

O Conselho de Comunicação Social como símbolo da luta pela participação no debate regulatório em Comunicação

The Social Communication Council as a Symbol for the fight for participation in the regulatory debate in Communication -

El Consejo de Comunicacion Social como símbolo de la lucha por la participación em el debate normativo em Comunicacion -

Deborah Rebello LIMA¹

Resumo

Este artigo debate o Conselho de Comunicação Social, vinculado ao Senado Federal, como um símbolo da busca pela maior participação social em processos decisórios no campo da comunicação, como colegiado em evidente disputa por espaço, definição e continuidade desde sua criação. A partir da Economia Política da Comunicação e da Antropologia dos processos de Estado, compreende-se o conselho como um lugar de representatividade de escuta da sociedade civil desde a constituinte de 1988. Por meio de uma etnografia documental dos arquivos do órgão, busca-se problematizar a representação da sociedade civil e acompanhar a teia discursiva em torno do próprio colegiado, visando problematizar sua estrutura representativa, assimetrias de poder percebidas e ponderar sobre sua capacidade e escopo de atuação.

Palavras-chave: Conselho de Comunicação Social; representação; Sociedade civil; participação social.

Abstract

This article discusses the Social Communication Council, linked to the Federal Senate, as a symbol of the search for greater social participation in decision-making processes in the field of communication, as a collegiate body in clear dispute for space, definition and continuity since its creation. From the Political Economy of Communication and

¹ Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. Docente no Departamento de Artes da Universidade Federal do Paraná-UFPR. Contato: deborahrebello@ufpr.br
Orcid: 0000-0002-4598-5347.



the Anthropology of State processes, the council is understood as a place of representative listening to civil society since the 1988 constituent. Through a documentary ethnography of the body's archives, we seek to problematize the representation of civil society and follow the discursive web around the collegiate itself, aiming to problematize its representative structure, power asymmetries perceived and consider its capacity and scope of action.

Keywords: Social Communication Council; Representation; Civil Society; Social Participation.

Resumen

Este artículo analiza el Consejo de Comunicación Social, vinculado al Senado Federal, como símbolo de la búsqueda de participación social en los procesos de toma de decisiones en el campo de la comunicación, como órgano colegiado en clara disputa por espacio, definición y continuidad desde su creación. Desde la Economía Política de la Comunicación y la Antropología de los procesos de Estado, el consejo es entendido como lugar de escucha representativa de la sociedad civil desde la constituyente de 1988. A través de una etnografía documental de los archivos del organismo, buscamos problematizar la representación de la sociedad civil y seguir la red discursiva en torno al propio colegiado, con el objetivo de problematizar su estructura representativa, las asimetrías de poder percibidas y considerar su capacidad y alcance de acción.

Palabras clave: Consejo de Comunicación Social; representación; sociedade civil; participação social.

Introdução

Tratar de Comunicação e Democracia no Brasil é colocar em discussão múltiplos capítulos e camadas de nossa história no desenvolvimento de políticas do setor. Essencialmente, coloca-se também em questionamento o papel do Estado (e dos governos) como agente garantidor de direitos constitucionais previstos, bem como o lugar e o papel da sociedade civil (entendida de forma ampla e complexa) com suas múltiplas facetas e contradições.

O presente artigo tem como enfoque tratar do cenário brasileiro nessa relação entre escuta e participação social como exercício democrático, ele é fruto da continuidade de estudos decorrentes do desenvolvimento de pesquisa de doutoramento que tomou o CCS como um dos objetos de análise para ponderar a relação entre Estado e sociedade nos setores de Comunicação e Cultura. Por conta disso, volta-se a atenção para o caso do Conselho de Comunicação Social-CCS,



vinculado ao Senado Federal, ponderando o mesmo como exemplo de uma permanente esperança de escuta da sociedade civil e ampliação do debate na elaboração de políticas públicas e nas disputas da economia política da comunicação brasileira. O colegiado já foi debatido no campo de Comunicação sob distintos olhares (HERZ, 2008; SIMIS, 2010; MORAES, 2011; LIMA, 2020; Molardi, 2022, entre outros), todas importantes e fundamentais na oferta de camadas para o debate acerca do colegiado. Este trabalho também contribui também ao lançar questões não apenas sobre a operacionalização do CCS, mas também do seu espírito e histórico de criação, por meio de uma breve correlação com o modelo de inspiração: a Federal Communication Commission-agência americana de regulação do setor; mas ponderando como a esperança de criação foi executada na prática. Além do histórico do colegiado, volta-se para o percurso de operação do Conselho, indagando sobre sua forma de representação e constituição desta arena de debate da sociedade civil. Como forma de ilustrar os debates foram utilizados alguns trechos de debates travados no colegiado e que se vinculam à discussão sobre o espírito de criação do mesmo ou sobre sua estrutura representativa. Tal análise permite contribuir no debate sobre o uso do instrumento como potência ou como frustração da participação da sociedade civil no debate regulatório de comunicação no Brasil. Vincula-se também ao histórico do campo, a possíveis continuidades e ou rupturas no percurso de tratamento da temática da comunicação pelos governos e das distintas (ou não) formas de escuta e representação da sociedade civil no debate político.

Histórico de políticas de comunicação: breve relato

É interessante ponderar como historicamente o tema da comunicação foi tratado pelo Estado brasileiro. Tal postura, em certo sentido, proporcionou determinados entendimentos sobre o tema na construção de políticas direcionou a formas específicas de posicionamento governamental, de diálogo (ou não) com a sociedade e até mesmo na possibilidade do pleno exercício do direito à comunicação, previsto constitucionalmente. De fato, nesta direção, a reflexão de Caparelli (1997) é potente por sinalizar a relevância de se debater, em conjunto, Comunicação, Política e Políticas de Comunicação com o propósito de ofertar melhores entendimentos sobre o lugar ocupado pelos meios, pelo empresariado e pela organização econômica que o setor construiu ao longo do tempo.



Alguns dos primeiros movimentos de regulação da comunicação no Brasil indicam o tema como de “interesse nacional”, como pondera Octavio Penna Pierranti (2011). Em síntese, as definições e regulamentações do setor eram entendidas como temática estratégica para a definição de políticas e mesmo para o posicionamento governamental. No entanto, ainda que percebido desta forma, a estrutura de operação política ofereceu à iniciativa privada o efetivo protagonismo operacional (e até mesmo definidor de direcionamentos de operação). Permitiu-se que o sistema midiático brasileiro fosse construído, essencialmente, por um pequeno grupo da elite nacional e tenha se transformado (na maioria dos casos) em grandes corporações familiares, como reforçam Janaine Aires e Suzy dos Santos (2017). Com isso, é relevante enfatizar que o papel do Estado no setor ficou limitado ao de regulação (ou de reconhecimento de direitos privados), pois o foco estabelecido na exploração privada do serviço público, não efetivamente estabeleceu diretrizes que observassem a democratização dos canais, meios, suportes e vozes como uma preocupação efetivamente latente.

Esta histórica tendência de protagonismo empresarial proporcionou a criação de ênfase a conceitos que legitimavam a atividade privada como benéfica e garantidora de “interesses” para a sociedade civil (apenas algumas parcelas dela, seria o mais correto). Em uma lógica de desvirtuar a exploração privada do setor e não enfatizar os interesses mercadológicos, conferiu-se ao *entre mídia* o lugar de “poder moderador”, de agente público que agiria exclusivamente em busca dos interesses da maioria da sociedade civil.

De certa forma, esse ideal vincula-se a um dos principais conceitos guarda-chuva e que faz parte do histórico das políticas do setor: a noção de “interesse público”, como algo especialmente relevante e que garantiria o monopólio da União sobre o espectro, por exemplo. Contudo, como já reportado acima, isso não elimina ou diminui o histórico protagonismo privado na execução e na definição de pautas (ou não pautas) na regulamentação das comunicações. De fato, apenas reforça o lugar da mídia como uma espécie de ator político paraestatal, com poderes (atribuídos pela mesma) de “fiscalizar” a atuação dos governos, como um quarto poder. Com isso, o poder privado no setor foi sendo cada vez mais consolidado, indicando uma espécie de tendência regulatória, a de manifestação “tardia” dos governos, como pondera Suzy dos Santos



(2010). Tal movimento, segundo a autora, permitiu à iniciativa privada uma espécie de reconhecimento de direitos “privados” a posteriori por parte da regulamentação.

Em certo sentido, nossa ambiência regulatória usou como inspiração o cenário americano e seus parâmetros liberais de cerceamento do papel do Estado e ampla liberdade de atuação para a iniciativa privada. Novamente recorrendo a Suzy dos Santos (2010):

(...), o que deve ser ressaltado é que o conceito de “interesse público”, na regulação do Estado de Bem-Estar Social, estava fortemente marcado por intenções relativas à garantia de liberdade de escolha individual em relação ao conteúdo e à criação de condições igualitárias de acesso. Estas intenções podem ser observadas, por exemplo, nos instrumentos regulatórios de dois modelos distintos de radiodifusão, como os dos EUA e da Inglaterra. (2010, p. 23)

Tal interesse pelo modelo estadunidense é bastante percebido em múltiplas frentes, dando conta de manifestações do empresariado, de grupos organizados da sociedade civil e de ações governamentais. Este movimento de observar a experiência americana diz respeito não apenas a escolha de padrões operacionais americanos, mas a menções diretas ao modelo estadunidense como parâmetro a ser seguido. Um exemplo é o decreto presidencial nº 31.835 de 1952, publicado por Vargas, com foco no plano de distribuição de atribuição de canais para a radiodifusão brasileira que cita nominalmente a Federal Communication Commission:

I - De acordo com o parecer aprovado pela Comissão Técnica de Rádio, o serviço de televisão no Brasil será executado da seguinte forma:

(...)

d) nós demais detalhes será idêntico ao chamado padrão americano adotado pela Federal Communications Commission. (BRASIL, 1952, p. 1)

Da mesma forma, ainda que com ancoragens distintas: ambos os grupos de interesse (empresariado e grupos organizados da sociedade civil), em alguma medida, optavam por posturas de acento neoliberal como alternativa regulatória e que fugisse de vícios políticos. Como sinaliza Anita Simis (2010, p. 3), com o CCS, mesmo apenas consultivo, almejava-se ampliar o “circuito de tomada de decisões que prevalecia sobre esta área há algumas décadas, sobretudo a partir do Regime Militar, que confinava os assuntos aos bastidores do Ministério das Comunicações com acesso exclusivo do empresariado de comunicação.”



Não há nada de natural ou ingênuo nessa ênfase ao debate estadunidense. Afinal, como ponderam também Robert McChesney e Dan Schiller (2003) perceber essa gangorra existente no ambiente regulatório de comunicação: como pilar da economia global e como aparato de “defesa e fortalecimento das democracias” é mergulhar nas profundas tensões e antagonismos regulatórios do setor. Considera-se, com isso, que o próprio histórico de criação e de operacionalização do CCS está entremeado desta dicotomia: a utopia do espaço de participação social como o ambiente garantidor da pluralidade de vozes per se, ao mesmo tempo em que convive com um cenário altamente dominado pelos interesses comerciais privados em detrimento do olhar para o sentido público das escolhas, ações, instituições.

O Conselho de Comunicação Social e sua inspiração de criação

O histórico de construção do Conselho de Comunicação Social, atualmente vinculado ao Senado Federal, se entrelaça com disputas históricas de organizações da sociedade civil pela democratização dos meios de comunicação. E é especialmente interessante como o tipo-ideal que serviu de inspiração para a criação do CCS (para acionar uma visão weberiana) também esconde em si limitações e visões idealizadas sobre o lugar do debate: político x técnica. Voltemos brevemente para particularidades da Federal Communication Commission-FCC.

Como indicado acima, o CCS nasce baseado na expectativa de se tornar um novo FCC. A proposta original era oferecer ao setor de comunicação brasileiro uma agência de regulação do setor, com conselheiros escolhidos entre nomes da sociedade civil. Tal abordagem poderia ser a alternativa para os históricos problemas regulatórios do Brasil, entremeados pela interferência governamental e pelos interesses da iniciativa privada. De certa maneira, tanto o campo empresarial, historicamente beneficiado pela postura neoliberal, quando grupos distintos da sociedade civil, apostaram na utopia de uma sociedade civil com plenos poderes. Por outro lado, tal postura aciona a compreensão do Estado como um *Leviatã*, como uma espécie de ente causador de todas as mazelas do campo, sem ponderar em detalhes as necessidades regulatórias e de possível intervenção governamental para garantir processos. Reaciono reflexões anteriores para caracterizar um pouco melhor esse vínculo do campo com a FCC.



(...) a FCC é uma agência reguladora que tem poderes para definir regulações interestados e internacionais para o rádio, televisão, cabo, satélites e internet. Sua jurisdição, portanto, atinge todos os 50 estados e territórios norte- 114 americanos. Foi instituída pelo Communication Act de 1934, tendo sua atuação também revista no Telecommunication Act de 1996. A inspiração no modelo proposto pela FCC considera-se estar vinculada a uma espécie de “aura de arena pública utópica” nos moldes habemasianos. A FCC serviu (e arrisco dizer que ainda serve) como um tipo ideal de inspiração para um espaço em que a sociedade teria voz e livre da pressão política direta. Bem, a FCC não corresponde a essa idealização que alguns políticos e militantes da sociedade civil criaram da mesma (...). No entanto, uma ressalva essencial é sinalizar que a FCC não é exatamente um conselho nos mesmos moldes que a estrutura participativa brasileira estava baseada, ela figura mais como um comitê de debate regulatório e com frequentes interferências políticas. Apesar de toda a inspiração em torno do modelo americano, o resultado da negociação na constituinte possibilitou a criação de um conselho como órgão auxiliar do Senado Federal. De acordo com o exposto no artigo 224: “Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.” (BRASIL, 2016, p.130) (CF/88). (LIMA, 2020, p. 114)

A ênfase pela FCC como modelo a ser seguido não ficou restrita ao cenário das comunicações da constituinte, de fato, veio para o Brasil com o ideário das Agências Reguladoras. Tal abordagem teve um capítulo extenso durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Em uma busca pela “despolitização” da política pública, reforçou-se o argumento da valorização ao olhar técnico como solução de problemas regulatórios. Uma escolha que afasta o debate político da própria gestão de políticas públicas. Trazendo o aporte da Antropologia dos Processos de Estado, como um olhar minucioso e pelo prisma dos sujeitos para o recorte de políticas públicas, tomando como base proposições de (Wright; Shore, 1997; Steimentz, 1999), tal escolha ignora a dimensão processual e relacional da política. Ainda na mesma direção, o aporte de Adam Abrams (2006) traz um debate potente para perceber o quanto construímos noções reificadas do lugar do Estado e dos possíveis problemas que “ele” causa em nossas sociedades. Uma visão que encara o ente jurídico como o eterno monstro, como o Leviatã de Thomas Hobbes, como algo a ser contido, pois “sua” presença tem potencial de criação de severos problemas para a sociedade.



Da mesma maneira, historicamente, as grandes corporações de mídia reforçam uma visão reificada de seu papel em nossa sociedade, por meio de várias facetas: a defesa do interesse público ou o papel como mediador social (ambos já sinalizados) ou mesmo como grande potência de fortalecimento de nossas democracias. Tal defesa discursiva apaga os debates e as disputas econômicas em torno da exploração do setor. No mesmo aspecto, Venicio Lima (2012) defende o quanto tal postura, de reificar o papel da mídia em nossa sociedade, afasta o cidadão comum da busca pelo seu direito efetivo de participação da vida social e da comunicação como um amplo direito a ser garantido.

Há que se ponderar como esses movimentos de construção de imagens coletivas, sobre o Estado e sobre as corporações de mídia, funcionam como instrumentos de dominação, como forma de gerar afetação ou vinculação aos sujeitos. Segundo Steimentz (1999) é especialmente interessante observar como o debate político também é uma forma de agenciamento, forma de exercício de poder, uma tecnologia de governabilidade. Por exemplo, na análise histórica sobre o CCS é relevante sinalizar a enorme distância entre o espírito de criação do Conselho de Comunicação Social (pela inspiração na FCC) e seu desenho especialmente aprovado no texto constitucional. Ainda assim, o mergulho em sua estrutura de operação indica o quão potente este colegiado tem sido para a discussão ampliada de democratização da comunicação, questionando a ampla imagem que se construiu sobre o mesmo.

Tal condição pode ser vislumbrada pela observação refinada da Federal Communication Commission. Afinal, a mesma também sofre com alguns distanciamentos entre a visão ideal construída sobre sua atuação e a prática. A Comissão possui atribuições potentes no debate sobre questões regulatórias sinalizadas, por exemplo, no Communication Act 34, tais como: a regulação de comércio de comunicações (em âmbitos nacional e internacional) por distintos suportes. Ainda assim, a FCC também gravita em torno do ampliado e pouco claro conceito de “interesse público” e dimensões de conveniência e necessidade. Desta forma, com alguma frequência, a atuação dos conselheiros da FCC foi estrangulada por interesses mercadológicos refletidos em sua composição (como nos casos de debates sobre a neutralidade de rede ou mesmo as definições do padrão de 5G a serem operados).



No caso da construção do CCS, vale enfatizar que a proposta surgiu com força durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte e no esforço da nova Carta Magna. A iniciativa de criação do colegiado entrou em diálogo com o espírito de uma Constituição Cidadã, da maior valorização da participação do jogo político e do amadurecimento de nossa democracia. Contudo, os debates do setor não foram apaziguadores e o que seria a grande esperança de uma nova estrutura regulatória, acabou sendo o gosto amargo do fracasso das organizações da sociedade civil frente ao lobby e ao poder político das grandes corporações de mídia do país. Transformou-se, para muitos, em um conselho “desimportante”. Isso é percebido inclusive nos debates operados pelos próprios conselheiros. Como forma de ilustração segue abaixo um trecho da fala de Alberto Dines, na primeira composição do CCS, em 2004, durante 10^a reunião desta composição.

Desnecessário lembrar o rol de vicissitudes que retardaram a criação do CCS ao longo de mais de uma década, as dificuldades para montar um órgão auxiliar do Congresso capaz de assessorá-lo em matéria de tamanha relevância política e as difíceis negociações que permitiram, afinal, a montagem do seu primeiro plenário.

Imperioso lembrar, porém, a cerimônia de instalação deste Conselho, com a presença do Presidente da Câmara Alta, o Senador Ramez Tebet, e a convocação feita aos Conselheiros que então empossava.

Embora discreta, sem pompa, a cerimônia conferiu dimensão ao órgão que nascia naquele momento, depois de tantas delongas. Essa dimensão contrasta dramaticamente com a desatenção, descaso, quase desleixo, demonstrados agora pelas diferentes instâncias do Poder Legislativo, no tocante ao encerramento da primeira rodada de trabalhos e à substituição da primeira equipe de Conselheiros.

Passados quatro meses, um terço do ano, a sociedade brasileira e os próprios Parlamentares ainda não tomaram conhecimento do balanço de atividades do CCS e ignoram seus impasses estruturais e as soluções para superá-los. O pior de tudo é que nem a sociedade nem os seus representantes do Congresso estão acompanhando a escolha dos novos conselheiros.

Se, na montagem do primeiro grupo, a transparência foi substituída por um formidável esforço para a obtenção de um consenso partidário, desta vez não houve nem uma coisa nem outra. A anomalia transcende o protocolo e a esfera da comunicação social; desvenda uma negligência com os pequenos procedimentos que compõem a grande máquina republicana e democrática. Se os Constituintes de 1988 exigiram a criação de um Conselho de Comunicação Social e se este foi criado pelo Congresso em 2002, não faz sentido que, em 2004, apenas dois anos depois, este mesmo Congresso coloque-o no limbo. (Conselho de Comunicação Social, 2004 – 10^a Reunião P. 23)



O primeiro olhar sobre a atuação das gestões do CCS, como exposto por Molardi (2022), pode indicar que não tratamos efetivamente de uma ruptura e de efetivo protagonismo de pautas vinculadas a democratização da comunicação no conselho. Ainda assim, em uma observação mais detalhada de seu funcionamento, dos debates dentro do colegiado, percebe-se que o CCS foi e ainda é alvo de disputa pelo controle, especialmente pela iniciativa privada. A análise da teia discursiva, feita por este trabalho e outros (LIMA, 2020), aponta a potência do enfrentamento político pelas bordas. De fato, (Avritizer, 2009; Dagnino 2005, entre outros) buscaram dedicar parte de seus debates de pesquisa ao potencial dos conselhos de políticas (em sua mais variada forma e constituição) como lócus potente de inclusão da sociedade civil, de potência para pluralidade de vozes, de uma espécie de promoção do acesso a processos decisórios um tanto longínquos ao cidadão comum. A visão primeira de participação social pode direcionar a existência do instrumento como uma garantia de pluralidade, inclusão e escuta. Sabe-se que o cenário não é tão simples. Neste sentido, ainda de acordo com o mesmo debate brevemente recortado acima, a réplica de outro nome importante no campo sobre democratização da comunicação, Daniel Hertz, com especial atenção ao trecho grifado, enfatiza que a observação e ponderação sobre a importância do CCS não deve ser vista pelo prisma determinista, ainda que se trate de um conselho consultivo e não deliberativo, como reporta trecho da fala do então conselheiro na mesma 10 reunião da 1ª composição do órgão, em 2004, em especial o trecho grifado.

Lamento ainda que a avaliação do Conselheiro Alberto Dines seja tão negativa em relação à atuação do Conselho, porque, embora vários aspectos levantados por ele de fato correspondam à realidade, creio que não temos o direito de reduzir a avaliação do Conselho a um conjunto de circunstâncias que marcaram a sua primeira composição. **No Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, nós sempre destacamos que a luta pela democratização da comunicação, nos dava uma única certeza: não teremos nunca um momento no qual definiremos como democratizada a situação da comunicação no País, porque o desenvolvimento da comunicação é recorrente à tecnologia, ao desenvolvimento do mercado, das condições e dos fatos sociais. Enfim, trata-se de uma atitude da sociedade que deve ser permanente em relação a uma área que é crítica para o conjunto das esferas da vida social, seja cultural, econômica ou política. Portanto, a luta pela democratização da comunicação é muito mais uma atitude da sociedade, que deve ser permanente, do que um conjunto ou um programa**



com objetivos específicos. As grandes mudanças que temos que enfrentar no sentido de fazer avançar a democratização no Brasil, antes de tudo, são uns processos culturais de amadurecimento das instituições, uns processos de amadurecimento do conjunto da compreensão dos diversos agentes sociais que atuam nessa área.

Portanto os problemas apontados pelo Conselheiro Alberto Dines, de fato, são procedentes, sejam as dificuldades de compreensão do papel do Conselho dentro do próprio Congresso, seja essa sensação, que foi referida também pelo Conselheiro Roberto Wagner, de que poderíamos ter feito mais e melhor.

Sem dúvida alguma, o Conselho correspondeu à inauguração de um espaço institucional inédito na sociedade, para tratar, junto ao Estado, neste segmento do Estado que é o Poder Legislativo, mais especificamente o Congresso Nacional, daquilo que até meados da década de 80 era tratado exclusivamente sob a forma decisiva nos gabinetes do Poder Executivo.

Tanto na esfera do Poder Executivo quanto no próprio Congresso se conseguiu dar mais visibilidade e criar um envolvimento mais sistemático de diversos setores sociais com as questões da área de comunicação, o que, sem dúvida, pode e deve ser atribuído ao Conselho.

Por isso, sem desconhecer essa contribuição final do Conselheiro Alberto Dines, com esse inventário de problemas e de vicissitudes que foram por ele apontados, destacamos também que não há muita surpresa em relação a isso. Essas circunstâncias e vicissitudes devem ser consideradas para que essa mudança cultural, que corresponde a um envolvimento direto da sociedade junto ao Estado para tratar das questões da comunicação, prossiga e amadureça. (Conselho de Comunicação Social, 2004 – 10ª Reunião P. 27)

Tal embate auxilia no questionamento proposto também por este artigo se a estrutura de operação e de representação do CCS efetivamente permitem essa pluralidade de vozes e se realmente pode ser considerado um símbolo de escuta social e de maior participação no ambiente regulatório do setor. A pergunta a essa demanda é complexa e não pode se limitar ao espírito e a orientação efetiva de atuação do CCS, pois em um primeiro aspecto permanece a aura de um conselho com apenas função consultiva e não plenamente deliberativo e com poder definidor de questões latentes. Contudo, analisando apenas um aspecto da representação no conselho, as cadeiras destinadas a sociedade civil, indicam que o espaço é sim disputado por múltiplos setores de nossa sociedade, como segue o trecho abaixo.

Sociedade civil e representação: as particularidades na composição do CCS

É interessante salientar que mesmo com atribuições tímidas, o Conselho ainda demorou a ser plenamente ocupado como um espaço de diálogo. Foi apenas em 1991



que sua regulamentação foi aprovada por meio da lei 8389 de 1991, mas sua primeira composição somente tomou posse no ano de 2002. Isso é um dado especialmente potente no que tange à participação. O principal argumento utilizado para não empossar conselheiros ainda persiste: seria complexo empossar o colegiado por conta de conflitos na estrutura representativa. Neste sentido, vale uma ênfase, o CCS não efetivamente “elege” seus membros. A lista para sua composição é acordada diretamente pela mesa diretora do Senado Federal (por meio de indicações do colégio de líderes), os nomes são apenas “referendados” pelo plenário. Ainda assim, mesmo com a dificuldade de seguir mecanismos que garantam ampla representação, a fala do então deputado federal Marco Maia (PT-RS) durante a sessão que marcou a posse da terceira composição do CCS, segundo ele:

É, para todos nós, uma satisfação enorme poder estar, neste momento, dando posse aos integrantes do Conselho de Comunicação Social, esse importante órgão, essa importante ferramenta auxiliar do Congresso Nacional, que terá a responsabilidade, no próximo período, de orientar e colaborar com o Congresso Nacional e, também, com o processo de democratização da comunicação no nosso País. (...)

Tenho, também, a convicção de que este Conselho é fruto de um acúmulo e de um debate realizado pelo Congresso Nacional nesses últimos anos.

Nós demoramos um pouco – não é, Senador Sarney? – para a efetivação do Conselho, pela sua importância, pela necessidade de ser escolhido e, ao mesmo tempo, ter uma composição do Conselho que representasse, na sua integralidade, os interesses da sociedade brasileira.

Aqui, nós temos representantes dos veículos de comunicação, da mídia impressa, da mídia televisiva, dos rádios; nós temos representantes de todos os setores da área da comunicação, mas, aqui, também nós temos representantes da sociedade civil, organizada ou não, cidadãos que vêm, a partir das suas experiências, contribuir, também, com esse processo de fortalecimento da comunicação no nosso País e, ao mesmo tempo, de democratização dessa comunicação.

Então, eu também não tenho dúvidas de que a composição deste Conselho expressa, na sua plenitude, a representação da sociedade brasileira, e por estar, aqui, representada a sociedade brasileira, neste Conselho, eu também não tenho dúvida nenhuma de que ele terá todas as condições de contribuir de forma decisiva para os grandes debates que o Congresso Nacional deverá fazer sobre o tema da comunicação nesse próximo período. (Conselho de Comunicação Social, 2012 – 1ª Reunião P. 2)



Interessante o movimento de fala do então deputado ao sinalizar que o CCS corresponde em sua plenitude a representação da sociedade brasileira. Para tanto, é interessante se debruçar, ainda que brevemente, sobre a estrutura representativa do CCS e ponderar com mais detalhes a fala anterior. Como indica o regimento do colegiado, em seu artigo sétimo que versa:

- Art. 7º O Conselho de Comunicação Social compõe-se de:
- I – 1 (um) representante das empresas de rádio;
 - II – 1 (um) representante das empresas de televisão;
 - III – 1 (um) representante das empresas de imprensa escrita;
 - IV – 1 (um) engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social;
 - V – 1 (um) representante da categoria profissional dos jornalistas;
 - VI – 1 (um) representante da categoria profissional dos radialistas;
 - VII – 1 (um) representante da categoria profissional dos artistas;
 - VIII – 1 (um) representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;
 - IX – 5 (cinco) membros representantes da sociedade civil.

A composição de 13 cadeiras é dividida em: 3 destinadas ao empresariado do setor, uma focada no olhar técnico (mas quase sempre ocupada por engenheiros vinculados ao campo privado), 4 cadeiras destinadas aos trabalhadores que dialogam de maneira efetiva com o fazer comunicacional (jornalistas, radialistas, artistas e profissionais de cinema e vídeo) e, por último, as 5 amplas cadeiras destinadas à sociedade civil de forma ampla. Em uma primeira análise a composição do CCS pode ser tida como um orgulho ou mesmo um ganho (especialmente no olhar de cunho mais liberal), afinal, ele é composto exclusivamente de representantes oriundos da sociedade civil, sem representação governamental. Contudo, analisar a constituição do conselho é reacionar também o debate proposto por Murilo César Ramos, em 2007, sobre a importância de se colocar em análise percepções e debates sobre a sociedade civil para não cair na armadilha neoliberal de celebrar a latente assimetria de poder entre empresariado e movimentos pela democratização da comunicação. Afinal, a noção de sociedade civil pode ser também “importante instrumento de legitimação do



capital, na medida em que incorporou as ideias liberais de terceiro setor e não-governamental”, (RAMOS, 2007, p. 22).

Voltando para as especificidades (e curiosidades) da estrutura representativa do CCS, é importante observar que dentro do colegiado, as cinco cadeiras destinadas a “ampla” conceituação de representação da sociedade civil são as que mais apresentam controvérsias quanto a ocupação das mesmas. Tal questão se estruturou em duas dimensões essenciais: primeira a ocupação das cadeiras por parte de organizações da sociedade civil organizadas em torno de interesses bem definidos, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Confederação Nacional de Bispos do Brasil-CNBB; em segundo aspecto, a ocupação destas cadeiras por figuras que faziam parte do espectro de debate político ou mesmo do empresariado de comunicação, em terceiro, a ocupação de cadeiras por empresários ou gestores vinculados a comunicação e, por último, a ocupação por políticos (eleitos em cargos eletivos ou de gestão).

O breve esquema listado abaixo aponta um pequeno mapeamento das vinculações dos cinco representantes da sociedade civil em todas as seis composições eleitas ao CCS, entre 2002 e 2023. Por meio dele é possível compreender um pouco da problemática de representação e da falta de clareza do que comporta a representação da sociedade civil, comportando representantes de movimentos pró-democratizações, mas também do empresariado (ainda que cadeiras exclusivas a eles sejam destinadas).

Tabela 1 - Histórico dos representantes da Sociedade Civil no CCS



Histórico dos representantes da Sociedade Civil no CCS		
	Titular da cadeira	Vinculação
1ª composição 2002 - 2004	José Paulo Cavalcanti Filho	Jurista, representante da OAB
	Alberto Dines	Jornalista
	Jayme Sirotsky	Empresário de radiodifusão. Presidente emérito do grupo RBS
	Carlos Chagas	Jornalista
	Ricardo Moretzon	Psicólogo, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia
2ª composição 2004 - 2006	Dom Orani João Tempesta	Bispo da Igreja Católica, representante da CNBB
	Arnaldo Niskier	Escritor e filósofo
	Luiz Flavio Borges D'Urso	Jurista, representante da OAB
	Roberto Wagner Monteiro	Político e empresário de radiodifusão, ocupou a cadeira dedicada à representação das empresas de tv na primeira composição do CCS.
	João Monteiro de Barros Filho	Dono da concessão da Rede Vida de Televisão
3ª composição 2012 - 2014	Miguel Angelo Cançado	Jurista, representante da OAB
	Dom Orani João Tempesta	Bispo da Igreja Católica, representante da CNBB
	Ronaldo Lemos	Advogado e pesquisador especialista em comunicação
	João Monteiro Filho	Dono da concessão da Rede Vida de Televisão
	Fernando Cesar Mesquita	Jornalista e ex-secretário de de imprensa e divulgação na gestão de José Sarney
4ª composição 2015 - 2017	Ronaldo Lemos	Advogado e pesquisador especialista em comunicação, reconduzido da gestão anterior
	Miguel Ângelo Cançado	Jurista, representante da OAB, reconduzido da gestão anterior
	Marcelo Antônio Cordeiro de Oliveira	Gestor da TV Record
	Henrique Eduardo Alves	Político, ex-presidente da Câmara dos deputados entre 2013-2015
	Fernando César Mesquita	Jornalista e ex-secretário de de imprensa e divulgação na gestão de José Sarney, reconduzido da gestão anterior
5ª composição 2017 - 2019	Murilo de Aragão	Jornalista e advogado
	Davi Emerich	Reeleito, indicado pelo Sindilegis
	Marcelo Antonio Cordeiro de Oliveira	Gestor da TV Record, reconduzido da gestão anterior
	Fábio Augusto Andrade	Vice-presidente da Claro Brasil
	Miguel Matos	Advogado, indicado pela OAB
6ª composição 2023 - atual	Miguel Matos	Reeleito, indicado pela OAB Nacional
	Patricia Blanco	Indicada pelo Instituto Palavra Aberta
	Davi Emerich	Reeleito, indicado pelo Sindilegis
	Luis Roberto Antonik	Indicado pela Federação Nacional das Escolas Particulares
	Fábio Andrade	Reeleito, indicado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, Vice-Presidente da Claro Brasil
	Conselheiro com vínculo com o empresariado de comunicação	
	Conselheiro com carreira política (ex-membro de cargo eletivo ou gestor público)	
	Presidente da referida composição	

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Na prática, a observação reforça que a escolha dos membros do CCS passa muito mais por um capital político e por uma pressão efetiva para conseguir alcançar a lista definida pelo colégio de líderes do que um amplo exercício democrático de busca de representação. Com isso, reforça-se que o colegiado apresenta-se quase um conselho de “notáveis” como outrora denominávamos os conselhos executivos de políticas nomeados diretamente por postos do executivo. Tendo em vista que o espírito de criação do CCS era movido pela tentativa de diminuição da interferência política no debates regulatórios de comunicação, tal alcance não foi efetivado. A estrutura de formação da lista não é trivial, nem mesmo clara. Historicamente, integrantes de



movimentos de luta pela democratização das comunicações, por exemplo, tiveram enorme dificuldades em ingressar na lista e serem efetivamente eleitos.

Outro argumento potente é que o CCS não pode ser efetivamente considerado um colegiado limitado ou desimportante. Afinal, o amplo interesse de grupos de poder distintos (empresariado e políticos vinculados ao campo da comunicação) reacende a noção de que há movimento evidente em ocupar o espaço e a agenda política de debates, seja para a influência e direcionamento ou acompanhamento de propostas.

Da mesma forma, a análise sobre este perfil de ocupação de parte do CCS auxilia a percepção de que o percurso de democratização e aumento da participação social é (e tende a ser) uma eterna disputa (como bem sinalizou Daniel Hertz mais acima neste artigo). Alcançar, portanto, espaços de representação dentro do colegiado não é um movimento simples. Ainda recorrendo a outra fala de Daniel Herz (2008), antes mesmo de sua primeira composição ser empossada é importante enfatizar a potência do CCS como uma *instituição mediadora* e que exige uma outra postura de grupos da sociedade civil para o fortalecimento de pautas democráticas.

Conclusão

A observação do histórico e do funcionamento do CCS como conselho de participação essencialmente destinado à sociedade civil indica que a percepção da participação ou mesmo dos instrumentos focados na maior pluralidade de vozes devem ser observados sob múltiplas lentes. Afinal, no caso do CCS, mesmo que seu espírito de criação não tenha sido alcançado e que ele tenha sido renegado apenas a um ambiente de consulta, quando observado por uma lupa mais atenta, é perceptível que mesmo sem função efetivamente regulatória, o espaço foi alvo de disputa por múltiplos interesses.

Cabe reforçar que, por outro lado, negar o lugar do Estado na existência de um conselho, como foi o caso do CCS, não é efetiva garantia de pluralidade de vozes e de pleno exercício horizontal de democracia. Essa visão simplista não dialoga com as assimetrias econômicas e sociais. Da mesma maneira que não percebe o potencial do Estado em atuar na mediação de processos sociais e como agente garantidor de direitos. Em alguma medida, o trauma de nossos governos autoritários ainda leva boa parte do campo de análise de políticas de comunicação ainda adotar posturas liberais



de negação do papel do Estado no debate político, com uma espécie de “monstro” que precisa ser contido. Em certo sentido, isso contribui para reforçar assimetrias econômicas e pode proporcionar ainda mais impossibilidade de participação a todos os sujeitos.

Ainda assim, entende-se que o CCS, mesmo sendo um conselho com múltiplas limitações (estruturais) que direcionam a uma não-pluralidade acredita-se que ele é um importante canal de disputa discursiva. Uma forma de ecoar questões que gravitam o debate sobre democratização do setor e das várias assimetrias existentes na sociedade civil. A potência do canal é vista por múltiplos agentes com interesses conflitantes e isso fica mais marcante com o esforço que organizações corporativas fizeram ao longo do tempo em ocuparem tais espaços no CCS. Indica-se também a importância do debate e da participação social como mecanismos de amadurecimento de nossa democracia.

Referências

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In.: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (orgs). **The Anthropology on the State: a reader**. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006.

AIRES, Janaine; SANTOS, Suzy. **Sempre foi pela família: mídias e políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Decreto presidencial** nº 31.835, de 18 de abril de 1952. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 1952.

CAPARELLI, Sérgio. **Das políticas de comunicação à comunicação política (e viceversa)**. Pretextos (UFBA) Salvador: Compós, p. 1–7, 1997

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **10ª reunião ordinária de 2004**. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2004.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **1ª reunião ordinária de 2012**. Brasília: SAOP-Secretaria de apoio à órgãos do parlamento, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal**. In: Revista Rio de Janeiro, 2005.



HERZ, Daniel. **A necessidade do Conselho de Comunicação Social**. Audiência na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/DANIEL/Conselho+de+Comunicacao/A+necessidade+do+conselho+de+comunicacao+socia.pdf>

LIMA, Deborah Rebello. **Políticas públicas de comunicação e cultura: novos diálogos ou antigos silêncios? Um estudo comparativo entre o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho de Comunicação Social (2003-2014)**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, Rio de Janeiro, 2020

LIMA, Venício. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010)**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012

LIMA, Venício. **Conselhos de Comunicação Social: a interdição de um instrumento da democracia participativa**. Brasília: FNDC, 2013.

MCCHESENEY, Robert; SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications Foundations for the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation**. Technology. Business and Society Programme Paper Number 11 October 2003.

MOLARDI, Germano. **O Conselho de Comunicação Social entre o Estado e a sociedade civil: Ontogênese de um instrumento para a legitimação da autocracia burguesa no setor brasileiro de comunicação social**. Revista Eptic. Vol. 24, nº 2, 2022.

PIERANTI, Octavio Pena. **O Estado e as Comunicações no Brasil**. Construção e reconstrução da administração pública. Brasília: Lecotec, 2011.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In.: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007

SIMIS, Anita. **Conselho de Comunicação Social: Uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?** RBCS Vol. 25 nº 72, 2010.

SANTOS, Suzy dos. **Chiclete misturado com banana: as adaptações nacionais de conceitos regulatórios relativos à comunicação**. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, n.22, 2010.

SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. “Policy: A new field of anthropology” .. in: _____. (eds.) **Anthropology of Policy**. London: Routledge. 1997.

STEINMETZ, George. Culture and the state. in _____ (ed.) **State/Culture: state formation after cultural turn**. New York: Cornell University Press. 1999.



Este é um ARTIGO publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.