

Da Constituição a CONFECOM. Um olhar sobre o direito à comunicação¹

Natália SILVA²

Rafaela Pinto³

Universidade de Brasília, UnB / Instituto Federal de Brasília

RESUMO

No presente artigo propomos uma discussão sobre as discussões sobre o direito à no Brasil, a partir da abordagem dada a comunicação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nas propostas resultantes das discussões que ocorreram na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). O objetivo é discutir a importância da efetivação dos princípios constitucionais relacionados a comunicação e das propostas apresentadas na Confecom, para democratização do direito à comunicação no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Comunicação. Constituição Federal. Confecom.

INTRODUÇÃO

No Brasil as discussões e documentos produzidos sobre a abrangência e efetivação do direito à comunicação, especialmente no âmbito UNESCO, são importantes fontes de discussões e elaboração sobre o tema, especialmente nas organizações da sociedade civil e nas instituições de ensino e pesquisa. Contudo, o histórico brasileiro, no que tange a comunicação, enquanto direito humano é constituído por caminhos e marcos específicos, como abordaremos a seguir.

Nesse sentido, um ponto de partida importante para traçarmos um panorama brasileiro das discussões e ações referentes ao direito à comunicação é a Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Trata-se de um documento basilar da legislação brasileira e marco do processo de redemocratização do país, que dentre

¹ Trabalho apresentado no 1 Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda do programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, e-mail: nataliaots@gmail.com

³ Doutora em Comunicação. Professora no Instituto Federal de Brasília, e-mail: rafaela.caetano@ifb.edu.br

outros aspectos relacionados ao direito à comunicação, trouxe um capítulo dedicado exclusivamente a Comunicação Social.

A CONSTITUICAO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO

A Constituição de 1988, se comparada as legislações anteriores, trouxe em seu texto um notório avanço, no que se refere comunicação, como observado por exemplo, na menção a liberdade de expressão ao a comunicação social, abordada em um capítulo específico. Contudo, apesar desses e outros avanços sobre o tema, não houve no texto do documento, nenhuma referencia explicita ao direito à comunicação, ao invés disso, como aponta Wimmer (2008, p. 146), “optou-se, por tratar dos diversos direitos associados à comunicação de maneira assistemática e fragmentada. Entretanto como se trata de um direito amplo e complexo, suas dimensões e efeitos podem ser observadas em diferentes dispositivos constitucionais em virtude do seu caráter multidimensional e estruturante em relação aos demais direitos.

Embora o direito à comunicação jamais tenha sido formalmente consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental na acepção estrita do termo (i.e. um direito declarado e incorporado ao direito estatal positivo), aumenta a compreensão, tanto no plano nacional quanto no plano internacional, de que se trata, efetivamente, de um direito humano básico, pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais e indissociavelmente ligado à democracia.(WMMER, 2008, p.146)

Nesse sentido, considerando a abrangência e a forma difusa como o direito à comunicação foi abordado na Constituição, Wimmer (2008), classificou a inserção desse direito na constituição a partir de duas dimensões. A primeira dimensão, denominada de individual, o direito à comunicação é abordado a partir de uma perspectiva liberal, de não intervenção do Estado, “visam assegurar que não incida nenhum constrangimento sobre a livre criação, expressão e difusão do pensamento e da informação” (WIMMER, 2008, p,154), como observado no art. 5º incisos IV e XI, XIV que tratam da liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de expressão e atividade cultural, artística e científica e de comunicação e direito de acesso à informação.

A segunda dimensão, chamada de coletiva, há um maior enfoque aos meios de comunicação devido ao seu papel estratégico no campo político, econômico e social. Os dispositivos enquadrados nessa dimensão então presentes predominantemente no capítulo

que trata da comunicação social e foram classificados por Wimmer (2008) da seguinte forma:

Direitos ao pluralismo de fontes, que versão sobre o impedimento do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação (Art. 220, § 5º), renovar concessão, permissão e autorização serviços de radiodifusão e complementariedade dos sistemas públicos e estatal (Art. 223, § 5º).

Direito ao pluralismo de informações, trata dos serviços públicos de radiodifusão e telecomunicações (art. 21, incisos XI e XII, alínea “a”), dos princípios da produção e da programação da rádio e televisão (art. 221), sobre a propriedade de empresas jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 222), a instituição do Conselho Nacional de Comunicação Social (art. 224), e sobre a outorga e renovação dos serviços de radiodifusão(art. 223).

A classificação apresentada, nos possibilita identificar as possibilidades do exercício do direito à comunicação, considerando suas diferentes dimensões, como o acesso a comunicação a informação, atrelada a perspectiva de diversidade e pluralidade dos meios de comunicação. Trata-se de questões estratégicas de promoção da cidadania e fortalecimento da democracia, que demandam do Estado ações concretas que possibilitem e exercício pleno dos direitos implícitos nesses dispositivos.

Nesse sentido, há de se reconhecer, que inclusão dessas regras e princípios legais na Carta Magna, representou um avanço importante, no que se refere ao reconhecimento da comunicação tanto na dimensão individual como coletiva, fundamentais em um Estado democrático.

Mesmo sem a menção explícita ao direito à comunicação, como já discutido anteriormente, as normativas apresentadas na CF (1988) avançam no sentido de contemplar dimensões importantes desse direito. Contudo o que torna-se problemático e alvo de críticas, sobretudo dos setores engajados na democratização da comunicação, é a falta de efetivação das normativas propostas, em virtude da inercia e ou conflito de interesses da classe política, inviabilizando a regulamentação das normativas, fato, que como afirma Bolaño (2003, p.37) “acaba preservando, na prática, o velho modelo” de pouca pluralidade e diversidade e concentração dos meios de comunicação.

Além dessa questão, outro aspecto crítico, diz respeito ao desenho constitucional das atribuições e fomento da comunicação, que impõem dificuldades de nível político e estratégico, para o avanço de pautas importantes como a regulamentação dos meios.

Como aponta Murilo (2009, p.39) “o ambiente institucional para a comunicação social brasileira, que defino como regulamentarmente disperso e politicamente fragmentado, ignora o valor social do trabalho e privilegia a livre iniciativa”, e nesse sentido há prevalência do interesse privado em detrimento do interesse público.

Compartilhamos do entendimento de Valente (2018, p.16) ao afirmar que a “regulação democrática não tem como objetivo reduzir a liberdade de expressão e nem promover qualquer tipo de censura. Seu objetivo é exatamente ampliar a liberdade de expressão ao garantir que mais grupos possam se expressar”. Daí compreendemos importância desse processo, pois estabelecer as diretrizes e os meios pelos quais os dispositivos constitucionais devem ser efetivados.

Isso posto, cabe destacar aqui os dispositivos constitucionais que tratam da comunicação, mas que ainda aguardam regulamentação⁴:

Art. 220, § I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

Art. 220, § II - Estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;

Art. 222 - A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País;

Art. 222. § 3º - Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

A ausência de regulamentação nesses casos incide diretamente na efetividade dos direitos, que ao não encontrarem respaldo formal e material, inviabilizam o acesso as dimensões do direito à comunicação, como o acesso a informação e a diversidade ne pluralidade no rádio e na televisão. Cabe aqui, que a ausência de uma definição clara dos chamados “meios de comunicação social eletrônica”, no artigo art.222, é urgente pois a

⁴ Pesquisa realizada no site:

<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm> pesquisa em 28 de setembro de 2020

importância e relevância social das novas tecnologias da informação e da comunicação, sobretudo as digitais, demandam ações que possibilitem a democratização desses meios.

A ausência de normativas precisas que atendam de forma plena aos dispositivos constitucionais, gera imprecisões e entraves que acabam beneficiando seja de forma direta ou indireta, a interesses privados e econômicos daqueles que detêm os meios, em detrimento do interesse público. Isso posto, como sugerem Sapper e Hebelê (2006, p 5) “analisar o texto constitucional no que se refere à Comunicação Social, trata-se menos de avaliar se o texto é bom ou mau e sim de verificar sua eficiência e eficácia nas grandes linhas que regulam a atividade”.

Nesse sentido a presença e atuação da sociedade civil, academia e de outros segmentos em prol do cumprimento da lei e do reconhecimento e do pleno exercício do direito a comunicação são fundamentais para essas questões sejam de fato objeto de regulamentação e que atenda ao interesse coletivo, como aponta Vannuchi (2018,p.177) “É neste sentido que a defesa do reconhecimento da comunicação como direito humano costuma caminhar lado a lado com proposições que ensejem maior diversidade de vozes e maior presença da sociedade civil”. Portanto, em um estado democrático, é fundamental que existam espaços de debate que promovam a participação desses segmentos, para elaboração de propostas plurais que subsidiem leis e políticas públicas de comunicação.

A CONFECOM: propostas para uma comunicação democrática

Tendo em mente esse contexto, um marco importante no Brasil, referente às discussões sobre o direito à comunicação foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), cujo objetivo principal era promover uma ampla discussão sobre os rumos da comunicação e propor recomendações ao poder público sobre ações na área, por meio de uma ampla participação popular juntamente com poder público. Seria a primeira vez, como aponta Dantas (2009, p,1) que o Brasil testemunharia “ um debate sobre suas comunicações, envolvendo segmentos tão amplos da nossa sociedade”.

Por meio de decreto expedido pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 16 de abril de 2009, foram iniciadas as atividades da 1ª Confecom, com tema “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”. A responsabilidade pela realização do evento ficou a cargo do Ministério das Comunicações com a colaboração Ministros de Estado Chefes da Secretaria-Geral e da Secretaria de

Comunicação Social da Presidência da República. Coube ao Ministro das Comunicações instituir, por meio de uma portaria, a Comissão Organizadora, para elaboração do Regimento Interno da 1ª Confecom, composta por representantes da sociedade e do Poder Público, conforme indicado no decreto.

A Comissão Organizadora Nacional, instituída pela portaria do Ministério das Comunicações, nº 185 de 20 de abril de 2009, ficou responsável pela organização e coordenação das atividades do evento, propondo diretrizes e discussões, procedimentos, além da constituição e aprovação do documento final do evento. A portaria também estabelecia a composição da Comissão Organizadora Nacional (COM) que contou com representantes do poder público, sociedade civil. Contudo é importante destacar que na que no documento, na categoria denominada sociedade civil, haviam dois segmentos, um composto pelo setor empresarial, e outro não ligado a campo empresarial, como observado a seguir:

I – PODER PÚBLICO

1. Casa Civil da Presidência da República
2. Ministério das Comunicações
3. Ministério da Ciência e Tecnologia
4. Ministério da Cultura
5. Ministério da Educação
6. Ministério da Justiça
7. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
8. Secretaria-Geral da Presidência da República
9. Senado Federal
10. Câmara dos Deputados

II - SOCIEDADE CIVIL

11. ABCCOM - Associação Brasileira de Canais Comunitários
12. ABEPEC - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
13. ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
14. ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores
15. ABRAÇO - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
16. ABRANET - Associação Brasileira de Provedores Internet
17. ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura
18. ADJORI BRASIL - Associação dos Jornais e revistas do interior do Brasil
19. ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas
20. ANJ - Associação Nacional de Jornais
21. CUT - Central Única dos Trabalhadores
22. FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
23. FITERT - Federação Interestadual dos Trabalhadores de Empresas de Radiodifusão e Televisão
24. FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

25.INTERVOZES - Coletivo Brasil de Comunicação Social
26.TELEBRASIL - Associação Brasileira de Telecomunicações

(MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Portaria no 185, de 20 de abril de 2009, 2009).

Uma das principais funções do COM era elaborar o Regimento Interno da conferência, que estabeleceria as regras e o funcionamento do evento, contudo ainda na fase de elaboração desse documento, em função de divergências e conflito de interesses quanto a condução da COMFECOM, seis das oito entidades ligadas ao segmento empresarial se retiraram da comissão organizadora e apenas duas permaneceram, a Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), e a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abra). A continuidade dos trabalhos demandou uma negociação entre os envolvidos, o que acabou conferindo contornos específicos ao evento em virtude dos interesses envolvidos, sobretudo do segmento empresarial, como pontua Pieranti (2019):

A permanência das outras duas entidades desse segmento foi garantida com uma metodologia de trabalho atípica para conferências. Envolveu, em síntese, divisão das vagas de delegados segundo cotas fixas (40% para a sociedade civil; 40% para o empresariado; 20% para os governos), regras específicas para questões consideradas sensíveis por um dos segmentos, pouca deliberação nas etapas estaduais e nenhuma nas municipais e a necessidade de busca de consensos mínimos para seguir adiante seja na aprovação das propostas, seja na condução dos trabalhos da própria CON. (PIERANTI, 2019, p.277)

Antes da conferência nacional ocorreram as conferências a nível, municipal e intermunicipal, de caráter preparatório, e conferências estaduais e distrital, de caráter eletivo, em que foram eleitos delegados e delegadas para etapa nacional. A escolha desses representantes seguiu a seguinte proporção: de 20% representando o Poder Público; 40% a Sociedade Civil Empresarial e 40% de escolhidos representando a Sociedade Civil.

Nas conferências estaduais, houve uma intensificação nas mobilizações em torno do tema, com forte presença dos movimentos sociais organizados em prol da democratização e acesso a comunicação como “sindicatos, movimento de mulheres, rádios comunitárias e entidades representativas de diversos grupos” (PIERANTI, 2019, p.278) que apresentaram suas pautas a conferência, assim como o segmento empresarial. A partir das discussões e dos trabalhos desenvolvidos nas conferências estaduais e distrital foram apresentadas 6.119 propostas, que após serem inseridas e sistematizadas no Sistema de Cadastro e Gerenciamento de Propostas da 1ª Confecom, que seguiram para a última etapa do evento.

A conferência nacional foi realizada do 14 à 17 de dezembro de 2009, e contou com a participação de aproximadamente de 1.163 pessoas, dentre delegados, suplentes dos três segmentos participantes e observadores (Sousa, 2014). As atividades foram divididas em 15 grupos de trabalho a partir de três eixos temáticos: Produção de conteúdo, Meios de distribuição e Cidadania: Direitos e deveres. No final da Confecom, 633 propostas foram aprovadas, 15 rejeitadas e 29 não foram apreciadas.

As propostas finais abordavam diferentes perspectivas e dimensões da comunicação, que evidenciaram uma pluralidade de demandas sobre o tema. Contudo, nesse trabalho, destacaremos a seguir as propostas que trouxeram no texto o direito à comunicação de forma explícita, pois nos interessa saber quais menções sobre esse direito no documento final da conferência.

Trata-se de um aspecto relevante, pois evidencia a importância e o destaque dado ao conceito que é central nas discussões da conferência, que se realiza e universaliza por meio da “prática, ou seja, pelo debate público entre segmentos e indivíduos diferentes e singulares, mas com o objetivo comum de democratizar a comunicação”(PROJETOS, 2010, p.23)

Destacaremos a seguir as propostas aprovada na CONFECOM em que o direito à comunicação é mencionado e tomaremos como referência o Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (2010).

- Incluir no capítulo dos direitos fundamentais da Constituição Federal o direito humano à comunicação, compreendido como uma concepção que contemple a liberdade de expressão e o direito à informação, mas que vá além ao afirmar o direito de todas as pessoas a ter acesso aos meios de produção e veiculação de informações, possuírem condições técnicas e materiais para ouvirem e serem ouvidas e de ter conhecimento necessário para estabelecerem uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação.

- Inscrição do direito humano à Comunicação como um dos princípios do modelo institucional das comunicações brasileiras, bem como da Política Nacional do setor e de suas normas.

- Todo processo de discussão de assuntos internacionais de interesse do cidadão precisa ser democratizado, assim como o direito de comunicação deve ser efetivado e a regulamentação por parte do governo ao acesso à informação, garantida.

- Implantação de uma comissão sobre violações de direitos humanos nas comunicações, composta por indicados pelo Conselho Nacional de Comunicação, com a função de receber reclamações e denúncias e

encaminhar sugestões de reparação ou punição aos órgãos responsáveis pela aplicação de sanções aos prestadores de serviços.

- Incentivo à utilização de novas tecnologias e redes sociais por pontos de cultura, comunicadores, artistas negros/índigenas e afro-religiosos, e pessoas com deficiência, empenhados em efetivar o direito à informação, à comunicação e à cultura, além de combater o racismo, a discriminação, a intolerância religiosa e a homofobia.

- Sobre as igrejas: temos que garantir a liberdade de pensamento. Não se deve tirar o direito de elas praticarem comunicação, mas garantir um canal religioso com a presença de todas, incluindo as religiões de matriz africana.

- Divulgação mais efetiva dos órgãos e institutos de defesa da população, como Defesa do Consumidor, Promotorias Públicas e Defensorias Públicas para assegurar Direitos de Comunicação aos cidadãos.

- Apoiar a criação por lei de uma política que garanta a veiculação de conteúdos nacionais e regionais, com produção independente, nos meios de comunicação eletrônicos, (...) A lei deve estar baseada nos princípios de reconhecimento e respeito dos direitos humanos, universalidade e acessibilidade ao direito à comunicação (...) e transparência dos atos públicos.

- Criação de Conselhos de Comunicação nos âmbitos federal, estaduais 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.

(PROJETOS, 2010)

Das propostas apresentadas a primeira listada, trás uma proposta conceitual abrangente do direito a comunicação, que considera as diferentes dimensões do direito e a necessidade condições materiais para que o direito seja exercido. Além desses aspectos também tratam da correlação entre a comunicação e os direitos humanos e a necessidade de efetivação desse direito por meio da democratização e regulação dos acessos aos meios de comunicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância de efetivação e universalização do direito à comunicação, é fundamental para o pleno exercício da cidadania e o acesso a outros direitos fundamentais. Nesse sentido a efetivação dos princípios constitucionais que tratam do

direito a comunicação, tanto na dimensão individual e principalmente coletiva são fundamentais nesse processo.

A realização da 1ª COMFECOM, foi importante pluralizar e diversificar o debate público sobre a comunicação, evidenciando a importância do debate sobre o direito a comunicação e especialmente do direito a comunicação, reforçando a necessidade da efetivação dos princípios constitucionais relacionados a comunicação, propondo novos desdobramentos do tema a partir de outras abordagens e perspectivas.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, C. R. S. Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil. Aracaju, Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, 2003.

DANTAS, M. **Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar**. XVIII Encontro da Compós-Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2009.

PROJETOS, F. G. V. et al. **Caderno-1ª Conferência Nacional de Comunicação**. 2010.

PENNA, P. O. **Confecom, 10 anos depois: um debate necessário sobre a implementação das propostas aprovadas**. Chasqui (13901079), n. 141, 2019.

SAPPER, S. M; HEBERLÊ, A. L. **O. Regulações da comunicação social na Constituição Federal do Brasil**. 2006.

SOUSA, C. B. **Comunicação e igualdade racial: atuação de movimentos negros na 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. 2014.

WIMMER, M. **O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar**. Revista ECO-Pós, v. 11, n. 1, 2008.

VALENTE, J. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. 2018