

A AGENDA DA REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA CONSTITUINTE AOS IMPASSES CONTEMPORÂNEOS

Jefferson O. Goulart ¹

Resumen

O *paper* analisa o marco regulatório da Comunicação Social no Brasil na Constituição Federal e os nexos entre processo constituinte e democratização, interpretando atores relevantes (governo, partidos, sociedade civil) e como figuraram os temas da comunicação na agenda político-institucional. Os obstáculos à regulamentação de muitos dos enunciados constitucionais permanecem (direito à comunicação; vedação de monopólios/oligopólios; regionalização da produção cultural; caráter nacionalista no controle da radiodifusão; compatibilidade entre os segmentos estatal, público e comercial; Conselho de Comunicação Social), o que recoloca em debate o próprio princípio da regulação do direito à comunicação mediante análise dos correspondentes processos decisórios. Essa conflituosa agenda-setting envolve múltiplos interesses, desde aspirações estritamente comerciais das empresas que operam nesse mercado, passando pela crescente ação de instituições religiosas que também desejam se expandir mediante práticas de proselitismo até chegar aos interesses dos *policy makers* que também detêm o controle sobre uma fatia desses negócios.

Palabras clave

Comunicação Social; Processo Constituinte; Marco Regulatório da Comunicação.

Abstract

The paper analyzes the regulatory framework for the Media in Brazil in the Federal Constitution and the nexus between democratization and constitutional process, interpreting relevant actors (government, political parties, civil society) and figured as the themes of communication and institutional political agenda. The obstacles to the regulation of many of the statements remain constitutional (right of communication; seal monopolies / oligopolies; regionalization of cultural production; nationalist character in control of broadcasting; compatibility between segments state, public and commercial; Social Communication Council), that replaces debate on the very principle of the right to communication regulation by analyzing the corresponding decision-making processes. This conflictual agenda-setting involves multiple interests, from strictly commercial aspirations of companies operating in this market, going by the increasing share of religious institutions who also want to expand upon practices of proselytizing until the interests of policy makers who also have control over a slice of that business.

Keywords

Media; Constituent Process; Regulatory Communications.

Introdução: referências analíticas

Este trabalho é um primeiro exercício analítico de uma investigação mais ampla, razão pela qual assume um caráter provisório baseado em revisão da bibliografia atinente (Política/Sociologia Política e Comunicação/Economia Política da Comunicação, basicamente) e em pesquisa empírica de documentação alusiva ao processo constituinte brasileiro.

O texto está disposto de forma sequencial: nesta seção, procede-se a uma demarcação referencial do objeto que indica as abordagens teóricas e metodológicas adotadas; em seguida, é revisitado o processo constituinte e são destacados alguns dos aspectos decisórios mais relevantes que culminaram com a aprovação de um inédito Capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal; na parte final são apresentadas algumas hipóteses explicativas daquele processo e da permanência desse tema na agenda político-institucional do país.

A Carta de 1988 foi amplamente acolhida como a mais democrática das constituições brasileiras, interpretação consensual que lhe valeu a denominação de “Constituição Cidadã” pela extensa e inédita consagração de direitos individuais e coletivos. Não deixa de ser notável, contudo, que sua composição político-ideológica fosse majoritariamente conservadora. O primeiro paradoxo a merecer explicação é justamente o estabelecimento de enunciados progressistas sob uma correlação de forças desfavorável às posições à esquerda.

Na estratificação ideológica dos seis maiores partidos com assento na Constituinte, equivalente a 96,24% do total de deputados, observa-se que “a autopercepção dos deputados coincide com a percepção que tanto o vulgo quanto o especialista têm dos partidos” (Coelho, 1999, p.118): as posições mais à direita eram nitidamente associadas a parlamentares do PDS, PFL, PTB e segmentos do PMDB. Em sentido oposto, PT, PDT e uma fração do PMDB congregavam identidade à esquerda. Ao centro, portanto, o PMDB e sua histórica herança frentista.

Essa clivagem ideologizada que opunha conservadores a progressistas assumiu proporções mais radicalizadas conforme os temas da agenda constitucional e, embora

possa não ser suficiente para explicar todas as disputas, sintetiza em grande medida a polarização em questões chaves, tais como a ordem econômica, a propriedade fundiária, as concessões de serviços públicos, as distinções entre capital nacional e estrangeiro etc.

Sinteticamente, “o resultado acabou por parecer mais afeiçoado ao modelo desejado pelas forças progressistas minoritárias do que ao modelo pretendido pelo conservadorismo majoritário que a partejou” (Pilatti, 2008, p.311). No plano estritamente partidário, parte considerável da explicação para esse resultado é amplamente conhecida e está associada à composição heterogênea e ao comportamento igualmente irregular assumido pelo PMDB, como se verá adiante.

A segunda questão a analisar diz respeito às condições políticas mais gerais em que se deram o processo constituinte, ou seja, o contexto da transição. Diferente de outros países latino-americanos que passaram por trajetórias relativamente similares – de regimes autoritários sob tutela militar para diferentes modelos democráticos –, no Brasil há aspectos particulares a considerar, dentre eles o fato de que o processo constitucional ocorreu antes das eleições presidenciais diretas para restabelecer a democracia e, não menos importante, o fenômeno da crise do modelo desenvolvimentista que também produziu uma profunda desagregação na antiga aliança hegemônica que governou o país durante décadas. Obviamente, tais fatores incidiram sobre o processo e os resultados constitucionais, assim como, reciprocamente, esses elementos redefiniram os rumos da própria transição (Sallum Jr., 1996).

Nesse contexto sociopolítico que transcende o terreno das explicações institucionais, trataremos do tema da Comunicação Social no processo constitucional e de seus impasses posteriores, uma vez que os enunciados genéricos pactuados naquele momento não só não foram suficientes para estabelecer um marco regulatório preciso e duradouro como este princípio ainda é objeto de contestação.

Grosso modo, o debate constitucional sobre a Comunicação Social foi polarizado por duas posições antagônicas. A primeira posição postulava a caracterização do objeto como “bem público” não só passível de regulação pelo Estado como tema inscrito no rol mais geral dos direitos de cidadania. Já a segunda atitude resumia a comunicação a uma

“mercadoria” como quaisquer outras, cujo arranjo seria definido basicamente pelas relações de mercado.

Diante da radicalidade com que essas posições se enfrentaram (e continuam a se enfrentar) e de seu caráter antitético, o resultado final, embora registre algumas inovações importantes, se notabiliza por enunciados bastante genéricos e que não são autoaplicáveis. Ademais, boa parte dos dispositivos constitucionais não foi regulamentada. Nessas circunstâncias, o tema da regulação da Comunicação permanece na agenda político-institucional do país, não sem controvérsias fecundas.

Fato é que a Constituição não foi capaz de produzir um marco duradouro e sustentável em razão dos impasses produzidos pela aguda polarização político-ideológica. Grosso modo, “pela primeira vez uma constituição teria, como pretendiam os progressistas, um capítulo sobre comunicação que, embora estabelecesse o controle do Congresso sobre as concessões de radio e TV, tinha seu conteúdo mais próximo das preferencias dos conservadores” (Pilatti, 2008, p. 274).

Nesses termos, o enquadramento da investigação encontra amparo em duas abordagens complementares. Primeiro, trata-se de tema afeto ao campo das políticas públicas, pois este domínio transcende a abstração do Estado. Ou seja, postula traduzir plataformas eleitorais e responder às demandas da sociedade, e representam, em alguma medida, um retorno a um dado problema que requer resolução, ou seja, constituem códigos normativos tomados por alguma autoridade governamental com o propósito de regrar (alterar forma e/ou conteúdo, aperfeiçoar ou até mesmo manter) determinadas relações institucionais. Além disso, exigem diferentes graus de regulamentação.

Em sentido amplo, abstraídas as divergências teórico-metodológicas, “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz”, ademais “envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais”, envolvendo processos de implantação, execução e avaliação. Assim, tais “estudos focalizam processos, atores e construção de regras” (Souza, 2007, p.80), de sorte que, para além de qualquer devaneio sobre o Estado, podemos efetivamente conhecer como e porque agem os governos e os atores investidos de autoridade decisória.

Em síntese, independente da abordagem analítica e das diversas dimensões que envolvem sua formulação e implantação, políticas públicas produzem resultados que requerem mensuração empírica. Este também é o caso da Comunicação Social, quer seja o marco regulatório enunciado pela Constituição, quer seja o debate subsequente de sua regulamentação infraconstitucional.

Processos decisórios, além das normas institucionais, se relacionam com outras variáveis cruciais como a condução propriamente política dos procedimentos e mesmo a capacidade organizativa e decisória dos atores (Capella, 2007). Quanto ao marco regulatório da Comunicação Social, a correspondente *agenda-setting* é multifacetada, isto é, tanto se revela importante para segmentos do sistema político (constituintes, partidos políticos, governo federal) quanto para as demandas encaminhadas por diferentes segmentos organizados da sociedade civil (concessionários, profissionais da área etc.). O processo transcorre dessa maneira porque identifica interlocutores políticos e/ou governamentais suscetíveis ao tema, uma vez que o cenário de democratização institucional do país também incorporou a agenda da Comunicação.

Embora existissem decisões governamentais dispostas a acolher tal agenda, o que obviamente implica chancela de autoridades de diversos níveis no sentido de forjar o correspondente marco regulatório ou alocar recursos de toda ordem, os resultados estão sujeitos à ação de vários atores, tanto institucionais (partidos políticos, agentes políticos, tecnocracia, Legislativo) quanto sociais. Neste campo, operaram destacadamente organizações como a Associação das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que representa controladores da radiodifusão, e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), identificada tanto com interesses corporativos de uma categoria profissional quanto de outros movimentos associados à democratização da comunicação.

A segunda abordagem compreende o processo constitucional (e mesmo sua produção legal, a Constituição) como expressão precípua da dinâmica política, diferente, portanto, do enfoque ainda influente em correntes teóricas do constitucionalismo que a reduzem a mera técnica jurídica. Vale dizer: “o direito constitucional não é meramente técnico, mas é político... A constituição não poder ser compreendida de forma isolada da realidade, pois é direito político, isto é, está situada no processo político...” (Bercovici,

2008, p.15). A dinâmica constituinte, portanto, não pode ser reduzida à dimensão jurídica, pois é pautada por ritmos e interesses de natureza política.

Em outros termos, “por trás destes textos [jurídicos] estão os atores políticos e as forças mais importantes de uma dada sociedade”, de sorte que “do ponto de vista da teoria democrática, o tipo de processo que estabelece as regras do jogo da democracia política não pode ser tido como irrelevante” (Arato, 1997, p.7). Sinteticamente, embora possa parecer uma exigência pleonástica, é lícito supor que, para que o sistema político que venha a ganhar forma seja efetivamente democratizante, é indispensável que o processo constitucional que lhe dá origem seja igualmente caracterizado por procedimentos democráticos.

Se, com efeito, há ampliação de direitos, estes são antes de tudo direitos datados por sua própria historicidade, ou seja, “a teoria da constituição deve se preocupar com a explicação realista do papel que a constituição joga ou deveria jogar na dinâmica política, contrapondo-se ao positivismo tradicional do direito público” (Bercovici, 2008, p.15). Dessa perspectiva, o universo constitucional é predominantemente político à medida que exprime relações de poder. Dito de outra forma, assim como “só o direito pode limitar o poder”, não é menos verdadeiro que “só o poder pode criar o direito” (Bobbio, 1986, p.13).

No caso empírico da experiência brasileira, ainda que a polarização ideológica entre progressistas e conservadores tenha grande valor explicativo no cômputo geral e especialmente para as acirradas e ideologizadas disputas da ordem econômica (Pilatti, 2008), tal síntese analítica não dá conta das múltiplas dimensões e conflitos desse processo político complexo. Outros atores e engrenagens institucionais não poderiam faltar nesse mosaico, afinal, não fosse assim, não seria possível explicar o retrocesso em relação à reforma agrária, a ativa presença de atores extra-institucionais nesse processo decisório e tantos outros resultados surpreendentes – incluindo a originalidade de um Capítulo dedicado à Comunicação Social.

É imperativo alargar o escopo analítico. Não há como contestar que instituições importam, mas é indispensável compreender por *quem* e em *quais circunstâncias* foram engendradas. Além dos resultados que possam produzir, importa conhecer *como*

surgiram essas mesmas instituições. Naturalmente, regras do jogo são determinantes, assim como os atores (e seus cálculos) que produzem essas mesmas instituições, mas o contexto histórico-político ou a ação política e social não são variáveis desprezíveis.

Nesses termos, a Constituição de 1988 não será compreendida em sua totalidade se não for inserida no contexto da transição brasileira, ou seja, ela se inscreve em um processo de influências recíprocas em que a democratização da sociedade e a mudança de regime político transcorrem de modo a reclamarem, a influírem e a serem influenciados pelo processo constitucional.

Sob esse quadro analítico geral, a tarefa de buscar as particularidades do marco regulatório da Comunicação Social na Constituição Cidadã é potencialmente mais produtiva porque permite analisar os elementos de continuidade e de mudança para inscrevê-los no *continuum* de esperanças e frustrações geradas pelo mais intrigante processo constituinte da história política brasileira.

A Constituinte e o Capítulo da Comunicação Social

A Constituinte foi instalada em meio a acirradas disputas em torno de sua própria soberania e com folgada maioria dos partidos da Aliança Democrática: a soma da representação parlamentar teve como ponto de partida uma fatia de nada menos que 78% das cadeiras da Constituinte dominadas pelo PMDB e PFL.

Além disso, os constituintes fizeram uma escolha procedimental rigorosamente *sui generis* no Regimento Interno: contrariando toda tradição constitucional brasileira de tomar um anteprojeto de constituição como referência, optaram por um formato descentralizado em que, preliminarmente, seriam ouvidas as vozes da sociedade civil através de sessões, consultas e audiências públicas (Brandão, 2011). Dessa forma, paralelamente foram constituídas oito grandes Comissões Temáticas, cada qual subdivida em outras três subcomissões. Ademais, instituiu-se o instrumento da emenda de iniciativa popular facultando a múltiplos movimentos e entidades civis a prerrogativa de apresentar propostas constitucionais, ensejando assim a *saga das emendas populares* (Michiles *et al.*, 1989).

A hipótese aqui adotada é que todas essas escolhas não se resumem a uma opção meramente procedimental. Recusar qualquer anteprojeto como referência – incluindo a contribuição produzida pela “Comissão de Estudos Constitucionais” nomeada pelo presidente José Sarney (apelidada jocosamente de “Comissão de Notáveis”)² –, abrir a elaboração constitucional à contribuição societária, escrever o texto a partir das partes (subcomissões, comissões e depois a comissão de sistematização) para enfim submetê-lo ao plenário, tudo enfim está articulado a um ambiente político marcado pela ausência de um projeto hegemônico.

Pelo acordo protagonizado pelos líderes dos dois grandes partidos integrantes da Aliança Democrática, Mario Covas (PMDB) e José Lourenço (PFL), caberia ao PMDB basicamente ocupar as relatorias das Comissões Temáticas, com as respectivas presidências controladas pelo PFL. Por esse acordo, o PMDB controlou as relatorias de todas as oito Comissões Temáticas e de quinze (das 24) subcomissões, ao passo que o PFL abocanhou a presidência de sete Comissões e a relatoria de 5 subcomissões. Face à indiscutível primazia dos grandes partidos, “o poder de agenda dos partidos de esquerda era praticamente irrelevante. O caminho que lhes restava era o de estabelecer aliança com a ala progressista do PMDB, de modo a apoiar as decisões e propostas dos presidentes e relatores progressistas” (Pilatti, 2008, p.66). Em outros termos, a inflexão à esquerda dependia basicamente da conduta dos presidentes e relatores do PMDB e mesmo da conduta de suas principais lideranças, notadamente do líder Mario Covas e do presidente Ulysses Guimarães. Inversamente, quando este partido pendeu para posições mais moderadas ou conservadoras, os resultados reproduziram tais inflexões, de sorte que as escolhas peemedebistas foram efetivamente decisivas para os resultados finais.

Assim também se fez na Comissão de “Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia” e na subcomissão de “Ciência e Tecnologia e Comunicação”, respectivamente sob a relatoria dos peemedebistas Artur da Távola (RJ) e Cristina Tavares (PE), e presidência dos pefelistas Marcondes Gadelha (PB) e Arolde de Oliveira (RJ).

No plano partidário, não obstante o PFL tivesse mais unidade política e solidez ideológica, o PMDB sabidamente sempre foi bastante heterogêneo (“partido-ônibus”, na acepção da literatura). Isto não significa que o processo de tomada de decisões durante a Constituinte tenha passado ao largo dos partidos políticos, pelo contrário, estes efetivamente organizaram suas respectivas bases e foram determinantes nas escolhas feitas (Coelho, 1999). Uma análise completa do processo decisório, contudo, não pode ignorar a ação de outros atores (como o governo, diferentes grupos de interesse da sociedade civil, tecnocracia), os quais também desempenharam grande influência nos arranjos definidos.

No plano mais geral, o cenário era de crise e incerteza pelo menos desde o último governo do regime autoritário, com João Figueiredo. A aliança hegemônica que governara o país desde os primórdios do desenvolvimentismo (burguesia industrial, setores médios, tecnocracia governamental e Forças Armadas, principalmente) ruía com os efeitos deletérios das crises do petróleo, da moratória mexicana, do colapso fiscal, da indisponibilidade de fluxos de investimentos dos centros hegemônicos do sistema capitalista internacional. Mais ainda: se via ameaçada pela emergência de novos atores sociopolíticos, notadamente o novo sindicalismo e os movimentos e organizações da sociedade civil. Nesses termos, a transição que se processa não se limita à mudança de regime político – de uma ditadura para uma democracia –, mas também indica o colapso do próprio modelo autárquico do nacional-desenvolvimentismo que se forjara (Sallum Jr, 1996).

Nessas condições, a transição abre lugar para uma autêntica crise de hegemonia, ou seja, não só o antigo pacto de dominação se desfazia como não se forjara uma nova direção para a nação. Pois é assim que a transição se arrasta, com notável dose de experimentação e sem a prevalência de uma concepção de mundo. Naturalmente, essa crise de hegemonia se refletiu sobre a Constituinte, uma vez que não só não existia uma maioria ideologicamente coesa como se expandia uma dinâmica caracterizada pela primazia das partes em detrimento do todo ou da *vontade geral*.

Para radicalizar o argumento metaforicamente, a dinâmica constituinte pode ser vista com um momento de cenário *hobbesiano* pré-celebração do contrato! Em síntese, coexistiam, rivalizavam e se digladiavam múltiplas posições em diferentes direções.

O núcleo mais suscetível a essas disputas pode ser identificado no PMDB, principal polo institucional de oposição ao regime autoritário que, agora, se situava como o mais importante alicerce de sustentação do governo da Aliança Democrática. Mas “o PMDB como um todo viveu a dúvida de ser ou não ser efetivamente ‘Governo’”, dividido, de um lado, por suas posições históricas e uma *ética da convicção* e, de outro, pelas imposições de um novo cenário em que assumiu responsabilidades governativas e se viu impelido a praticar uma *ética da responsabilidade*. Assim “sua folgada maioria na Constituinte foi abalada pelo conflito em que a sempre problemática unidade interna de sua bancada ruiu no ritmo de golpes desfechados sobre sua vulnerável natureza de frente” (Pilatti, 2008, p.3).

Nessas condições, o embate entre progressistas e conservadores incidiu mais agudamente sobre o próprio PMDB, resultando em soluções em que o caráter frentista do partido se traduziu em enunciados centristas. Tais conflitos internos foram objeto de permanente tensão e, quando não foi possível mais contorná-los, chegou-se inclusive à cisão, com algumas defecções e a criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cuja maior parte dos quadros foi recrutada justamente no PMDB.

Nesse cenário e com uma formatação metodológica descentralizada, abre-se uma sequência de eventos marcados por acirrada disputa política, uma vez que as primeiras versões da nova Constituição se distinguiram por conteúdos predominantemente progressistas – resultantes dos acertos procedimentais que permitiam a participação e mobilização de representantes da sociedade civil, do ativismo da bancada de esquerda (minoritária), da astúcia e da liderança de Covas e mesmo do cochilo dos conservadores.

Os descuidos iniciais da bancada conservadora – basicamente localizada em segmentos do PMDB, no PFL, no PDS e no PTB –, contudo, logo se transformaria em vigorosa reação na forma do “Centrão” (o “Centro Democrático”, bloco suprapartidário que não só alterou dispositivos do Regimento Interno em plena vigência, na tentativa de conter avanços e reverter conquistas dos progressistas, como imprimiu uma nova correlação de forças à dinâmica decisória).³ Assim emergiram impasses e seguidas versões

constitucionais, dentre as quais o "Frankenstein", o "Bebê de Rosemary", o "Hércules", o "Cabral 1" e o "Cabral 2" (Pilatti, 2008).

Atores, obstáculos e resultados

Diferente de outros temas e movimentos que provocaram grandes mobilizações sociais traduzidas em emendas populares massivas, no caso da Comunicação Social o debate assumiu, comparativamente, contornos de menor repercussão. Algumas causas explicam essa diferença, dentre as quais merecem destaque (Rocha, 1989):

Primeira: o fato de não se tratar de agenda de forte apelo popular como direitos trabalhistas ou previdenciários e também por não ser uma política pública estruturante como saúde, educação ou segurança;⁴

Segunda: como se estimava que cerca de 200 constituintes tivessem, direta ou indiretamente, negócios relacionados à radiodifusão, qualquer debate sobre o tema poderia implicar uma indesejável alteração do *status quo*, razão pela qual o tema não só não despertou grande interesse entre os próprios constituintes como de certa forma foi objeto de pouca repercussão; em suma, uma *agenda-setting* não consensual rejeitada especialmente por grandes segmentos midiáticos;

Terceira: o movimento identificado com a democratização das comunicações não conseguiu sensibilizar amplos setores societários, tampouco manteve sua unidade interna, pelo contrário, dividiu-se e ficou enfraquecido.

Não obstante, no período que antecedeu a Constituinte, foi formada a Frente Nacional de Luta por Formas Democráticas de Comunicação (FNL-FDC), integrada por entidades como a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM) e a Associação Brasileira de Escolas de Comunicação (ABECOM). A FNL-FDC rachou em razão da radicalidade da plataforma da Fenaj, que, dentre outras proposições, defendia um sistema de radiodifusão exclusivamente sem fins lucrativos e ainda com conselhos editoriais sob controle de empregados. De modo sintético, dois princípios orientavam essas e outras posições: a ideia de que a

comunicação é um “bem público” e que, como tal, deveria ser objeto de regulação estatal.

A emenda popular patrocinada pela Fenaj (em associação com a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior e Central Única dos Trabalhadores) alcançou 32.420 assinaturas, ao passo que outra emenda, que também incluía a manutenção do monopólio estatal das telecomunicações, apresentada pela Federação Interestadual dos Telefônicos (FITEL), obteve 111.472 adesões.⁵ Em ambas estava prevista a consagração do direito à informação, o fim da censura e a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, dentre outros dispositivos.

No lado oposto, estavam situados os interesses e constituintes vinculados ao controle da radiodifusão: destaque particular merece a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), entidade que congrega os grandes grupos midiáticos do país, sob a forte liderança das Organizações Globo. Para estes, não havia interesse em modificar substantivamente a pouca regulação dedicada à Comunicação, basicamente porque esta era entendida como um bem mercantil não sujeito ao controle estatal. Doutrinariamente, pode-se inferir que o direito à prioridade seria precedente a qualquer exigência em uma sociedade organizada por uma economia autenticamente capitalista e que as próprias relações de mercado produziram algum tipo de (auto)regulação no sistema. Descrição apropriada para a conhecida metáfora da *mão invisível!*

Esta perspectiva identifica na liberdade e na propriedade o centro nevrálgico da vida social e mesmo do Estado civil, e encontra amparo doutrinário mais remotamente nos fundadores do pensamento liberal, como John Locke, para quem “a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado” (Mello, 1993, p.85). Em síntese, para os que se opunham à intervenção do Estado e à regulação da Comunicação, o direito à propriedade é um bem tão sagrado quanto inalienável. Na acepção original de Locke, “embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma ‘propriedade’ em sua própria ‘pessoa’; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”⁶.

Quanto à tramitação das propostas na Constituinte, na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação o tema já encontrara enorme resistência em relação ao anteprojeto apresentado pela relatora Cristina Tavares (PMDB-PE), cuja segunda versão foi rejeitada na maioria das inovações originalmente sugeridas, inclusive com 5 votos contrários da bancada do próprio PMDB. Resumidamente, o texto aprovado incluía os princípios do direito à informação; consagração do pluralismo de ideias; serviços de telecomunicações como concessão pública outorgada pela União mediante referendo do Congresso; proibição de monopólios e oligopólios privados na radiodifusão.

Na sequência, é notável que, ao contrário de todas as demais Comissões Temáticas, não se tenha conseguido aprovar um texto sobre a Comunicação Social na Comissão da Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia. O relatório do constituinte Artur da Távola (PMDB-RJ) foi rejeitado em duas ocasiões (na primeira versão e depois na forma de um novo substitutivo) por maiorias claramente refratárias tanto ao princípio da regulação quanto ao marco regulatório proposto.

A rejeição ao relatório do constituinte Artur da Távola (da bancada progressista moderada do PMDB) resultou de uma ampla aliança de conservadores (localizados no PFL, no PDS e no PTB), tendo conquistado 14 votos contrários do PMDB e uma poderosa bancada suprapartidária ligada a concessionários de radiodifusão⁷, dentre os quais o próprio presidente da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Arolde de Oliveira) e o irmão do Ministro das Comunicações (Angelo Magalhães).

A forma como foi negociado e aprovado o capítulo da Comunicação revela a mencionada ausência de hegemonia que caracterizou a transição em sentido mais amplo e a Constituinte em particular, isto é, diante da inexistência de uma concepção hegemônica e de uma correspondente maioria política com respaldo social, opta-se por uma solução mais abstrata e genérica que procura traduzir uma síntese legítima e aceitável para segmentos e interesses contraditórios. Uma modalidade de pactuação política marcada pela moderação, para não dizer que se tratou de uma não-solução face ao seu caráter impreciso.

Após intensas idas e vindas e votações em plenário, a nova Carta instituiu dois dispositivos originais: o emblemático Artigo 5º, que trata de garantias e direitos

individuais e coletivos, e o Título VIII, “Da Ordem Social”, do qual consta o Capítulo V, especificamente dedicado à Comunicação Social (Artigos 220-224).⁸

De forma surpreendente e diferentemente do que ocorrera nas polarizadas fases anteriores, a votação do Capítulo V em plenário transcorreu com base em entendimento das lideranças partidárias (415 votos favoráveis, 10 contrários e 2 abstenções), consenso procedimental e substantivo que, em larga medida, sintetiza a opção por uma solução centrista – ainda sim com o manifesto voto contrário de Arolde de Oliveira (PFL-RJ).

O consenso obtido pode ser resultante, por um lado, de certo cansaço em razão das disputas acirradas em outros temas (reforma agrária, ordem econômica, mandato presidencial etc.) e, por outro, de uma deliberada busca de acordo em torno de princípios genéricos aceitáveis por todos os contendores. Sobre essa tendência negociadora, não parece improvável que, como acontecera em outros tantos temas, a plataforma da “Comissão Arinos” tenha sido fonte de inspiração. Um exame geral desse anteprojeto revela coincidências com o texto constitucional aprovado em vários enunciados, a saber: função social da comunicação social e livre circulação da informação; radiodifusão como serviço público sob concessão da União; proibição de monopólio na radiodifusão; vedação à exploração de estrangeiros; criação do Conselho de Comunicação Social com competência de outorgas para serviços da radiodifusão.

O acordo derradeiro implicou a fusão de diversas emendas com a subscrição de aproximadamente cinquenta constituintes de diferentes partidos, dentre os quais Artur da Távola (PMDB-RJ), Waldeck Ornellas (PFL-BA) e Bonifácio Andrada (PDS-MG), aproveitando-se partes das proposições originais não aprovadas (Pilatti, 2008). Fato é que a Constituição não poderia simplesmente se omitir em relação ao tema. Dentre essas inovações merecem destaque alguns dispositivos e enunciados (Jambeiro, 2009):

- Constitucionalização do princípio do direito à informação e abolição da censura;
- Vedação de monopólio ou oligopólio aos meios de comunicação;
- Regionalização da produção, cultural, artística e jornalística;
- Manutenção do caráter nacionalista do controle da radiodifusão.
- Radiodifusão alicerçada em três segmentos complementares: estatal, público e comercial;

- Concessões e permissões de radiodifusão passaram a requerer autorização do Congresso Nacional, inclusive nos casos de renovação;
- Criação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Muitos dos enunciados consagrados apresentaram enorme dificuldade de implantação ou materialização, seja porque implicavam regulamentação infraconstitucional (envolvendo, portanto, o processo decisório e as relações Executivo/Legislativo, além da pressão de diferentes atores extragovernamentais) ou porque a relação de forças envolvendo Estado e sociedade civil obviamente jamais é imune à influência de poderosos atores políticos e econômicos e de seus respectivos interesses.

Historicamente, a luta pela conquista e ampliação de direitos requer um esforço vigoroso dos atores sociais, tanto porque suas bandeiras geralmente implicam universalização da cidadania ou porque, inversamente, tendem a representar perda de privilégios. Ou seja, direitos civis como os direitos à criação, à livre expressão ou à comunicação esbarram na resistência de grupos privados e em um modelo de Estado pouco habituado ao pluralismo e a práticas de estímulo ao acesso universal da produção cultural. Assim, a cidadania deve ser entendida como um longo e conflituoso processo de ampliação de direitos, especialmente no caso brasileiro, em que, não obstante a recente consolidação de direitos políticos, os direitos sociais e civis ainda são frágeis (Carvalho, 2001).

No cômputo final do tema da Comunicação na Constituinte, pode-se dizer que “houve uma confluência de interesses entre grupos conservadores, constituído de parlamentares de centro e centro-direita, grupos religiosos – particularmente evangélicos –, o ministro das Comunicações, o presidente José Sarney e a Abert, visando a manter o Poder Executivo, particularmente o presidente da República, como o poder concedente para a exploração de serviços de rádio e televisão. A oposição a isto foi relativamente forte apenas enquanto o assunto esteve nos pequenos foros do Sub-Comitê e dos Comitês” (Jambeiro, 2009, p.150).

Nessas condições, o marco regulatório da Comunicação sintetizou espécie de *soma de todos os medos*: de um lado, os interesses do *status quo* temiam mudanças que

suprimissem seus privilégios e, de outro, os interessados na democratização mais aguda do sistema temiam retrocessos ainda maiores.

Assim como ocorrera em tantos outros temas relevantes, a Comunicação Social teve uma resolução positivamente avançada sob vários aspectos (fim da censura; radiodifusão centrada na complementaridade entre sistemas público, privado e estatal; criação do Conselho de Comunicação Social etc.), mas ainda assim genérica e com pouca efetividade e incidência em razão da necessidade de regulamentação infraconstitucional de muitos de seus dispositivos. Um texto moderadamente progressista consentido por uma maioria conservadora.

Como explicar o paradoxo? Há pelo menos duas ordens de fatores para aclarar essa contradição relativa. A primeira, de natureza procedimental, diz respeito à renúncia de um anteprojeto constitucional, à forma como estava disposto originalmente o Regimento Interno, à abertura à participação das entidades sociais (audiências públicas, emendas populares), à dinâmica de subcomissões e comissões até se chegar à comissão de sistematização e finalmente ao plenário, conjunção de normas e atitudes que contribuiu para incorporar bandeiras das minorias.

A segunda razão é estritamente política, ou seja, em um cenário ideologicamente polarizado pela disputa dos rumos da transição – no qual a Constituinte ganhou posição de destaque como síntese jurídica do tipo de pactuação a ser aceita pelos atores políticos e civis, visto que o princípio da legitimidade era condição *sine qua non* para a democratização do país (Faoro, 1986) –, nenhuma força social ou partido político individualmente logrou impor seu programa e seu projeto, de modo que em boa parte dos casos as resoluções constitucionais exprimiram aspectos contraditórios ou até imprecisos. Fato é que a *constituição cidadã* se fez dialeticamente progressista sob uma maioria conservadora.

O pós-constituinte: agenda recorrente

Em razão da genérica resolução constitucional, a regulação da Comunicação esteve longe de encerrar o debate com o processo constituinte. Pelo contrário, a necessidade de regulamentação, as inovações tecnológicas e a permanência de diversos conflitos

continuaram marcando o período seguinte, afinal, temas como a regionalização da produção no sistema de radiodifusão, propriedade e controle sobre estes, auto-regulamentação, montagem e funcionamento do Conselho de Comunicação Social (CCS), além de outros, provocaram e continuam a provocar acirradas polêmicas e disputas.

Observada a trajetória regulatória da Comunicação na tradição constitucional brasileira (Jambeiro, 2009), o resultado pactuado em 1988 não deve ser motivo de lamúria, tampouco de euforia. Exemplos empíricos abundam e confirmam esse diagnóstico: letargia ou mesmo inoperância do CCS (Vicente, 2008), substituição do papel do Estado por grupos comerciais (Mendel e Salomon, 2011), controle econômico sobre a radiodifusão (vide Emenda Constitucional Nº 36, de 2002) e mesmo a manutenção de um padrão *No Law* no sistema midiático (Lima, 2011).

Uma primeira determinação desse *estado da arte* diz respeito à conduta dos governos. Ao contrário do que advogam certas correntes da literatura política sobre a suposta paralisia decisória do presidencialismo brasileiro – sintetizadas pela tese do *presidencialismo de coalizão* (Abranches, 1988) –, de modo geral o arranjo constitucional brasileiro fortaleceu as prerrogativas do Executivo, tanto pelo monopólio de iniciativa em diversas matérias (orçamentária, econômica etc.), quanto pela disponibilidade de ferramentas institucionais (cujo destaque é o instituto da medida provisória). Esse cenário não é substantivamente diferente de outras democracias contemporâneas (parlamentaristas ou mesmo presidencialistas) em que o Executivo se distingue por altas taxas de sucesso e dominância e por um vigoroso poder de agenda (Limongi, 2006). Tal configuração institucional autoriza concluir que qualquer regulamentação infraconstitucional na Comunicação dependeria da decisão do governo de turno e de sua correspondente coalizão. Se a regulação não avançou, isto ocorre em primeiro lugar pela ausência de decisão governamental de fazê-lo.

Mas também é obvio que os governos não hesitaram ou deixaram de promover algum tipo de regulação simplesmente pela falta de “vontade política”. A agenda institucional em determinadas circunstâncias foi dominada por outros temas (normalização democrática para Itamar Franco, estabilização para Fernando Henrique Cardoso ou políticas de inclusão para Lula). Fato é que desde 1988 sucederam-se presidentes da

República de diferentes orientações ideológicas e conteúdos programáticos, no entanto, o debate permanece aberto. A hipótese aqui adotada é que, para todos esses governos, a regulação da Comunicação não assumiu status de prioridade inclusive pela enorme dificuldade de consenso sobre o tema.

Isto não representa inexistência de outras ações de regramento institucional, afinal nesse período foram tomadas diversas medidas. Alguns exemplos: aprovação da Lei nº 9.612/1998 (que regulamentou a existência e funcionamento de rádios comunitárias); a Emenda Constitucional nº 36/2002 (que alterou o Art. 222 da Constituição Federal e admitiu a participação de pessoas jurídicas no controle de empresas de radiodifusão); a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) em 2006; a criação da Empresa Brasil de Comunicação em 2007; revogação da Lei de Imprensa em 2009 pelo Supremo Tribunal Federal; aprovação e vigência da Lei nº 12.485/2011 (que unificou as regras do mercado de TV por assinatura)⁹; lançamento do Plano Nacional de Banda Larga (Decreto nº 7.175/2010); além da realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) em 2009.

Regulação há, com efeito, contudo, incidente em temas específicos e sem uma estratégia global unificadora para as políticas públicas do setor. Merece registro que no período recente o tema esteja presente em diversos países, inclusive na América Latina, e que particularmente na Argentina tenha sido objeto de um emblemático marco regulatório através da *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (LSCA), aprovada pelo Congresso daquele país com ampla maioria (Ley nº 26.522/2009).

Dentre outras tantas inovações e originalidades, a LSCA inviabiliza oligopólios na radiodifusão e quantifica a participação de três segmentos de prestadores de serviços (privado, estatal e privado não comercial): “el principal, e inédito em el mundo, es la reserva del 33% de todo es espacio radioelétrico a organizaciones sin fines de lucro”, além de que “em matéria de contenidos se establecen cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%), e independiente (10%) com el objetivo de proteger la industria nacional” (Marino, Mastrini e Becerra, 2011, p. 34;42).

Abstraídas as circunstâncias político-institucionais locais, não seria inadequado admitir a hipótese de que o caráter e a profundidade desse arranjo foi possível em razão de uma

intensa mobilização social que conferiu suporte à iniciativa governamental e mesmo à sua implantação. Contestações carregadas de adjetivações desqualificadoras – como a de que se trata de um governo “populista” que se aproveitou de uma conduta manipulatória e de uma cultura política igualmente “populista” – ajudam pouco na compreensão do caso porque simplificam e/ou infantilizam as relações entre governantes e governados.

Para cotejar esses cenários diferentes, importante lembrar que o Art. 223 da Constituição brasileira dispõe que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e sons e imagens, *observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal*” [sem grifos no original]. À semelhança da legislação argentina, a radiodifusão brasileira compreende três sistemas, no entanto, como não houve regulamentação infraconstitucional, é impossível tipificar cada um desses segmentos ou tampouco mensurar o alcance de cada um.

No caso brasileiro, o debate mais sistemático e abrangente sobre a regulação da Comunicação desde o processo constituinte provavelmente tenha alcançado seu ponto alto por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) em 2009. Chama a atenção, em primeiro lugar, que esta tenha sido uma das últimas áreas do governo durante as duas gestões de Lula a promover uma conferência com o propósito de incorporar as plataformas dos segmentos da sociedade civil e a formular políticas públicas para o setor. Tal atraso pode ter uma explicação crível na falta do entusiasmo do próprio Ministro das Comunicações – paradoxo típico de um governo de centro-esquerda sustentado por coalizão de larga latitude político-ideológica.

Embora o ambiente neoliberal que se abateu sobre a América Latina nas décadas anteriores já não fosse mais hegemônico, a recusa ao princípio da regulação voltou à cena com expressiva força, capitaneada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). Antes mesmo da realização da CONFECOM, a Abert e outras cinco entidades empresariais (Associação Brasileira de Internet, Associação Brasileira de TV por Assinatura, Associação de Jornais e Revistas do Interior do Brasil, Associação Nacional dos Editores de Revistas e Associação Nacional de Jornais) anunciaram sua desistência de participar do processo alegando que este se encaminhava

para um indesejável “controle social da mídia” que poderia colocar em risco a liberdade de expressão.

Concluído o processo em dezembro de 2009, a Abert reiterou suas posições e publicou nota em que reafirmava que a Conferência “atenta contra princípios constitucionais como a liberdade de imprensa e a livre iniciativa”, além de criticar duramente a aprovação de proposta que prevê a criação de mecanismos de “controle social e participação popular, do financiamento, das obrigações fiscais e trabalhistas das emissoras, de conteúdos de promoção de cidadania”.¹⁰

Não surpreende que a Abert tenha atitude radicalmente refratária ao princípio da regulação e às propostas apresentadas e discutidas na CONFECOM. O que deve ser enfatizado nesses episódios é que alguns segmentos midiáticos lograram algum êxito em interditar o debate e conquistaram enorme poder de veto em relação à matéria. No plano político-institucional, a posição de *veto player* é corroborada por expressiva bancada parlamentar signatária dessas posições, não por coincidência constituída por representantes ligados direta e indiretamente ao controle da radiodifusão. Eis mais um gigantesco obstáculo ao princípio e ao debate sobre a regulação.

Assim, as dificuldades de legitimação e implantação das propostas geradas na CONFECOM – afora a “sobre-representação de radiodifusores no Parlamento” – também dizem respeito à “presença de operadores de confiança dos agentes econômicos em postos-chave dos governos na pasta de comunicação e correlatas, como a Agência Nacional de Telecomunicações” e, ainda, “à própria visão instrumentalizada da comunicação social, vista como plataforma de sedimentação da imagem do gestor-candidato acumulando capital político a cada quatro anos” (Brittos, Rocha, Nazário, 2011, p.26).

A *agenda-setting* da regulação da Comunicação ainda não só não logrou ser consensual como provoca vigorosa oposição em instituições chaves, embora com diferentes intensidades (governo, burocracia estatal, Congresso e mídia, principalmente). Nesse cenário de baixa regulação, o resultado é que “o ambiente brasileiro da radiodifusão é caracterizado por uma atividade comercial muito forte, uma presença pública fraca e um serviço comunitário que ainda tem um caminho a trilhar até realizar seu potencial”

(Mendel e Salomon, 2011, p.10). Claro está que, nessas condições, diversos interesses privados (comerciais, religiosos, políticos) tendem a se sobrepor ao interesse público.

Mas é importante esclarecer, normativamente, que a superação desse quadro não implica o fortalecimento das instituições estatais em detrimento da livre circulação de ideias. Ao contrário, um novo patamar regulatório deve ter como objetivos últimos o direito dos cidadãos à comunicação e um arranjo em que o Estado não só seja (re)orientado para o atendimento do interesse público como seja acessível, transparente e preste contas sistematicamente, enfim um modelo regulatório pautado pela *accountability*. Para tanto, e para evitar manipulações, a autoridade reguladora deve dispor de reconhecimento efetivo, funcionar com regras sólidas e ter razoável independência em relação ao governo de turno. Em síntese, liberdade de expressão não é incompatível com a regulação da radiodifusão, antes, são exigências complementares.

No caso brasileiro, porém, a autoridade está diluída em diversas agências governamentais, além de a Constituição (Art. 223) conferir a maior parte dessas responsabilidades ao Executivo e ao Legislativo (como concessões e outorgas de radiodifusão), de sorte que esse embaralhamento institucional contribui decisivamente para a frouxidão e a inefetividade dos instrumentos regulatórios. Para se ter ideia de quão confusa é essa situação, Mendel e Salomon (2011) contabilizam nada menos que nove órgãos com atribuições regulatórias.¹¹

Diante do panorama descrito é razoável supor que o debate sobre a regulação da Comunicação permanecerá na agenda do país por um longo período, com destaque para a regulamentação da radiodifusão. O conteúdo genérico da Constituição e a ausência de um marco regulatório infraconstitucional são as determinações institucionais da pendência.

A julgar pelo passado recente, essa conflituosa *agenda-setting* não encontrará síntese no curto prazo também pela multiplicidade de interesses que a cercam, os quais envolvem desde aspirações estritamente comerciais das empresas que operam nesse mercado e desejam ampliar seus promissores negócios, passando pela crescente ação de instituições religiosas que também desejam se expandir mediante acintoso proselitismo

(prática vedada pela Constituição) até chegar aos interesses dos *policy makers* que também detêm o controle (muitas vezes ilegal) sobre uma fatia desses negócios.

Os segmentos organizados da sociedade civil interessados na democratização da Comunicação têm um árduo caminho a percorrer, o qual envolve seu fortalecimento político e enraizamento social, sem os quais estarão condenados a um esforço de Sísifo.

Esse debate depende decisivamente das escolhas governamentais, as quais têm se caracterizado no mínimo pela timidez. Ser politicamente responsável implica também que os governos sejam republicanos e, portanto, compromissados com a cidadania, vale dizer, com a consciência, exercício e ampliação de direitos. Inclusive com o direito à comunicação. Mas como os governos não são instituições abstratas, tudo também depende dos compromissos que firmarem e da capacidade fiscalizadora da sociedade civil. Se na Argentina foi feita uma escolha nitidamente democratizante e no Reino Unido existe um sólido modelo regulatório, no Brasil ainda prevalece cenário diferente de baixa institucionalização.

Post-scriptum

Quando este texto já estava concluído, dois fatos novos merecem registro. O primeiro deles é que a defesa da regulação da comunicação ganhou um novo e importante impulso com a manifestação da Procuradoria Geral da República, que se pronunciou favoravelmente à Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (mandado de injunção) formulada pelo jurista Fábio Konder Comparato e assumida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Tal ação requer a regulamentação de artigos da Constituição que tratam da Comunicação: do Art. 220, que veda a existência de monopólio e oligopólios no controle da radiodifusão; do Art. 221, que trata da abolição da censura e da liberdade de pensamento, criação e expressão; e, finalmente, e do Art. 5º, que trata dos direitos individuais e do direito de resposta.

Na apreciação da vice Procuradora Geral da República, Deborah Duprat, “a cada tentativa de discussão sobre o tema, imediatamente os grandes veículos de comunicação se levantam para taxá-las de ‘censura’, invocando um discurso de que se trataria de

restricção a um direito fundamental absoluto. Posturas como a da grande mídia na verdade caracterizam uma tentativa de se evitar o debate, o que representa uma grave violação à liberdade de expressão. Nesses casos, o efeito silenciador vem do próprio discurso”. Independente do aceite dessa argumentação, fato é que em algum momento o Supremo Tribunal Federal será obrigado a apreciar a matéria e se pronunciar.

O Segundo fato foi o anúncio de que o governo estaria na iminência de abrir uma consulta pública sobre o “marco regulatório” da radiodifusão. Dentre as medidas previstas, destaque para: proibição de aluguel/terceirização de alugueis de canais e horários de programação de rádio e TV; mudança na concessão de outorgas, que seriam transferidas do Ministério das Comunicações para a Presidência da República; leilão para concessões de emissoras (5% do valor da outorga); permissão de cobrança de serviços: interatividade de TV digital.

O que se chama de “marco regulatório” é um conjunto de intenções ainda tímidas, cenário ao qual se deve agregar a baixa capacidade de organização da sociedade civil, a alta resistência dos meios de comunicação, enfim um contexto para pouco otimismo e larga duração para os próximos rounds dessa batalha.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 24, nº 2. Rio de Janeiro: Iuperj.
- ARATO, A. (1997). Construção Constitucional e Teorias da Democracia. *Lua Nova*, n.42, São Paulo: Cedec.
- BERCOVICI, G. (2008). *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin.
- BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRANDÃO, L.C. (2011). *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- BRITTOS, V.C., ROCHA, B.L., NAZÁRIO, P.M. (2011). Comunicação, conferência e pauta de democratização. *Comunicação & Política*, v.29, nº1. Rio de Janeiro: Cebela.

- CAPELLA, A.C.N. (2007). Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G. & ARRETCHE, M. & MARQUES, E.C. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- CARVALHO, J.M. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- COELHO, R.C. (1999). *Partidos Políticos e Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Constituição Federal X Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*; índice analítico comparativo. (1987). Rio de Janeiro: Forense.
- FAORO, R. (1986). *Assembléia Constituinte: A Legitimidade Recuperada*. São Paulo: Brasiliense.
- JAMBEIRO, O. (2009). A Comunicação na Constituição de 1988. In: GOULART, J.O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- LIMA, V. (2011). *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus.
- LIMONGI, F.P. (2006). A democracia no Brasil. *Novos Estudos*, nº 76. São Paulo: CEBRAP.
- MARINO, S; MASTRINI, G.; BECERRA, M. (2011). Argentina: el proceso de regulación democrática de la comunicación. In: GERMANO, G.O. [et.al.] *Progresismo y políticas de comunicación: manos a la obra*. Edición: Alberto Koschützke y Elisabet Gerber. - 1a. ed. - Buenos Aires : Fundación Friedrich Ebert Disponível em: <http://www.fundacionseregni.org/documentos/Progresismo_Comunicacion.pdf#page=30>. Acesso em 28 mar 2012.
- MELLO, L.I.A. (1993). John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F.C. (org.). *Os Clássicos da Política*. V.1 São Paulo: Ática.
- MENDEL, T e SALOMON, E. (2011). O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros. UNESCO/Ford Foundation. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622POR.pdf>>. Acesso em 18 mar 2011.
- MICHILES, C. et al. (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PILATTI, A. (2008). *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-RJ.
- ROCHA, J.C. (1989). A comunicação e a nova ordem constitucional. In: MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SALLUM JR., B. (1996). *Labirintos – Dos Gerais à Nova Republica*. São Paulo: Hucitec.
- SOUZA, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. & ARRETCHE, M. & MARQUES, E.C. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

VICENTE, M.M. (2009). Comunicação em xeque: o debate na regulamentação pós-constituição. In: GOULART, J.O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor do Departamento de Ciências Humanas da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), já publicou *Mídia e Democracia* (Annablume, 2006), *As múltiplas faces da Constituição Cidadã* (Cultura Acadêmica, 2009) e *Futebol, Comunicação e Cultura* (Intercom, 2012). E-mail: <jgoulart@faac.unesp.br>.

² A despeito da recusa formal, este anteprojeto foi invocado e serviu de inspiração para soluções negociadas em momentos críticos. A esse respeito, ver o respectivo *Índice analítico comparativo* (1987).

³ A mudança básica incorporada ao Regimento Interno exigia que, a partir de então, as propostas incorporadas ao texto constitucional tivessem maioria qualificada, diferente do modelo anterior, que admitia a inclusão de propostas e emendas sem essa exigência. Nessas condições, mesmo dispersa, a maioria conservadora passava a dispor de enorme poder de veto.

⁴ O exaustivo levantamento de Brandão (2011) cataloga a mobilização de vários segmentos sociais na Constituinte (sindicalistas, negros, indígenas, mulheres, ruralistas etc.), mas não há nenhum registro de destaque para o tema da comunicação.

⁵ A adesão às emendas populares variou bastante conforme o tema e as entidades que as lideraram, mas chama a atenção que outros temas, liderados por diferentes entidades, tivessem logrado apoios bem mais significativos, casos de algumas iniciativas que merecem destaque: (i) causas trabalhistas (CUT, CPT e MST) com 743.718 assinaturas; (ii) ensino público (ANDES, UNE), com 279.013; (iii) instituições confessionais de ensino (CNCC e outras) com 750.077 (Michiles et. al., 1989).

⁶ Locke, J. *Two treatises of civil government*. London: Every-man's Library, 1966, pp.117-241. *Apud* Mello, 1993, p.94.

⁷ Seriam eles: Arolde de Oliveira (PFL-RJ – TV-Rio), Arnaldo Fioravante (PDS-SP – Sistema Silvio Santos), José Carlos Martinez (PMDB-PR – Organizações OEME, TV Carimã), José Elias (PTB-MS – TV Mato Grosso), Mendes Ribeiro (PMDB-RS – RBS), Paulo Marques (PFL-PE – TV Tropical) (Lima, 2011, pp.62-63).

⁸ A íntegra do Cap. V da Constituição Federal e as mudanças subsequentes originárias de emendas constitucionais podem ser acessadas em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

⁹ Esta legislação merece destaque especial porque introduziu mudanças importantes no setor, tais como a autorização de emissão, transmissão e recepção, por quaisquer meios eletrônicos, de imagens acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes, além da possibilidade de entrada de grupos estrangeiros e empresas de telefonia no segmento de TV a cabo (na prática, liberação de produção de conteúdo audiovisual) e estabelecimento de cotas de conteúdo nacional. Na sequência, a Agência Nacional do Cinema promoveu consultas e audiências públicas para regulamentar a lei.

¹⁰ A respeito, ver repercussões como as veiculadas no portal do Congresso Nacional (<<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/para-abert-confecom-ameacou-liberdade-de-imprensa/>>) ou no Instituto de Radiodifusão da Bahia (<<http://www.irdeb.ba.gov.br/evolucaohiphop/?p=449>>). Para a íntegra, vide o respectivo Caderno de Resoluções publicado e disponibilizado pelo Ministério das Comunicações (<<http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/22628-governo-divulga-caderno-eletronico-com-propostas-aprovadas-na-confecom>>).

¹¹ São eles: (1) Agência Nacional de Telecomunicações; (2) Ministério das Comunicações; (3) Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; (4) Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça; (5) Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão; (6) Agência Nacional do Cinema; (7) Agência Nacional de Vigilância Sanitária; (8) Conselho Administrativo de Defesa Econômica; (9) Conselho de Autorregulamentação Publicitária.