

**ENTRE A DERRUBADA DE BARREIRAS E AS TESES DOS
CONSELHOS DE COMUNICAÇÃO NA I CONFECOM: UMA
ANÁLISE DAS POSIÇÕES DO EMPRESARIADO PARTICIPANTE**

**ENTRE LO DECAIMIENTO DE BARRERAS Y LA TESIS DE LOS
CONSEJOS DE COMUNICACIÓN EN I CONFECOM: UN
ANÁLISIS DE LAS POSICIONES DE COMUNIDAD DE NEGOCIOS
PARTICIPANTE**

**BETWEEN THE DOWNFALL OF BARRIERS AND THE THESIS OF
COUNCILS OF COMMUNICATION IN I CONFECOM:
AN ANALYSIS OF THE POSITIONS OF PARTICIPANT BUSINESS
COMPANY**

Everton SOUSA

Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE
Email: evesous@gmail.com

Alexandre BARBALHO

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela
UFBA, Professor dos PPGs em Políticas Públicas da UECE e
em Comunicação da UFC
Email: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

Resumo

Este artigo busca compreender o que possibilitou a aprovação das propostas referentes aos conselhos de comunicação na I Conferência Nacional de Comunicação (I Confecom), considerando-se que boa parte da grande mídia se opõe irredutivelmente a qualquer mecanismo de controle sobre seus produtos e sua atividade produtiva. Neste sentido, recorremos ao conceito de Valério Cruz Brittos sobre as barreiras à entrada para entender o comportamento das duas únicas entidades empresariais que permaneceram no fórum, não sem antes conhecer as teses cujo objeto se traduzia nos conselhos de comunicação, o alvo maior da crítica de quem se abstinha de participar do evento.

Palavras-chave

I Confecom, Conselhos de Comunicação, Barreiras à entrada.

Resumen

Este artículo trata de comprender lo que condujo a la aprobación de las propuestas relativas a los consejos de comunicación en I Conferência Nacional de Comunicação (I Confecom), teniendo en cuenta que gran parte de los principales medios de comunicación son irredutiblemente contrarios a cualquier mecanismo de control sobre sus productos y su actividad productiva. En este sentido, usamos el concepto de Valério Cruz Brittos sobre las barreiras à entrada para la comprensión del comportamiento de las dos únicas entidades corporativas que se quedaron en el evento, y no antes de conocer las tesis cuyo objeto se expresó en los consejos de comunicación, el mayor objetivo de las críticas de los que se abstuvieron de asistir al evento.

Palabras clave

I Confecom, Consejos de comunicación, barreiras à entrada.

Abstract

This article tries to understand what led to the approval of proposals concerning the counsels of communication in I Conferência Nacional de Comunicação (I Confecom), considering that much of the mainstream media is irreducibly opposed to any mechanism of control over their products and their productive activity. In this sense, we use the concept of Valério Cruz Brittos on the barreiras à entrada for understanding the actions of two singles corporate entities that remained in event, not before knowing the theses whose object was expressed in the councils of communication, the biggest target of criticism who abstained from attending the event.

Keywords

I Confecom, Counsels of Communication, barreiras à entrada.

Introdução

Este artigo é parte de uma pesquisa na qual analisamos os processos de criação dos conselhos estaduais de comunicação do Ceará e da Bahia, averiguando-os desde a ocasião em que foram propostos na I Conferência Nacional de Comunicação (I Confecom), realizada em dezembro de 2009. Em relação a esses conselhos, os processos culminaram no veto da iniciativa cearense e na perda de vigor democratizante do projeto baiano, que acabou sendo transformado numa lei¹ cujas cláusulas apresentam um conselho de atribuições “enxutas” e composição favorecedora do empresariado do setor. Apesar desses revezes, devemos considerar que o fato da instalação do órgão parece representar uma ameaça para alguns setores da mídia, temerosos quanto ao “controle social da comunicação” desde a I Confecom.

Já na ocasião em que foi realizada a conferência, as entidades representativas destes segmentos opositores (ABERT, ANJ, dentre outras) se recusavam a debater sobre qualquer intervenção pública sobre a mídia, enquanto que outros grupos empresariais, parecendo desconsiderar essas supostas potenciais ameaças à liberdade de imprensa, permaneceram com suas representações por toda duração do evento, dando-lhe legitimidade e aprovando algumas das teses rejeitadas pelas entidades ausentes.

Diante desse contexto, este trabalho procura compreender o que possibilitou essas aprovações durante a realização da I Confecom, tendo em conta que boa parte da grande mídia anatematiza qualquer mecanismo de controle sobre seus produtos e sua atividade produtiva. Para tanto, recorreremos ao conceito de Valério Cruz Brittos sobre as barreiras à entrada (2003; 2004) para entender o comportamento das entidades empresariais que permaneceram no fórum, não sem antes conhecer as inovações das teses cujo objeto se traduzia nos conselhos de comunicação, o alvo maior da crítica de quem se abstinha de participar do evento.

Em termos de organização metodológica, este artigo tem por base, essencialmente, as pesquisas bibliográfica e documental. Sendo assim, foram examinados desde o material da imprensa até o caderno resumo da I Confecom, visando a obtenção de dados significativos tanto das posições das entidades participantes como das teses que preveem os conselhos de comunicação para posterior leitura auxiliada pelo suporte da bibliografia consultada.

A I Confecom e as inovações das teses dos conselhos

Para Marcos Dantas (2010), que participou nos trabalhos da I Confecom², a iniciativa convocatória do Governo Federal³ e todo o processo de realização do evento devem ser elogiados na medida em que o Brasil nunca havia presenciado um debate tão amplo sobre seus meios de comunicação. Acrescente-se que as dificuldades neste sentido quase

1-BAHIA (Estado). Lei 12.212, de 04 de maio de 2011.

2- Marcos Dantas integrou a Comissão Rio Pró-Conferência e a Comissão Organizadora da Conferência Estadual do Rio de Janeiro, onde foi eleito para delegado, vinculado ao segmento da sociedade civil não empresarial, para representar seu estado na Conferência Nacional.

3- Decreto Presidencial Convocatório de 16 de abril de 2009

sempre eram – e ainda são – originárias da grande mídia, cujos interesses as impedem de discutir sobre as próprias operações de maneira transparente junto a seu público e, por outro lado, trabalham impondo barreiras para que seja impossível debater sobre o futuro do setor e o seu lugar na era da convergência digital.

Apesar do elogio, o autor adverte que os resultados práticos da reunião foram tímidos, uma vez que os representantes do empresariado conseguiram facilmente estabelecer um consenso que lhes favorecesse nas questões ditas “sensíveis”, ou seja, aquelas que recebiam, no mínimo, 50% de apoio dos membros de um segmento (DANTAS, 2010).

Contudo, não foi a tática das “questões sensíveis” que refreou as teses que defendem o dispositivo dos conselhos de comunicação. Das sete Propostas de Lei (PL) aprovadas na I Confecom que têm como tema o dispositivo dos conselhos ou se relacionam com ele indiretamente, apenas três precisaram ir à plenária final por não terem obtido um mínimo de 80% (oitenta por cento) dos votos favoráveis nos Grupos de Trabalho (PL 117, PL 193 e PL 712)⁴. Por sua vez, duas outras propostas foram aceitas nos GTs em que passaram por debate e sufrágio (PL 311 e PL 443) e outras duas obtiveram consenso favorável entre os votantes (PL 195 e PL 704). A maioria se referia à instalação de um “Conselho Nacional de Comunicação” ou à reativação do Conselho de Comunicação Social, sendo que apenas duas apontavam claramente para os conselhos estaduais, distritais e municipais (PL 311 e PL 712).

Muito embora elas tenham objetivos bem parecidos e muitas vezes apresentem um mimetismo problemático quando comparadas entre si, diferenças qualitativas podem ser encontradas com o aprofundamento descritivo e conceitual das teses. Ainda assim, por causa do excesso de propostas semelhantes, houve quem duvidasse da transformação dos resultados da I Confecom em políticas públicas efetivas, somando-se este problema a outras características históricas do sistema brasileiro de mídia, sem deixar de ressaltar a legitimidade das diretrizes e o caráter imprescindível das demandas sociais que elas representam (BRITTOS et al., 2010).

Avaliamos, contudo, que estes outros fatores parecem impor mais obstáculos às políticas potencialmente resultantes do fórum que a vultosa quantidade de teses nele aprovadas, na medida em que são sustentáculos históricos da atual regulação do sistema de mídia brasileiro, a saber: a sobre-representação dos meios de comunicação na arena política, a presença de agentes vinculados ao empresariado operando em postos estratégicos do Governo – como no Ministério das Comunicações, dentre vários outros exemplos – e a visão instrumentalizada da comunicação social (BRITTOS et al., 2010). Em outras palavras, podemos dizer que todos estes elementos formam barreiras institucionais no mercado das comunicações (BRITTOS, 2003; 2004).

Se o volume de propostas aprovadas foi prejudicial para a sua concretização, não parece ter sido esta a razão para o desenvolvimento das teses dos conselhos no nível das unidades federativas, tendo em vista não ter sido somente Ceará e Bahia a incluírem Conselhos Estaduais de Comunicação Social na ordem de suas respectivas assembleias legislativas estaduais. Ou seja, o grande acúmulo das teses não impediu, na pior das situações, que

4- Utilizamos neste artigo à numeração das propostas tal como são apresentadas no Caderno da 1ª Confecom (2010).

ao menos se discutisse o tema entre o poder legislativo da esfera intermediária (estadual e distrital), ou que exigisse dos líderes dos poderes executivos estaduais um posicionamento político quanto ao tema, como fizeram os governadores Cid Gomes do Ceará e Jacques Wagner da Bahia, cada um em seu contexto. Neste âmbito, o pessimismo quanto ao volume das propostas da Confecom não resiste à análise dos acontecimentos posteriores. Cabe agora adentrar nas teses que apontam para os conselhos.

Ao debater e votar questões relativas à “produção independente”, o Grupo de Trabalho número 1 (GT 1) da I Confecom, incluído no eixo da “Produção de conteúdo”, decidiu por levar a Proposta de Lei 712 (PL 712) à Plenária Final, de onde surpreendentemente saiu aprovada. Originária da conferência estadual gaúcha, acontecida entre os dias 17 e 18 de novembro daquele ano nas dependências da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, a proposta é registrada no **Caderno da 1ª Confecom** com o seguinte texto:

Criação dos conselhos de comunicação nos âmbitos federal, estadual e municipais de **caráter paritário** com membros eleitos e estrutura de funcionamento para que possa **acompanhar a execução das políticas públicas**, que garantam o **exercício pleno do direito humano à comunicação**. Entre suas atribuições, deve constar a **regulação de conteúdo, políticas de concessões, mecanismos de distribuição**, dentre outras. (MINICOM, 2010, p. 188). (Os grifos são nossos).

Considerada uma das mais importantes aprovações da conferência, a PL 712 foi bastante comemorada pelas entidades que representavam a sociedade civil não empresarial e, de acordo com as declarações dos representantes das empresas na conferência, o mecanismo não trazia maiores preocupações para aquele segmento (LOBATO; MACHADO, 2010; DANTAS, 2010).

Daquele registro, pode-se destacar inicialmente o caráter paritário e a eleição dos membros como uma salvaguarda contra os desequilíbrios que possam vir a ter o órgão em favor do empresariado, semelhante ao que acontecera ao Conselho de Comunicação Social (CCS); em segundo lugar, deve-se pôr em relevo a exigência de uma estrutura de funcionamento com as mínimas condições para a sua atuação; e, por último, a garantia do direito à comunicação aparece vinculada diretamente com a regulação de conteúdo, com as políticas de concessões e com os mecanismos de distribuição.

Os três pontos destacados revelam a precaução adquirida pela sociedade civil não empresarial organizada nestes quase trinta anos que sucedem à abertura democrática. Neste curto tempo de aprendizado, foi possível verificar um padrão de comportamento das empresas e dos sindicatos para fazer valer seus interesses diante de adversidades: numa frente se desequilibra o jogo político em seu favor; de outro lado, na batalha pelo favor da opinião pública, busca-se convencer o público de que a democracia plena perpassa a atividade dos veículos, sendo que qualquer sanção sobre estes ameaça a estabilidade daquela.

Não somente o caráter paritário da composição e a eleição dos membros neutralizariam este nocivo poder de ação, mas também a estrutura própria do órgão, que lhe traria mais autonomia, e as atribuições que lhe permitiriam fiscalizar os conteúdos, as concessões de outorgas e a distribuição de verbas publicitárias oficiais. Não deixa de surpreender o fato

de que esta tese fora aprovada na plenária final da I Confecom e que a representação empresarial não a visse com preocupação.

Outra tese aprovada por maioria de 80% no GT 11 elaborava um modelo de Conselho de Comunicação que parecia ser mais ativo e eficaz, entrando em detalhes sobre a vinculação, a composição e sobre as atribuições do dispositivo (DANTAS, 2010). Talvez o eixo temático “cidadania, direitos e deveres” e o tema propriamente intitulado “democratização da comunicação” tenha favorecido o melhor desenvolvimento e consequente êxito da tese fluminense (PL 311), que propõe

Criar o Conselho Nacional de Comunicação e os conselhos municipais, estadual e distrital, como instâncias de **formulação, deliberação e monitoramento de políticas de comunicações** no país. Tais conselhos serão vinculados ao Poder Executivo e terão composição do poder público, da sociedade civil e da classe empresarial, à semelhança de todos os demais conselhos ligados aos setores do Título VIII da Constituição. Esta composição será feita com a ampla participação de diferentes setores da sociedade garantindo a **diversidade**. Os conselhos terão, entre outras atribuições, a **busca pelo equilíbrio no setor**; a realização periódica de audiências e consultas públicas para que haja uma ampla participação de toda a sociedade em suas deliberações; a indicação de conferências livres, municipais, estaduais, distrital e nacional periódicas como forma de buscar subsídios para suas ações, para um maior debate sobre as políticas públicas a serem adotadas para o setor das comunicações. (MINICOM, 2010, p. 182). (Os grifos são nossos)

Neste caso, as atribuições dos conselhos vão além do mero acompanhamento da execução de políticas públicas para o setor. Embora a PL 712 não deixe claro quanto ao caráter legal de seu objeto (consultivo, auxiliar, deliberativo etc.), na PL 311, os órgãos são investidos da capacidade para formular, deliberar e monitorar as políticas para a comunicação social. Também se propõe a busca pelo equilíbrio do setor e a realização de audiências e consultas públicas regulares e outros eventos não menos importantes. Contudo, o ponto que mais intriga qualquer observador da proposta diz respeito ao caráter deliberativo dos conselhos. No caso desta proposta ser aprovada pelas instâncias legislativas, o poder público deverá levar em conta os pareceres e recomendações dos conselhos, não mais restringindo o poder decisório entre o governo e as empresas.

Como se percebe nas duas últimas citações, “criar” e “criação” são termos propositivos que antecedem o dispositivo do Conselho de Comunicação. Dentre as propostas que o têm como objeto, um daqueles termos aparece ainda na PL 195, aprovada no GT 13: “Criação [...] do Conselho Nacional de Comunicação com representação do poder público, da sociedade civil e do setor empresarial” (MINICOM, 2010, p. 144). Com origem na Conferência de Santa Catarina, a tese atingiu o consenso do grupo da etapa nacional em que foi discutida. Semelhante ao que acontecera com a PL 712, muito embora esta última tenha obtido votos desfavoráveis em seu grupo, a temática “órgãos reguladores”, do eixo “cidadania, direitos e deveres”, parece ter colaborado em tornar consensual a PL 195.

Ainda no que tange aos termos propositivos com que se iniciam as teses que se referem ao dispositivo do Conselho de Comunicação, outras duas propostas falam em “reativação” e “garantia”:

PL 117 – **Reativar** imediatamente o funcionamento do Conselho de Comunicação Social, paralisado desde 2006, por omissão da Mesa Diretora do Senado. (GT 13 – Eixo temático: cidadania, direitos e deveres. Tema: órgãos reguladores. Origem: RS.) (MINICOM, 2010, p. 202).[...]

PL 193 – **Garantia de mecanismo de fiscalização, com controle social** e participação popular, em todos os processos como financiamento, acompanhamento das obrigações fiscais e trabalhistas das emissoras, conteúdo de promoções de cidadania, inclusão, igualdade e justiça, cumprimento de percentuais educativos, produções nacionais. (GT 2 – Eixo temático: produção de conteúdo. Tema: fiscalização. Origem: MA.) (MINICOM, 2010, p. 191).

O plano aparentemente confuso dessas intenções é sintomático do tratamento a que vem se submetendo o Conselho de Comunicação Social, órgão vinculado ao Congresso Nacional. Enquanto a PL 117 recomenda a reativação do CCS, a PL 193 reivindica a garantia de algum mecanismo de fiscalização, não se referindo diretamente aos conselhos de comunicação. Contudo, é possível afirmar que ambos os verbos propositivos nada mais são que sintomas de um mesmo problema: a inoperância absoluta de um dispositivo cuja previsão constitucional foi, por quase seis anos, desconsiderada pela Mesa Diretora do Senado Federal, que não nomeou novos conselheiros para o terceiro mandato até julho de 2012.

Comparando-se com a experiência brasileira na matéria dos conselhos de comunicação, as teses trazem marcantes inovações políticas. Cabe agora buscar compreender como os segmentos empresariais permitiram que elas fossem aprovadas, tendo em vista que as entidades ausentes à conferência trataram-nas como um anátema.

Sobre a representação empresarial no interior da I Confecom

TV Bandeirantes e Rede TV!, ambas líderes de suas respectivas redes nacionais de emissoras de televisão – e de rádio, no caso da primeira – representadas na conferência pela Associação Brasileira de Radiodifusão (ABRA), juntamente com as operadoras de telefonia congregadas na Associação Brasileira de Telecomunicações – Telebrasil, foram de suma importância para a legitimação da conferência.

Muito embora a TV Bandeirantes tenha noticiado a sua participação com certo entusiasmo (SANTOS, 2010), suas motivações passam longe do desejo de democratizar o setor. Ambos os grupos de empresas possuem interesses estratégicos cuja realização dependeria do reconhecimento, por sua parte, numa relação de troca, de algumas demandas trazidas pela sociedade civil organizada não empresarial, dentre as quais se encontram as que se

referem aos conselhos de comunicação. Apesar deste pragmatismo, é certo que sem a participação das referidas entidades empresariais e a inserção de suas demandas mercadológicas, talvez a I Confecom não tivesse ganhado a legitimidade para dar início ao contencioso processo de criação dos conselhos de comunicação.

Esta hipótese ganha crédito na medida em que tanto as empresas representadas pela ABRA como pela Telebrasil não fazem parte do seletivo grupo beneficiado com as **barreiras à entrada**, de acordo com a tipologia proposta por Valério Cruz Brittos (2003; 2004) para o mercado televisual, estejam elas no âmbito estético-produtivo – ligado ao **padrão tecno-estético** (BRITTOS, 2003; 2004; BOLAÑO, 2000, p. 231-240) – ou no campo político-institucional, responsável pelas políticas públicas para o mercado midiático (BRITTOS, 2003). Para os associados das duas entidades, a I Confecom representou uma oportunidade de fazer pressão para a derrubada dessas barreiras.

Apesar da análise de Brittos se restringir ao mercado de televisão, tomando-a como referência teórica é possível entender tanto os interesses da ABRA e da Telebrasil na I Confecom, uma vez que as barreiras atualmente beneficiam uns poucos grupos que tradicionalmente operam a radiodifusão televisual, não abrindo mão de estar presente em outros nichos da indústria da informação e do entretenimento, utilizando-se da bem sucedida posição em que se encontram para impulsionar outros empreendimentos. Sendo assim, faz-se de tudo entre esses grupos para que até nos novos nichos eles sejam favorecidos, não se contentando com a liderança na televisão.

Fala-se de “grupos” no plural numa situação hipotética; mas no Brasil, o maior, mais notável e talvez mais estável exemplo desta situação pode ser encontrado nas Organizações Globo, que, muito embora tenham partido do jornal impresso e do rádio, inseriram-se no mercado televisivo na década de 1960, liderando-o antes de completada a sua primeira década na TV (RAMOS, 2005), e hoje expandem suas atividades para o cinema (SIMIS, 2005) e para a TV por assinatura (DUARTE, 2005), além do mercado fonográfico (DIAS, 2005), dentre outros tantos empreendimentos. Todos esses nichos acabam sendo impulsionados pelo padrão estético-produtivo da TV Globo, já afeito dos brasileiros, e ainda pelas barreiras político-institucionais que vêm favorecendo as empresas criadas por Roberto Marinho desde o terceiro quartel do século XX.

Por barreiras, deve-se entender, no geral, todos os obstáculos que se interpõem, em qualquer mercado, para impedir que novos agentes alcancem as posições de liderança, ou mesmo os desencorajem em se aventurar naquele espaço previamente dominado por oligopólios (BRITTOS, 2004). Consideradas como inerentes ao desenvolvimento do capitalismo, essas barreiras se apresentam com traços singulares nos mais diversos mercados (CHESNAIS, 1996). No caso da televisão, os dois tipos propostos por Brittos auxiliam a compreender a manutenção dos oligopólios que imperam neste setor. Como decorrência, também será possível desvendar o comportamento das únicas entidades empresariais que participaram da conferência.

No primeiro caso das **barreiras** propostas por Brittos, a operação se restringe aos domínios da produção de bens culturais massivos. Neste espaço, o trabalho das indústrias cul-

turais gera uma mercadoria de dupla face: o **produto cultural** propriamente dito, dentro do qual se encontra investido o valor simbólico para fidelizar o público, e a **audiência** a ser negociada no mercado publicitário. Com semelhante mercadoria, as indústrias vão, aos poucos, colonizando o “mundo da vida”, colocando-se como alternativa aos mecanismos de interação simbólica que são inerentes a este último (BOLAÑO, 2000). Progressivamente, é estabelecido um padrão dos produtos e de sua fabricação, tornando, ao mesmo tempo, o consumidor familiarizado com todo esse processo, de maneira que entre ele e a(s) indústria(s) se formem laços de identidade: as dificuldades para rompê-los provocam tanto o esmorecimento como o fracasso de padrões com propostas alternativas.

Nesta operação, origina-se uma relação de proporcionalidade com espetacular efeito financeiro: quanto maior a fidelização do público – em termos quantitativos e qualitativos –, maior valor de mercado terá a audiência, seja esta absoluta ou segmentada (BOLAÑO, 2000). Por causa disso os institutos de pesquisa de audiência são tão solicitados pela indústria de informação e entretenimento rádio-televisiva. Somando-se isto às barreiras institucionais representadas pelas políticas públicas sempre desequilibradas em favor de algumas empresas, estas corporações acabam por se favorecer, também, de uma tradição histórica junto ao seu público-alvo.

Dito por outras palavras, constitui-se neste processo um padrão intrínseco de alto valor simbólico – um **padrão Globo de qualidade**, por exemplo – e as empresas que o dominam se regozijam no conforto que a **fortuna** lhes proporcionara, na medida em que conquistaram o mercado em sua alvorada, obrigando os atuais concorrentes a se aventurarem em empreendimentos dispendiosos que raras vezes comovem o mercado publicitário, a fonte da quase totalidade de arrecadação financeira das indústrias culturais televisivas.

Como nem todo investimento econômico resulta na fidelização pretendida, o **caráter aleatório** de realização dos produtos culturais limita num curto espectro esses **padrões tecno-estéticos**, levando os realizadores a economizar ideias ousadas e experimentais, confirmando ainda a liderança do padrão de maior aceitabilidade entre o público (BOLAÑO, 2000). Assim o mercado tende a promover apenas as empresas que já se encontram liderando-o, o que não significa dizer que estas empresas não precisem continuar sempre reinvestindo em seu padrão: se não o fizerem, serão as únicas responsáveis pela sua própria ruína. Entretanto, o retorno lhes será garantido pela audiência fiel e pela consequente preferência dos anunciantes, principais financiadores dessa indústria.

Como pode ser visto, pelo menos no âmbito da indústria audiovisual radiodifusora, da qual se ocupa Brittos e Bolaño, a natureza própria de um mercado entregue à própria sorte, cujas interseções com o Governo se resumem historicamente na troca de favores mútuos entre este e a elite do setor, acaba por resultar na oligopolização, na hegemonia quanto à audiência e na concentração da maior fatia do bolo publicitário (PIERANTI, 2007). Sem organismos públicos para corrigir as distorções dessa concorrência desleal desde a sua gênese, impera nesse mercado, inevitavelmente, a força de quem mantém o seu domínio desde o começo.

O mais grave é que semelhante situação acaba impondo barreiras aos novos competido-

res – ou para os concorrentes historicamente descentrados –, os quais, visando conquistar audiência e, conseqüentemente, o lucro financeiro advindo da publicidade – no caso dos radiodifusores –, são obrigados a imitar os modelos de sucesso, o que nem sempre garante o êxito, tendo em vista o caráter aleatório, de retorno pecuniário incerto, do mercado de bens culturais.

Outras soluções poderão ser tentadas para fugir desse fatalismo, como será visto no caso da ABRA junto à I Confecom, muito embora sejam buscadas por meios alternativos que passam longe do enfrentamento ao mesmo nível dos padrões tecno-estéticos cimeiros e que garantem apenas uma sobrevivência financeira, sem que tragam qualquer ameaça para a desestabilização daqueles.

Sob a lógica do capital, portanto, poucas serão as experimentações ao nível do produto cultural televisiva. Não é o caso de afirmar que elas não aconteçam; mas sua gênese é dificultada pelas demandas do mercado. O desenvolvimento deste raciocínio desemboca na percepção de que os oligopólios em comunicação – pelo menos em termos de padrões tecno-estéticos – são inevitáveis numa situação de livre concorrência capitalista, como bem defendem os proprietários dessa indústria.

A mão invisível do mercado, portanto, se atua – ou se algum dia atuou – no sentido de regular as trocas de mercadorias, por vezes se torna até uma ameaça às indústrias culturais (no plural), na medida em que parece não funcionar o princípio da livre concorrência entre as empresas do setor, favorecendo a gênese de monopólios e oligopólios que se instalam no mercado e que dificilmente encontram concorrentes à altura que estejam dispostos e/ou financeiramente capacitados a desafiar o capital simbólico daqueles.

A barreira originada pelo padrão tecno-estético pode explicar, em parte, as posições da Associação Brasileira de Radiodifusão – que congrega Bandeirantes e RedeTV! – na I Confecom, tendo em vista que aquelas empresas produzem conteúdo; mas não explica o comportamento da Telebrasil. Quanto a este último caso, é possível entendê-lo somente a partir de uma análise das **barreiras político-institucionais**: quando a ação dos grupos de mídia transcende as redações e os estúdios e se insere diretamente na política.

Não se quer afirmar, entretanto, que aquelas emissoras de TV não pretendam remover tais barreiras, como se fossem exclusivamente contrárias às do primeiro tipo. O que se quer fazer entender é que as empresas de telecomunicações, por não produzirem conteúdo – e visando exatamente derrubar as proibições neste sentido –, têm como objetivo, antes de tudo, a transposição das barreiras do segundo tipo.

Para entendê-las, deve-se começar por saber que ao final dos processos de regulamentação de qualquer atividade econômica por parte do Estado, poderá algum agente sair privilegiado. Corre-se este risco em todos os setores da economia. Quando isto acontece, diz-se que foi gerada uma barreira político-institucional, responsável por dificultar a entrada de novos competidores na disputa pelo mercado (BRITTOS, 2003).

Brittos reconheceu que as dinâmicas de definição e redefinição do setor da comunicação deveriam, em tese, permitir a participação de todo o conjunto social, tendo em vista a

centralidade da atividade na vida moderna, mas a impermeabilidade impede este maior envolvimento. Mesmo que nos últimos anos tenham havido esforços para alterar este quadro de exclusão, permanece vigorosa a tradicional colaboração estatal com os interesses particulares do setor (BRITTOS, 2003). O erguimento deste tipo de barreira pode se dar, de um modo geral, por duas vias: em primeiro lugar, quando houver vitória legal de uma das partes concorrentes, tendo sido tratadas todas com isonomia nas instâncias governamentais; em segundo, na ocasião em que relações privilegiadas entre agentes públicos e privados, quando não se confundirem na mesma figura, resultarem numa regulamentação cujos benefícios são exclusivos para um grupo seleto (BRITTOS, 2003).

No caso da radiodifusão, por exemplo, os interesses da ABERT e de seus afiliados são intocáveis desde a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, até a manutenção deste nos dias atuais, mesmo estando ele obsoleto, numa clara demonstração da maneira como aquela associação catalisa o expediente político em seu favor. Não há dúvidas de que este caso se encaixa perfeitamente na segunda descrição acima, onde os interesses particulares são privilegiados desde o início.

De volta ao contexto da I Confecom, dentre as entidades representantes das maiores empresas de comunicação do país, onde estão incluídas a ABERT e a ANJ, apenas a Associação Brasileira de Radiodifusão (ABRA), liderada pela Rede Bandeirantes de Rádio e Televisão, e a Telebrasil, representando as maiores empresas de telecomunicação atuantes no Brasil (Oi, Telefônica e Embratel), participaram desde início até o fim dos debates do fórum. Muito embora ameaçassem vez por outra desistir de participar, quando as palavras de ordem dos membros da sociedade civil organizada as tratavam com hostilidade, tinham muito mais a ganhar caso permanecessem, dada a posição descentrada de seus representados no universo das maiores corporações brasileiras do setor. Interessa àqueles uma nova regulação que lhes favoreça e que corrija as distorções dos oligopólios, de modo a permitir-lhes competir com as corporações atualmente bem estabelecidas.

A presença dessas entidades também acabou por dar legitimidade ao processo na medida em que outras seis grandes entidades, dentro das quais se congregam os maiores veículos de comunicação brasileiros optaram por se ausentar do processo, alegando haver politização do debate entre os organizadores da conferência, dentre outras justificativas que perpassam as supostas ameaças ao exercício da liberdade de expressão, segundo se queixam.

Quanto às que permaneceram, seus objetivos são perceptíveis em todas as etapas da conferência. Como não poderia deixar de ser, a participação dessas poucas entidades justifica-se pelas motivações mercadológicas das empresas que lhes são afiliadas, longe de qualquer comunhão com as demandas da sociedade civil organizada em se estabelecer um setor mais democrático, e sempre em oposição às corporações cimeiras.

Para a TV Bandeirantes, além da genérica e retórica defesa de uma liberdade de expressão, interessava a aprovação da proposta de multiplexação do canal digital, parecendo não se opor, em quase todos os debates, às propostas advindas da sociedade civil organizada para combater os oligopólios, contanto que lhe fosse permitido utilizar sua frequência

para transmitir até quatro programações simultâneas, angariando mais clientes do mercado publicitário (DANTAS, 2010). Eis uma das estratégias alternativas para se neutralizar os efeitos dos padrões tecno-estéticos cimeiros, conforme adiantado logo acima.

Das três propostas sobre a temática levadas à plenária final, a mais genérica foi aprovada; exatamente aquela que não se posiciona claramente sobre a exploração múltipla de um mesmo canal digital pelas emissoras privadas. Apesar dessa omissão – ou mesmo em sua decorrência –, é inegável que ela favorece os interesses da ABRA e da TV Bandeirantes, em especial. Em seu registro escrito no caderno da conferência, a PL 720, do GT 1, Eixo temático **Produção de conteúdo** e tema **Garantia de distribuição**, a tese aprovada tem por objetivo

Estimular a produção de conteúdo nacional nas diversas mídias e suportes, garantindo e estimulando a **multiprogramação** nos sistemas digitais de comunicação, inclusive com apoio a produtores independentes e regionais. (MINICOM, 2010, p. 190).

Com a multiprogramação/multiplexação pretendida, a emissora de televisão que explora o canal digital poderia segmentá-lo de maneira a atrair públicos distintos numa mesma faixa de horário, rendendo mais verba publicitária. Semelhante estratégia não seria viável para a TV Globo, por exemplo, tendo em vista a dispendiosa manutenção do padrão que a mantém líder no mercado televisual: multiplicá-lo significaria reduzir as margens de lucro. Além disso, os anúncios publicitários já lhe dão preferência tradicionalmente, não sendo interessante o recurso a outras estratégias neste sentido.

Nem mesmo parecia a TV Bandeirantes temer o polêmico “controle social da mídia”, ao passo que permitira a aprovação, sem impor grandes obstáculos, de várias propostas que apontavam tanto para a reativação do Conselho de Comunicação Social como para a criação de conselhos estaduais e municipais, vistos pelas outras empresas – ausentes na conferência – como uma ameaça ao que entendem por liberdade de expressão.

No momento em que se realizou a conferência, interessava àquela emissora paulista firmar uma “aliança estranha” (CORDEIRO, 2009) com a sociedade civil não empresarial, colocando-se contra as corporações que lideram o mercado televisual, numa tentativa de tirar proveito da situação em que se encontrava como uma das únicas representantes de seu segmento, uma vez que lidera a ABRA junto com a Rede TV!. Nessa estratégia, a oposição ao controle social tenderia a ser desconsiderada.

Quanto às empresas de telecomunicações, representadas pela Telebrasil, sua presença na Confecom fazia parte de uma estratégia cujo êxito esbarra nos oligopólios estabelecidos e nas suas barreiras político-institucionais. Impedidas de investir no mercado de televisão por assinatura, aquelas corporações transnacionais pleiteavam, em primeiro lugar, remover essas amarras legais com uma tese que foi aprovada no GT 10, cuja apreciação pela plenária final foi prejudicada pelo tempo. Não fosse o esgotamento do prazo para a conferência, teria sido apreciada a proposta que aponta para a

[...] elaboração de um novo marco regulatório para a televisão por as-

5 - A descrição da referida tese está contida em uma apresentação da Telebrasil à Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2010/ano-2010/ap-10.6.10-1a-confecom/telebrasil-cesar-romulo-4>>. Último acesso em 18 jul. 2014.

6 - Também estava entre as propostas da Telebrasil aprovadas na conferência "O estabelecimento de política pública visando à universalização, à melhoria da qualidade e ao aumento da transparência de serviços do Estado para o cidadão [...]" (PL 314).

7- Disponível em: <<http://www.teletime.com.br/arqs/Outro/12481.pdf>>. Último acesso em: 18 jul. 2014.

8 - Ibid.

sinatura, que contemple a eliminação das restrições contidas na Lei do Cabo e na Lei Geral de Telecomunicações que impedem a livre prestação do serviço de TV a cabo por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações, assegurando tanto a entrada de novos prestadores de serviço no mercado de televisão por assinatura quanto a **ampliação dos canais de distribuição para os conteúdos nacionais**, possibilitando em consequência o **crescimento e aquecimento do mercado brasileiro de produção de conteúdo audiovisual**.⁵

Pelo menos nesta primeira remoção pretendida de impedimentos, as operadoras têm como adversários os mesmos agentes que imperam no mercado de televisão aberta. Esta última assertiva se comprova quando se considera que as operações das Organizações Globo alcançam agora a TV por assinatura e outros mercados que também se tornaram objetos de oligopólio nas mãos da "Vênus platinada".

Dentre outros objetivos pragmáticos da Telebrasil também relevantes⁶ e que obtiveram sucesso na I Confecom, figuram ainda a garantia de uma política pública para a universalização do acesso à banda larga entre a população rural (PL 672), aprovada por maioria de 80% no GT 6; a eliminação das restrições legais que impedem a livre prestação do serviço de TV a cabo pelas teles (PL 69), aprovada por maioria de 80% no GT 6; o aperfeiçoamento dos marcos legislativo e regulatório das comunicações, adaptando-os às novas necessidades da sociedade e do Estado brasileiro (PL 419), aprovada por maioria de 80% no GT 11; e a retomada das discussões sobre um novo marco legal para as agências reguladoras, considerando-se os riscos para a sua autonomia (PL 242), aprovada por maioria de 80% no GT 13. Como se pode perceber, são importantes medidas que favorecem as operadoras.

Apesar dessas aprovações em favor das empresas representadas pela Telebrasil, uma das principais propostas da entidade foi rejeitada na plenária final do evento. Trata-se de uma tese cujo conteúdo encontra-se descrito na **Carta do Guarujá**⁷, documento que sintetiza um "Plano Nacional de Banda Larga" com adesão do setor privado. Nos moldes de uma política pública de inclusão social, o plano, segundo a carta, incentivaria o investimento, as soluções e as aplicações das novas tecnologias em favor da sociedade.

Para que fosse concretizado, a Telebrasil elencou alguns artifícios que deveriam contemplar as políticas associadas ao plano:

- a **desoneração tributária** dos serviços e investimentos;
- a redefinição de limites de competência normativa estadual e municipal para disposições de restrições de natureza urbanística e ambiental para a implantação de infraestrutura de telecomunicações;
- a adequação de regras e custos de direitos de passagem e de uso do solo e áreas de domínio;
- a alocação de faixas de radiofrequências para a construção das redes de acesso em banda larga, e sua disponibilização a custos adequados;
- a oferta de outorgas de prestação de serviço e a eliminação de restrições de acesso a estas, em virtude da detenção de outras outorgas ou da origem do capital da empresa⁸

A derrubada desta proposta se deu como uma represália do segmento representante da sociedade civil não empresarial pela derrota da tese que previa o fortalecimento da Telebrás, usando os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) para revitalizá-la, o que possibilitaria à estatal uma atuação como prestadora de serviços na área e ainda o gerenciamento das redes públicas ociosas. Neste caso, a “aliança estranha” se mostrou desarmônica, muito embora não tenha anulado o sucesso da participação da Telebrasil na I Confecom.

Considerações finais

É perceptível que a participação empresarial na conferência não teve como motivação discutir os caminhos para positivar o direito à comunicação ou torná-la mais democrática. Nem poderia sê-lo, levando-se em consideração que, mesmo para as empresas não hegemônicas – mas que não deixam de fazer parte da elite dos meios –, esse direito poderá levantar barreiras que lhes tragam dificuldades nunca antes experimentadas no mercado brasileiro de comunicação.

Esta tarefa coube apenas aos representantes da sociedade civil não empresarial e, em menor parte, do poder público. Se houve aprovação de teses progressistas, não se deve imputar os méritos à representação empresarial, nem elogiá-la por seu suposto altruísmo. Sua permanência no fórum foi motivada, na verdade, pelo pragmatismo mercadológico, o mesmo motor que impulsiona as ações das empresas beneficiada com as barreiras à entrada.

Aquelas teses, de fato, serviram como moeda de troca para se conseguir o apoio dos outros segmentos na aprovação de propostas do interesse das empresas participantes, mas que se contrapunha às entidades que optaram por se abster e não participar do evento. ABRA e Telebrasil, em suma, tentavam tirar proveito da situação em que protagonizavam como as únicas entidades de representação das grandes empresas do setor.

Bibliografia

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Pólis, 2000.

BRITTOS Valério Cruz. **Oligopólios midiáticos**: a televisão contemporânea e as barreiras à entrada. Cadernos IHU Idéias, São Leopoldo, n. 9, 2003.

_____. Televisão e barreiras: as dimensões estética e regulamentar. In: JAMBEIRO, Othon; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério (Orgs.). **Comunicação, informação e cultura**: dinâmicas globais e estruturas de poder. Salvador: Edufba, 2004. p. 15-42.

_____.; NAZÁRIO, Paola Madeira; SIMÕES, Denis Gerson. Conselho de Comunicação

Social: possibilidades e limites. **Unirevista**, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 3, 2006. Disponível em: <http://www.unirevista.unisinios.br/pdf/UNIrev_Brittos.PDF>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____.; ROCHA, Bruno Lima; NAZÁRIO, Paola Madeira. Tomando posição: uma análise da I Conferência Nacional de Comunicação. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde (RECIIS)**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/409/657>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo, Xamã, 1996

CORDEIRO, Nivaldo. Confecom, uma aliança estranha. Disponível em: <<http://www.midiasemmascara.org/confecom/10604-confecom-uma-alianca-estranha.html>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

DANTAS, Marcos. Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar. Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - Compós., 18., 2009, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais do XVIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Disponível em: <http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_marcos_dantas.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2014.

DIAS, Marcia Tosta. Rede Globo e indústria fonográfica: um negócio de sucesso. In: BRIT-TOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César (orgs). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 307-324.

DUARTE, Luiz Guilherme. Pecado capital: a novela dos marinho com a TV paga. In: BRIT-TOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César (orgs). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 323-340.

LIMA, Venício Artur de. A censura disfarçada. **Carta Maior**. 9 out. 2012a. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-censura-disfarcada/26819>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

_____. Conselho de Comunicação Social: Movimentos sociais excluídos, parlamentares ignorados. **Carta Maior**, 24 jul. 2012b. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Conselho-de-Comunicacao-Social-Movimentos-sociais-excluidos-parlamentares-ignorados/26876>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

_____. Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

_____. Por que o CCS não será reinstalado. **Observatório da imprensa**, edição 524, 10 set. 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/por_que_o_ccs_nao_sera_reinstalado>. Acesso em: 23 jan. 2014.

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

LOBATO, Elvira; MACHADO, Uirá. Conselhos estaduais para monitorar a mídia. **Observatório da imprensa**, edição 613, 26 out. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/conselhos_estaduais_para_monitorar_a_midia>. Acesso em: 23 jan. 2014.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Confecom**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

_____. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007b.

RAMOS, Murilo César. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César (orgs). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 57-76.

SIMIS, Anita. A Globo entra no cinema. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César (orgs). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 341-355.