

O Conselho de Comunicação Social entre o Estado e a sociedade civil: Ontogênese de um instrumento para a legitimação da autocracia burguesa no setor brasileiro de comunicação social

El Consejo de Comunicación Social entre el Estado y la sociedad civil: Ontogénesis de un instrumento de legitimación de la autocracia burguesa en el sector de la comunicación social brasileña

The Social Communication Council between the State and civil society: Ontogenesis of an instrument for the legitimation of bourgeois autocracy in the Brazilian social communication sector

Germano Molardi

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: germanomolardi@gmail.com

Submetido: 02 jun. 2022 | Aprovado: 24 ago. 2022



Creative Commons



Atribuição



NãoComercial



Compartilhalgal



Resumo

Este artigo debate a ontogênese, o desenvolvimento e a atualidade do Conselho de Comunicação Social. Historiciza-se a relação entre a Ditadura empresarial-militar e a consolidação de nossa moderna indústria cultural e, assim, analisa-se em que medida o reconhecimento da importância desse órgão, sua tardia instalação e a inconstância de seus trabalhos ao longo de sua história servem mais como demonstração de que sua função é legitimar o padrão autocrático burguês de dominação da comunicação social do que oferecer um instrumento de democratização das comunicações.

Palavras-chave: Conselho de Comunicação Social; política nacional de comunicação; autocracia-burguesa; constituinte; ditadura empresarial-militar.

Resumen


Este artículo debate la ontogénesis, el desarrollo y la actualidad del Consejo de Comunicación Social. Historiza la relación entre la dictadura corporativo-militar y la consolidación de nuestra moderna industria cultural, y analiza así hasta qué punto el reconocimiento de la importancia de este órgano, su tardía instalación y la inconstancia de su trabajo a lo largo de su historia sirven más para demostrar que su función es legitimar el patrón autocrático burgués de dominación mediática que para ofrecer un instrumento de democratización de las comunicaciones.

Palabras clave: Consejo de Comunicación Social; política nacional de comunicación; autocracia burguesa; constitucion; dictadura empresarial-militar.

Abstract

This article discusses the ontogenesis, development and actuality of the Brazilian Social Communication Council. It historicizes the relationship between the corporate-military dictatorship and the consolidation of our modern cultural industry and, thus, analyzes to what extent the recognition of the importance of this body, its late installation and the inconstancy of its work throughout its history serve more as a demonstration that its function is to legitimize the bourgeois autocratic pattern of media domination than to offer an instrument for the democratization of media.

Keywords: Social Communication Council; national communication policy; bourgeois autocracy; constituent; corporate-military dictatorship.



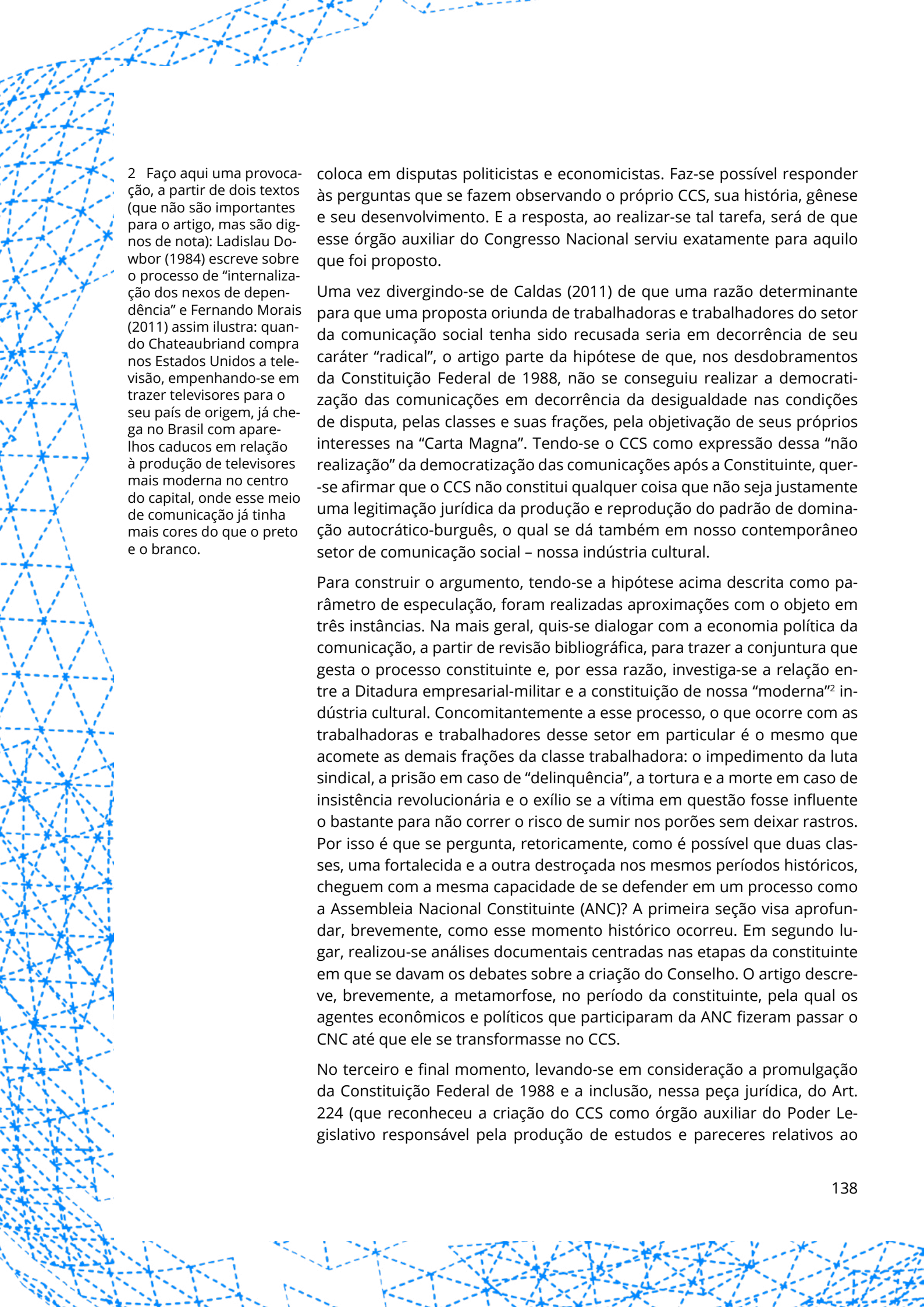
1 Anita Simis (2010) pergunta, em seu artigo: Conselho de Comunicação Social uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?; também o faz Gilberto Roldão, em sua dissertação intitulada 'Conselho de comunicação social: um instrumento para a democratização da comunicação?'. Por fim, tem-se também o exemplo de Cardim (2004), que assim intitula sua dissertação: 'Os dilemas no Conselho de Comunicação Social: espaço de consenso ou arena de interesses?'.
137

Provocações iniciais

Graça Caldas (2011) afirma, em "O Latifúndio do ar: mídia e poder na Nova República", que a principal razão para o insucesso da proposta de criação de uma nova política de comunicação para o Brasil, produzida pela Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ) em 1984, residia no caráter radical que ela continha, no seu tom imperativo e intransigente a quaisquer negociações. Em síntese, a proposta da FENAJ retirava do Poder Executivo o poder de conceder, renovar e cassar outorgas de radiodifusão e o colocava sob o controle de um órgão autônomo aos três poderes, que seria composto de uma maioria de trabalhadoras e trabalhadores do setor de comunicação social, o Conselho Nacional de Comunicação (CNC). Acompanhavam essa proposta, ainda, sugestões quanto à criação de conselhos editoriais em todos os veículos de comunicação em atividade no Brasil, nos quais participariam, com voz ativa, as categorias profissionais de trabalhadoras e trabalhadores.

Contudo, se a radicalidade dessa proposta fosse a principal explicação para a sua própria derrota no contexto da constituinte, como explicar a radicalidade da concentração monopolística já existente no setor na mesma época, bem como a manutenção dessa condição mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) até nossos dias? Graça Caldas (2011) não reconhece como radicalidade as mudanças ocorridas no setor da comunicação social em um sentido ainda mais monopolístico e concentrado mais de 30 anos depois de assinada a Carta Magna? O quê, pergunto, foi conquistado daquela tinta pintada no Capítulo V do Título VIII? O que, desse Capítulo, foi regulamentado? O que ali existiu para além da letra natimorta? O que se voltou, sem fragilidades, a atender o direito à informação e à comunicação das trabalhadoras e trabalhadores? Somente tais perguntas já seriam suficientes para um outro sem número de artigos. Aqui, será feito o esforço de responder a algumas delas com relação a um objeto em específico: o Conselho de Comunicação Social (CCS).

O presente artigo, resultado de pesquisa para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), investiga a gênese, o desenvolvimento e a atualidade do CCS, órgão auxiliar do Congresso Nacional que aparece na literatura questionado acerca de sua capacidade de cumprir o papel de instrumento para a democratização das comunicações – aparições (quase) sempre acompanhadas de interrogações¹. Parece que nunca houveram respostas definitivas. E é bom que assim seja. Isso não significa que não possamos caracterizar o CCS pelo que ele foi até nossos dias. Parte-se da hipótese, por isso, de que o CCS não pode ser caracterizado, teoricamente, pelo que ele poderia ter sido, mas não foi. Não se trata de colocar em suspeita se ele foi um órgão para democratizar as comunicações; de questionar se ele serve para o silêncio ou, ao contrário, para o diálogo; ou se o que está ali colocado ajuda a produzir consensos entre os agentes ou apenas os



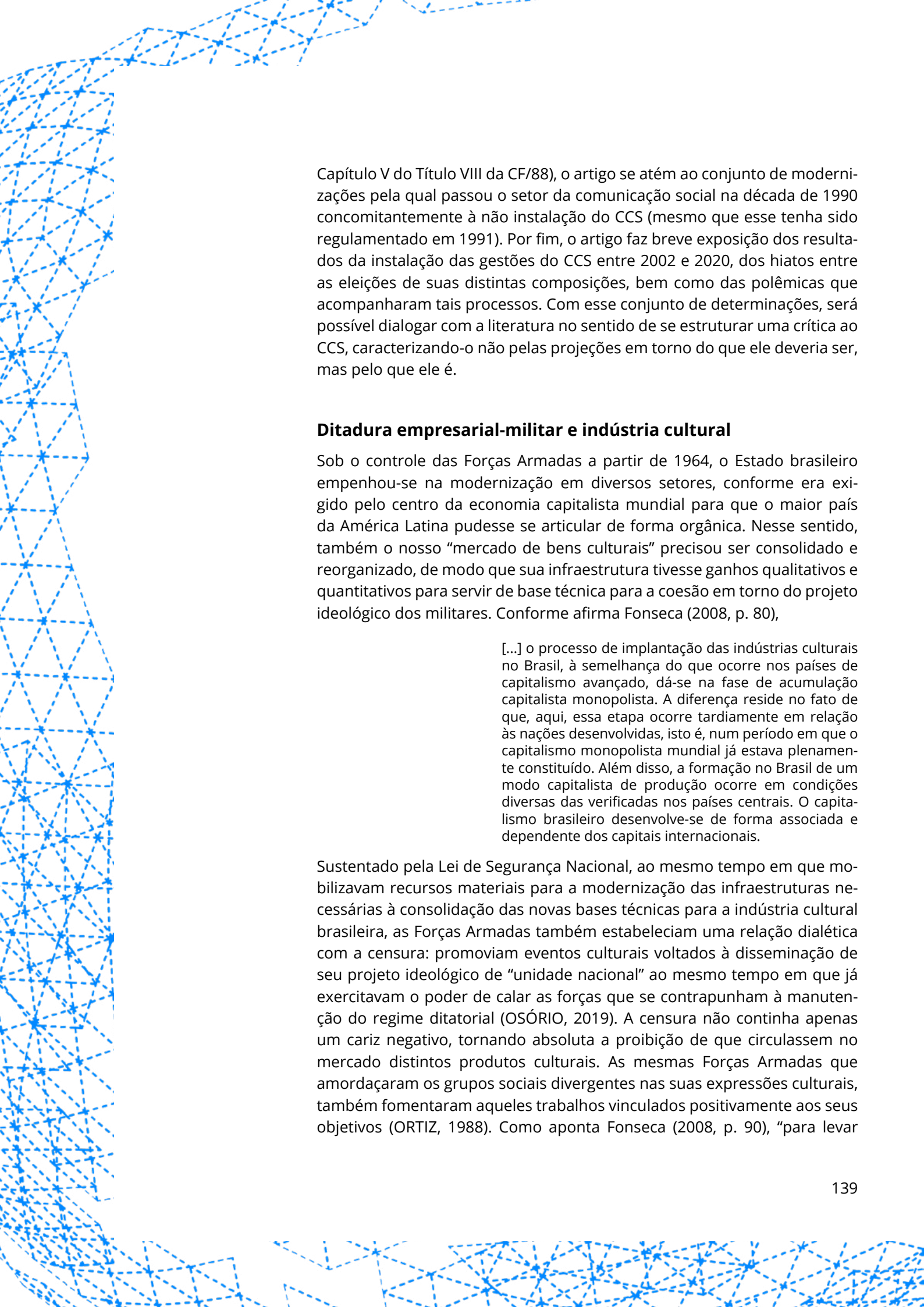
2 Faço aqui uma provocação, a partir de dois textos (que não são importantes para o artigo, mas são dignos de nota): Ladislau Dowbor (1984) escreve sobre o processo de “internalização dos nexos de dependência” e Fernando Moraes (2011) assim ilustra: quando Chateaubriand compra nos Estados Unidos a televisão, empenhando-se em trazer televisores para o seu país de origem, já chega no Brasil com aparelhos caducos em relação à produção de televisores mais moderna no centro do capital, onde esse meio de comunicação já tinha mais cores do que o preto e o branco.

coloca em disputas politicistas e economicistas. Faz-se possível responder às perguntas que se fazem observando o próprio CCS, sua história, gênese e seu desenvolvimento. E a resposta, ao realizar-se tal tarefa, será de que esse órgão auxiliar do Congresso Nacional serviu exatamente para aquilo que foi proposto.

Uma vez divergindo-se de Caldas (2011) de que uma razão determinante para que uma proposta oriunda de trabalhadoras e trabalhadores do setor da comunicação social tenha sido recusada seria em decorrência de seu caráter “radical”, o artigo parte da hipótese de que, nos desdobramentos da Constituição Federal de 1988, não se conseguiu realizar a democratização das comunicações em decorrência da desigualdade nas condições de disputa, pelas classes e suas frações, pela objetivação de seus próprios interesses na “Carta Magna”. Tendo-se o CCS como expressão dessa “não realização” da democratização das comunicações após a Constituinte, quer-se afirmar que o CCS não constitui qualquer coisa que não seja justamente uma legitimação jurídica da produção e reprodução do padrão de dominação autocrático-burguês, o qual se dá também em nosso contemporâneo setor de comunicação social – nossa indústria cultural.

Para construir o argumento, tendo-se a hipótese acima descrita como parâmetro de especulação, foram realizadas aproximações com o objeto em três instâncias. Na mais geral, quis-se dialogar com a economia política da comunicação, a partir de revisão bibliográfica, para trazer a conjuntura que gesta o processo constituinte e, por essa razão, investiga-se a relação entre a Ditadura empresarial-militar e a constituição de nossa “moderna”² indústria cultural. Concomitantemente a esse processo, o que ocorre com as trabalhadoras e trabalhadores desse setor em particular é o mesmo que acomete as demais frações da classe trabalhadora: o impedimento da luta sindical, a prisão em caso de “delinquência”, a tortura e a morte em caso de insistência revolucionária e o exílio se a vítima em questão fosse influente o bastante para não correr o risco de sumir nos porões sem deixar rastros. Por isso é que se pergunta, retoricamente, como é possível que duas classes, uma fortalecida e a outra destrozada nos mesmos períodos históricos, cheguem com a mesma capacidade de se defender em um processo como a Assembleia Nacional Constituinte (ANC)? A primeira seção visa aprofundar, brevemente, como esse momento histórico ocorreu. Em segundo lugar, realizou-se análises documentais centradas nas etapas da constituinte em que se davam os debates sobre a criação do Conselho. O artigo descreve, brevemente, a metamorfose, no período da constituinte, pela qual os agentes econômicos e políticos que participaram da ANC fizeram passar o CNC até que ele se transformasse no CCS.

No terceiro e final momento, levando-se em consideração a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a inclusão, nessa peça jurídica, do Art. 224 (que reconheceu a criação do CCS como órgão auxiliar do Poder Legislativo responsável pela produção de estudos e pareceres relativos ao




Capítulo V do Título VIII da CF/88), o artigo se atém ao conjunto de modernizações pela qual passou o setor da comunicação social na década de 1990 concomitantemente à não instalação do CCS (mesmo que esse tenha sido regulamentado em 1991). Por fim, o artigo faz breve exposição dos resultados da instalação das gestões do CCS entre 2002 e 2020, dos hiatos entre as eleições de suas distintas composições, bem como das polêmicas que acompanharam tais processos. Com esse conjunto de determinações, será possível dialogar com a literatura no sentido de se estruturar uma crítica ao CCS, caracterizando-o não pelas projeções em torno do que ele deveria ser, mas pelo que ele é.

Ditadura empresarial-militar e indústria cultural

Sob o controle das Forças Armadas a partir de 1964, o Estado brasileiro empenhou-se na modernização em diversos setores, conforme era exigido pelo centro da economia capitalista mundial para que o maior país da América Latina pudesse se articular de forma orgânica. Nesse sentido, também o nosso “mercado de bens culturais” precisou ser consolidado e reorganizado, de modo que sua infraestrutura tivesse ganhos qualitativos e quantitativos para servir de base técnica para a coesão em torno do projeto ideológico dos militares. Conforme afirma 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.

Sustentado pela Lei de Segurança Nacional, ao mesmo tempo em que mobilizavam recursos materiais para a modernização das infraestruturas necessárias à consolidação das novas bases técnicas para a indústria cultural brasileira, as Forças Armadas também estabeleciam uma relação dialética com a censura: promoviam eventos culturais voltados à disseminação de seu projeto ideológico de “unidade nacional” ao mesmo tempo em que já exercitavam o poder de calar as forças que se contrapunham à manutenção do regime ditatorial (OSÓRIO, 2019). A censura não continha apenas um cariz negativo, tornando absoluta a proibição de que circulassem no mercado distintos produtos culturais. As mesmas Forças Armadas que amordaçaram os grupos sociais divergentes nas suas expressões culturais, também fomentaram aqueles trabalhos vinculados positivamente aos seus objetivos (ORTIZ, 1988). Como aponta 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”.

Durante a Ditadura empresarial-militar, portanto, são difundidos e produzidos com maior extensão e diversidade vários bens culturais, sendo “o próprio Estado autoritário o promotor do desenvolvimento capitalista na sua forma mais avançada” (ORTIZ, 1988, p. 115). Tinha-se que a televisão consistiria no principal meio de comunicação a ser desenvolvido para essa empreitada, levando-se em consideração sua incidência nas modernizações dos meios de comunicação anteriores (imprensa escrita e rádio, bem como filmes, discos, livros e revistas). Esses, de fato, precisaram passar por readequações comerciais quando no Brasil chegou a televisão, na década de 1950. Além disso, seria importante a consolidação de uma infraestrutura que pudesse dar vazão às mercadorias em circulação nos mais distintos setores, levando-se em conta o papel da indústria cultural (e da publicidade, especificamente) na realização do mais-valor.

É importante mencionar que as circunstâncias históricas que motivaram o golpe de 1964 eram de grande efervescência política – não apenas no Brasil, mas no mundo todo, num contexto mundial de revoltas anticolonialistas em distintos continentes. No maior país da América Latina, os primeiros anos da década de 1960 conheceram a Bossa Nova, o Cinema Novo, as mobilizações em prol das reformas de base defendidas por João Goulart, além da síntese rica entre essas manifestações culturais e políticas, que se expressava nas músicas, livros, cinemas e teatros como conjuntos de elogios estéticos à consecução de uma revolução que alterasse o ordenamento capitalista em um sentido socialista – por mais ampla que fosse a acepção desse horizonte (RIDENTI, 2014). A Ditadura empresarial-militar, portanto, surge como uma resposta, como uma contrarrevolução preventiva, que articula o bloco de poder do Estado, tendo-se como forças hegemônicas o capital monopolista internacional (a partir de seus agentes econômicos e políticos endógenos ao Brasil) e as Forças Armadas. A partir desse golpe, quebrou-se o ascenso político das forças sociais oriundas do proletariado e do campesinato pobre, colocou-se os partidos políticos e demais agremiações de origem proletária na ilegalidade, acompanhando esse processo também a proibição das atividades sindicais (IANNI, 2019).

Havia, nesse sentido, uma articulação orgânica entre as Forças Armadas e o empresariado, também no âmbito da nossa indústria cultural. Se os militares se preocupavam com os aspectos políticos da integração nacional, as burguesias vinculadas às rádios, aos jornais revistas, à televisão ainda nascente, bem como à produção de discos, livros e revistas, preocupavam-se com a integração dos mercados decorrente dessa interconexão do território brasileiro (ORTIZ, 1988). A censura não era exercida, portanto, de forma irrestrita e incondicional, mas estabelecendo-se um limite acerca do que podia ser noticiado de um ponto de vista crítico com relação aos caminhos

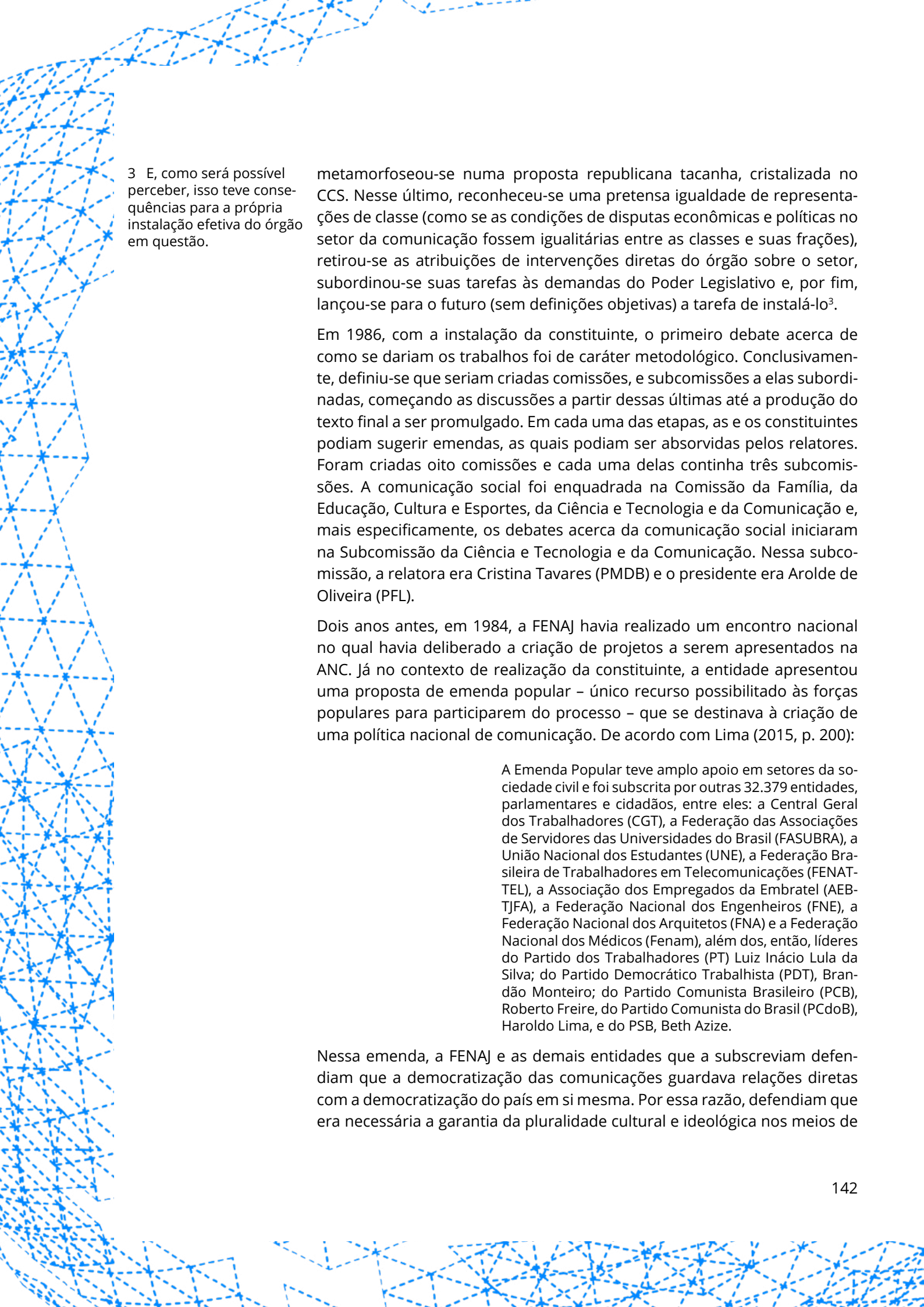


e descaminhos dos sucessivos governos militares. A censura, o exílio, a prisão, a tortura, o assassinato e a proibição mais absoluta direcionavam-se, portanto, contra as trabalhadoras e os trabalhadores, jornalistas, artistas de menor expressão (que não tinham acesso direto aos grandes meios de comunicação), escritoras e escritores mais ferrenhamente críticos ao regime militar e às organizações populares que, de distintas formas, organizavam veículos independentes de notícias, jornais populares e outras formas de comunicação (IANNI, 2019).

Toda pessoa, integrante da sociedade civil, era considerada como passível e suspeita de ir de encontro aos interesses do governo militar, de acordo com essa doutrina de delinquência política. Desse modo, considerava-se possível que qualquer cidadã ou cidadão pudesse organizar processos contrarrevolucionários, desejar a sociedade comunista e, com ela, a derrocada da Nação, da família e, portanto, a mudança da ordem sob controle das Forças Armadas. Organizando essa forma de relação com a sociedade civil, o Estado militar minava as relações estabelecidas entre a sociedade civil pelas contradições que sua gestão econômica produziu, mas também a relação dessa sociedade civil com ele próprio, que se distanciava quanto mais acompanhava essa doutrina o processo de especialização administrativa, de consolidação da tecnocracia burguesa, a qual se organizava em torno de seletos grupos de pessoas julgados capazes de conduzir os rumos do país enquanto as pessoas comuns seguissem reduzidas à reprodução e produção de suas vidas em suas realidades mais imediatas (IANNI, 2019). As contradições objetivas dessa forma de relação produziram, no início dos anos 1980, o movimento Diretas Já, que pode ser considerado como um dos grandes momentos históricos recentes em que a classe trabalhadora brasileira demonstrou capacidade de interferir nos rumos políticos e econômicos do próprio país a partir de mobilizações de massa. Ainda que tenha sido derrotada na Emenda Dante de Oliveira, conseguiu da Aliança Democrática (a chapa composta por Tancredo Neves e José Sarney que excluía setores radicalizados à direita e à esquerda) diversos compromissos – entre eles e talvez o mais importante, a convocação de uma constituinte.

Do “socialismo” ao “republicanismo tacanho”: a metamorfose do CNC em CCS

Iniciando-se pela análise da proposta da própria FENAJ, pretende-se “atravessar” a constituinte em suas distintas etapas, com o auxílio dos documentos dispostos no próprio *site* do Senado Federal, verificando as principais modificações pelas quais passou a proposta de criação do CNC até a sua inserção no texto final da Constituição Federal de 1988 como CCS. Quer-se sustentar que, de uma proposta de cariz socialista – lembrando-se, com auxílio de Ridenti (2014), o extenso significado do socialismo para as forças sociais e populares saídas da Ditadura empresarial-militar –, o CNC



3 E, como será possível perceber, isso teve consequências para a própria instalação efetiva do órgão em questão.

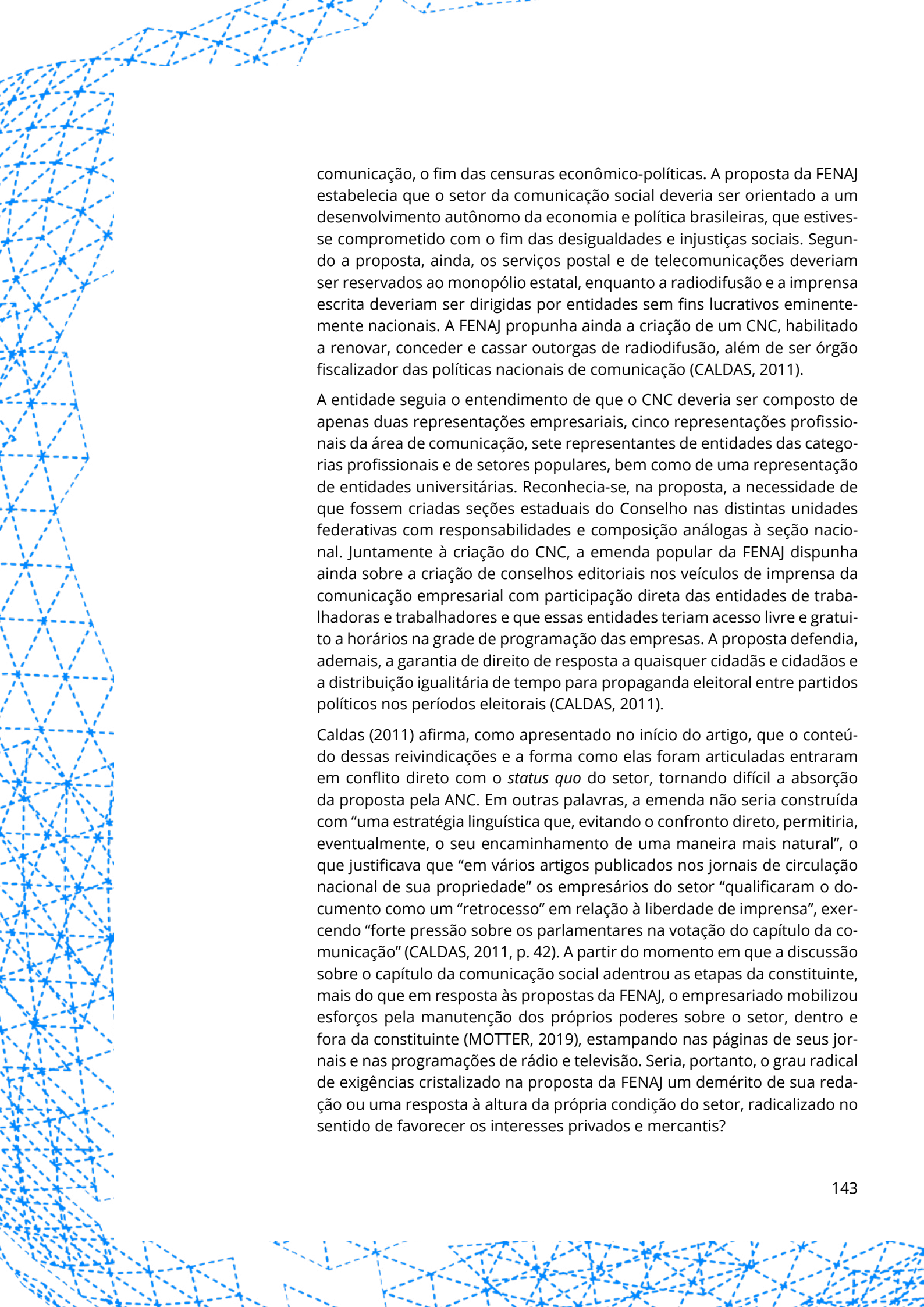
metamorfoseou-se numa proposta republicana tacanha, cristalizada no CCS. Nesse último, reconheceu-se uma pretensa igualdade de representações de classe (como se as condições de disputas econômicas e políticas no setor da comunicação fossem igualitárias entre as classes e suas frações), retirou-se as atribuições de intervenções diretas do órgão sobre o setor, subordinou-se suas tarefas às demandas do Poder Legislativo e, por fim, lançou-se para o futuro (sem definições objetivas) a tarefa de instalá-lo³.

Em 1986, com a instalação da constituinte, o primeiro debate acerca de como se dariam os trabalhos foi de caráter metodológico. Conclusivamente, definiu-se que seriam criadas comissões, e subcomissões a elas subordinadas, começando as discussões a partir dessas últimas até a produção do texto final a ser promulgado. Em cada uma das etapas, as e os constituintes podiam sugerir emendas, as quais podiam ser absorvidas pelos relatores. Foram criadas oito comissões e cada uma delas continha três subcomissões. A comunicação social foi enquadrada na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e, mais especificamente, os debates acerca da comunicação social iniciaram na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Nessa subcomissão, a relatora era Cristina Tavares (PMDB) e o presidente era Arolde de Oliveira (PFL).

Dois anos antes, em 1984, a FENAJ havia realizado um encontro nacional no qual havia deliberado a criação de projetos a serem apresentados na ANC. Já no contexto de realização da constituinte, a entidade apresentou uma proposta de emenda popular – único recurso possibilitado às forças populares para participarem do processo – que se destinava à criação de uma política nacional de comunicação. De acordo com Lima (2015, p. 200):

A Emenda Popular 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 (FENATEL), a Associação dos Empregados da Embratel (AEB-TJFA), 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.

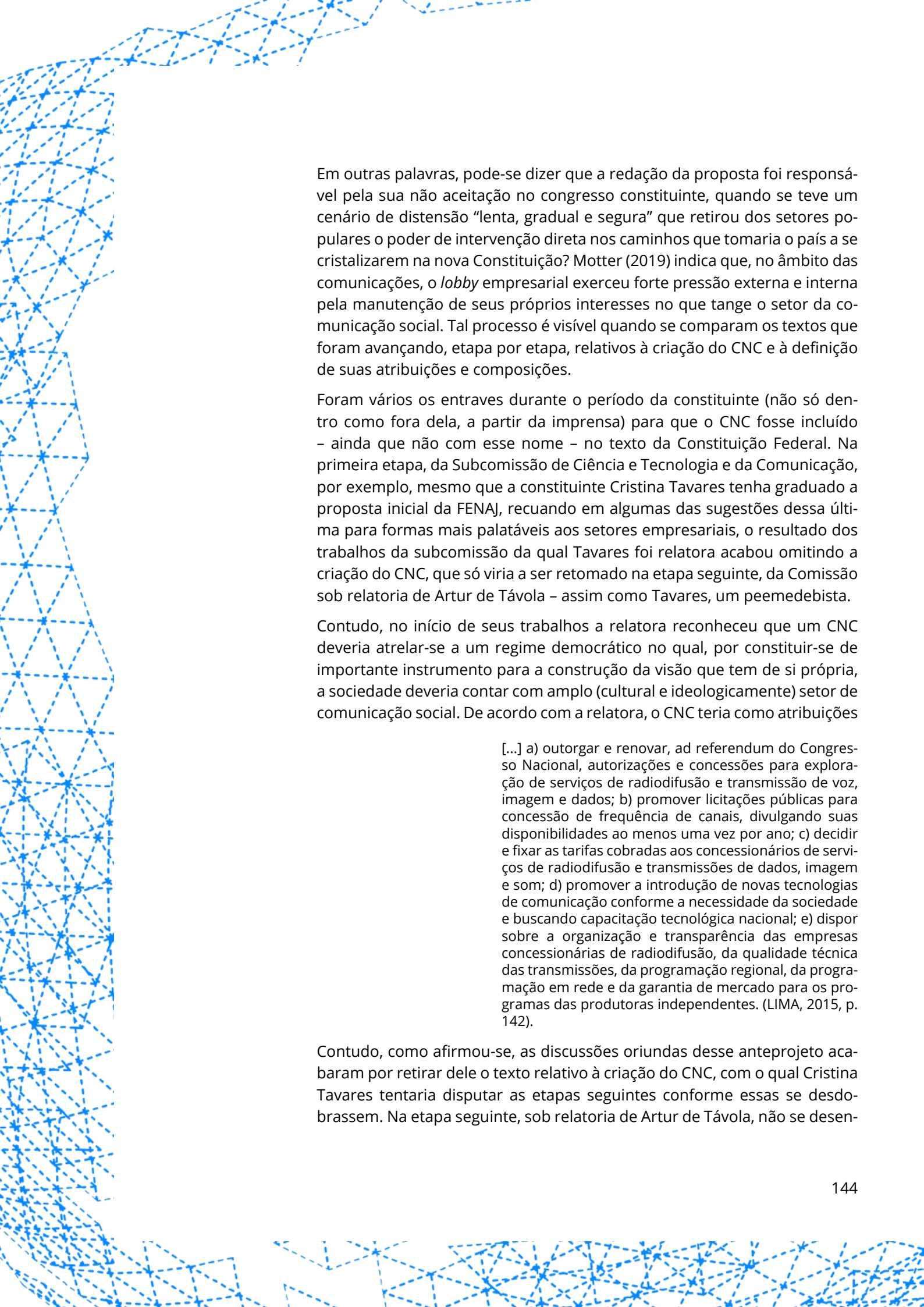
Nessa emenda, a FENAJ e as demais entidades que a subscreviam defendiam que a democratização das comunicações guardava relações diretas com a democratização do país em si mesma. Por essa razão, defendiam que era necessária a garantia da pluralidade cultural e ideológica nos meios de



comunicação, o fim das censuras econômico-políticas. A proposta da FENAJ estabelecia que o setor da comunicação social deveria ser orientado a um desenvolvimento autônomo da economia e política brasileiras, que estivesse comprometido com o fim das desigualdades e injustiças sociais. Segundo a proposta, ainda, os serviços postal e de telecomunicações deveriam ser reservados ao monopólio estatal, enquanto a radiodifusão e a imprensa escrita deveriam ser dirigidas por entidades sem fins lucrativos eminentemente nacionais. A FENAJ propunha ainda a criação de um CNC, habilitado a renovar, conceder e cassar outorgas de radiodifusão, além de ser órgão fiscalizador das políticas nacionais de comunicação (CALDAS, 2011).

A entidade seguia o entendimento de que o CNC deveria ser composto de apenas duas representações empresariais, cinco representações profissionais da área de comunicação, sete representantes de entidades das categorias profissionais e de setores populares, bem como de uma representação de entidades universitárias. Reconhecia-se, na proposta, a necessidade de que fossem criadas seções estaduais do Conselho nas distintas unidades federativas com responsabilidades e composição análogas à seção nacional. Juntamente à criação do CNC, a emenda popular da FENAJ dispunha ainda sobre a criação de conselhos editoriais nos veículos de imprensa da comunicação empresarial com participação direta das entidades de trabalhadoras e trabalhadores e que essas entidades teriam acesso livre e gratuito a horários na grade de programação das empresas. A proposta defendia, ademais, a garantia de direito de resposta a quaisquer cidadãos e cidadãs e a distribuição igualitária de tempo para propaganda eleitoral entre partidos políticos nos períodos eleitorais (CALDAS, 2011).

Caldas (2011) afirma, como apresentado no início do artigo, que o conteúdo dessas reivindicações e a forma como elas foram articuladas entraram em conflito direto com o *status quo* do setor, tornando difícil a absorção da proposta pela ANC. Em outras palavras, a emenda não seria construída com “uma estratégia linguística que, evitando o confronto direto, permitiria, eventualmente, o seu encaminhamento de uma maneira mais natural”, o que justificava que “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). A partir do momento em que a discussão sobre o capítulo da comunicação social adentrou as etapas da constituinte, mais do que em resposta às propostas da FENAJ, o empresariado mobilizou esforços pela manutenção dos próprios poderes sobre o setor, dentro e fora da constituinte (MOTTER, 2019), estampando nas páginas de seus jornais e nas programações de rádio e televisão. Seria, portanto, o grau radical de exigências cristalizado na proposta da FENAJ um demérito de sua redação ou uma resposta à altura da própria condição do setor, radicalizado no sentido de favorecer os interesses privados e mercantis?



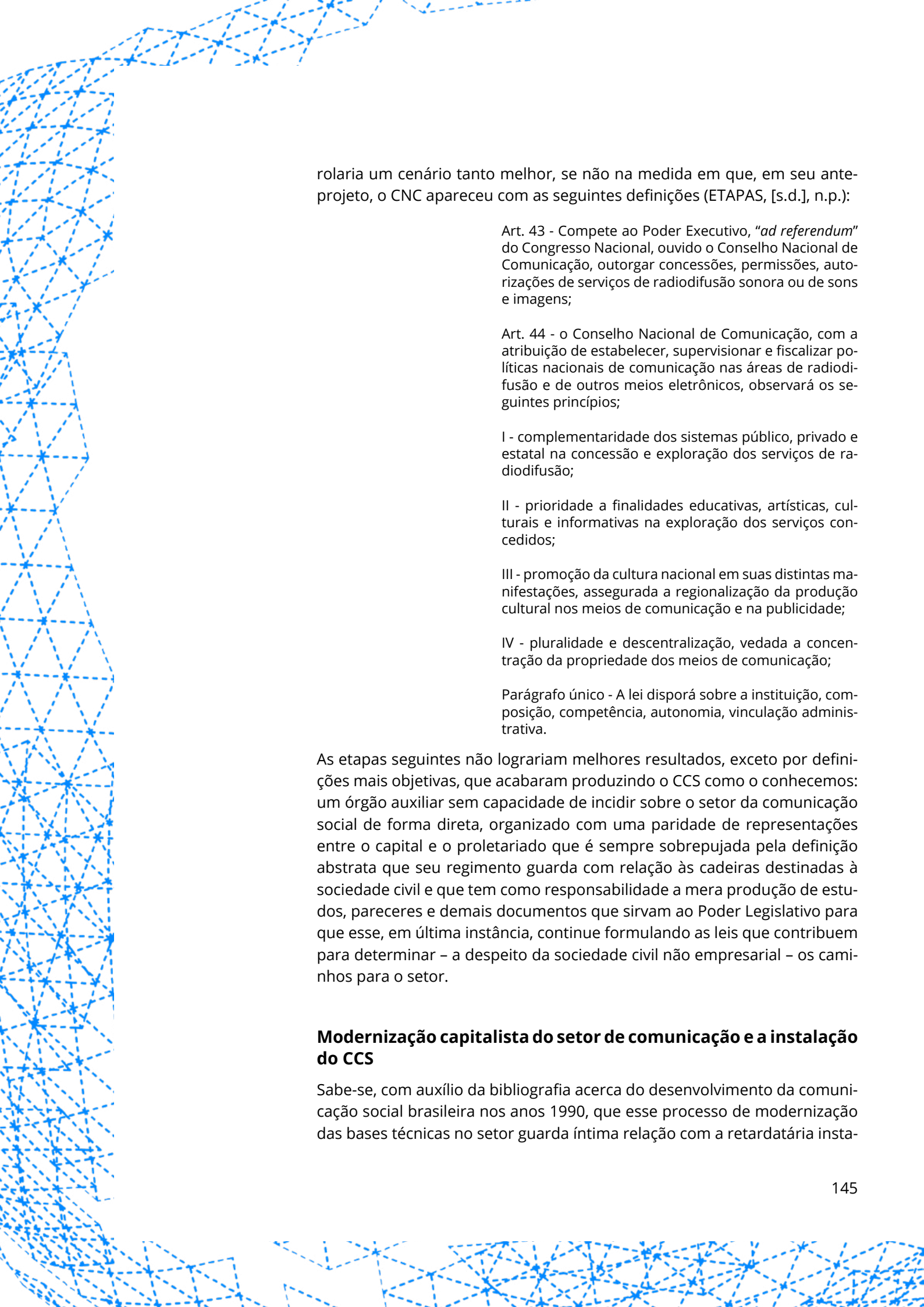
Em outras palavras, pode-se dizer que a redação da proposta foi responsável pela sua não aceitação no congresso constituinte, quando se teve um cenário de distensão “lenta, gradual e segura” que retirou dos setores populares o poder de intervenção direta nos caminhos que tomaria o país a se cristalizarem na nova Constituição? Motter (2019) indica que, no âmbito das comunicações, o *lobby* empresarial exerceu forte pressão externa e interna pela manutenção de seus próprios interesses no que tange o setor da comunicação social. Tal processo é visível quando se comparam os textos que foram avançando, etapa por etapa, relativos à criação do CNC e à definição de suas atribuições e composições.

Foram vários os entraves durante o período da constituinte (não só dentro como fora dela, a partir da imprensa) para que o CNC fosse incluído – ainda que não com esse nome – no texto da Constituição Federal. Na primeira etapa, da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, por exemplo, mesmo que a constituinte Cristina Tavares tenha graduado a proposta inicial da FENAJ, recuando em algumas das sugestões dessa última para formas mais palatáveis aos setores empresariais, o resultado dos trabalhos da subcomissão da qual Tavares foi relatora acabou omitindo a criação do CNC, que só viria a ser retomado na etapa seguinte, da Comissão sob relatoria de Artur de Távola – assim como Tavares, um peemedebista.

Contudo, no início de seus trabalhos a relatora reconheceu que um CNC deveria atrelar-se a um regime democrático no qual, por constituir-se de importante instrumento para a construção da visão que tem de si própria, a sociedade deveria contar com amplo (cultural e ideologicamente) setor de comunicação social. De acordo com a relatora, o CNC teria como atribuições

[...] 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).

Contudo, como afirmou-se, as discussões oriundas desse anteprojeto acabaram por retirar dele o texto relativo à criação do CNC, com o qual Cristina Tavares tentaria disputar as etapas seguintes conforme essas se desdobrassem. Na etapa seguinte, sob relatoria de Artur de Távola, não se desen-



rolaria um cenário tanto melhor, se não na medida em que, em seu anteprojeto, o CNC apareceu com as seguintes definições (ETAPAS, [s.d.], n.p.):

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;

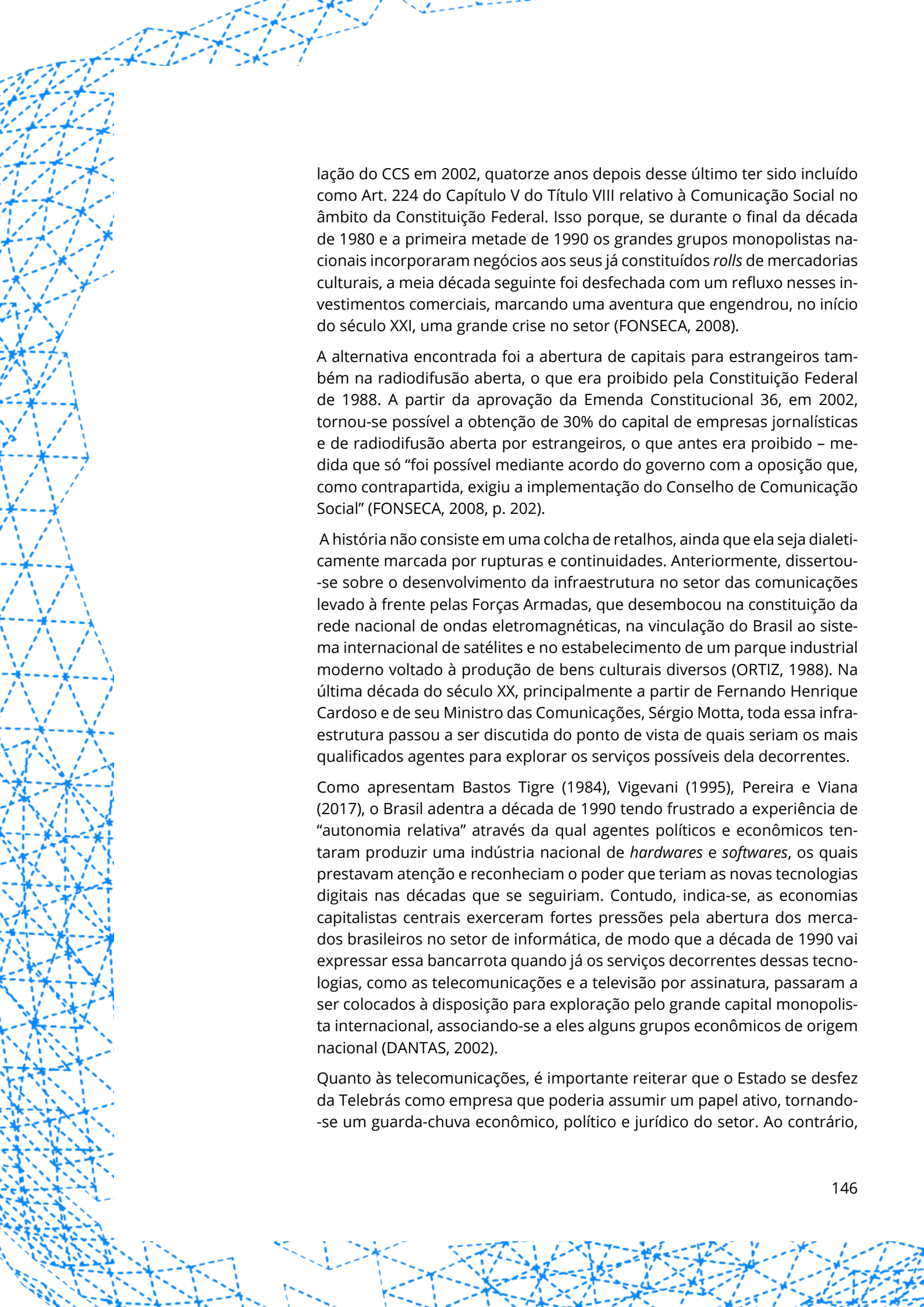
IV - pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;

Parágrafo único - A lei disporá sobre a instituição, composição, competência, autonomia, vinculação administrativa.

As etapas seguintes não lograriam melhores resultados, exceto por definições mais objetivas, que acabaram produzindo o CCS como o conhecemos: um órgão auxiliar sem capacidade de incidir sobre o setor da comunicação social de forma direta, organizado com uma paridade de representações entre o capital e o proletariado que é sempre sobrepujada pela definição abstrata que seu regimento guarda com relação às cadeiras destinadas à sociedade civil e que tem como responsabilidade a mera produção de estudos, pareceres e demais documentos que sirvam ao Poder Legislativo para que esse, em última instância, continue formulando as leis que contribuem para determinar – a despeito da sociedade civil não empresarial – os caminhos para o setor.

Modernização capitalista do setor de comunicação e a instalação do CCS

Sabe-se, com auxílio da bibliografia acerca do desenvolvimento da comunicação social brasileira nos anos 1990, que esse processo de modernização das bases técnicas no setor guarda íntima relação com a retardatária insta-



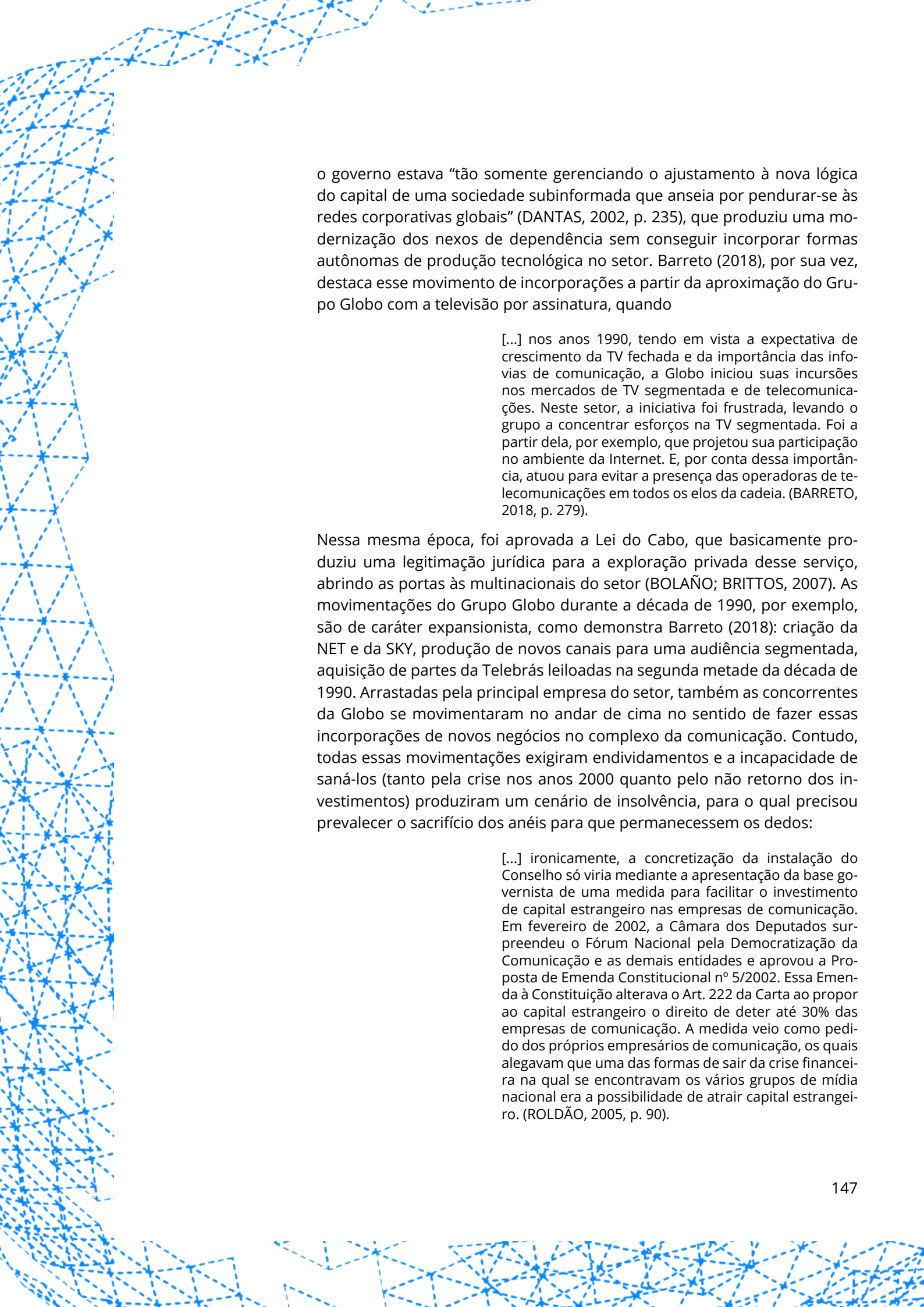
lação do CCS em 2002, quatorze anos depois desse último ter sido incluído como Art. 224 do Capítulo V do Título VIII relativo à Comunicação Social no âmbito da Constituição Federal. Isso porque, se durante o final da década de 1980 e a primeira metade de 1990 os grandes grupos monopolistas nacionais incorporaram negócios aos seus já constituídos *rolls* de mercadorias culturais, a meia década seguinte foi desfechada com um refluxo nesses investimentos comerciais, marcando uma aventura que engendrou, no início do século XXI, uma grande crise no setor (FONSECA, 2008).

A alternativa encontrada foi a abertura de capitais para estrangeiros também na radiodifusão aberta, o que era proibido pela Constituição Federal de 1988. A partir da aprovação da Emenda Constitucional 36, em 2002, tornou-se possível a obtenção de 30% do capital de empresas jornalísticas e de radiodifusão aberta por estrangeiros, o que antes era proibido – medida que só “foi possível mediante acordo do governo com a oposição que, como contrapartida, exigiu a implementação do Conselho de Comunicação Social” (FONSECA, 2008, p. 202).

A história não consiste em uma colcha de retalhos, ainda que ela seja dialeticamente marcada por rupturas e continuidades. Anteriormente, dissertou-se sobre o desenvolvimento da infraestrutura no setor das comunicações levado à frente pelas Forças Armadas, que desembocou na constituição da rede nacional de ondas eletromagnéticas, na vinculação do Brasil ao sistema internacional de satélites e no estabelecimento de um parque industrial moderno voltado à produção de bens culturais diversos (ORTIZ, 1988). Na última década do século XX, principalmente a partir de Fernando Henrique Cardoso e de seu Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, toda essa infraestrutura passou a ser discutida do ponto de vista de quais seriam os mais qualificados agentes para explorar os serviços possíveis dela decorrentes.

Como apresentam Bastos Tigre (1984), Vigevani (1995), Pereira e Viana (2017), o Brasil adentra a década de 1990 tendo frustrado a experiência de “autonomia relativa” através da qual agentes políticos e econômicos tentaram produzir uma indústria nacional de *hardwares* e *softwares*, os quais prestavam atenção e reconheciam o poder que teriam as novas tecnologias digitais nas décadas que se seguiriam. Contudo, indica-se, as economias capitalistas centrais exerceram fortes pressões pela abertura dos mercados brasileiros no setor de informática, de modo que a década de 1990 vai expressar essa bancarrota quando já os serviços decorrentes dessas tecnologias, como as telecomunicações e a televisão por assinatura, passaram a ser colocados à disposição para exploração pelo grande capital monopolista internacional, associando-se a eles alguns grupos econômicos de origem nacional (DANTAS, 2002).

Quanto às telecomunicações, é importante reiterar que o Estado se desfez da Telebrás como empresa que poderia assumir um papel ativo, tornando-se um guarda-chuva econômico, político e jurídico do setor. Ao contrário,

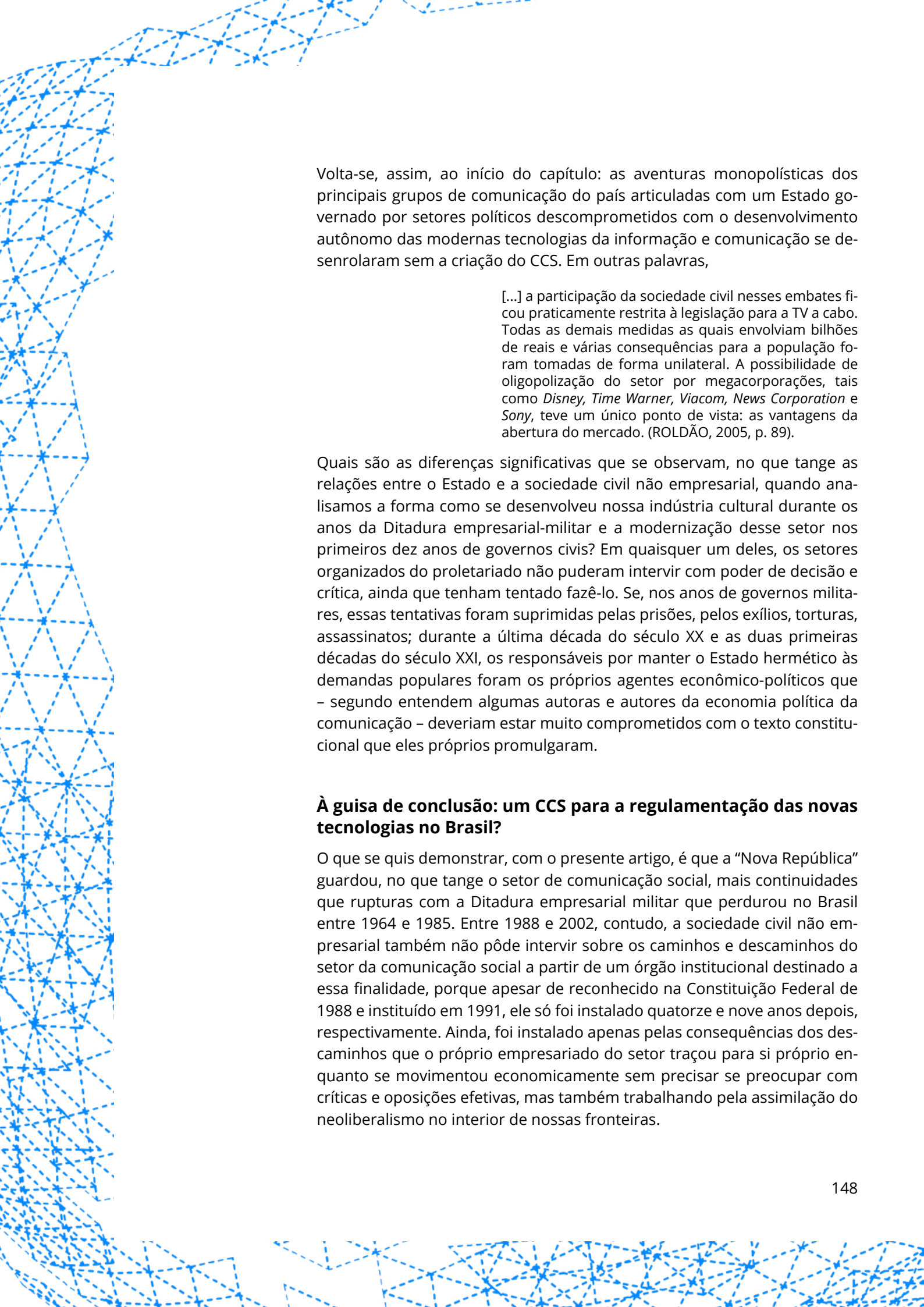


o governo estava “tão somente gerenciando o ajustamento à nova lógica do capital de uma sociedade subinformada que anseia por pendurar-se às redes corporativas globais” (DANTAS, 2002, p. 235), que produziu uma modernização dos nexos de dependência sem conseguir incorporar formas autônomas de produção tecnológica no setor. Barreto (2018), por sua vez, destaca esse movimento de incorporações a partir da aproximação do Grupo Globo com a televisão por assinatura, quando

[...] nos anos 1990, tendo em vista a expectativa de crescimento da TV fechada e da importância das infovias de comunicação, a Globo iniciou suas incursões nos mercados de TV segmentada e de telecomunicações. Neste setor, a iniciativa foi frustrada, levando o grupo a concentrar esforços na TV segmentada. Foi a partir dela, por exemplo, que projetou sua participação no ambiente da Internet. E, por conta dessa importância, atuou para evitar a presença das operadoras de telecomunicações em todos os elos da cadeia. (BARRETO, 2018, p. 279).

Nessa mesma época, foi aprovada a Lei do Cabo, que basicamente produziu uma legitimação jurídica para a exploração privada desse serviço, abrindo as portas às multinacionais do setor (BOLAÑO; BRITTOS, 2007). As movimentações do Grupo Globo durante a década de 1990, por exemplo, são de caráter expansionista, como demonstra Barreto (2018): criação da NET e da SKY, produção de novos canais para uma audiência segmentada, aquisição de partes da Telebrás leiloadas na segunda metade da década de 1990. Arrastadas pela principal empresa do setor, também as concorrentes da Globo se movimentaram no andar de cima no sentido de fazer essas incorporações de novos negócios no complexo da comunicação. Contudo, todas essas movimentações exigiram endividamentos e a incapacidade de saná-los (tanto pela crise nos anos 2000 quanto pelo não retorno dos investimentos) produziram um cenário de insolvência, para o qual precisou prevalecer o sacrifício dos anéis para que permanecessem os dedos:

[...] 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).



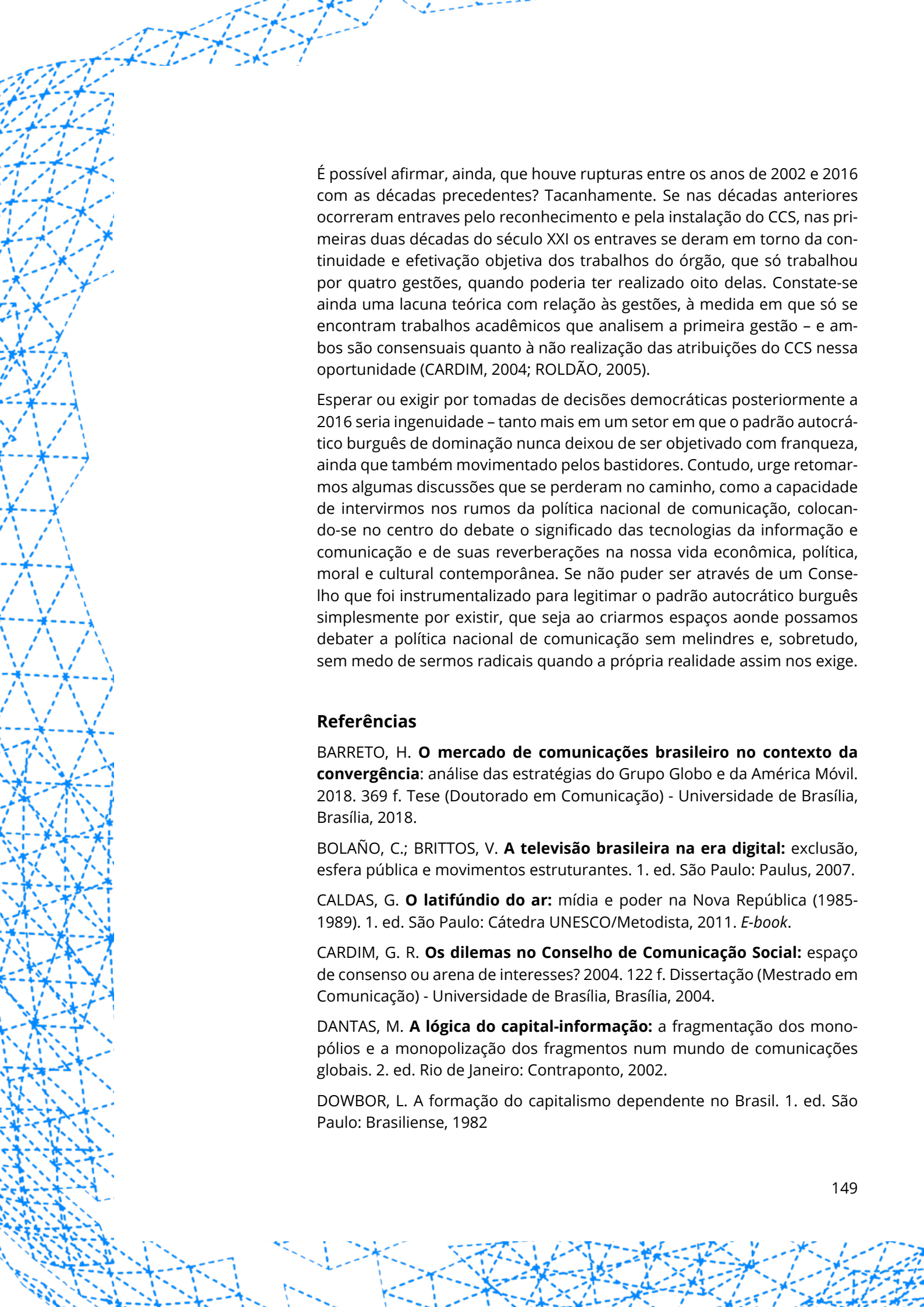
Volta-se, assim, ao início do capítulo: as aventuras monopolísticas dos principais grupos de comunicação do país articuladas com um Estado governado por setores políticos descomprometidos com o desenvolvimento autônomo das modernas tecnologias da informação e comunicação se desenvolveram sem a criação do CCS. Em outras palavras,

[...] 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 consequências 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. (ROLDÃO, 2005, p. 89).

Quais são as diferenças significativas que se observam, no que tange as relações entre o Estado e a sociedade civil não empresarial, quando analisamos a forma como se desenvolveu nossa indústria cultural durante os anos da Ditadura empresarial-militar e a modernização desse setor nos primeiros dez anos de governos civis? Em quaisquer um deles, os setores organizados do proletariado não puderam intervir com poder de decisão e crítica, ainda que tenham tentado fazê-lo. Se, nos anos de governos militares, essas tentativas foram suprimidas pelas prisões, pelos exílios, torturas, assassinatos; durante a última década do século XX e as duas primeiras décadas do século XXI, os responsáveis por manter o Estado hermético às demandas populares foram os próprios agentes econômico-políticos que – segundo entendem algumas autoras e autores da economia política da comunicação – deveriam estar muito comprometidos com o texto constitucional que eles próprios promulgaram.

À guisa de conclusão: um CCS para a regulamentação das novas tecnologias no Brasil?

O que se quis demonstrar, com o presente artigo, é que a “Nova República” guardou, no que tange o setor de comunicação social, mais continuidades que rupturas com a Ditadura empresarial militar que perdurou no Brasil entre 1964 e 1985. Entre 1988 e 2002, contudo, a sociedade civil não empresarial também não pôde intervir sobre os caminhos e descaminhos do setor da comunicação social a partir de um órgão institucional destinado a essa finalidade, porque apesar de reconhecido na Constituição Federal de 1988 e instituído em 1991, ele só foi instalado quatorze e nove anos depois, respectivamente. Ainda, foi instalado apenas pelas consequências dos descaminhos que o próprio empresariado do setor traçou para si próprio enquanto se movimentou economicamente sem precisar se preocupar com críticas e oposições efetivas, mas também trabalhando pela assimilação do neoliberalismo no interior de nossas fronteiras.



É possível afirmar, ainda, que houve rupturas entre os anos de 2002 e 2016 com as décadas precedentes? Tacanhamente. Se nas décadas anteriores ocorreram entraves pelo reconhecimento e pela instalação do CCS, nas primeiras duas décadas do século XXI os entraves se deram em torno da continuidade e efetivação objetiva dos trabalhos do órgão, que só trabalhou por quatro gestões, quando poderia ter realizado oito delas. Constate-se ainda uma lacuna teórica com relação às gestões, à medida em que só se encontram trabalhos acadêmicos que analisem a primeira gestão – e ambos são consensuais quanto à não realização das atribuições do CCS nessa oportunidade (CARDIM, 2004; ROLDÃO, 2005).

Esperar ou exigir por tomadas de decisões democráticas posteriormente a 2016 seria ingenuidade – tanto mais em um setor em que o padrão autocrático burguês de dominação nunca deixou de ser objetivado com franqueza, ainda que também movimentado pelos bastidores. Contudo, urge retomarmos algumas discussões que se perderam no caminho, como a capacidade de intervir nos rumos da política nacional de comunicação, colocando-se no centro do debate o significado das tecnologias da informação e comunicação e de suas reverberações na nossa vida econômica, política, moral e cultural contemporânea. Se não puder ser através de um Conselho que foi instrumentalizado para legitimar o padrão autocrático burguês simplesmente por existir, que seja ao criarmos espaços aonde possamos debater a política nacional de comunicação sem melindres e, sobretudo, sem medo de sermos radicais quando a própria realidade assim nos exige.

Referências

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

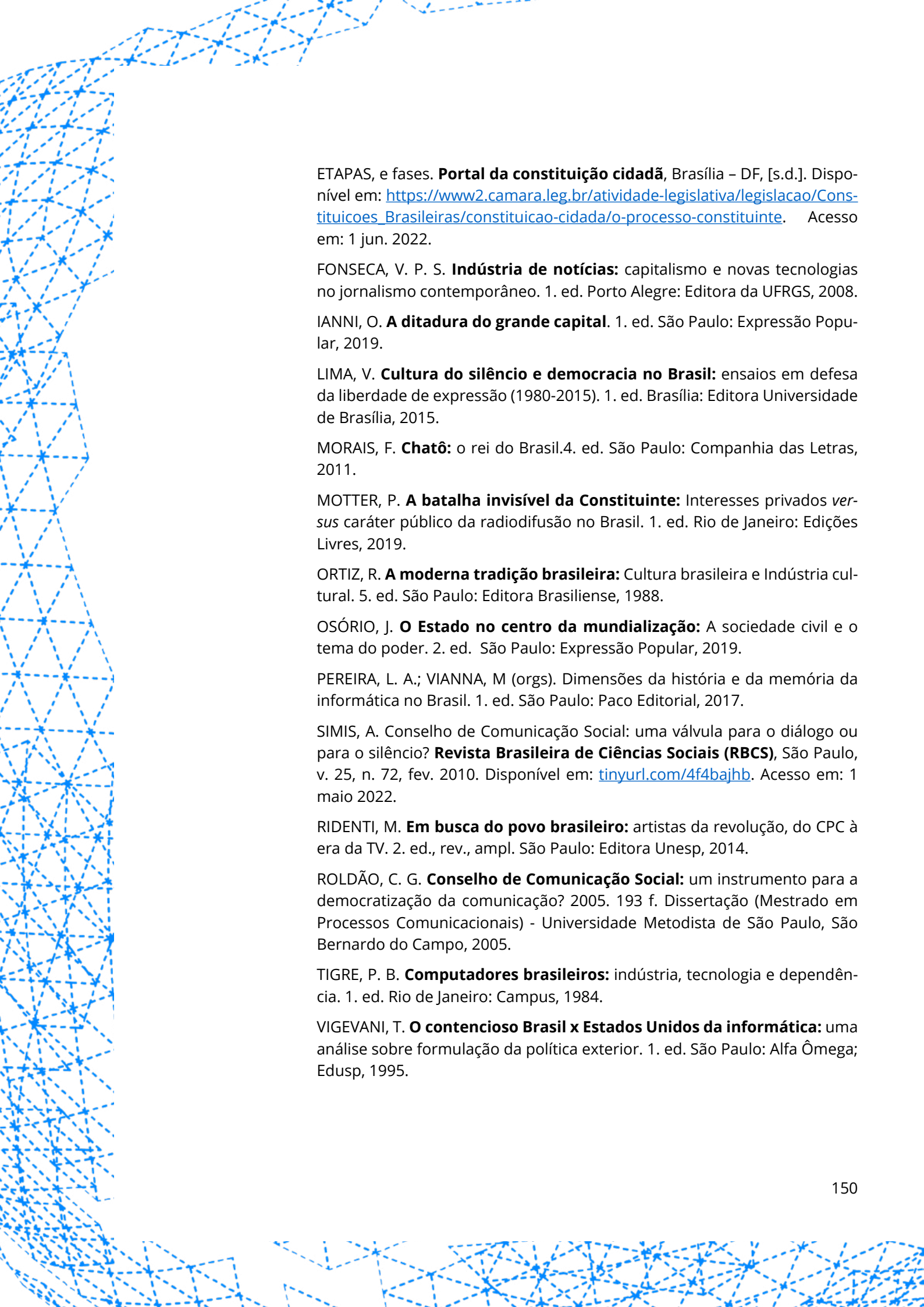
BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. **A televisão brasileira na era digital**: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2007.

CALDAS, G. **O latifúndio do ar**: mídia e poder na Nova República (1985-1989). 1. ed. São Paulo: Cátedra UNESCO/Methodista, 2011. *E-book*.

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.

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.

DOWBOR, L. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982



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.

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

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

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

MORAIS, F. **Chatô**: o rei do Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

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

ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira**: Cultura brasileira e Indústria cultural. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

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

PEREIRA, L. A.; VIANNA, M (orgs). Dimensões da história e da memória da informática no Brasil. 1. ed. São Paulo: Paco Editorial, 2017.

SIMIS, A. Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio? **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 25, n. 72, fev. 2010. Disponível em: tinyurl.com/4f4bajhb. Acesso em: 1 maio 2022.

RIDENTI, M. **Em busca do povo brasileiro**: artistas da revolução, do CPC à era da TV. 2. ed., rev., ampl. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

ROLDÃO, C. G. **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.

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

VIGEVANI, T. **O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. 1. ed. São Paulo: Alfa Ômega; Edusp, 1995.