Alberto Caó, Joaci Goés, Antônio Gaspar, Fernando Cunha, Koyu Iha e Olívio Dutra – exatamente o grupo que lutou incansavelmente em defesa das propostas de democratização dos MCM. Alheio à retirada dos oito constituintes, Arolde de Oliveira colocou o destaque em votação. A emenda de José Carlos Martinez foi aprovada por 12 votos. Foram decisivos os quatro votos do PMDB, dados pelos deputados Mendes Ribeiro, Onofre Corrêa, Aloísio Vasconcelos e pelo próprio autor do destaque supressivo, José Carlos Martinez, contrariando abertamente a posição do partido a favor do conselho (Motter, 2019, p. 325).

Onofre Corrêa, que foi acusado por Cristina Tavares de estar sendo pressionado e chantageado por ACM para votar contra a proposta do relatório, viria a público confirmar que estava sendo vítima de chantagem do Ministro das Comunicações em troca de um canal de televisão que lhe seria dado em Imperatriz, no Maranhão – denúncia que se confirmaria no decorrer da própria constituinte. No início dos trabalhos da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a FENAJ colocou para a apreciação da relatora a sua proposta de capítulo da Comunicação Social, na qual o CNC aparecia com atribuições de incidência direta sobre a renovação, cassação ou concessão de outorgas para a exploração de serviços como da imprensa, da radiodifusão, bem como de transmissão de sons, imagens e dados. Ao

final do trabalho da Subcomissão, Arolde tentou substituir Cristina Tavares por José Carlos Martinez na tarefa de relatoria da Subcomissão, manobra que a retiraria da Comissão de Sistematização e para a qual não obteve apoio do presidente da ANC, Ulysses Guimarães.

Além disso, faz-se importante reiterar que a composição proposta pela FENAJ para o CNC colocava uma maioria de representações oriunda das classes trabalhadoras e uma minoria de representantes empresariais. Contudo, conforme se desenvolveram os trabalhos da Subcomissão nas fases sucessivas, as sugestões de emenda que aparecem se alternam entre atribuir ao CNC mais responsabilidades, retirá-las, ou mesmo sugerir que nem mesmo estivesse presente qualquer proposta relativa à criação do CNC. Na votação do anteprojeto da própria Subcomissão, foi essa última tendência a que se efetivou: o texto de Cristina Tavares foi derrotado e no anteprojeto submetido à etapa seguinte da ANC não constava mais a existência do CNC (Etapas..., [s.d.]; Motter, 2019).

3.2.2 O CNC na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Respeitando os mesmos moldes da própria CF/88, bem como da Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a Comissão Temática presidida por Marcondes Gadelha (PFL) tinha como primeiro e segundo vice-presidentes José Elias Moreira (PTB) e Osvaldo Sobrinho (PMDB) e, como relator, Artur da Távola (PMDB). Apesar de prosseguir com a votação na abertura dos trabalhos da Comissão Temática, os nomes da mesa diretora já haviam sido decididos no primeiro dia do mês de abril. O perfil ideológico da Comissão Temática era também conservador, com uma maioria formada por constituintes alinhados, passando pela centro-direita, do centro à direita do espectro político. Nas primeiras discussões, já encerradas as apresentações dos relatórios das subcomissões, repercutiram as polêmicas oriundas da decisão de Arolde de Oliveira em acatar com a sugestão de emenda de José Carlos Martinez que acabou por suprimir os artigos que definiam a criação do Conselho Nacional de Comunicação, principalmente na voz da relatora daquela subcomissão, Cristina Tavares (Motter, 2019).

A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação trabalhou num curto prazo de tempo: iniciou suas atividades no dia 25 de maio para entregar seu anteprojeto no dia 15 de junho à Comissão de Sistematização. Assim como na etapa das subcomissões, a montagem do anteprojeto atravessou um processo em que foram feitas, primeiramente, emendas aos anteprojetos oriundos de cada Subcomissão. Em seguida, o

relator da Comissão, Artur de Távola (PMDB) apresentou um substitutivo, o qual foi submetido à apresentação de emendas por parte de constituintes. Por fim, como resultado da etapa anterior, foi apresentado o anteprojeto da própria Comissão, o qual viria a ser sistematizado e votado no plenário da ANC.

As reuniões da Comissão Temática apresentaram baixo quórum e, na oportunidade em que se discutiu o relatório da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, os mesmos constituintes marcaram posições: Cristina Tavares, Arolde de Oliveira, Carlos Alberto Caó, Pompeu de Souza e Joaci Goés. Em outras palavras, como aponta Motter (2019, p. 336-337), “a discussão sobre o anteprojeto da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não foi além da reafirmação de posições dos constituintes que tiveram participação mais ativa na disputa em torno do tema da Comunicação na etapa anterior”. Cristina Tavares, por exemplo, defendeu a proposta de criação do CNC ao afirmar que sua proposta havia sido baseada nos modelos de regulamentação estadunidense e francês. Arolde de Oliveira contra-argumentou afirmando que “ao se criar um conselho, cria-se um poder paralelo ao instituído, e nesse poder paralelo, essas minorias radicais terão acesso, porque as associações, os sindicatos, as entidades de classe que representam ou que buscam representar, normalmente os elegem com minoria” (Motter, 2019, p. 336). Em resposta, os constituintes defensores do CNC, entre eles Florestan Fernandes, apontavam que era reducionista afirmar que a criação de um conselho regulador poderia se reduzir a uma mera disputa maniqueísta de esquerda e direita e que esse instrumento seria fundamental para mudar o método de concessão de outorgas de radiodifusão (Motter, 2019).

No dia 4 de junho, a Comissão Temática realizou uma audiência com o Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, à revelia das críticas dos setores que apontavam que, melhor que o ministério, seria convidar à ANC os setores vinculados às comunicações. No momento em que se discutiu a criação do Conselho Nacional de Comunicação,

ACM afirmou que a criação do CNC contrariava toda política de comunicação e que o modelo proposto pela deputada Cristina Tavares “não existe em nenhum lugar do mundo”. Ele defendeu o texto aprovado pela Subcomissão, mantendo a competência do Executivo de outorgar e as concessões, ao mesmo tempo que introduz uma inovação, ao sujeitá-las a aprovação do Congresso. Em nome da liderança do PFL, Arolde de Oliveira aplaudiu a posição do ministro: “Somos contra a criação dos conselhos, esses famigerados conselhos, que são destaques ao poder que venha a se constituir classicamente, para que minorias, que manipulam as imensas massas de trabalhadores neste país, possam se aboletar e defender ideias e posições que contrariam os nossos valores e a nossa cultura” (Motter, 2019, p. 338).

Como dito anteriormente, a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação era uma das três subcomissões da Comissão da Família, da Educação, Cultural e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Se, no texto final do anteprojeto da Subcomissão cuja relatora era Cristina Tavares, o CNC sequer apareceu, já nas emendas aos anteprojetos das subcomissões, na comissão correspondente, as disputas quanto à criação ou não do Conselho Nacional de Comunicação voltaram a aparecer, como pode ser visto na Tabela 3. No decorrer dos trabalhos da Comissão, o padrão observado na Subcomissão onde o CNC começou a ser discutido se repete: há, entre as/os constituintes que enviam sugestões de emenda, aquelas/es que defendem uma redução das atribuições do CNC, as/os que pretendem que o escopo das atividades aumentem, ou, ainda, sugestões de supressão do texto relativo ao CNC.

Tabela 4– Emendas ao anteprojeto da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Senador Pompeu de Souza	O texto da proposta do senador é idêntico à primeira proposta feita por Cristina Tavares, argumentando que esse texto demonstrava superioridade com relação à proposta final vinda da Subcomissão e que essa última significava “a pura e simples manutenção do atual <i>status quo</i> , de apadrinhamento da troca de favores, com o uso de serviços públicos essenciais (e poderosíssimos) como moeda de transação particular de governantes eventuais e seus privados parceiros, no jogo de interesses particularíssimos, à custa do mais alto interesse público da Nação”.
Deputado Antônio Britto	Assim como durante os trabalhos da Subcomissão, também nas emendas aos anteprojetos daí oriundos aparece o Deputado Antônio Britto, que propõe nessa etapa da constituinte o mesmo texto que aquele sugerido, por ele próprio, na etapa anterior.
Deputado Geraldo Bulhões	A proposta do constituinte envolvia adicionar às atribuições do CNC a possibilidade de: II-Promover a revogação judicial das outorgas desde que desviada a função social dos serviços”, sob a justificativa de “autorizar o Conselho Nacional de Comunicação a promover a revogação judicial das outorgas concedidas desde que desviada a função dos serviços com a manipulação da informação, a deformação da verdade, o desamparo do cidadão diante de um poder quase absoluto exercido pelos grandes veículos de comunicação”.
Deputada Cristina Tavares	O texto que Cristina Tavares submete como emenda à Comissão presidida por Arthur de Távola é idêntica à proposta que faz em seu relatório inicial na Subcomissão Temática.
Deputado Florestan Fernandes	Nessa oportunidade, Florestan reaparece com uma menção ao CNC como órgão responsável por regulamentar o sistema público de comunicação, do mesmo modo como realizaria segundo sua proposta feita no âmbito da Subcomissão.
Deputado Antonio Gaspar	Artigo 159 - Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com competência para “ad <i>referendum</i> ” do Congresso Nacional, estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, outorgar, renovar e revogar autorizações e concessões para uso de frequências e canais de rádio e televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio; § Único - O conselho Nacional de Comunicação é composto por 15 (quinze) brasileiros natos, em pleno exercício dos seus direitos civis, sendo 2 (dois) representantes de entidades empresariais, 5 (cinco) de entidades representativas de profissionais da área de comunicação, 7 (sete)

	de entidades de categorias profissionais e de setores populares e I (um) de instituição universitária. De acordo com o deputado, a comunicação consistiria em um bem público e deixá-la sob controle do Poder Executivo seria reiterar a tradição antidemocrática e concentradora, legislar de forma retrógrada e, portanto, constituir o CNC com tais atribuições consistiria em grande passo para a modernização da justiça no setor.
Deputado Carlos Alberto Caó	A exemplo de Cristina Tavares, também a emenda proposta pelo Deputado Carlos Alberto Caó aparece idêntica nessa nova etapa da constituinte com relação às contribuições realizadas por ele próprio no decorrer dos trabalhos da Subcomissão Temática em que o CNC foi mencionado.
Senador Pompeu de Souza	Idem aos casos de Cristina Tavares e Carlos Alberto Caó.

Fonte Etapas..., ([s.d.]).

Elaboração própria.

Em grande medida, é possível observar que as emendas ao anteprojeto oriundo da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação se voltam à reiteração, por um lado, de que o texto apresentado pela relatora Cristina Tavares havia sido empobrecido no decorrer dos trabalhos. Por outro, afirmavam a importância e a necessidade de ser inserido o CNC no texto constitucional, diante de um *status quo*, no setor da comunicação, que privilegiava um pequeno grupo de proprietários privados que estabeleciam com o poder político um regime de clientelismo (Lima, 2015). No dia 8 de junho de 1987, o CNC voltou a aparecer no Substitutivo apresentado pelo relator Artur da Távola (PMDB) ao plenário da Comissão Temática da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. De acordo com esse substitutivo, o CNC atuaria de maneira independente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estaria atribuído de formular políticas nacionais de comunicação que trabalhassem no sentido da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal para as concessões de radiodifusão. Com relação ao CNC, na apresentação do 1º substitutivo, sua reabilitação

foi bem recebida pelos parlamentares progressistas e provocou a reação esperada do bloco conservador, que se sentiu traído. Artur da Távola defendeu o conselho como melhor forma de libertar as “concessões de manipulação fechada no gabinete exclusivo do Poder Executivo, o que é fonte de corrupção, é fonte de mau uso, é fonte de fortalecimento direto da máquina do Estado, atrelada a interesses particulares, caracterizando verdadeiras capitânicas hereditárias do ar, que não têm a ver com o esforço de democratização da sociedade brasileira que estamos todos nós a fazer nesta Assembleia Nacional Constituinte” (Motta, 2019, p. 344).

As concessões deveriam, segundo o Substitutivo, privilegiar finalidades educativas, antioligopólicas e voltadas à promoção das distintas manifestações culturais do país, além de vedar a possibilidade de concentração e monopolização dos meios de comunicação. O relatório de Távola propunha ainda que seria uma lei específica a responsável por definir a instituição,

composição, competências, a autonomia e a vinculação administrativa do CNC, bem como os recursos necessários ao seu funcionamento (Lima, 2015).

A partir dessas sugestões, o substitutivo de Artur da Távola recebeu novas emendas. Em decorrência da repetição de proposições e tentativas de fazer valer certas composições textuais em substituição, complementação – ou ainda em detrimento de outras propostas de emenda, inclusive através de sugestões por exclusão de partes do texto que se referiam à criação do CNC –, serão feitas somente menções novas, que não tenham aparecido nas etapas anteriores do processo constituinte, levando-se em consideração que a análise demonstrou que as aparições repetidas de parlamentares traziam consigo proposições ou idênticas ou muito similares nas sucessivas fases de construção da nova Constituição Federal.

Tabela 5 – Emendas ao Substitutivo de Artur da Távola (PMDB-RJ)

Roberto D'Ávila (PDT)	Enviou proposta de emenda ao relator para que o texto relativo ao Conselho Nacional de Comunicação fosse redigido de forma que a ele se atribuisse “estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de radiofusão e de outros meios eletrônicos, podendo também “outorgar concessões dos serviços de rádio e televisão”, sob a justificativa de que a criação de um Conselho com tais poderes retiraria a exclusividade do Presidente da República para conceder, renovar e cassar outorgas, de forma que (segundo o proponente da emenda) o setor da comunicação se democratizasse.
Luis Andrade (PMDB)	Roberto Ponte Sugeriu uma modificação de texto no artigo relativo à criação do CNC, propondo que esse pudesse renovar, conceder ou cassar outorgas com quinze anos de validade, vindo apenas do Poder Judiciário sentença definitiva quanto às decisões tomadas pelo Conselho, o qual teria suas definições de escopo, tempo de mandato e quantidade de verbas a ele destinadas por lei específica. Ademais, segundo sua proposta, o CNC deveria ser composto de: 1 Presidente, eleito pelos demais membros do Conselho; 1 representante da Presidência da República; 1 representante do Ministério das Comunicações; 1 representante do Ministério da Educação; 1 representante do Ministério da Cultura; 1 representante do Ministério da Indústria e Comércio; 1 representante do Ministério da Saúde; 2 representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal; 2 representantes da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados; 2 representantes de entidades empresariais da área de comunicação; 2 representantes de entidades profissionais da área de comunicação; 2 representantes da sociedade civil.
Bonifácio de Andrada (PDS)	Enviou também uma proposta de que no texto de Arthur de Távola a televisão fosse discriminada com relação aos demais meios de comunicação, em decorrência de sua importância se comparada a eles.
Arolde de Oliveira (PFL)	Propôs a supressão de todo o artigo no relatório do redator que fizesse menção à criação do CNC. Segundo ele, “No âmbito da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação votamos contra a instituição do Conselho Nacional de Comunicação. Trata-se de um ponto de vista que encampa uma ideia. A ideia engloba o desejo e a vontade que constituem a pujança intrínseca de um caráter. Esse caráter é o aspecto psíquico de uma personalidade. Qualquer personalidade contém um temperamento. O temperamento é o resultado da mistura de tudo o quanto compõe a personalidade. É ele, por fim, que nos leva, em sua consciência, à definição político-ideológica que se resolve assumir. Nada mais que isto, justifica a nossa posição quanto à criação do Conselho. c) Relativamente ao parágrafo único, cuja supressão também defendemos, trata-se

	de uma questão lógica. Se advogamos a supressão do principal, também o fazemos quanto ao secundário”.
Olívio Dutra (PT)	Propôs que fosse adicionada redação à proposta do relator reconhecendo a necessidade de uma composição ampla, abrangente, que contivesse membros do governo, entidades trabalhistas e empresariais, bem como aquelas oriundas da sociedade civil com expressão pública.
Joaci Goés (PMDB)	Sujeitou emenda ao relator com propostas similares à da relatora Cristina Tavares, atribuindo ao CNC a possibilidade de outorgar e renovar concessões, bem como cassá-las – o deputado também sugeriu composição similar à de Cristina Tavares.

Fonte: Etapas..., ([s.d.]).
Elaboração própria (2022).

Exceto pelo deputado do PFL, Arolde de Oliveira, que sugeriu a supressão do texto relativo ao CNC do Substitutivo, as emendas novas que apareceram naquele momento dos trabalhos da Comissão iam ao encontro ou de reforçar a posição do anteprojeto de Cristina Tavares, ou de qualificá-lo com novas propostas de atribuição às atividades do CNC e, no caso do deputado Bonifácio de Andrada (PDS), apresentar um destaque reforçando a importância da televisão em comparação aos demais meios de comunicação. O argumento do constituinte Luis Roberto Andrade Ponte, por exemplo, seguia o mesmo princípio que o de Roberto D’Ávila: centralizava-se muito poder exclusivamente no Poder Executivo quanto às concessões, renovações e cassações de outorgas para exploração da radiodifusão de sons e imagens e a criação do CNC seria funcional à modificação dessa lógica.

Contudo, faz-necessário atentar que, na composição proposta pelo deputado Luis Roberto, exerce poder de maioria os membros do governo nomeados pelo Poder Executivo, cabendo um número menor de representações oriundas dos demais poderes, bem como de entidades classistas e da sociedade civil. Faz-se possível indicar, ainda, que pouca atenção fora dada à questão da composição do Conselho no decorrer dos trabalhos da Subcomissão e da Comissão onde ele foi discutido, porque muita ênfase era dada, quando o CNC era a preocupação de um/a constituinte, à atribuição que se pretendia dar para que ele pudesse outorgar, renovar ou cassar outorgas de radiodifusão. A disputa em torno das competências do CNC reforçou, nesse sentido, a defesa de Lima (2011, p. 55) de que “uma das questões mais polêmicas da nova Constituição é exatamente a definição das competências e dos critérios para concessão, renovação e cassação dos serviços de radiodifusão”. Enfim, desse modo ficaram as menções ao Conselho Nacional de Comunicação no relatório final da Comissão:

Art. 43 - Compete ao Poder Executivo, "ad referendum" do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, outorgar concessões, permissões, autorizações de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens.

Art. 44 - o Conselho Nacional de Comunicação, com a atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos, observará os seguintes princípios:

I - complementaridade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão;

II - prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos;

III - promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;

IV - Pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;

Parágrafo único - A lei disporá sobre a instituição, composição, competência, autonomia, vinculação administrativa (Etapas..., [s.d.], [s.p.]).

Ao final dos trabalhos da Comissão Temática, o CNC deixou de poder intervir diretamente, metamorfoseando-se em uma instância a ser ouvida pelo Poder Executivo no tocante o regime de concessão, renovação e cassação de outorgas. No segundo substitutivo da Comissão, uma vez consideradas as emendas de constituintes, permaneceu apenas a tarefa de estabelecer, supervisionar e fiscalizar as políticas nacionais de comunicação, observados os princípios acima indicados. Dessa forma, o relator subordinou-se ao plenário da Comissão e abriu mão de suas próprias convicções, conforme admitiu, com o objetivo de “buscar o entendimento, embora considerasse ideal um conselho equidistante dos Poderes Legislativo e Executivo; não correspondia à sua visão pessoal, mas representava o pensamento médio colhido entre os integrantes da comissão” (Motter, 2019, p. 345). Cristina Tavares considerou as concessões uma capitulação aos combinados, que esvaziou o conselho, fortaleceu o *status quo* do setor privado.

Atrasada em um dia em decorrência de impasses regimentais, a votação do anteprojeto do relator, Artur da Távola, começou com Cristina Tavares defendendo que as decisões partidárias tomadas pelo PMDB fossem respeitadas pelos constituintes do respectivo partido. A resposta veio de um peemedebista, Mendes Ribeiro, o qual afirmou que se sobrepujasse às decisões partidárias a liberdade individual de voto. Otávio Elísio, por sua vez, defendeu o substitutivo, em posição contrária à de Rita Furtado, que afirmava que o relator havia ignorado as contribuições e definições dos constituintes. A Comissão Temática VIII não conseguia, por meio dos seus integrantes, forjar um consenso em torno do anteprojeto apresentado pelo relator, apesar dos quase 750 destaques que percorriam todo o texto e podiam ser votados após a aprovação do texto apresentado por Artur de Távola. Segundo Motter (2019, p. 353), a lógica legislativa aponta que

a aprovação de um substitutivo, ressalvados os destaques, seria um procedimento absolutamente tranquilo, pois o mérito da matéria só seria de fato discutido e votado a partir das emendas destacadas. Entretanto, o grau de radicalização entre progressistas e conservadores impediu que esta ótica racional prevalecesse. Temendo que a aprovação do substitutivo – um arcabouço vazio, com praticamente todos os artigos, incisos e parágrafos destacados – permitiria aos progressistas obstruir a votação dos destaques, o bloco conservador optou por dar uma demonstração de força, articulando a rejeição da matéria.

Os dois textos de anteprojeto foram rejeitados por 37 constituintes e aprovados por outros 26. A Comissão Temática VIII, que conjugou interesses dos grupos de comunicação com os evangélicos e os defensores da exploração privada da educação garantiu uma votação contrária, ao relatório que apresentou folga na posição contrária – sendo 14 deles de constituintes que receberam concessões para a exploração de canais de rádio e televisão durante o governo de José Sarney (Motter, 2019). O PMDB, apesar de ter entre seus constituintes na Comissão o próprio relator dela, dividiu-se com 20 votos favoráveis e 14 contrários aos anteprojetos apresentados. A discussão, então, voltou-se a um pedido do relator para que tivesse tempo hábil de formular um novo parecer, o que acabou não sendo realizado pelo alinhamento do presidente da comissão ao bloco conservador que a constituía, que defendia que o anteprojeto e os destaques eram duas partes distintas do parecer do relator. Nesse sentido, o presidente propunha que fossem votados os destaques e as emendas, sem que o relator pudesse oferecer um novo parecer – que, segundo ele, seria formulado à revelia da rejeição que o plenário havia apresentado aos dois substitutivos por ele formulados anteriormente. Nem mesmo com relação à votação das emendas e destaques a Comissão conseguiu forjar qualquer consenso: ao final, como aponta Lima (2011, p. 61), “tanto ele [o segundo substitutivo] como o Primeiro foram derrotados na Comissão Temática VIII, que foi a única a não encaminhar à Comissão de Sistematização nenhum texto aprovado”.

No texto publicado por Lima em 1987 e que faz parte da coletânea *Regulação das Comunicações: história, poder e direitos* (2011), o autor descrevia que, encerradas as etapas das Subcomissões e Comissões Temáticas, os agentes interessados na democratização do setor da comunicação no Brasil não tinham razões para enxergar com otimismo os trabalhos da ANC. Além disso, apontava Lima (2011, p. 65), “as votações realizadas até agora revelaram, com nitidez, que as questões em jogo não estão sendo decididas partidariamente, mas sim de acordo com posições e interesses pessoais e ideológicos”. Isso porque, por exemplo, cinco constituintes do PMDB haviam votado contra a relatora do PMDB na Subcomissão, aliando-se ao PFL, ao PDS e ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); e, em maior proporção, o mesmo havia ocorrido

na votação do substitutivo do também peemedebista Artur de Távola no âmbito da Comissão Temática: 14 constituintes votaram contra o relator, aliando-se ao PFL, ao PDS, ao Partido Liberal (PL) e a partes do PDT (Partido Democrático Trabalhista) e do PTB. No caso da análise das decisões tomadas pelo PMDB no âmbito da ANC, faz-se curiosa a postura de seus constituintes, uma vez que o I Congresso Nacional do referido partido havia reconhecido a necessidade de realizar uma revisão da regulamentação das outorgas de radiodifusão, bem como a de que fosse criado um Conselho Nacional de Comunicação com competência para incidir diretamente, emitindo parecer conclusivo, sobre as concessões de rádio e televisão (Lima, 2011).

3.2.3 Do CNC ao CCS: do Projeto à Promulgação da Constituição Federal de 1988

Terminada a fase das Subcomissões e Comissões Temáticas, os anteprojetos foram submetidos à Comissão de Sistematização da ANC, a qual formulou um anteprojeto de Constituição. Segundo Motter (2019, p. 372), “a Comissão de Sistematização teve um papel decisivo e estratégico no processo de elaboração constitucional” que a tornou “a arena principal das disputas entre os conservadores e os progressistas”. Constituíram a Comissão um total de 89 membros: 49 membros indicados pelos líderes partidários (seguindo o princípio da proporcionalidade), os presidentes e relatores das 8 Comissões Temáticas, bem como os relatores das 24 Subcomissões. Ao todo, participaram dessa comissão 94 constituintes, porque o presidente da ANC, Ulysses Guimarães, garantiu mais cinco vagas para líderes partidários no sentido de acomodar todos os partidos (Motter, 2019).

A Comissão de Sistematização foi presidida por Afonso Arinos (PFL), teve Aluizio Campos (PMDB) e Brandão Monteiro (PDT), respectivamente, como primeiro e o segundo vice-presidentes e Bernardo Cabral (PMDB) como relator. Os trabalhos oriundos das Comissões Temáticas foram apensados – com exceção, como já apresentado, da Comissão VIII – e transformadas em um anteprojeto apelidado de *Frankenstein* porque era denso, desarrumado e sem coesão interna. Com relação aos trabalhos da Comissão Temática em que foi discutida a comunicação, o relator utilizou-se dos anteprojetos formulados por Artur da Távola, bem como anteprojeto apresentado pelo bloco conservador, intitulado de “Substitutivo da Maioria” para formular uma proposta.

Esse *Frankenstein* tornou-se mais uma vez objeto de sugestões de emendas por parte de constituintes, as quais foram lidas e incorporadas em um relatório, chamado Cabral 0, que foi apresentado no dia 09 de julho. Depois desse, seriam ainda realizados mais dois

Substitutivos (Cabral 1 e 2), apresentados nos dias 26 de agosto e 18 de setembro, respectivamente. Na oportunidade em que a Comissão de Sistematização debateu a incorporação das emendas populares, no dia 4 de setembro, foi discutida também a Emenda Popular nº 91, sobre a Democratização dos Meios de Comunicação¹³, em que Armando Rollemberg (presidente da FENAJ) tentou convencer o plenário da Comissão de que a proposta encampada pela FENAJ escapava a intenções corporativistas e interessava à toda sociedade, porque mexia nos mecanismos de concessão de canais de rádio e televisão evitando o tráfico de influência e o compadrio; além disso, **enfatizou a necessidade de criação do Conselho Nacional de Comunicação, o qual entendia como sendo um “instrumento para que a sociedade possa participar da definição de políticas democráticas de comunicação”** (Motter, 2019, p. 381, grifos nossos).

Rollemberg, na sua exposição, também criticou o formato dado ao CNC no 1º Substitutivo de Bernardo Cabral. O Conselho Nacional de Comunicação reapareceu tendo suas competências, criação e composição como objetos de uma lei que precisaria ser construída posteriormente à promulgação da Constituição Federal. Os assuntos sobre os quais o CNC deveria se debruçar apareceram, nessa etapa, como princípios a serem observados para a criação de uma política nacional de comunicação e não mais como atribuições do Conselho propriamente dito. Além disso, nessa apresentação da Emenda, o presidente da FENAJ reiterou a defesa da complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal e afirmou que era importante que os critérios para conceder outorgas de radiodifusão fossem definidos por um “órgão que tenha autonomia para definir esses critérios, sob pena de escrevermos na lei a tese da complementariedade e na prática continuar tudo como está” (*apud* Motter, 2019, p. 382).

Foi nesse momento, de discussão em torno do anteprojeto de Constituição, em que apareceu uma primeira predefinição quanto à subordinação do Conselho ao Poder Legislativo, já que seria esse último responsável por realizar as concessões, renovações e cassações de outorga a partir da aprovação do novo código jurídico geral, a CF/88. As emendas ao anteprojeto de Constituição formulado pela Comissão de Sistematização estão organizadas na Tabela 6.

Tabela 6 – Emendas ao anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização relacionadas ao CNC

Sugestões de emendas ao anteprojeto de Constituição formulado pela comissão de Sistematização¹⁴

¹³ C.f. a discussão realizada na p. 54.

¹⁴ Nenhuma das sugestões realizadas na primeira etapa de envio de emendas ao primeiro Substitutivo foi incorporada no texto do segundo Substitutivo. Escolheu-se, por essa razão, organizar as duas etapas de envio de emendas em uma única tabela, a fim de melhor orientar sua compreensão.

Carlos Alberto Caó (PDT)	Sugeriu que o CNC poderia analisar os casos antes e ter suas decisões acerca deles rediscutidas e redefinidas nas instâncias do Congresso Nacional.
Gerson Peres (PDS)	Sugeriu que não precisaria haver um Conselho Nacional de Comunicação para que o Congresso Nacional referendasse as concessões, renovações e concessões de outorgas em radiodifusão e outros meios de comunicação. Segundo o congressista, convinha “resguardar as prerrogativas do Congresso Nacional, que é o maior Conselho do país”, o que justificava excluir a criação de um Conselho específico sobre a comunicação social, uma vez que essa serviria apenas “para burocratizar, conflitar e encarecer a administração pública”.
Haroldo Saboia (PMDB)	Repropôs, naquele momento, que fosse o CNC já definido quanto às suas competências e atribuições no projeto da Constituição.
Sugestões de emendas ao 1º Substitutivo	
Renato Vianna (PMDB)	Defendeu a supressão da necessidade de que o Conselho Nacional de Comunicação fosse referendado para que o Poder Legislativo tomasse decisões quanto às concessões, renovações e cassações de outorgas. Segundo o constituinte, pretendia-se “criar um poder maior do que o próprio Legislativo, poder esse entregue a um órgão anômalo mais forte do que a União”.
Haroldo Saboia (PMDB)	Repropôs, naquele momento, que fosse o CNC já definido quanto às suas competências e atribuições no projeto da Constituição.
Cristina Tavares (PMDB)	Reapresentou sua proposta de texto, no tocante à criação do CNC, com redação idêntica àquela apresentada no anteprojeto da Subcomissão da qual foi relatora.
Roberto D’Ávila (PDT)	Propôs que houvesse, já no texto constitucional, uma definição acerca da composição do CNC, de suas atribuições e competências. Segundo D’Ávila, o CNC deveria ser composto por membros do Estado, da sociedade civil e de partidos políticos, e teria como atribuição estabelecer e fiscalizar a política nacional de comunicação, bem como outorgar concessões de radiodifusão.
Vivaldo Barbosa (PDT)	Propôs uma composição majoritariamente por membros do Poder Executivo e sugeriu que o Conselho também poderia “receber, processar e decidir quanto a reclamações relativas a inverdades, difamação, calúnia, injúria na veiculação de notícias, bem como de matérias atentatórias ao interesse nacional nos meios de comunicação, adotando as sanções que a lei determinar”.
Carlos Cardinal (PDT)	Propôs que o CNC outorgasse, renovasse ou caçasse concessões esperando pelo referendo do Congresso Nacional.
Brandão Monteiro (PDT)	Sugeriu que o texto constitucional garantisse maior presença da “comunidade” na composição do CNC.

Fonte: Etapas..., ([s.d.]).

Elaboração própria (2022).

No segundo substitutivo, Bernardo Cabral (PMDB) propôs finalmente que o Conselho Nacional de Comunicação fosse definido como órgão auxiliar a ser integrado de forma paritária por membros dos poderes Executivo e Legislativo – ficaria a cargo do Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional, conceder, cassar ou renovar outorgas. Segundo Cardim (2004, p. 2),

Devido aos inúmeros desentendimentos sobre o tema em todas as etapas da elaboração da Constituição, e tendo em vista a possibilidade de o assunto simplesmente não fazer parte da Carta Magna, um acordo promovido em plenário, em setembro de 1988, salvou o capítulo da comunicação na Assembleia Nacional Constituinte. O documento previa a criação do Conselho Nacional de Comunicação como órgão auxiliar do Congresso Nacional; definia como competência do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão; e atribuía ao Congresso Nacional a prerrogativa de apreciar, em regime de urgência, o ato de outorga e renovação de concessões.

Tendo-se acompanhado a resistência dos setores conservadores, desde a etapa das Subcomissões até a Comissão de Sistematização, faz-se curioso compreender de que modo o capítulo da Comunicação foi mantido no texto final da Constituição de 1988. O início da votação se deu no dia 24 de setembro de 1987, com previsão para se encerrar até o dia 8 de outubro. Contudo, essa etapa se encerraria, de fato, apenas no dia 18 de novembro. No dia 14 de novembro, próximo da data final de entrega do Projeto de Constituição, discutiu-se o Título VIII – Da Ordem Social, do qual o Capítulo V – Da Comunicação Social fazia parte. A sessão em questão, iniciada pela manhã, suspensa na primeira hora da tarde e retomada duas horas depois, teve seu reinício marcado por uma discussão em torno do horário limite para a resolução: os progressistas defendiam que fossem votados todos os destaques dos capítulos relativos ao Título VIII; os conservadores, por sua vez, alegavam que era necessário encerrar a seção às 20 horas, para que pudesse haver tempo de descanso para as discussões do dia seguinte, que envolviam o tempo de mandato presidencial. A polêmica dava-se em torno do fato de que, não votados naquele dia os destaques, valeria o texto do 2º substitutivo de Bernardo Cabral no pleno da ANC, no qual a votação para a aprovação do texto exigiria uma maioria de 280 votos. Nessa seara, sagrou-se vencedor o bloco conservador. Segundo Motter (2019, p. 388),

A manutenção do texto referente à Comunicação do Cabral 2 – que dessa forma passou a fazer parte do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, o Projeto “A” – foi uma significativa vitória dos empresários de radiodifusão, da Abert, do “grupo das comunicações” e da bancada evangélica. A “não votação” do capítulo da comunicação foi uma vitória do *status quo* e mais uma derrota das forças progressistas e dos setores que defendiam propostas mais amplas de democratização. A batalha final ficava assim para o Plenário, mas os setores conservadores partiam em nítida vantagem.

Concluída a votação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, a ANC entrou em recesso. Antes, contudo, as forças conservadoras se articularam para promover uma mudança regimental, que acabou aprovada no dia 5 de janeiro de 1988, a qual permitiu que se apresentassem ao Plenário mudanças inteiras de incisos, parágrafos, artigos, seções, capítulos e títulos – modificação que seria convenientemente utilizada para incidir sobre o capítulo da Comunicação quando fossem retomadas as atividades da ANC. Segundo Motter (2019, p. 390), “essa votação marcou a inflexão da Constituinte de 1987/88 à direita”, porque “a partir daí, os interesses conservadores tornaram-se hegemônicos”.

Apesar disso, aconteceu o improvável, e as disputas acirradas que marcaram a temática da Comunicação desde as primeiras etapas conseguiram chegar a termos comuns na fase final

da Constituinte. A votação do capítulo da Comunicação veio a ocorrer aproximadamente quatro meses depois do início do 1º turno da votação, no dia 24 de maio de 1988. O acordo em torno desse capítulo só viria a ser firmado poucos momentos antes de ser posto à votação por Ulysses Guimarães e, ainda assim, o “Centrão” propôs uma emenda que suprimia as menções à regionalização da programação e o princípio da complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal – a qual não foi aprovada (Motter, 2019).

A despeito de as e os constituintes terem tentado modificar o substitutivo, de uma etapa à outra da fase de formulação do anteprojeto de Constituição, apesar de novas sugestões de emendas, o texto que remetia à criação do Conselho Nacional de Comunicação, agora Conselho de Comunicação Social, manteve-se o mesmo, mudando apenas seu nome. Conclusivamente, “a proposta original de um “Conselho Nacional de Comunicação”, como órgão regulador autônomo e independente, acabou reduzida à versão aprovada no artigo 224 da Constituição, que criou o “Conselho de Comunicação Social” como órgão auxiliar do Congresso Nacional” (Lima, 2015, p. 203), com a responsabilidade de realizar estudos, pareceres e recomendações a respeito do capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal de 1988. Segundo apontou Cardim (2004), a FENAJ afirmava que a mudança do nome de CNC para CCS servia para esvaziar o instrumento. À luz do exposto no presente capítulo, é possível indicar que essa análise era parcialmente correta: a mudança de nome fora apenas a expressão mais superficial do que se realizou para modificar a proposta inicial do Conselho gestado pela FENAJ. Nessa proposta, forjada em 1984, o CNC aparecia como espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil autônomo aos três poderes, com uma composição de maioria oriunda das categorias profissionais e competência para dar pareceres conclusivos quanto às concessões, renovações e cassações de outorgas de radiodifusão.

Quase quatro anos depois, já no texto final da ANC, transformado em órgão auxiliar do Poder Legislativo e, portanto, subordinado a este, com a tarefa de apenas emitir pareceres e realizar estudos para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, essa mudança de nome fora apenas um índice de sua metamorfose, muito mais complexa em seu conteúdo do que em sua forma. Contudo, nem mesmo essa modificação, que havia enterrado a proposta de um conselho com finalidade transformadora e capacitado a modificar os mecanismos de outorgas de concessão de radiodifusão, garantiria sua regulamentação – a qual tinha sido prevista para acontecer com a aprovação de uma lei própria posterior à promulgação da Constituição Federal. No que tange o setor da comunicação, a década de 1990 seria atravessada pela não instalação do CCS. Portanto, concomitantemente ao processo de modernização das bases técnicas da maior importância em toda indústria cultural brasileira, seriam minorados os espaços de

interlocução no qual pudessem intervir, de maneira decisiva, as camadas populares – bem ao gosto de um regime autocrático-burguês, à luz dos sucessivos governos civis da “Nova República”.

4 OS QUATORZE ANOS DE LUTA PARA A INSTALAÇÃO DO CCS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a não instalação do Conselho de Comunicação Social como expressão mais das continuidades do que das rupturas entre a Ditadura empresarial-militar e a “Nova República”, no contexto de reestruturação produtiva da indústria cultural brasileira, orientada pela digitalização de suas bases técnicas (Fonseca, 2007). O fio condutor, que conjuga esses dois processos, é justamente a consumação quatorze anos depois, em 2002, da instalação do Conselho de Comunicação Social como contrapartida dos trabalhadores para que fosse aprovada a Emenda Constitucional nº 36, a partir da qual se permitiu a entrada de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão. A Proposta de Emenda Constitucional em questão surgiu como forma de resolução da crise financeira que abateu as empresas do setor, endividadas com o capital estrangeiro pelos negócios que realizaram ao tentarem se transformar também em operadoras de telecomunicações e programadoras de TV por assinatura, bem como pelas modificações orientadas pela digitalização, que implicaram, entre outras exigências de mercado, em investimentos em infraestrutura de toda cadeia de produção de suas mercadorias, desde a produção até a distribuição, passando pela logística da transmissão das informações (Bolaño; Brittos, 2007)

Mesmo que de um instrumento autônomo aos poderes da república, tenha-se tornado um órgão auxiliar do Poder Legislativo; e ainda que, de um projeto que lhe incumbia a tarefa de tomar decisões em torno das outorgas de radiodifusão, transformaram-lhe num espaço para a formulação de estudos e pareceres que podem ou não referenciar as atividades do Congresso Nacional relativas às temáticas da Comunicação, o CCS foi impedido de realizar suas atribuições por aproximadamente uma década e meia após promulgado o novo código jurídico geral. Nesse período, enquanto as classes dirigentes do setor promoveram esforços no sentido de digitalizar suas forças produtivas, endividando-se para tanto, eram poucos os espaços em que os méritos desse processo puderam ser discutidos, questionados e criticados por forças políticas não oriundas do empresariado, como se propunha que fosse o próprio CCS¹⁵.

Portanto, quer-se demonstrar que, na década e meia seguinte à promulgação da CF/88, permaneceu-se produzindo e reproduzindo as condições de manutenção do padrão de dominação autocrático-burguês no âmbito do setor da comunicação social, tendo-se como

¹⁵ Isso porque, como será visto no presente capítulo, a composição do CCS aprovada em 1991 considerou o direcionamento de 8 das suas 26 cadeiras, no mínimo, para representações das categorias profissionais e suas suplências. Isto é, a despeito de os pareceres e estudos produzidos pelo CCS não necessariamente servirem ao Congresso Nacional na apreciação de matérias relativas à temática, neles constariam interpretações e pontos de vista contraditórios entre si, porque oriundos também de entidades vinculadas ao mundo do trabalho.

expressão disso a não-instalação do CCS. Em outras palavras, quer-se apresentar que a reestruturação das forças produtivas da indústria cultural foi, a seu modo, também expressão dessa continuidade histórica entre as formas políticas, na justa medida em que as decisões econômico-políticas para tal foram tomadas excluindo-se ou minorando a capacidade de intervenção das forças políticas oriundas das categorias trabalhadoras do setor, inclusive pela inviabilização da existência concreta do CCS. Ainda em 1991, no governo de Fernando Collor de Mello, realizou-se a regulamentação do CCS no Congresso Nacional. Porém, seriam necessários mais onze anos daí em diante para que sua primeira gestão pudesse ser instalada para cumprir as funções, as quais só seriam definidas uma vez aprovado seu regimento interno.

4.1 A REGULAMENTAÇÃO DO CCS: APROVAÇÃO DA LEI Nº 8.389/91

No início da década de 1990, aconteceu o vigésimo quarto Congresso Nacional da FENAJ, no qual se formularam as propostas da representação sindical nacional dos jornalistas para a democratização da comunicação – entre elas, **a instalação do Conselho de Comunicação Social**. Em 1991, em Congresso Extraordinário, a FENAJ voltou a se reunir em Brasília e, a partir desse encontro, estabeleceu três objetivos principais: a) a implantação do serviço de cabodifusão (TV a cabo); b) a discussão sobre Lei da Imprensa, que havia entrado em tramitação no Congresso Nacional naquele período; e, novamente, **c) a rearticulação da luta pela implantação do Conselho de Comunicação Social** (Roldão, 2005, grifos nossos). Também 1991, os esforços se repetiram por intermédio de um grupo de trabalho criado no congresso do ano anterior, composto por jornalistas como Daniel Herz, Beth Costa, Sérgio Murilo e Fred Gedhini, que criaram o Comitê Paulista pela Democratização da Comunicação¹⁶. Esses comitês, criados em outros estados da federação nos anos seguintes, vieram a se unificar no Fórum pela Democratização da Comunicação (FNDC), que seria (junto da FENAJ) um dos principais agentes políticos da sociedade civil vinculada ao mundo do trabalho a fazer as disputas, no âmbito da comunicação social, pela democratização desse setor em particular nos anos posteriores à promulgação da CF/88.

Em maio de 1991, esse grupo de jornalistas lançou uma cartilha intitulada “Proposta dos Jornalistas à sociedade civil”, com novas menções à instalação do CCS. Esse documento,

¹⁶ Unificados nesse Comitê Paulista, as e os militantes pela democratização das comunicações lançaram um documento com propostas para criação de uma legislação complementar ao Capítulo V – Da Comunicação Social, entre as quais se encontrava novamente **a instalação o Conselho de Comunicação Social**. Não foi possível encontrar, nas buscas realizadas na internet, esse documento, ficando a cargo das referências indiretas o subsídio dessa informação.

de maio daquele ano, propunha que “sem democratizar a comunicação não haverá democracia no Brasil”, fazia um convite a todas as entidades da sociedade civil e setores democráticos a constituírem um movimento pela democratização do setor de comunicação social, enfatizando a rádio e a televisão, com o argumento de que esses eram serviços públicos constituídos até então de forma ilegítima e que, por essa razão, acabaram organizados de forma autoritária e excludente, avessa aos interesses nacionais (FENAJ, 1991). A proposta era constituída de cinco eixos, como pode ser visualizado na Tabela 7.

Tabela 7 – Eixos e argumentos da “Proposta dos jornalistas à Sociedade Civil”.

Eixos e seus principais argumentos
<p>I. A FENAJ e a democratização da Comunicação</p> <p>Nesse eixo, a entidade formuladora expõe brevemente seu histórico de aproximação com a temática da democratização da comunicação e defende a necessária criação de um movimento nacional unificado em torno dessa pauta, enfatizando a radiodifusão como central para o debate, em decorrência de sua importância econômica, política e cultural. Expõe que a correlação de forças após a Constituição Federal de 1988 precisa ser revertida em sentido contrário aos interesses dos principais grupos econômicos, precisando-se pra isso de estudos mais abrangentes sobre o setor, entendendo-se que “não se dá consequência nem à luta institucional pela reorganização dos sistemas, nem à constituição de alternativas que proporcionem potência política e permitam disputar a “batalha da comunicação” (FENAJ, 1991, p. 5).</p>
<p>II. O problema da radiodifusão</p> <p>No segundo eixo do documento, é realizada uma breve exposição acerca da história e atualidade (à época do documento) do sistema de radiodifusão brasileiro, expondo conteúdo similar aquele apresentado no primeiro capítulo da presente dissertação, com ênfase para a importância da Ditadura empresarial-militar na consolidação dos monopólios do setor da comunicação social, a incapacidade da Constituição de 1988 de se contrapor, efetivamente, aos interesses das empresas líderes de mercado, bem como a complacência do Estado com a expansão dos negócios dessas, a despeito da proibição, cristalizada na CF/88, de se constituírem tanto os oligopólios quanto as modalidades de propriedade cruzada no setor. “Tais constatações”, indica o documento, “evidenciam a necessidade de um projeto político, dos setores democráticos, para enfrentar os problemas da falta de democracia da comunicação no Brasil, além do esforço para repensar a importância estratégica dessa democratização” (FENAJ, 1991, p. 10).</p>
<p>III. A Constituição ainda em disputa</p> <p>Nesse trecho do documento, a FENAJ (1991, p. 11-12, grifos nossos) descreve alguns aspectos relativos à Constituição Federal de 1988 que, a depender da legislação complementar, poderiam apresentar avanços no sentido da democratização do setor da comunicação social, sendo eles resumidamente: I) proibição a qualquer espécie de censura em qualquer meio de comunicação; II) proibição às empresas de comunicação de transmitirem conteúdos inconstitucionais em suas cadeias de radiodifusão; III) proibição aos monopólios e oligopólios; IV e V) promoção da cultura nacional e da regionalização; VI) estabelecimento de um sistema público de radiodifusão; VII) instituição do Conselho de Comunicação Social.</p>
<p>IV. O papel da democracia e da radiodifusão na construção da nacionalidade</p> <p>O quarto eixo da Proposta estabelece a necessidade de que o Brasil se constitua como Nação não em sentido formal, como soma do conjunto de indivíduos guardados por um mesmo Estado, mas como “um projeto de convivência social entre indivíduos e segmentos sociais “diferentes”, baseado no entendimento de que as partes não podem reduzir-se à busca da exclusão e que é possível um “consenso não autoritário entre diferentes” capaz de “expressar, num processo, os elementos formadores de uma vontade comum, uma identidade política, social e cultural capaz de construir algo melhor para todas as partes” (FENAJ, 1991, p. 14). Nesse sentido, defende a FENAJ, a constituição de uma esfera pública democrática se fazia necessária no sentido de constituir uma autoimagem, por parte da Nação brasileira, que fosse mais correspondente à sua existência fatídica e, portanto, menos restrita à interpretação de um pequeno grupo de proprietários privados das concessões de radiodifusão. No documento, são apontadas duas razões pelas quais essa condição oligopolista nos meios de comunicação se</p>

mantém: I) articulação com outros “desequilíbrios” históricos da sociedade brasileira; II) incompreensão do papel ocupado pelos meios de comunicação na sociedade contemporânea, enfatizando a radiodifusão aberta.

V. As propostas dos jornalistas para a luta pela democratização da comunicação

Nesse quinto e último eixo, a FENAJ (1991) retoma as propostas aprovadas em seu 24º Congresso, reivindicando em termos gerais a) a ilegitimidade de um padrão excludente e antidemocrático de domínio da radiodifusão; b) estabelecimento de princípios que possam diferenciar os interesses dos grupos particulares que detêm o controle dos meios de comunicação e aqueles de interesse público; c) a abertura do sistema de radiodifusão para novos agentes econômicos e políticos. Além disso, a FENAJ expõe objetivos específicos, a saber: a) estabelecimento de limites ao número de concessões por entidades públicas ou privadas; b) estabelecimento de restrições às práticas monopolísticas; c) formação de novos conceitos para emissoras de rádio e televisão que levasse em conta aspectos geográficos e que se voltasse, portanto, à promoção da regionalização da programação, a constituição de uma rede nacional com estímulo à produção independente; d) criação de um sistema público de radiodifusão; **“e) instalação do Conselho de Comunicação Social – com ampla representação da sociedade civil – para assessorar o Congresso e opinar sobre a outorga de concessões e permissões e para democratizar as informações sobre a constituição e a operação das empresas que executam serviços de radiodifusão”** (FENAJ, 1991, p. 20, grifos nossos).

Fonte: FENAJ (1991).

Elaboração própria (2022).

Com o objetivo de lutar pela efetivação desses eixos, em junho de 1991 foi criado o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), anteriormente articulado como FNPDC¹⁷. Durante sua criação, participaram representações de unidades federativas como Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Distrito Federal. Nesse novo espaço, se aglutinariam, além da FENAJ, a Federação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITERT), a Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de Diversões (ANERT), a Federação Brasileira de Teatro (FBT) e, posteriormente, a Executiva Nacional de Estudantes em Comunicação Social (ENECOS) e a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias. Segundo Roldão (2005, p. 78, grifos nossos),

Depois de sua constituição, [o FNDC] realizou sua II Plenária em outubro de 1991, também em Brasília. Três temas foram apontados como prioritários para o debate: a nova lei de imprensa, a implantação da cabodifusão e a **regulamentação do Conselho de Comunicação Social**. Pela primeira vez, desde a aprovação na Constituição de 1988, uma reunião com empresários, sociedade civil e profissionais da comunicação, por meio da FENAJ, FNDC, ABERT, ANJ e ANER, chegaria a um acordo quanto aos detalhes da regulamentação do Conselho.

A despeito da construção dos acordos quanto à regulamentação, a proposta de composição da primeira gestão (Tabela 8) não foi empossada, mesmo que a OAB e a FENAJ tenham recorrido contra o engavetamento da proposta pelo Congresso Nacional junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Esse, por sua vez, respondeu que não poderia intervir sobre

¹⁷ FNPDC – Frente Nacional por Políticas de Democratização das Comunicações, que foi mencionada como movimento em torno da democratização da comunicação que, com esse objetivo, visou intervir nos direcionamentos da ANC, dirigida sobretudo pela FENAJ.

decisões tomadas pelo Poder Legislativo. Dessa forma, apesar de regulamentado, o CCS esperaria mais tempo até ser instalado de fato, a partir de duas novas tentativas nesse meio tempo por parte dos agentes defensores da democratização da comunicação social, enfaticamente o FNDC (Roldão, 2005).

Tabela 8 – Proposta de primeira composição do CCS, feita em 1992, não eleita.

Setor representado	Nomes
Representantes dos profissionais do setor	Jornalistas: Daniel Herz e Francisco Ghedini; Radialistas: Francisco Pereira e Orlando Guilhon; Artistas: Cássio Batista e Bete Mendes; Cinema e Vídeo: Antonio Ferreira e Jorge Monclar;
Representantes dos empresários do setor	Televisão: Luiz Eduardo Borghert e Flávio Cavalcanti Jr.; Rádio: Jairo Valadares e Oscar Piconez; Jornais e Revistas: Fernando Ernesto Correa e Luiz Edgar Torres; Publicidade: Petrônio Correa e João Carlos Muller; Telecomunicações: Victor Purri Neto e Djalma Ferreira;
Representantes da sociedade civil	OAB: Marcelo Laverére e José Paulo Cavalcanti; CNBB: Dom Ivo Lorscheider e Dom José Maria Pires; ABI: Nilson Lage e Mário Martins; Juristas: Saulo Ramos e Flávio Bierrembach

Fonte: Roldão (2005).

Elaboração própria (2022).

A proposta acima, que acabou sendo engavetada, só foi formulada em outubro de 1992, a despeito da definição que estabelecia a necessidade de que fosse eleita uma composição no prazo de 60 dias após a regulamentação do órgão, que havia ocorrido em dezembro de 1991, quando o presidente Fernando Collor de Mello sancionou a Lei nº 8.389, que instituiu o CCS. Em outras palavras, a proposta de composição foi acordada apenas aproximadamente um ano depois de regulamentado o órgão em debate. O setor da comunicação social brasileira precisaria passar por um conjunto significativo de transformações para que se conjugassem as condições necessárias para a efetiva instalação da primeira gestão do CCS.

4.2 A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO BRASILEIRA PÓS-CF/88: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, DIGITALIZAÇÃO, CONVERGÊNCIA

O taylorismo-fordismo foi um conjunto de processos de racionalização do trabalho que, pela produção massiva de mercadorias como consequência da implementação de maquinarias mais complexas, “dessubstancializou” o trabalhador e o tornou apêndice da maquinaria, além de produzir reorganizações também dos pontos de vista cultural, ideológico e jurídico (Harvey, 1999). Como produto histórico da supressão do padrão taylorista-

fordista de acumulação, o novo complexo de reestruturação produtiva que surge sob a acumulação flexível apenas expõe, de certo modo, nas condições da crise estrutural do capital (Mészáros, 2011), o *em-si* flexível do estatuto ontológico-social do trabalho assalariado: por um lado, a sua precarização (e desqualificação) contínua e incessante; por outro, as novas especializações (e qualificações) de segmentos da classe dos trabalhadores assalariados. Assim, a acumulação flexível que surge na década de 1970 não é simplesmente uma ruptura com o padrão de desenvolvimento capitalista, mas uma recolocação de seus elementos, ou seja, o estabelecimento de uma nova dimensão qualitativa e quantitativa de suas características (Alves, 2011).

A categoria flexibilidade, forjada sobretudo na crise financeira após a década de 1970, diz respeito às várias dimensões da vida social, mas a centralização de capitais que acontece a partir da chamada *Quarta Revolução Tecnológica* torna o capital mais concentrado, centralizado e, portanto, mais rígido (Alves, 2011). A flexibilidade, na verdade, recai sobre o trabalho vivo, assalariado, e sobre as instâncias de organização intra e extra-empresa dos trabalhadores. Daí a tendencial flexibilização das normas trabalhistas, o crescimento do setor de serviços em detrimento dos demais, a redução dos salários. A reestruturação produtiva é entendida como “o movimento de posição (e reposição) dos métodos de produção de mais-valia relativa [...] em que o capital busca novas formas de organização do trabalho mais adequadas à autovalorização do valor” (Alves, 2011, p. 33). Segundo Marx (2013), são os princípios da cooperação (o trabalhador coletivo, social), da manufatura (divisão social do trabalho) e da grande indústria (o conjunto da maquinaria, como capital constante, empregado em certo ciclo de acumulação de capitais) que se repõem em processualidade dialética em diferentes etapas históricas do capitalismo. Entende-se que há também um reflexo jurídico que expressa a reestruturação produtiva que, se não explica a totalidade de relações a ela subjacente, auxilia nessa explicação, uma vez que

não é mais que a formalização de um determinado consenso social, retratando a posição relativa dos diferentes atores na estrutura hegemônica da sociedade em um dado momento, e sua validade se estende no tempo de acordo com a extensão da estabilidade daquela estrutura. Desse modo, apresenta-se sempre em alguma medida aberta, de forma que possa incorporar o resultado das mudanças em curso (Bolaño; Brittos, 2007, p. 56).

Na esteira das modificações em todo o modo de produção capitalista, de acordo com Bolaño e Brittos (2007, p. 55), as últimas décadas do século XX modificaram estruturalmente as indústrias culturais em todo o mundo, para que no século seguinte fosse possível consolidar

o projeto de “Sociedade da Informação” – com todas as implicações que esse processo teria em cada Estado nacional articulado, consideradas as suas particularidades, ao modo de produção capitalista mundializado. Em consonância com essa compreensão, como foi visto no primeiro capítulo, as FA assumiram para si a responsabilidade de articular o extenso território brasileiro, inclusive por meio da consolidação de uma moderna indústria cultural, além de ter fomentado o surgimento de um importante agente econômico e político, o Grupo Globo, que aos poucos transformou-se em líder de mercado do setor brasileiro de comunicação social (considerando-se a imprensa escrita e a radiodifusão), definidor dos padrões éticos e estéticos de produção de bens culturais (Bolaño, 1988).

Concomitantemente ao processo de consolidação da indústria cultural brasileira, durante os anos de Ditadura empresarial-militar, desenvolvia-se a partir do centro do modo de produção capitalista um conjunto de tecnologias digitais que o transformariam em toda sua dimensão, bem como suas relações sociais, políticas, culturais, jurídicas (Bolaño; Brittos, 2007). Nesse sentido, tendo sido a ANC a cena política da luta entre as classes e suas frações nos anos finais da década de 1980, ela conseguiu indicar que possibilidades teriam as entidades de classe de transformarem a tinta da Constituição Federal de 1988 em realidade ao encontro dos próprios interesses. Enquanto o Brasil realizava a transição “lenta, gradual e segura” para um novo governo civil, a “Nova República”; isto é, enquanto estabelecia certos consensos entre as classes e frações de classes em torno da comunicação social, por exemplo, desenhava-se desde já um cenário em que as bases técnicas desse setor seriam profundamente modificadas – o que, conseqüentemente, teria implicações para as definições políticas, jurídicas, culturais que erigem da exploração dessas novas forças produtivas.

Compreendeu-se aqui, por ora, uma parte da trajetória da luta de classes no setor da comunicação social até o momento histórico em que se garantiu o reconhecimento do CCS como direito da sociedade brasileira na Constituição Federal de 1988. Segundo Bolaño e Brittos (2007, p. 61),

se os dominados passam a integrar a política, seu discurso tem que ser parcialmente assimilado pela estrutura estatal, apesar da tendência de elitismo nas deliberações públicas. A profissionalização da política, no momento em que cria uma burocracia para atuar na máquina estatal, também contribui para que o processo decisório leve em conta critérios gerais, embora a imparcialidade inexista e a legislação, a forma fundamental de comunicação do Estado, esteja impregnada de relações de sobreposição e limite alterações de rumo.

Nesse sentido é que se produz o cenário da desregulamentação: “*um modo de recapitalizar a mídia eletrônica, não eliminando o papel do Estado*” (Mosco; Herman, 1981

apud Bolaño; Brittos, 2007, p. 61, grifos nossos). Em vez disso, dá-se a esse último uma forma para que melhor represente os interesses do capital, ainda que ativamente organize as forças sociais conflituosas dentro desse ordenamento social. Portanto, o Estado, gerido pela lógica neoliberal, não desaparece; ao contrário, continua exercendo uma função econômica de fundamental importância, estimulando os setores econômicos (inclusive a indústria cultural) por meio de renúncias fiscais, financiamentos, implementação de novas infraestruturas, facilitação de fusões entre firmas, privatizações de empresas públicas. Entende-se, assim, que apesar dos acordos estabelecidos no novo código jurídico geral, muitos deles seriam sobrepujados pelas necessidades próprias ao novo ciclo de acumulação iniciado na década de 1970 que, como aponta Alves (2000), extrapolou o setor automobilístico e ganhou caráter estrutural no Brasil apenas duas décadas depois, inserindo-se também na indústria cultural brasileira.

Como os investimentos para a realização de mudanças reestruturantes das forças produtivas são sempre altos, é nesses momentos que se observa também a centralização e acumulação de capitais, que ocorrem por meio de fusões e fechamento de empresas, bem como da fragilização dos “capitais nacionais” em países subdesenvolvidos como o Brasil (Bolaño; Brittos, 2007). Nesse bojo de transformações sociais complexas, os quatorze anos entre a promulgação da CF/88 e a instalação da primeira gestão do CCS foram atravessados por uma empreitada expansionista por parte das classes proprietárias no setor de radiodifusão, em um contexto de neoliberalização que, como lhe é próprio, modificou as relações entre o Estado e a economia. As mudanças nas bases técnicas das indústrias culturais, acima referidas, estiveram e estão articuladas à reorganização do setor em toda sua complexidade, isto é, da produção à circulação de bens culturais, desde os jornalísticos (jornais, rádios, televisão aberta) aos de entretenimento (música, cinema, teatro, livros, revistas, TV por assinatura). Acreditando no mercado como principal e mais qualificado agente para a realização dessas mudanças, os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram os principais articuladores da privatização de distintas cadeias de produção de mercadorias inscritas no setor das comunicações no decorrer da década de 1990, o que acabou deteriorando a balança comercial brasileira do setor de informática e telecomunicações, como pode ser visto na Tabela 9. Durante os governos de FHC, por exemplo, entre os anos de 1995 e 2003, foram aprovadas: 1) Lei do Cabo, que abriu o mercado à participação do capital estrangeiro no serviço de cabodifusão, reconhecendo a iniciativa privada como exclusiva exploradora do serviço, da qual já se falou anteriormente; além da conjugação de reformas no setor das telecomunicações em particular, com a aprovação da 2) Emenda Constitucional nº 8/96, que retirou do Estado o monopólio sobre as telecomunicações; da 3) Lei nº 9.295/96, que abriu a telefonia celular e a

telecomunicação via satélite para acesso do capital estrangeiro; bem como da 4) Lei nº 9.472, chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que privatizou o serviço de telecomunicações concomitantemente à criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), incumbida de fiscalizar os serviços de telecomunicações prestados pelas operadoras (Barreto, 2018; Roldão, 2005).

Tabela 9 – Balança comercial brasileira no setor de informática e telecomunicações (em milhões de dólares)

Variáveis	1996	1997	1998
Importações	4,126	5,357	5,008
Computadores e periféricos	2,662	3,070	3,015
Telecomunicações	1,464	2,287	1,993
Exportações	383	553	592
Computadores e periféricos	289	329	337
Telecomunicações	93	224	255
Déficit	-3,744	-4,804	-4,416

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia. “Informática e telecomunicações no Brasil” (*apud* Bolaño; Brittos, 2007, p. 83).

Como aponta Fonseca (2007), as modernizações ocorridas nos meios de produção das indústrias culturais, um processo de reformulações das bases técnicas orientadas pela digitalização, ocorreram *pari passu* à não instalação do CCS, apesar de ele ter sido definido, na oportunidade de sua regulamentação em 1991, apenas como um órgão auxiliar ao Poder Legislativo, com baixa capacidade de intervenções decisivas sobre o setor da comunicação social. Desse processo de modernização do setor decorreu, dentro dele próprio, uma crise, que esteve articulada ao contexto mais geral da economia mundial, mas para a qual acabou contribuindo o cenário de falta de condições estruturais da nossa economia-política da comunicação para modernizar suas cadeias produtivas de forma autônoma aos países centrais do capitalismo (Fonseca, 2007; Dantas, 2002).

Para que pudessem sanar suas dívidas no início dos anos 2000, as classes dirigentes do setor definiram que a abertura de participação estrangeira no capital de suas empresas seria uma alternativa, não sem contradições: para a aprovação da Emenda Constitucional 36/2002, que abriu 30% do capital das empresas de radiodifusão para a participação de capitais oriundos de outros países, esteve entre as contrapartidas a imediata instalação do CCS. Desse modo, apenas quatorze anos depois de promulgada a CF/88 e já contando 11 anos desde sua regulamentação, o órgão auxiliar do Congresso Nacional para debater os assuntos relativos ao Capítulo V do Título VIII – Da Comunicação Social deu início às próprias atividades.

4.2.1 Digitalização e convergência multimídia: por que era importante migrar?

A digitalização e a convergência multimídia estão intimamente articuladas uma à outra. A assim chamada “revolução microeletrônica”, oriunda da descoberta dos transistores, em 1948, permitiu o desenvolvimento de semicondutores por meio dos quais foi possível realizar um salto qualitativo da transmissão de informações por meios analógicos para, em vez disso, articular essa tarefa por meio de uma comunicação mais complexa, com o desenvolvimento do sinal digital. O sinal analógico é, como indica seu nome, a recepção de uma informação de maneira análoga à sua captação, que pode ser transmitida por meio das ondas eletromagnéticas, da produção de ranhuras em materiais, como acontecia com a mídia física (vinis, discos compactos) ou, ainda, da própria impressão de texto em material físico (como o papel). Nicholas Garnham (1999 *apud* Bolaño; Brittos, 2007, p. 74) apresenta um quadro em que se diferenciam a imprensa, as indústrias cinematográfica e discográfica, a radiodifusão de sons e imagens e as telecomunicações conforme as seguintes variáveis: a tecnologia de produção, o suporte de transmissão da informação, seu sistema de produção, a tecnologia de distribuição, a regulação correspondente e a ideologia subjacente a cada uma delas. Segundo o autor, contudo, “a incidência da digitalização neste sistema de meios de comunicação herdados vai romper, ao menos potencialmente, as barreiras técnicas entre essas indústrias”, produzindo-se a convergência entre elas. Segundo Phan e N’Guyen (*apud* Bolaño; Brittos, 2007, p. 64),

com a digitalização da informação, abre-se um paradigma novo, “associado às técnicas informáticas que constituem o seu suporte genérico”, sendo seu ritmo de desenvolvimento dependente do rendimento dos semicondutores; ante isso, são oferecidas oportunidades de transformação radicais “nos setores fornecedores de meios (telecomunicações, informática), ou produtores de conteúdos (audiovisual, edição escrita e musical etc.)” de forma que todo esse processo é traduzível pelo desenvolvimento progressivo de uma convergência funcional “entre as redes informáticas de telecomunicações e, mais recentemente, de teledifusão”.

Em outras palavras, o desenvolvimento do sinal digital permitiu vislumbrar o desenvolvimento da convergência, a qual pode ser entendida, segundo Garnham (1999 *apud* Bolaño; Brittos, 2007), em vários sentidos. Diferentemente do analógico, o sinal digital é compactado em *bits*, de modo que a informação é “quebrada”, para que possa haver o compartilhamento de canais de transmissão, e “remontada” no terminal que a recebe. A organização em pequenas partes (*bits*) tem como suporte técnico exatamente os semicondutores e os circuitos montados a partir deles, os quais constituíram *chips*, os processadores. Segundo Castells (2020, p. 96),

a capacidade dos chips pode ser avaliada por uma combinação de três características: sua capacidade de integração, indicada pela menor largura das linhas de condução no interior do chip medida em microns (1 micron = a milionésima parte de um metro); sua capacidade de memória, medida em bits: milhares (kilobits) e milhões (megabits); e a velocidade do microprocessador medida em megahertz. Assim, o primeiro processador de 1971 foi produzido com linhas de aproximadamente 6,5 microns; em 1980 alcançou 4 microns; em 1987, 1 micron; em 1995, o Pentium da Intel tinha um tamanho na faixa de 0,35 micron; e as projeções já estavam em 0,25 micron em 1999. Assim, enquanto em 1971 cabiam 2.300 transistores em um *chip* do tamanho da cabeça de uma tachinha, em 1993 cabiam 35 milhões. Em 1971, a capacidade de memória, indicada como memória DRAM (memória dinâmica de acesso aleatório), era de 1.024 bits; em 1980, 64.000; em 1987, 1.024.000; em 1993, 16.384.000; e, segundo as projeções, de 256.000.000 em 1999. No tocante à velocidade, em meados da década de 1990 os microprocessadores de 64 bits eram 550 vezes mais rápidos que o primeiro chip da Intel em 1972.

Com essa capacidade de reduzir as informações em pequenos pedaços, produziu-se também a miniaturização dos componentes eletroeletrônicos, bem como o aperfeiçoamento de suportes periféricos, necessários à produção das informações, como *mouses* e teclados (Levy, 2000). Desse modo, computadores que antes ocupavam uma sala inteira passaram ao estágio da pessoalização (*personal computer*); câmeras fotográficas e de vídeo, ademais, também passaram a ser produzidas abandonando-se o padrão analógico (revelação em filmes) para se conectarem aos terminais processadores de informação (computadores) para neles serem reproduzidas cópias desses materiais, tornando-se digitais. A convergência se expressa, portanto, no sentido das correlações estabelecidas entre os meios de comunicação a partir da digitalização das informações tanto para a produção quanto para o consumo delas; implica ainda a cada vez maior compatibilização dos canais de distribuição (transição dos cabos de cobre, por exemplo, para a fibra óptica) – o que teve as suas consequências, como será visto, para o destino do sistema de telecomunicações brasileiro. Ademais, também a digitalização produz suas influências nos modos de financiamento (publicidade, compra de pacotes de programas televisivos pelos usuários do serviço, recebimento de recursos públicos) no método que uma determinada economia nacional empregará para realizá-la, com maiores ou menores vínculos com os mercados estrangeiros, dependendo mais ou menos deles para sua consecução (Garnham, 1988 *apud* Bolaño; Brittos, 2007).

Foi nesse contexto, de reestruturação produtiva orientada pela digitalização e pela convergência, coordenada por uma gestão neoliberal do Estado, que se desenvolveu a indústria cultural brasileira na década de 1990. Em outras palavras, passou-se à reestruturação das cadeias de produção, acesso e consumo dos meios de comunicação depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, que consagrou nos capítulos de Ciência e Tecnologia e da

Comunicação, entre outras coisas, o desenvolvimento voltado à “solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”, a proibição dos monopólios e oligopólios dos meios de comunicação e da detenção de propriedade cruzada¹⁸. Ademais, quando promulgada, a CF/88 também proibia a participação estrangeira no capital das empresas detentoras de outorgas de radiodifusão aberta e previa, para o debate público em torno dessas transformações, com participação da sociedade civil não empresarial, a instalação de um Conselho de Comunicação Social (Brasil, 1988).

Pode ser que na CF/88 não estivesse previsto o conjunto de transformações vindouras, mas algumas abstrações contidas nos capítulos de Ciência e Tecnologia e da Comunicação Social não eram decisivas em torno de quais caminhos seriam tomados para que a migração ao digital fosse realizada. Não poderia ser diferente: o futuro do setor brasileiro de comunicação social – as condições de produção e reprodução de suas finalidades – dependeria da força das classes e frações de classes em luta, detentoras de interesses mais ou menos divergentes, e da capacidade delas de dar o direcionamento de acordo com seus entendimentos e compreensões. Algumas tentativas de implementar o CCS, sem sucesso, foram realizadas no curso dessa modernização das bases técnicas da indústria cultural brasileira. Foi necessária a crise que abateu o setor no início da década de 2000, engendrada pelo endividamento necessário à sua digitalização, para que o órgão auxiliar do Poder Legislativo passasse a operar como previsto na CF/88. Sabe-se, contudo, que apesar de ter sido um produto histórico de como se deu essa disputa, o CCS não pôde ser um espaço de interlocução decisiva entre o Estado e a sociedade civil para contribuir nas diretrizes desse processo de digitalização, ficando em segundo plano. Que sua aparição seja minorada nas seções seguintes, portanto, não é uma decisão epistemológica, mas uma expressão qualificada do lugar que assumiu o órgão na história do setor da comunicação social, na primeira década e meia de “Nova República”.

4.2.2 O desenvolvimento da indústria cultural brasileira no contexto da convergência

Como apontam Bolaño e Brittos (2007, p. 85), a participação das frações não-hegemônicas da sociedade civil poderia ter sido decisiva para que a digitalização incorporasse ideais democratizantes para o setor da comunicação social, “como o aperfeiçoamento de tecnologias educacionais, de sistemas de governo eletrônico, e de certas tendências de reforço da diversidade cultural, da pluralidade no tratamento da informação, da disponibilização de

¹⁸ Deter o controle econômico e político de muitos canais de televisão, por exemplo, e ao mesmo tempo exercer controle de canais de rádio, mídia impressa.

conteúdos locais e de articulação dos movimentos sociais”. Contudo, no léxico empresarial, fazia-se necessário levar a frente a transição para o digital de modo a garantir que o “modelo de negócios” adotado na indústria cultural brasileira permitisse aos seus principais agentes uma condição de concorrência diante das indústrias de outros lugares do mundo.

Ao longo do século XX, tecnologias como o cinema, o rádio e a televisão – e a fotografia, desde o século XIX, como ícone impulsionador da venda de jornais – incrementaram o consumo, mas tal papel é muito mais bem desempenhado pela internet e pelos sistemas audiovisuais que incorporam aparatos capazes de captar imagens e áudio remotos, através de satélites, cabos e ligações de fibra óptica. Fica claro que os recursos da técnica têm aproximado compradores e vendedores ou investidores e instituições financeiras, reduzindo distâncias, por imposição de necessidades internas ao processo de acumulação do capital em suas diferentes fases (Bolaño; Brittos, 2007, p. 87).

Na interpretação desses autores, portanto, não pode partir dessas novas tecnologias a iniciativa de realizar as rupturas e continuidades com um determinado padrão de dominação sobre elas próprias – porque elas não são constituídas dessa teleologia. Antes, são os agentes econômicos e políticos interessados no desenvolvimento dessas tecnologias, as classes sociais e suas frações, que reúnem mais ou menos condições, em circunstâncias históricas determinadas, de direcionar seus usos no sentido de garantir a manutenção ou a superação de uma certa dominação com relação às tecnologias pré-existentes. Assim, se essas novas tecnologias reuniam as condições de fazer avançar a democratização da sociedade brasileira no contexto de sua implementação pela indústria cultural, dependeria de quais interesses econômicos elas atenderiam prioritariamente, para que seus potenciais democratizantes se efetivassem, no sentido do seu uso para a maior ou menor participação popular nas decisões tomadas pelo Estado.

4.2.2.1 A transição para o digital e seus custos: um complexo de complexos¹⁹

A partir da definição de uma nova forma política, cristalizada na CF/88, e o consequente estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade civil, passaram a

¹⁹ Uma referência a Lukács (2012; 2013) que é, nesse contexto, pertinente. O entendimento de que a realidade é uma totalidade em processo de totalização, um *continuum* de rupturas e continuidades, é colocado aqui como uma justificativa de ordem epistemológica. Pensou-se na melhor forma de organizar a presente subseção, se mantendo-a unificada ou separando cada um dos problemas nela colocados, decidindo-se pela primeira opção. Este caminho – mais árduo, mas mais próximo da realidade da convergência – foi o de explicar a convergência e seus problemas como um *complexo de complexos*, sobretudo orientado a partir dos agentes econômicos e políticos nele intervenientes, expondo-se aí quais foram os interesses prioritariamente atendidos e quais resultados históricos relevantes até a crise que engendrou, entre outras consequências, a instalação da primeira gestão do CCS.

poder intervir nas decisões do primeiro não apenas as concepções hegemônicas – comprometidas com a produção e reprodução de um *status quo* determinado –, mas contra-hegemônicas. O desenvolvimento da informática e da internet, para além das questões políticas relativas às suas respectivas regulamentações, incidiu sobre os meios de comunicação existentes – a saber, a televisão, o rádio e a imprensa escrita – no sentido de que esses pudessem ser também incorporados ao *paradigma* digital.

Não se trata, como já visto, de apenas digitalizar uma parte das cadeias produtivas dos bens culturais produzidos nesses meios de comunicação, mas de uma transição integral. No bojo das transformações políticas acima descritas, a realização do processo de digitalização passava pelas decisões econômicas e políticas em torno do que fazer em toda a cadeia de produção de bens culturais, desde a infraestrutura necessária à produção até o consumo, passando necessariamente pela modernização das tecnologias de transmissão das informações. Por essas instâncias é que passaram, na década de 1990, o início dos trabalhos relativos à digitalização da radiodifusão aberta brasileira e, com mais vigor, as definições jurídico-políticas em torno da exploração da TV por assinatura e das telecomunicações no Brasil.

Ao analisarem os meios de comunicação no contexto da digitalização, enfaticamente a TV por assinatura, a TV aberta e o rádio, Bolaño e Brittos (2007) destacam que as empresas líderes da indústria cultural brasileira precisaram se readequar ao cenário, a partir de diversos movimentos de mercado:

As empresas fazem o jogo da globalização, buscando posicionar-se em diferentes áreas, lançando novos produtos, contratando profissionais da concorrência, assimilando experiências, fazendo associações, adquirindo ativos, prospectando novos negócios, realizando investimentos, trocando executivos, alterando estruturas e atualizando-se tecnologicamente, o que repercute no mercado e é projeto com base também em considerações sobre mudanças relativas à regulamentação, às estratégias dos demais agentes relevantes e da indústria como um todo, aos públicos, à tecnologia e a todos os fatores que se refletem nas trocas comerciais e na própria sociabilidade (Bolaño; Brittos, 2007, p. 214).

As distintas modalidades de TV por assinatura, por exemplo, foram pioneiras com relação aos processos de digitalização – ainda que parciais – das cadeias produtivas necessárias à logística dos produtos culturais por elas comercializados. Entende-se o processo histórico de constituição da TV por assinatura como a transformação de um recurso técnico que acabou se transformando no mais eficiente meio de disseminação de informação existente. A TV por assinatura e a TV a cabo não constituem o mesmo serviço. Segundo Ramos e Martins (1995, p. 2):

Mais precisamente, a TV por assinatura é o serviço de comunicações que oferece a espectadores, através de qualquer um daqueles meios, programas codificados, só passíveis de recepção mediante o pagamento de uma taxa de adesão e assinatura mensal. Um decodificador, acoplado ao aparelho de TV, é que vai permitir a recepção livre do sinal. Portanto, TV a cabo é *apenas* uma modalidade de TV por assinatura, na qual o transporte é feito, aí sim, por uma rede de cabos.

Existem distintos meios de distribuição do serviço de TV por assinatura, como o DBS/DTH (via satélite), em que os sinais são distribuídos para estações em terra que os retransmitem para o público; e o MMDS (por meio de micro-ondas), de tecnologia mais avançada, que direciona o sinal direto de uma torre instalada em terra para os lares assinantes, o qual é captado por meio de antena de tamanho pequeno²⁰. Outro ponto a levar em consideração foi o desenvolvimento da fibra óptica, que dinamizou a transmissão de sinais, principalmente em decorrência do aumento da velocidade desse transporte (Ramos; Martins, 1995). A regulamentação da TV por assinatura remonta ao período anterior à consolidação da “Nova República”, ainda no ano de 1975. Contudo, pelo fato de que o serviço em questão só passou a ser aprofundadamente discutido a partir da promulgação da CF/88, será a esse período que se fará referência de forma mais significativa, cabendo apenas apontar que ainda durante os anos de Ditadura empresarial-militar, especificamente em 1975 e 1979, foram ensaiadas algumas tentativas de regulamentação desse serviço, as quais não lograram sucesso (Ramos; Martins, 1995). Em dezembro de 1989, em sua saída do governo, José Sarney publicou a portaria nº 250/89, a qual regulamentava a Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV) por meios físicos, em continuidade a outro decreto, de quase dois anos antes, mais precisamente fevereiro de 1988, que regulamentara o Serviço Especial de Televisão por Assinatura. Do mesmo modo como ocorrera nos anos em que as FA dirigiam o Poder Executivo, também nos anos da Aliança Democrática as decisões quanto às regulamentações diversas no setor da comunicação social eram tomadas excluindo as parcelas não empresariais da sociedade civil, beneficiando interesses privados (Ramos; Martins, 1995).

Ramos e Martins (1995) destacam que essas duas peças jurídicas ofereceram a base conceitual que sustentou a posição do governo quanto ao tratamento das modalidades de TV por assinatura como *Serviço Especial*, uma vez que elas estariam sujeitas à codificação e, portanto, à cobrança de taxa para acesso, não sendo, portanto, *públicas*. Tanto a portaria quanto o decreto estabeleciam como *Serviço Especial* as distintas modalidades de TV por assinatura (*Ultra High Frequency, UHF, DBS, MMDS, entre outras*):

²⁰ Cerca de 45 cm.

Assim, nesse emaranhado de siglas retiradas de obscuras portarias e decretos gestados na intimidade da relação privada entre políticos com interesses diretos no negócio, empresários associados direta ou indiretamente a esses interesses e a tecnoburocracia ministerial, estava a base técnico-normativa para profundas alterações estruturais na economia-política dos meios de comunicação de massa no Brasil. Siglas novas dando ares de modernidade aos velhos modos oligárquicos de se fazer política nas comunicações brasileiras (Ramos; Martins, 1995, p. 14).

Demonstra-se, nesse sentido, o padrão de dominação autocrático-burguês a que os autores fazem menção como sendo o “modo oligárquico de fazer política nas comunicações brasileiras”, também persistente no que concerniu as definições em torno da exploração dos serviços de TV por assinatura. O conjunto de siglas – isto é, as múltiplas modalidades de serviço que podem ser oferecidas através das tecnologias acima descritas – expressa uma complexidade não necessariamente compreensível à audiência, de modo que as escolhas dessa por uma forma ou outra dos serviços dá-se por outras questões, como os programas oferecidos, a qualidade nas transmissões e os múltiplos serviços *online* oferecidos (Bolaño; Brittos, 2007). Esse estatuto de mera consumidora atribuído à audiência explica, inclusive, a sua subordinação às decisões dos agentes interessados, situados como portadores dos conhecimentos técnicos necessários à regulamentação de novos serviços. Assim, as decisões políticas acerca desses, como as modalidades de TV por assinatura, acabaram restritas a um pequeno número de agentes, sobretudo aqueles já consolidados economicamente no setor.

No governo bastante breve de Fernando Collor de Mello, o Ministério das Comunicações foi extinto e passou a compor o Ministério da Infraestrutura como Secretaria Nacional das Comunicação (SNC), tendo antes disso, em 1994, constituído um grupo de trabalho intitulado de Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV), cuja responsabilidade seria, até que teve suas incumbências transferidas para a Anatel, em 1997, preparar o cenário de transição para a TV digital no caso da radiodifusão aberta. Nesse grupo, os agentes preponderantes foram a Abert e a Sociedade de Engenharia de Televisão (SET), que assumiram a liderança nos debates, testes e estudos dos sistemas à disposição no mercado, entre os quais se escolheria aquele que viria a ser assimilado no Brasil.

Entre os parâmetros observados, encontravam-se 1) as condições para distribuição e recepção, de modo que não se tornasse mais difícil aos usuários ter acesso aos conteúdos que desejassem; 2) flexibilidade na recepção, no sentido de garantir que não houvesse restrições para a recepção do conteúdo do ponto de vista técnico e geográfico; 3) prazo extenso de implementação do sistema digital, em sua integralidade, de modo que toda sociedade brasileira pudesse fazer a migração sem ter setores dela que fossem excluídos pela incapacidade de se adequarem ao sistema digital (Bolaño; Brittos, 2007). Contudo, “a dinâmica já começou errada,

com a delegação da realização de grande parte dos passos pré-digitalização a entidades privadas, sem a participação de organizações representativas dos telespectadores, trabalhadores do setor e movimentos sociais” (Bolaño; Brittos, 2007, p. 136). O grosso das decisões em torno da transição da radiodifusão aberta para o digital não seria na década de 1990, mas nos primeiros dez anos do século XXI. Isso porque, como apresentam Bolaño e Brittos (2007), os sucessivos governos, de Collor a Lula, viram-se envoltos nas decisões acerca de qual melhor modelo (estadunidense, europeu ou japonês) seria adequado ao caso brasileiro. A decisão pelo sistema japonês só foi tomada na segunda metade dos anos 2000.

Antes dessa decisão final, contudo, desenrolou-se um longo período de testes em laboratório, audiências públicas, reuniões de trabalho, demonstrações públicas. Nessa quadra de acontecimentos, as indústrias estadunidense, europeia e japonesa digladiavam-se para que o Brasil passasse ao paradigma digital utilizando as tecnologias desenvolvidas em seus países (ou bloco de países). Adequar o sistema a uma outra indústria significava, para o Brasil, selar acordos comerciais mais ou menos vantajosos de internalização de tecnologias, produção de componentes eletroeletrônicos, com a instalação de fábricas no território. Contudo, apontam Bolaño e Brittos (2007, p. 153), “a política brasileira para a TDT [televisão digital terrestre] concebida durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi no sentido de dar toda flexibilidade para as empresas utilizarem suas potencialidades com objetivos puramente capitalistas”, além de ter ignorado propostas oriundas de entidades não-empresariais, bem como a possibilidade de que o modelo chinês pudesse figurar, junto aos dos demais países que disputavam o mercado brasileiro, como possibilidade de implementação da TDT.

No tocante aos debates em torno do “modelo de negócio” para a exploração da TV por assinatura, recorreu-se à convocação de audiências públicas, para as quais distintos agentes econômicos e políticos interessados foram convidados a participar, com a possibilidade de formular sugestões no momento em que as audiências ocorreram – nesse movimento, voltou a intervir e se rearticular o FNDC. Quanto à definição governamental de que o serviço de TV por assinatura se tratava de modalidade especial, o FNDC se contrapunha com dois principais argumentos: 1) a condição de ser um serviço codificado não decorria de uma característica que lhe fosse intrínseca, mas de uma escolha política e econômica; e 2) como escolha político-econômica, precisaria necessariamente passar por discussões no âmbito do Congresso Nacional. Em decorrência das exposições por parte de representantes do FNDC, tendo apresentado tais argumentações na audiência pública ocorrida em julho de 1991, o FNDC foi convidado pela SNC, junto a entidades empresariais, sindicais, profissionais e acadêmicas, para discutir a questão. Segundo Murilo César Ramos (1998, p. 6), pela primeira vez na história do

setor de comunicação social “entidades sindicais, profissionais e acadêmicas foram reconhecidas como interlocutoras formais num processo de definição política pública na área que, certamente, fora sempre a mais impermeável no Estado brasileiro a esse tipo de diálogo”. Nessa oportunidade, o Fórum se viu na tarefa de constituir uma proposta que pudesse ser apresentada ao governo. Em outras palavras,

não se tratava mais de colocar teses genéricas, embora corretas no essencial, como aquelas levadas à audiência pública. Era preciso traduzi-las em princípios capazes de resultar em uma política e consequentes normas, passíveis de serem confrontadas com as proposições da SNC e do empresariado disposto a investir no mercado nascente de televisão a cabo (Ramos; Martins, 1995, p. 17).

Apesar de não colocar em discussão a propriedade privada dos novos meios de comunicação, a proposta de Projeto de Lei apresentada pelo FNDC ao Congresso Nacional, em 30 de outubro de 1991, através do deputado petista Tilden Santiago, questionava a ideia de que o serviço de televisão por assinatura pudesse ser considerado apenas uma oportunidade de segmentação com relação à radiodifusão aberta, à medida em que, segundo o Fórum (*apud* Ramos; Martins, 1995, p. 17-18), o uso e desenvolvimento de sua infraestrutura “poderiam ir da telefonia e transmissão de dados às possibilidades mais sofisticadas de comunicação, como, por exemplo, a televisão interativa”. Por essa razão, o FNDC negociara o avanço de três princípios: 1) controle público; 2) desestatização; 3) reprivatização.

Segundo o entendimento do FNDC, “era preciso [...] estabelecer processos políticos e procedimentos normativos que, ao contrário do que já ocorrera com a radiodifusão, destacassem o interesse público como ponto de partida para a introdução da nova tecnologia” e que, além disso, na formulação e regulamentação da TV a cabo, o Estado deveria ser “assistido pela representação mais ampla possível da sociedade civil, de modo a que o serviço viesse a ser menos a manifestação restritiva dos interesses particulares dos proprietários privados” (*idem*, p. 18, grifos do original). Além disso, o projeto também previa a criação de um conselho, cujo objetivo seria garantir que o desenvolvimento da nova tecnologia não se daria sem a escuta e a produção de consensos entre agentes de interesses contrários.

Em 1992, o Poder Legislativo passou a se reunir com entidades do capital e do trabalho para debater a nova legislação. O Partido dos Trabalhadores (PT) ficou encarregado de presidir a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, através dos trabalhos da deputada Irma Passoni (PT-SP). Essa decidiu por encaminhar a convocação de uma comissão informal, na qual se reuniram a ABERT, o FNDC, as Organizações Globo, a TVA Brasil (Grupo Abril), a SET, além de representantes da

Universidade de Brasília (UnB). Mais adiante, reuniram-se a essa comissão também representantes da ABC Algar (fabricante de fibra óptica), do Sistema Telebrás (que vinha conduzindo seus próprios esforços no sentido de adentrar o mercado de TV por assinatura). No final desse mesmo ano, quando o relator do projeto de Tilden Santiago era Koyu Iha (PSDB-SP), uma reunião ampliada colocou para discutir, além dos agentes supracitados, diversos empresários independentes do mercado de TV por assinatura, a Associação Brasileira de Emissoras de Antenas Comunitárias (ABRACOM) e o recém recomposto Ministério das Comunicações. O objetivo da reunião: produzir um substitutivo que pudesse gerar um consenso entre as partes interessadas. No início de 1993, o trabalho foi interrompido e só viria a ser retomado no final desse mesmo ano, período durante o qual a comissão passou a ser presidida pelo Partido da Frente Liberal (PFL-SP), por meio do deputado Maluly Neto.

Ramos (1998) aponta como razão da descontinuidade, para além da indisposição do seu presidente, o fato de que estava programado para 1993 a revisão da CF/88 e a entrada em tramitação de processos de renovação de outorgas pertencentes à Globo. Maluly Neto (PFL) chegou a se comprometer com a definição de consensos em torno da Lei do Cabo, mas em contrapartida criou uma subcomissão para estudar a temática, a qual não chegou a se reunir. No período entre a ação desmobilizadora do parlamentar paulista e a retomada das negociações ocorreu um trabalho de discussão e elaboração de propostas normativas por parte do Fórum e do Sistema Telebrás, afirmando-se aí a tese central de que a TV a cabo não poderia de forma alguma ser implantada fora de um cenário abrangente de **política de comunicações**, tendo como elemento central a alavancagem das novas redes digitais de banda larga, as “estradas eletrônicas”, fundamentais para a ampliação do acesso da sociedade aos novos meios de comunicação” (Ramos; Martins, 1995, p. 21, grifos nossos).

Como síntese do trabalho desenvolvido pelo FNDC em parceria com a Telebrás, produziu-se um substitutivo ao projeto de Tilden Santiago no qual se formulavam conceitos como o de rede única, rede pública e participação da sociedade²¹, os quais visavam substituir os anteriores (desestatização, reprivatização e controle público). Com isso, ainda que tenha se mantido a previsão de exploração privada do serviço, mantinha-se também o controle público

²¹ “Era preciso enfatizar a transcendência política do novo serviço que, só na aparência, estava limitado ao fornecimento de uma modalidade paga de televisão, já que o fundamental para a sociedade estava em assegurar o máximo de acesso público às novas redes. Redes que seriam **únicas**, mas não no sentido convencional de uma só infraestrutura, de uma mesma tecnologia e de apenas um proprietário; **únicas**, sim, mas no sentido da sua conectividade, da capacidade de formar uma imensa teia de comunicações, mesclando tecnologias, das fibras ópticas e cabos coaxiais aos satélites. Redes que seriam **públicas** no sentido atribuído aos *common carriers*, isto é, aquelas pessoas jurídicas privadas do direito administrativo que, explorando transporte de sinais de telecomunicações, como as operadoras de telefonia norte-americanas, não podem discriminar o acesso de ninguém a suas redes (Ramos; Martins, 1995, p. 22, grifos nossos).

com limitações às possibilidades de intervenção estatal. Mantinha-se, nesse projeto, a criação do Conselho temporário para articular as políticas públicas, bem como para garantir o diálogo entre as partes interessadas.

No final de 1993, a ABRACOM foi substituída pela Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), como resultante da entrada do Grupo Globo no mercado em questão, bem como das empresas Multicanal e Grupo Abril. Em novembro de 1993, por fim, a ABTA procurou o FNDC para retomar os diálogos em torno da necessidade de regulamentar o serviço de TV por assinatura, o que viria a ocorrer já no governo de Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente em janeiro de 1995. Depois de sua regulamentação em 1991, uma nova tentativa de instalação do CCS só viria a ocorrer justamente nessa oportunidade, a partir das movimentações políticas em torno da necessidade histórica de estabelecer as leis para a exploração do serviço de TV a cabo, inscrita num contexto maior de regulamentação de outras modalidades de TV por assinatura (Roldão, 2005). A regulamentação dessa modalidade de TV por assinatura foi um dos momentos decisivos para o setor da comunicação social durante a década de 1990. Importa situar que o acordo selado entre o FNDC e a ABTA acabou excluindo a Telebrás e a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (FITTEL), porque essas duas não concordavam com o estabelecimento de propriedade privada sobre as redes de TV a cabo, mesmo que um estatuto público que regulasse as atividades das empresas que fossem adquirir o direito de exploração. Contudo, o Fórum (depois de resolvidos os impasses internos), a ABTA e a ABERT chegaram a um consenso, do qual se derivou a transformação do substitutivo de Koyu Iha em lei, sancionada por FHC em janeiro de 1995.

A Lei do Cabo, que dispõe sobre o serviço de TV a cabo, foi originalmente publicada com onze capítulos e definia regras como: a disposição, pelas operadoras, de canais obrigatórios e gratuitos, por exemplo, para a documentação dos trabalhos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a disposição de canais para uso de universidades e outro para entidades sem fins lucrativos. Além disso, definia que excluídos os canais acima descritos, “os demais serão contratados livremente pela operadora de TV a cabo à empacotadora ou programadora de sua escolha” (Ramos, 1998, p. 13). O serviço de TV a cabo foi reconhecido como sendo de telecomunicações e, portanto, sua implementação deveria ser orientada de modo a desenvolver **“o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações”, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de complementação e complementaridade**” (Ramos, 1998, p. 13).

Em suma, a Lei do Cabo criou um arcabouço jurídico para a exploração privada do serviço de televisão a cabo, definindo direitos e deveres de programadoras e dos usuários. Seu

escopo ia desde a obrigação, por parte da operadora, de prover a infraestrutura necessária e adequada ao oferecimento do serviço, até a definição de obrigação do pagamento por parte dos assinantes, mantendo-se respeitada a livre competição entre as operadoras, bem como a inclusão pelas programadoras de conteúdo de origem nacional²². Contudo, como ainda não haviam sido privatizadas as telecomunicações,

o transporte de sinal de TV a Cabo, em princípio, só poderia ocorrer na rede de propriedade das operadoras estatais de telecomunicações, com exceção das redes locais de distribuição de sinal de TV, que ligam as residências dos assinantes às redes estatais. Estas poderiam ser de propriedade da operadora de TV a Cabo, mas apenas para transporte de sinal de áudio e vídeo. Sua capacidade ociosa, que pode ser usada para outros serviços, como dados e telefonia, somente poderia ser usada pela operadora estatal de telecomunicações, mediante prévia contratação, sem discriminação (Artigo 5º, XIV, XV, XVI e XVII; Artigos 16º, 17º e 18º). No entanto - e esta foi a abertura legal que gerou a maior polêmica -, a lei abria a possibilidade de a operadora de TV a Cabo construir suas próprias redes, no caso em que a operadora estatal de telecomunicações não manifestasse interesse ou não pudesse atender aos prazos previstos no ato de concessão (Artigos 16º a 20º). (Ramos, 1998, p. 14).

Os canais de acesso condicionado segmentaram a audiência e, ainda que não tenham conseguido fazer frente à televisão aberta no mercado brasileiro, abriram as portas às multinacionais do setor (Bolaño; Brittos, 2007). Além disso, a Lei do Cabo abriu a possibilidade de a operadora de TV a cabo construir as próprias redes, caso a empresa estatal não apresentasse interesse ou não demonstrasse não ter condições de fazê-lo dentro dos prazos das concessões, que eram de 15 anos, renováveis, exclusivas por área de prestação de serviço (modalidade de serviço e área geográfica). Nesse sentido, o FNDC saiu parcialmente contemplado naquilo que negociou a partir do seu Projeto de Lei, como já visto, 1) que a sociedade civil não empresarial pudesse participar da confecção dessa lei; 2) que o serviço de TV a cabo fosse reconhecido como serviço público; e 3) que sua infraestrutura fosse desenvolvida em consonância ao desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações, para que ambas pudessem convergir (Ramos; Martins, 1995, p. 26). Na leitura de Ramos (1998, p. 15), o FNDC optou

por enfrentar um dos principais dogmas do pensamento de esquerda contemporâneo, que é o *locus* do Estado na organização econômica. No caso específico, o *locus* do Estado na organização do mercado de TV a Cabo no Brasil. O ponto de partida foi o reconhecimento de que, possivelmente, na origem da ruína do projeto econômico e sócio-político [*sic*] soviético estava a estatização excessiva da economia e que, portanto, era preciso admitir que o planejamento econômico centralizado teria que, no

²² Esse último aspecto seria propriamente regulamentado décadas mais tarde, com a Lei nº 12.485/2011, que acabou revogando partes significativas da Lei do Cabo. Contudo, faz-se importante considerar o movimento liberalizante em um setor da economia política da comunicação como a TV segmentada, tendo-se em conta que a possibilidade de exploração desse serviço ficou por conta de multinacionais (tanto na provisão de conexão quanto na de conteúdo), que passaram a controlar, concomitantemente, a exploração das telecomunicações do Brasil.

mínimo, conviver com mecanismos de mercado na organização da atividade econômica.

Afirma-se que as conquistas do FNDC foram parciais na medida em que 1) a instalação do CCS, como item constitutivo da primeira proposta, não se deu naquela oportunidade; e também porque 2) a participação ativa de entidades oriundas das categorias de trabalhadores vinculados ao setor não significou, necessariamente, a adesão das propostas que foram por essas últimas apresentadas, ainda que elas tenham servido para forjar o texto da lei. Nesse sentido, Ramos (1998, p. 16, grifos nossos) afirma que

é forçoso reconhecer, não obstante, que, para assegurar o máximo controle público possível sobre o conjunto da regulamentação da TV a Cabo, a regulamentação previa que todo ato normativo a ela relacionado **fosse submetido à apreciação do Conselho de Comunicação Social, órgão constitucional, consultivo, vinculado ao Congresso Nacional, já regulamentado, mas, na época, não ainda constituído pela Mesa Diretora do Senado Federal.**

Ademais, cabe lembrar que, como apontam Bolaño e Brittos (2007), era parte do léxico empresarial defender que o Brasil, enquanto Estado nacional, não reunia as condições de desenvolver-se no sentido da digitalização e da convergência de forma autônoma às economias centrais do capitalismo e que, portanto, a busca pelas tecnologias produzidas nesses países era a saída mais conveniente para realizar esse processo. Ao tomarem a decisão de reconhecer a concorrência de mercado como regra e o monopólio por região como exceção e, ainda, partindo-se da ideia de que a análise de Murilo César Ramos é correta; e considerando as negociações internas ao FNDC que rechaçaram a postura mais radical defendida pela FITTEL e pela Telebrás, faz-se possível afirmar também que, apesar de terem participado dos processos decisórios, entidades como a FENAJ, dirigente no FNDC, negociaram sua capitulação diante do cenário de neoliberalização da economia brasileira.

Outro aspecto a se considerar é que o significado de “público” em um país orientado politicamente pela forma autocrático-burguesa de governar não expressa a impossibilidade de apropriação privada daquilo que é “público”. Aliás, justamente por ser um serviço público é que as entidades empresariais puderam disputar, em nome das empresas por elas representadas, a possibilidade de explorá-lo privadamente, obtendo êxito com a aprovação da Lei. Quanto ao terceiro e último aspecto, cabe situar sua conveniência, no contexto da convergência. No cenário em que as empresas programadoras de modalidades distintas de TV por assinatura passaram a ser, concomitantemente, provedoras de conexão à internet, o compartilhamento das redes para ambos os serviços ofereceu as condições de empacotamento de serviços de conexão

e programação que lhes saíram, no dizer popular, *melhor que a encomenda*. Aliás, o acesso às redes de TV a cabo para até três empresas de telecomunicação independentes, após a privatização do setor e da conseqüente criação da Anatel, foi garantido justamente pela definição de que essas redes consistiam em bens públicos (Ramos, 1998, p.16).

Faz-se importante relatar a coexistência tímida de uma democracia política quanto à tomada de decisões acerca da entrega do serviço das telecomunicações à “livre iniciativa”. Além da inconstante articulação dos movimentos sociais pró-Democratização das Comunicações no processo posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, consta o fato de que todas essas legislações foram aprovadas na ausência de um Conselho de Comunicação Social, que apesar de previsto na Constituição, ainda não havia sido instalado. Segundo Roldão (2005, p. 86),

sem o Conselho de Comunicação Social, a participação da sociedade civil nesses embates ficou praticamente restrita à legislação para a TV a cabo. Todas as demais medidas as quais envolviam bilhões de reais e várias conseqüências para a população foram tomadas de forma unilateral. A possibilidade de oligopolização do setor por megacorporações, tais como *Disney, Time Warner, Viacom, News Corporation e Sony*, teve um único ponto de vista: as vantagens da abertura do mercado.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso começou sua experiência de governo colocando em marcha as propostas de privatização de diversos serviços até então sob controle de estatais, como as telecomunicações. Nesse período, o Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, publicou uma norma reconhecendo que a internet consistia em um serviço de valor adicionado sobre o qual não seria exercido monopólio – isto é, que se desenvolveria de acordo com a competição entre empresas no livre mercado. De acordo com a definição publicada pelo governo (Agência Nacional de Telecomunicações, 1995 *apud* Carvalho, 2006, p. 140), serviços de valor adicionado são aqueles em que se “acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas ou novas atividades produtivas, relacionadas com acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações”. Nesse sentido, diferenciava-se o serviço de telecomunicações propriamente dito e aquele que dele se utilizasse para suas finalidades, como o de provimento à conexão de internet. O léxico do ministro Motta era de que o papel da Embratel era sair de campo e deixar a internet livre para a exploração privada, deixando de prover conexão aos usuários.

Já em 1995, quando a utilização comercial da internet despontava no mundo todo, o governo brasileiro se preocupava em estabelecer como esse meio de comunicação funcionaria no limite de suas fronteiras. Na esteira da comercialização em curso nos Estados Unidos, o

Ministério das Comunicações de FHC determinava que seria a iniciativa privada a responsável por desenvolver esse meio de comunicação, cabendo ao Estado somente “estimular ou induzir o surgimento de provedores e usuários” (Brasil, 1995 *apud* Carvalho, 2006). No mesmo bojo dessas definições, portanto, foi criado também o Comitê Gestor da Internet (CGI), responsabilizado de estabelecer um controle estatal sobre a internet, em franco processo de privatização, à qual foram atribuídas tarefas como cuidar e distribuir os domínios ‘.br’, bem como a distribuição de endereços IP em território nacional (Carvalho, 2006).

Quanto à privatização das telecomunicações, que viria a ocorrer quase dois anos mais tarde, cabe destacar que os resultantes históricos desse processo têm, entre suas sínteses mais relevantes, as incongruências entre o que havia se projetado para as telecomunicações com a privatização delas e o que de fato se havia se concretizado até os dois primeiros anos do século XXI. Por exemplo, quanto aos acordos realizados entre provedoras de telefonia (e posteriormente, conexão) quanto à universalização dos serviços de telefonia pelo território nacional, que previam a expansão e democratização do alcance para maiores regiões do que as que estavam cobertas até o momento da privatização, havia-se acordado que seria necessário que a expansão das operadoras só poderia se dar, para além das regiões por elas compradas em leilões, depois que nessas regiões se atingissem uma porcentagem mínima de população atendida pelo serviço – uma definição jurídica antimonopolista (Dantas, 2002).

Contudo, o que se realizou foi um aumento quantitativo das redes sem que, como consequência necessária, a qualidade do serviço fosse também ampliada, forjando-se a compreensão da universalização da telefonia com base na existência de redes disponíveis e não com base em redes fatidicamente utilizadas pelos usuários do serviço. Desse modo, as principais empresas do setor que conseguiram realizar antes a instalação de suas infraestruturas, conseguiram avançar sobre os outros territórios a fim de garantir “a parte do leão” desses espaços geográficos, transpondo-se a disputa intracapitalista para dentro dos espaços antes determinados pelo Estado como isentos, em abstrato, de livre concorrência. A disputa por mercados, contudo, não foi capaz de modernizar as forças produtivas num sentido universalizante, tendo antes aumentando o fosso da desigualdade social também quanto ao acesso da telefonia e das aplicabilidades que se desenvolveram a partir da descoberta da comutação por pacotes²³. Expressões dessas fissuras sociais se deram com dificuldade, por parte das classes trabalhadoras, de consumir telefonia para além dos planos pré-pagos (Dantas, 2002).

²³ A comutação por pacotes consiste numa tecnologia sucedânea à comutação por circuitos. Na comutação por circuitos, como o da telefonia convencional, o estabelecimento de comunicações entre dois pontos se dá através de um processo em que há dedicação de banda (o recurso para estabelecimento de comunicação entre dois pontos)

Sem que a Embratel pudesse participar do provimento aos serviços de conexão à internet para fins comerciais aos usuários, começaram a surgir os primeiros provedores, que forneciam o serviço de forma verticalizada e incorporando todas as atribuições da cadeia: “roteamento de pacotes, acesso por linha telefônica, hospedagem de servidores e de aplicações de clientes, produção e disseminação de conteúdo” enquanto “às empresas de telecomunicações cabia fornecer os circuitos físicos e manter os sinais básicos nesses circuitos para garantir que os mesmos se mantivessem funcionando”, bem com distribuir as linhas telefônicas necessárias à toda cadeia, dos usuários aos provedores (Carvalho, 2006, p. 144).

No âmbito da TV por assinatura, por sua vez, em 1996 o Grupo Globo passou a uma maior ofensiva de mercado: entrou como parceira na criação da SKY, empresa de televisão por assinatura por intermédio do DTH (*direct to home*, serviço de televisão por assinatura em que o assinante recebe o sinal em seu domicílio diretamente do satélite, sem intermediações); além disso, criou o primeiro canal de notícias 24 horas da televisão brasileira, a Globo News, além de firmar parceria com a NBC Universal para adquirir o direito de transmissão de canais e de criar o primeiro canal erótico *pay per view*, o SexyHot. No mesmo ano, em um consórcio, adquiriu por quase 700 milhões de reais operações de telefonia celular na Bahia e em Minas Gerais. Em outras palavras, fazia fortes investimentos em setores da comunicação que, indicativamente, convergiriam, com o objetivo de lucrar a partir do controle dessas atividades (Barreto, 2018).

Em ritmo expansionista, no ano de 1997 o Grupo Globo também criou o Canal Futura, adicionou quatro novos canais ao pacote Telecine, criou a Globo Filmes e, além disso, modernizou suas cadeias produtivas com a aquisição de câmeras e ilhas digitais. No mesmo ano, o Grupo Globo participou do leilão da Telebras e comprou os direitos de exploração das subsidiárias nas regiões sul e nordeste, dos quais se desfez a partir de 1998, vendendo os direitos para uma multinacional italiana das telecomunicações. Também no ano de 1997, foram apresentados os trabalhos da Comissão Especial de Análise de Programação de Rádio e TV, sob os cuidados do senador Pedro Simon (PMDB-RS): depois de três anos de investigação, com

para que esses dois pontos possam se comunicar entre si com um trajeto dedicado para essa finalidade. É preciso que os dois pontos estejam comutados para que haja a possibilidade de comunicação. Já na comutação de pacotes não há dedicação de banda para a comunicação entre dois pontos. Em vez disso, o estabelecimento de comunicação entre dois pontos por meio da comutação de pacotes acontece com a separação dos dados emitidos por um dos pontos até a sua junção no destinatário final da mensagem. Ela não precisa de banda dedicada, sendo, portanto, independente do estabelecimento de dois pontos comutados para a transmissão da mensagem. No envio da mensagem por meio da comutação por pacotes, esses contêm o endereço de destino e os pacotes de dados se organizam no aparelho antes do envio pelo emissor ou do recebimento pelo receptor. A partir da comutação por pacotes, foi possível reduzir o desperdício de banda (isto é, diminui-se necessariamente o número de bandas ociosas), além da garantia de que uma mensagem é recebida mesmo que, depois de seu envio ou recebimento, emissores e receptores se desconectem da rede.

entrevistas, estudos comparativos, a relatoria indicou, entre outras propostas, **a necessidade de instalação do Conselho de Comunicação Social**. Em 1998, o Grupo Globo se desfez de suas ações da NEC compradas na década de 1980 e se distanciou, com isso, do mercado de telecomunicações, fechando o penúltimo ano da década de 1990 com queda de 11% nas suas receitas (Barreto, 2018). O Grupo Globo, ao acreditar nas previsões de expansão dos negócios que advinham do crescimento do mercado publicitário e das movimentações relativas ao segmento de televisão por assinatura já descritas, contraiu dívidas que alcançaram 100 milhões de dólares. Entretanto,

o que parecia ser um processo normal de endividamento, relativo a um ciclo de investimentos, revelou-se trágico. Primeiro, porque o mercado de TV por assinatura no Brasil, ao contrário do que ocorrera em outras partes do mundo, não cresceu na velocidade e no tamanho esperado; e, o que é pior, a estabilidade da economia brasileira foi comprometida por sucessivas crises internacionais, que levaram a uma desvalorização do real frente ao dólar. Como a maior parte da dívida fora contraída na moeda norte-americana, isso impactou significativamente a estrutura de capital das Organizações Globo²⁴.

A empresa de propriedade da família Marinho passou, então, a buscar formas de sair da crise, atribuída, entre outras razões, à redução de crédito disponível para empresas brasileiras no mercado internacional. Criou-se, internamente à empresa, um grupo de trabalho com a finalidade de encontrar maneiras para a renegociação da dívida, incluindo-se nesse processo a venda de ativos e de bens pessoais dos acionistas. Ensaiou-se a criação de uma *holding*, Globo S.A., cujas funções acabariam sendo absorvidas pela Globopar que depois, ao unificar a televisão, se transformou em Globo Comunicação e Participações. O cenário em que o Grupo Globo se encontrava era também verificado nas outras empresas de comunicação. Segundo Barreto (2018, p. 296),

do mesmo modo que ocorreu com a Globo, a dívida das demais emissoras derivava da aposta no crescimento da economia e na estabilidade do câmbio, que resultou na contratação de empréstimos em dólar. A situação é interessante por demonstrar o caráter estrutural do problema e sua profunda conexão com a dinâmica da convergência, que forçou as empresas a, entre outros esforços, comprar equipamentos de impressão e/ou aumentar o parque gráfico; informatizar as redações e investir em novos negócios, a exemplo da Internet.

²⁴ BNDES e a renegociação da dívida. Publicada em 2004. Acesso em jan. 2021. <https://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida/>

Da crise em que se encontravam as principais empresas de comunicação, derivada dos prejuízos em investimentos nas telecomunicações, no lançamento de novos canais em TV paga e na modernização das suas próprias cadeias produtivas, desdobrou-se uma articulação (*lobby*) entre os empresários em defesa da “associação ao capital estrangeiro” como “solução para os problemas causados pelo endividamento” e, portanto, da mudança no artigo 222 da Constituição Federal, que ganhou nova redação e, a partir da Emenda Constitucional nº 36/2002, passou a permitir a participação “de pessoas jurídicas e capital estrangeiro no capital social das empresas nacionais de jornalismo e de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, em até 30%. À aprovação desta Emenda esteve atrelada a instalação do CCS, o que demonstra a interpenetração entre a dinâmica da economia política das telecomunicações e o processo político que esteve na origem da instauração do Conselho:

ironicamente, a concretização da instalação do Conselho só viria mediante a apresentação da base governista de uma medida para facilitar o investimento de capital estrangeiro nas empresas de comunicação. Em fevereiro de 2002, a Câmara dos Deputados surpreendeu o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e as demais entidades e aprovou a Proposta de Emenda Constitucional nº 5/2002. Essa Emenda à Constituição alterava o Art. 222 da Carta ao propor ao capital estrangeiro o direito de deter até 30% das empresas de comunicação. A medida veio como pedido dos próprios empresários de comunicação, os quais alegavam que uma das formas de sair da crise financeira na qual se encontravam os vários grupos de mídia nacional era a possibilidade de atrair capital estrangeiro (Roldão, 2005, p. 90).

Surpreendeu aos movimentos sociais que construíam a pauta em torno da democratização da comunicação o fato de que a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) se colocou favorável à Proposta de Emenda Constitucional que viria a se tornar a EC nº 36/2002 e que, “diante desse cenário, o FNDC percebeu que o único saldo positivo que poderia tirar daquela situação era exigir que a Bancada constituída pelos partidos de oposição só aceitasse votar a favor da PEC no Senado Federal, caso a base governista fizesse um acordo para a imediata composição e instalação do CCS” (Roldão, 2005, p. 91). Fonseca (2008, p. 202) afirma que

essa é a mais importante mudança no quesito regulação no setor das comunicações desde a privatização das telecomunicações e das leis que disciplinam o mercado de TV por assinatura no país. A “flexibilização” foi possível mediante acordo do governo com a oposição que, como contrapartida, exigiu a implementação do Conselho de Comunicação Social, previsto na Constituição de 1988 (Artigo 224), regulamentado em 1991 (Lei 8.389, de 30/12/1991), mas até então não instituído. (Fonseca, 2008, p. 202).

Entretanto, a efetiva instalação do Conselho de Comunicação Social exigiu novas mobilizações para que o processo não tivesse os mesmos resultados anteriores. O FNDC precisou articular-se junto aos senadores da oposição para que a votação da PEC nº 5/2002, relativa à abertura para o capital estrangeiro das empresas de radiodifusão aberta para até 30% de suas ações, fosse atrasada a tempo de garantir que a instalação do CCS a antecedesse.

No dia 24 de abril, o FNDC convidou a Abert para uma reunião com o objetivo de propor uma chapa conjunta para empossar a primeira gestão do CCS, o que não aconteceu: a PEC foi votada em primeiro turno e a indicação para os 13 assentos do Conselho foi concebida para acontecer em um rito realizado sem os critérios para a eleição de representantes de entidades, a despeito do campo por eles representados – o formato final, de acordo com o regimento interno do CCS, previa 26 cadeiras, levando-se em conta treze titulares e seus suplentes, organizados entre oito vagas destinadas a entidades vinculadas às categorias profissionais, outras oito destinadas ao empresariado, além de dez destinadas a entidades da sociedade civil em geral. Quanto a essas últimas, nessa primeira propositura “foi adotada uma linha surpreendente de formulação da composição do Conselho, a qual apresentava a proposta de ocupar sete das dez vagas genéricas da sociedade civil com sete funcionários da Câmara e do Senado” (Roldão, 2005, p. 94).

Como determina que aconteça o regimento interno do Congresso Nacional, a eleição da primeira composição do CCS aconteceu em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em junho de 2002. Entretanto, além de quórum baixo para a votação da instalação do CCS, os deputados e senadores presentes fizeram pouca questão de debaterem essa pauta, privilegiando outros assuntos que estavam na agenda para a sessão. Segundo Roldão (2005, p. 97),

Apenas a deputada Luiza Erundina (PSB-SP), uma das últimas a utilizar a palavra, destoou de seus pares e colocou a votação do Conselho no centro do debate. A deputada lembrou os vários anos que o Congresso deixou de cumprir sua obrigação e criticou a debilidade da composição do Conselho com apenas 13 membros, a qual relegou setores importantes como a propaganda e as rádios comunitárias. Para a deputada, o ideal era que se estivesse votando um Conselho com uma composição de 25 integrantes para contemplar essas entidades representativas da sociedade que ganharam relevância para a sociedade no decorrer da década de 1990, portanto, depois da regulamentação do Conselho que estabeleceu apenas 13 membros da sua composição. A deputada lembrou ainda que essa ampliação para 25 membros estava prevista em um substitutivo já aprovado na Comissão de Ciências e Tecnologia e também na Comissão de Constituição e Justiça e Redação na Câmara dos Deputados. Para ela, a exclusão de segmentos importantes da sociedade civil desse órgão, que discute a comunicação no país, era inadmissível.

No entendimento de Erundina, o setor de comunicação social envolvia um maior número de atividades que não estavam previstas na proposição que se votava. Nesse sentido, era necessário estabelecer uma composição mais ampla, qualitativa e quantitativamente, que abarcasse entidades do capital e do trabalho vinculadas a áreas como as telecomunicações, a publicidade e a propaganda, provedores de conexão e conteúdo na rede mundial de computadores, entre outras. Contudo, suas preocupações não obtiveram eco entre seus pares do Poder Legislativo, e o CCS acabou tendo sua composição definida como indicado na Tabela 10.

Tabela 10 – Composição regimental do CCS

Representantes	Número de vagas
Empresas de Rádio	Uma vaga + uma suplência
Empresas de Televisão	Uma vaga + uma suplência
Empresas de imprensa escrita	Uma vaga + uma suplência
Engenheiros com notórios conhecimentos na área de comunicação social	Uma vaga + uma suplência
Categoria profissional de jornalistas	Uma vaga + uma suplência
Categoria profissional dos radialistas	Uma vaga + uma suplência
Categoria profissional dos artistas	Uma vaga + uma suplência
Categorias profissionais de cinema e vídeo	Uma vaga + uma suplência
Sociedade Civil	Cinco vagas + cinco suplências

Fonte: Elaboração própria (2022).

Cabe ainda ressaltar que a instalação do CCS²⁵ resultou em uma fissura entre as emissoras, que se dividiram entre a já existente ABERT (da qual participam o Grupo Globo e suas afiliadas em diversas unidades federativas do Brasil), a recém-criada Abratel (da qual participaram Record TV, Record News, RedeTV, CNT) e a ABRA, posteriormente, para onde migraram emissoras como SBT e Bandeirantes. Segundo nota publicada o site da Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão (Agert), o rompimento se explicava porque empresas como SBT, Record e Bandeirantes entendiam que a Abert estava beneficiando as Organizações Globo, em função de a entidade decidir por não judicializar o não pagamento das dívidas da empresa, bem como por ter negociado a instalação do CCS com os partidos de oposição, segundo elas, desnecessariamente. Portanto, nem mesmo uma medida significativa como a abertura dos capitais de empresas de radiodifusão aberta para participação de empresas estrangeiras parecia legitimar a demanda de setores vinculados à pauta da democratização das

²⁵ Mais precisamente a abertura da radiodifusão aberta para o capital estrangeiro que teve, como já apresentado, a instalação do CCS como contrapartida.

comunicações, que previa a instalação do CCS, o qual já se encontrava há onze anos regulamentado, mas ainda não instalado, à revelia do texto constitucional.

Uma vez garantido o acordo que, por fim, deu posse à primeira gestão do órgão, começaria uma trajetória em que esse trabalharia, até os anos em que a presente dissertação foi escrita, de forma inconstante e envolto em polêmicas. Inconstante, porque das dez gestões que poderiam ter acontecido de 2002 a 2022, apenas a metade delas de fato foram nomeadas, tendo elas sido separadas por hiatos de até seis anos entre o fim de uma gestão e o início de outra. Envolto em polêmicas porque, nas oportunidades em que foram instaladas novas gestões, nas cadeiras destinadas à participação da sociedade civil ora sentaram membros de alto escalão dos governos de ocasião, ora pessoas vinculadas a entidades empresariais que, fazendo uso de suas atribuições, deram suporte às concepções do empresariado que compõem o Conselho, orientando a correlação de forças do órgão em detrimento das entidades vinculadas às categorias profissionais.

O que se pode perceber, no que concerne a gênese, o desenvolvimento e a atualidade do Conselho de Comunicação Social, é que ele consiste em uma expressão qualificada dos *resíduos* e os *entulhos autoritários* da Ditadura empresarial-militar, que restaram no decorrer de toda “Nova República” e permanecem no presente. Ao desmobilizar, assassinar, exilar, torturar as forças democráticas, oposicionistas, as Forças Armadas decapitaram politicamente os sindicatos, os movimentos populares e sociais, as guerrilhas urbanas e rurais. Ao mesmo tempo, garantiram a infraestrutura para a exploração *estrangeira* do território brasileiro e, nesse contexto, instalaram uma indústria cultural moderna – em alguns sentidos genuína e, em outros, genérica –, que não saiu ileso à exploração de outros países, sobretudo dos grupos privados de comunicação dos Estados Unidos, seja pelos investimentos nas instalações, nos bens culturais por ela produzidos, ou nas remessas de lucros. Ao conjunto da produção de cultura chamada *delinquente*, sobrou a violência, a repressão; o mesmo se deu contra jornalistas que se opuseram à manutenção do partido fardado no Poder. Como consequência dessa desmedida, sem conseguirem sustentar a *santidade do milagre*, as Forças Armadas tiveram de se aquartelar e, detrás dos muros, segurar as pontas das rédeas. Foram enxotados, mas não o suficiente a ponto de terem sido justificados pelos estragos que fizeram.

A maioria trabalhadora requisitou o voto, requisitou mudar a norma, requisitou que a norma lhe atendesse, fez as próprias demandas virarem tinta no papel. Uma delas, aquela em que se regulamentou o CCS, permaneceu nas condições de mera tinta por algum tempo, como se analisou a partir dos acontecimentos na economia política da comunicação na década de 1990. Os anos noventa seriam de novas instruções expropriatórias, e a gestão neoliberal desse

período varreu muitas das decisões cristalizadas na CF/88, entre elas aquela que previa que os capitais aplicados em meios de comunicação, na radiodifusão de sons e de sons e imagens, não poderiam ser oriundos de outros países. Somente desde aí é possível compreender a atualidade do órgão em questão: produto de um acordo que, em contrapartida à sua existência, abriu a radiodifusão para a exploração estrangeira, e de CNC metamorfoseou-se numa forma de, inscrito na particularidade do setor de comunicação social, legitimar o padrão autocrático-burguês de dominação, *suprassumido* ao contexto da “Nova República”, guardando com o período ditatorial as suas continuidades, ainda que também as suas *diminutas* rupturas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura do primeiro capítulo, pode-se compreender que papel cumpriu a Ditadura empresarial-militar para a consolidação da moderna indústria cultural brasileira. As FA, articuladas ao capital monopolista internacional (Fernandes, 1974; Ianni, 2019) conduziram seus trabalhos no sentido de consolidar uma moderna infraestrutura de comunicações que desenvolvesse uma mais extensa e qualificada articulação do território nacional. Tal empreendimento era fundamental para a propagação dos ideais de unidade em torno de um só projeto de Brasil, no qual se encontrariam diluídos os conflitos de interesses entre as classes e suas frações. Com a crise do “milagre econômico”, as massas trabalhadoras tomaram as ruas e conquistaram, depois de duas décadas de reprodução aberta do padrão de dominação autocrático-burguês, novas relações entre a sociedade civil e o Estado, que tiveram na constituinte e na promulgação da Constituição Federal de 1988 a sua síntese mais qualificada. Com relação ao capítulo da Comunicação Social, especificamente quanto à criação do CCS, percebeu-se uma continuidade prática de exercício de poder por parte dos setores empresariais que tiveram sua gênese e desenvolvimento durante os anos de Ditadura (Motter, 2019).

Tendo-se em consideração que a constituinte foi resultado, de seu início ao seu fim, da capacidade que as classes sociais e suas frações tiveram de fazer valer nesse processo os seus próprios interesses (Osório, 2019), a análise de seus trabalhos oferece importantes indícios de como as contradições apresentadas no decorrer de suas etapas e fases, também no que tange ao Conselho Nacional de Comunicação, desenvolveram para a “Nova República” mais continuidades do que rupturas com a Ditadura empresarial-militar: as forças econômicas e políticas dirigentes no setor da comunicação social, representadas sobretudo pela Abert, conseguiram articular grupos de interesse mais decisivos, no interior da ANC, para defender seus próprios interesses. Isso se explica, como objetivou-se demonstrar, pelo papel do próprio regime militar na consolidação de nossa moderna indústria cultural e pelo necessário fortalecimento das entidades políticas representativas das classes dirigentes dessa indústria, simultâneo ao enfraquecimento das organizações, associações, entidades representativas das classes trabalhadoras – também no âmbito das comunicações.

A constituição do que se chamou, entre parênteses, de “Nova República” foi assim caracterizada – entre parênteses – na entrevista conferida por Luís Carlos Prestes no Roda Viva

nos anos contemporâneos ao processo constituinte²⁶, em que esse afirmava, com outras palavras, que a “Nova República” tinha com a forma política que havia lhe antecedido historicamente mais continuidades do que rupturas. As modernizações ocorridas durante a década de 1990 – que redundaram na entrega, às multinacionais do setor, serviços como o de televisão por assinatura, das telecomunicações, bem como parte das ações das empresas de radiodifusão aberta –, além da tímida participação dos movimentos populares nesses processos decisórios indicam que permaneceram “entulhos autoritários” demais para que se possa admitir, ao menos no que tange o setor da comunicação social, a superação do padrão de dominação autocrático-burguês (Fernandes, 1974).

Nesse sentido, as empresas de radiodifusão que se consolidaram durante os anos de Ditadura empresarial-militar, em que as FA estiveram no poder, reuniram todas as condições de garantir a defesa dos seus interesses nos anos de transição para o novo regime civil – como demonstrado no segundo capítulo. As implicações dessas sínteses históricas entre continuidades e rupturas foi, no setor da comunicação social, a sobrepujança das primeiras em relação às segundas. Com mais continuidades do que rupturas em relação à Ditadura empresarial-militar, a Indústria Cultural brasileira no contexto da “Nova República” desenvolveu-se, orientada pela digitalização e pela convergência, com pouca participação popular e sem a efetivação do grosso de todo texto jurídico que havia sido previsto na oportunidade da cristalização do novo código jurídico geral, a CF/88

As empresas de radiodifusão também puderam, durante a década de 1990, avançar sobre as telecomunicações e as modalidades de TV por assinatura na oportunidade em que essas eram privatizadas, no sentido de controlá-las e obter lucros a partir da exploração desses serviços. Ainda que tenham tentado produzir esse controle econômico, a posição que ocupavam numa economia capitalista cada vez mais mundializada permanecia sendo a de empresas subordinadas, o que implicou um endividamento sem lastros, que precisou ser sanado a partir de vários métodos, entre eles a abertura de seus capitais para participação estrangeira, conforme se explicou no terceiro capítulo. Durante a década de 1990, ocorreram algumas tentativas de instalação do Conselho de Comunicação Social, sendo que todas elas surgiram mais como respostas circunstanciais, como aquelas em que o empresariado recorria ao Estado para regulamentar algum serviço ou tecnologia emergente, do que como produto de agendas de mobilizações e lutas dos setores progressistas que defendiam uma política democrática para o

²⁶ Luís Carlos Prestes avalia a Nova República no Brasil | 1986. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=H9XIQq9I8ws>>. Acesso em out. 2021.

setor da comunicação social, os quais se viram profundamente desmobilizados na década seguinte à promulgação da CF/88.

Das bibliografias, artigos, livros utilizados para a escrita dessa dissertação, entre aqueles que se debruçam sobre questões específicas relativas ao Capítulo V do Título VIII – Da Comunicação Social, uma minoria de trabalhos tem como objeto a historicização do Conselho de Comunicação Social, as entidades de classe que o engendraram como projeto e os conflitos entre essas prospecções e as condições de sua efetivação concreta na realidade do setor da comunicação social brasileiro. Ademais, o que se quis na presente dissertação não foi indagar se o CCS consiste em um instrumento efetivo para a democratização das comunicações, um espaço para o estabelecimento de consensos ou uma arena para a disputa de interesses divergentes ou, ainda, um instrumento de censura ou interlocução entre agentes políticos divergentes. Além de todas essas facetas, coexistentes e codeterminantes, quis-se reproduzir intelectualmente o processo em que os agentes econômicos e políticos no setor da comunicação social se colocaram em luta no sentido de garantir a defesa dos próprios interesses.

Assim, foi possível caracterizar uma das sínteses concretas de suas batalhas, enfaticamente o CCS, pelo que ele ontologicamente foi. Sua história de três décadas e meia marcadas por lutas, num primeiro momento pelo reconhecimento de sua importância e inserção no texto constitucional, em um segundo pela sua regulamentação e instalação e, em terceiro, para que pudesse cumprir com suas atribuições o denotam como um instrumento de interlocução entre o Estado e a sociedade civil numa formação social regida pelo padrão de dominação autocrático-burguês, que persistiu também no setor da comunicação social apesar da transição da Ditadura empresarial-militar para a “Nova República”.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. **O novo e precário mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ARNS, D. P. E. **Brasil: nunca mais**. Vozes de Bolso, 2011.

BARRETO, Helena Barreto do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência: análise das estratégias do Grupo Globo e da América Móvil**. 2018. 369 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BASTOS, M. V. F. **Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a Elaboração do Texto da Constituição de 1988**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BASTOS TIGRE, P. **Computadores brasileiros: indústria, tecnologia e dependência**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Unicamp – Editora Unesp, 2018.

BOLAÑO, C. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. 1ª ed. São Paulo: Paulis, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024].

CALDAS, G. **O latifúndio no ar: mídia e poder na Nova República (1985-1989)**. 1ª ed. São Paulo: Cátedra Unesco/Methodista, 2011.

CARDIM, G. R. **Os dilemas no Conselho de Comunicação Social: espaço de consenso ou arena de interesses?** 2004. 122 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004

CARVALHO, M. S. R. M. **A trajetória da internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. 2006. 239 p., Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 21. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CHESNAIS, F. **Mundialização do capital**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 1996.

DANTAS, M. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

DELGADO, L. A. N; FERREIRA, J. (orgs.). **O Brasil republicano**: o tempo da Nova República da transição democrática à crise política de 2016. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS (FENAJ). **Propostas dos jornalistas à sociedade civil**. Brasília: FENAJ, 1991.

FIGARO, R; GROHMANN, R; NONATO, C. **As mudanças no mundo do trabalho do jornalista**. 1. ed. São Paulo: Salta, 2013.

FIGUEIREDO, I. M.; IASI, M.; NEVES, V (orgs.). **A estratégia democrático-popular**: um inventário crítico. 1. ed. Marília: Lutas Anticapital, 2009.

FLORESTAN, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

FONSECA, V. P. S. **Indústria de notícias**: capitalismo e novas tecnologias no jornalismo contemporâneo. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008

ETAPAS e fases. **Portal da constituição cidadã**, Brasília – DF, [s.d.]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente. Acesso em: 1 jun. 2022.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

LEVY, P. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

LIMA, V. **Cultura do silêncio e democracia no Brasil**: ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015). 1ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

LIMA, V. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2011

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social** (vol II). 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARINI, R. M. A Constituição de 1988. **InSURgência**: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, 2(1), 406–419, 2017.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000

MARQUES, I. C. **O Brasil e a abertura dos mercados**: o trabalho em questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

MAURÍCIO, P. **Conflitos na TV digital brasileira**. 1. ed. Editora PUC-Rio – Apicuri: Rio de Janeiro, 2012.

MOTTER, P. **A batalha invisível da Constituinte**: Interesses privados *versus* caráter público da radiodifusão no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições Livres, 2019.

PEREIRA, L. A. VIANNA, M. **Dimensões da história e da memória da informática no Brasil**. 1ª ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

ROLDÃO, Carlos Gilberto. **CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**: Um instrumento para a democratização da comunicação?. 2005. 193 f. Dissertação (Mestrado em Processos Comunicacionais) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2005.

SIMIS, A. **Conselho de Comunicação Social**: Uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?. RBCS. v. 25 n.72 fev. 2010. Acesso em. jun. 2021. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/PhmZCRw5WZ9xHwq45fVFbhJ/?lang=pt&format=pdf>>