

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa De Formação De Conselheiros Nacionais

Luana Meneguelli Bonone

1ª CONFECOM, A POLÍTICA QUE SUPERA A FORMA:
análise do desenho institucional e das recomendações finais da conferência

Rio de Janeiro
2014

Luana Meneguelli Bonone

1ª CONFECOM, A POLÍTICA QUE SUPERA A FORMA:
análise do desenho institucional e das recomendações finais da conferência

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Viviane Petinelli

Rio de Janeiro

2014

Luana Meneguelli Bonone

1ª CONFECOM, A POLÍTICA QUE SUPERA A FORMA:
análise do desenho institucional e das recomendações finais da conferência

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Viviane Petinelli

Viviane Petinelli (Orientadora) – UFMG

Belo Horizonte, novembro de 2014.

Dedico este trabalho a todos e todas que insistem em acreditar e lutar em defesa da democracia, principalmente a democratização dos meios de comunicação.

AGRADECIMENTOS

Um texto de agradecimento é um risco de injustiça potencial. Sempre. Como o risco faz parte das trajetórias mais interessantes, lanço-me ao desafio de listar aqueles e aquelas que contribuíram para que esta importante etapa fosse concluída em minha caminhada. Início agradecendo à minha orientadora, Viviane Petinelli, não pelo protocolo intrínseco a esta deferência, mas pelo interesse real e cuidadoso com que acompanhou cada momento do processo de produção desta monografia. Ainda, pelo rigor exigido, mas, ao mesmo tempo, pelas orientações generosas que ofereceu para que o trabalho alcançasse elaborações que eu não imaginava que pudessem resultar de um curso de especialização à distância. Em tempo, agradeço a toda a equipe do programa, professores, tutores e demais colaboradores, pela seriedade em manter este um curso de qualidade, a despeito do seu público sempre multiatrefado (nós).

Preciso e quero agradecer também aos colegas de curso, que muitas vezes alertaram para o fato de que havia um fórum prestes a encerrar, que ajudaram a entender questões para que provas fossem escritas, que beberam uma cerveja conosco para aliviar a tensão de dias tão tumultuados. Agradeço em especial o companheirismo da Elisangela Lizardo e do Euzébio Jorge, amigos raros, muito além de colegas de curso. Estendo a outros companheiros, também da militância e da vida, com quem tive a oportunidade de conviver neste curso: Virgínia Correa, Adriana Eva, entre outros. Agradeço também aos companheiros da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), em especial à Tamara Naiz, por dividir lutas e momentos tão especiais. Por falar em momentos especiais, deixo aqui também meu agradecimento ao meu companheiro Allysson Lemos, e aos meus anfitriões na minha nova etapa no Rio, Yasmin Alves e Thiago Franco.

Agradeço ainda aos militantes que me levaram a refletir e problematizar o poderio dos veículos de comunicação de alcance massivo no país, em especial a turma do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, presidido pelo guerreiro Altamiro Borges e secretariado pela também guerreira Renata Mielli. Se há uma possibilidade de construção de uma democracia que seja para cada brasileiro e cada brasileira, esta possibilidade certamente passa pelos valores e lutas que o Miro e a Renata defendem com tanto brio e dedicação.

Por fim, agradeço aos meus pais e irmãos, que são sem dúvida um esteio firme para que eu prossiga segura pelas incertezas da vida, e à sobrinha mais amada do planeta,

Valentina. O mesmo agradecimento serve para a família que se firma como corrente sob a bênção dos orixás lá naquela esquina do Cambuci. Saravá!




Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "1ª CONFECOM, A POLÍTICA QUE SUPERA A FORMA: ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL E DAS RECOMENDAÇÕES FINAIS DA CONFERÊNCIA" elaborada por Luana Meneguelli Bonone.

A Comissão, composta por Viviane Petinelli e Silva e Priscila Delgado de Carvalho, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.



Viviane Petinelli e Silva (UFMG)



Priscila Delgado de Carvalho (UFMG)

“A televisão é a maior maravilha da ciência a serviço da imbecilidade humana.”

(Barão de Itararé)

RESUMO

A questão que instigou o presente estudo tem por base a observação do processo da 1ª Conferência de Comunicação (1ª Confecom). Convocada com um desenho institucional restritivo à aprovação de propostas polêmicas, em especial do interesse dos movimentos sociais, a conferência conseguiu produzir um alto grau de consenso e o segmento que teve maior proporção de propostas aprovadas foi justamente o dos movimentos sociais. Assim, a questão instigadora do presente estudo é entender o contexto em que as articulações entre os atores dos segmentos de uma conferência podem extrapolar seu desenho institucional, promovendo um processo democrático ainda mais amplo que o originalmente proposto. Para cumprir tal objetivo, apresenta-se o contexto político de realização da 1ª Confecom, assim como seu desenho institucional. Além disso, analisa-se o conteúdo das recomendações aprovadas na conferência e se mostra se e em que medida os atores públicos e sociais influenciaram-no segundo suas preferências. Ao final, compara-se os resultados encontrados com o desenho da 1ª Confecom e se problematiza essa relação para o caso em tela.

Palavras-chave: democracia participativa – 1ª Confecom – desenho institucional – recomendações aprovadas

ABSTRACT

The question that instigated this study is based on the observation of the process of the 1st Conference on Communications (1st Confecom). Having been convened with a restrictive institutional design to approval of controversial proposals, in particular the interest of social movements, the conference was able to produce a high degree of consensus and the segment that had the highest proportion of approved proposals was precisely the social movements. So the question instigator of this study is to understand the context in which the joints between the actors of the segments of a conference can extrapolate its institutional design, promoting a broader democratic process that originally proposed. To fulfill this goal, we present the political context of realization of the 1st Confecom, as well as its institutional design. Furthermore, we analyze the content of the recommendations adopted at the conference and show whether and to what extent the public and societal actors influenced it according to their preferences. At the end, we compare the results with the design of the 1st Confecom and problematizes this relationship for the case in question.

Keywords: participatory democracy – 1st Confecom – institutional design –
| recommendations approved

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Abrangência das propostas aprovadas na 1ª Confecom.....	51
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Apresentação da 1º Confecom.....	38
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Propostas aprovadas e rejeitadas na plenária final da 1ª Confecom.....	41
Tabela 2 – Capacidade de influência do PP, MS, ER e ET sobre o conteúdo das recomendações finais da 1ª Confecom.....	45
Tabela 3 – Taxa de convergência das votações da 1ª Confecom por GT	46
Tabela 4 – Propostas aprovadas na plenária final da 1ª Conferência Nacional de Comunicação por combinação de segmentos.....	47
Tabela 5 – Propostas aprovadas na plenária final da 1ª Conferência Nacional de Comunicação por segmento.....	49

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: BREVE HISTÓRICO DO DEBATE	17
CAPÍTULO 2: AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	22
2.1 As Conferências de Políticas Públicas no Brasil: um breve mapeamento histórico	24
2.2 Desenho institucional das conferências: objetivos, atores e dinâmicas	27
2.3 As resoluções das conferências de políticas públicas e seus condicionantes: algumas constatações	29
CAPÍTULO 3: A 1ª CONFECOM: DESENHO INSTITUCIONAL E GRAU DE INFLUÊNCIA DOS SETORES ESTATAIS E SOCIETAIS NAS RESOLUÇÕES FINAIS	34
3.1 A 1ª Confecom: contexto de convocação e realização	34
3.2 O desenho institucional da 1ª Confecom e suas particularidades	37
3.3 Uma análise das recomendações finais da 1ª Confecom: metodologia e resultados.....	43
3.3.1 Metodologia de análise	43
3.3.2 Dos resultados da 1ª Confecom em termos de conteúdo das propostas: o poder de influência do PP, MS, ER e ET	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
APÊNDICES	60

INTRODUÇÃO

A democracia é um tema que intriga e estimula reflexões em estudiosos da sociedade desde os gregos. O lugar central que assume na história contemporânea, entretanto, é único, tendo lugar central no campo político no século XX (SANTOS e AVRITZER, 2003). O modelo de democracia representativa, que coloca as eleições no lugar de expressão maior da democracia, encaixa-se em especial nos modelos liberais de desenvolvimento capitalista e, por isso, tornou-se o modelo hegemônico a partir do século XIX entre as democracias ocidentais, momento em que a ideologia liberal se difundiu como a matriz econômica dominante (ANDERSON, 1995).

A partir dos sinais de esgotamento do receituário neoliberal ao desenvolvimento das democracias, no final da década de 1990, há o estabelecimento de um processo de reorganização geopolítica que marca o momento de constituição de uma nova ordem mundial, multipolar (ANDERSON, 1995; ARAUJO, 2009). Como desdobramento deste processo, o modelo de democracia é colocado em xeque. Não por acaso, este período coincide com o processo de “terceira onda” de democratização, conforme definido por SANTOS e AVRITZER (2003).

A hegemonia do modelo de democracia representativa não encerrou o debate, e novas questões se apresentaram com a emergência do século 21, a partir, inclusive, de experiências de implementação de formas de participação política direta dos cidadãos. “Um modelo representativo inclusivo precisa contemplar com mais cuidado as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos” (MIGUEL, 2003, p. 123). A participação política não poderia se limitar ao exercício do voto nas eleições, mas deveria ser constante a partir de espaços participativos de discussão e de tomada de decisão quanto a assuntos de interesse coletivo.

No cerne desta discussão, as conferências de políticas públicas, instituídas no Brasil em 1941, tornaram-se importantes arenas de promoção da participação política direta dos cidadãos. Uma dessas experiências, que exemplifica a constatação de Miguel (2003), consiste na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (doravante 1ª Confecom), tanto por lidar diretamente com os meios de comunicação de massa quanto pela peculiaridade relativa às “esferas de produção de interesse coletivo” que marcou tal espaço participativo.

Convocada com um desenho institucional restritivo à aprovação de propostas polêmicas e que tendia a reduzir o número de propostas aprovadas, em especial do interesse dos

movimentos sociais, a conferência conseguiu produzir um alto grau de consenso e o segmento que teve maior proporção de propostas aprovadas de acordo com suas defesas e interesses foi justamente o segmento da sociedade civil composto pelos movimentos sociais.

Diante desta constatação, o presente estudo busca entender o contexto em que as articulações entre os atores dos segmentos de uma conferência podem extrapolar seu desenho institucional, promovendo um processo democrático ainda mais amplo que o originalmente proposto. Neste sentido, o trabalho buscou aferir os resultados da 1ª Confecom em termos de conteúdo das recomendações e mostrar quais os interesses prevaleceram. Mediu-se o grau de influência dos grupos estatais e societais nos resultados finais da conferência e apontou-se se e em que medida as negociações e barganhas, as articulações e interações políticas garantiram sucesso ao Poder Público, aos empresários e movimentos sociais participantes do encontro.

Para avaliar o grau de influência dos grupos estatais e societais nas recomendações da 1ª Confecom, foi realizada uma pesquisa documental, que teve como fonte: a) o ato convocatório da 1ª Confecom; b) as portarias de composição da comissão de organização da 1ª Confecom; c) o regimento da 1ª Confecom; d) os dados de participação (relatórios) das suas etapas; e e) o caderno de resoluções da conferência. Os quatro primeiros documentos serviram para examinar se e em que medida o desenho institucional da 1ª Confecom foi pensado para restringir as possibilidades das suas resoluções o que, por hipótese, teria estimulado a ação política articulada dos atores presentes na mesma e possibilitado a elaboração e aprovação de recomendações “mistas”, que combinavam interesses de diversos setores.

Esta hipótese foi testada pela análise do caderno de recomendações da 1ª Confecom. Este foi composto por 64 propostas aprovadas na plenária final da mesma. O conteúdo de cada uma foi examinado de modo a identificar a que segmento cada proposta interessava naquele momento. Esta classificação foi feita com base na observação direta da autora, presente na conferência.

Relacionado o conteúdo da recomendação ao segmento participante – atores governamentais, de mercado e/ou movimentos sociais, tornou-se possível observar o grau de influência de cada um nos resultados da 1ª Confecom e apontar para a relação entre desenho institucional e recomendações finais, dado o contexto político específico desta conferência.

Esta monografia está dividida em três partes. A primeira traz um breve histórico da democracia participativa, considerando o desenvolvimento do debate democrático e a consolidação de modelos hegemônicos em diferentes períodos e identificando a atualidade do

debate sobre a democracia participativa no século XXI. A segunda parte dedica-se a discorrer sobre as conferências de política pública no Brasil, considerando a contribuição que representam ao processo de aprofundamento da democracia. Para tanto, realizou-se um mapeamento histórico das conferências na história recente do país. As limitações desses arranjos participativos também são apontadas, por meio de uma discussão sobre desenhos institucionais e os condicionantes que os compõem. A terceira e última parte consiste na análise da 1ª Confecom. Apresenta-se o contexto político de realização desta conferência, assim como seu desenho institucional. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada para examinar o conteúdo das recomendações finais desta conferência e os resultados obtidos em relação ao grau de influência de cada segmento participante – poder público, empresários e movimentos sociais – nas mesmas. Por fim, apresentam-se as considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: BREVE HISTÓRICO DO DEBATE

O lugar central que a democracia assume na história contemporânea é único, tendo lugar central no campo político no século XX, o que ensejou importantes debates e disputas em torno dos modelos de democracia. Duas questões principais protagonizaram as discussões, sendo a primeira a desejabilidade ou não da democracia, debate da primeira metade do século, cujas principais referências foram Weber, Schmitt, Kelsen, Michels e Schumpeter¹. Resolvida a questão em favor da desejabilidade da democracia, o modelo hegemônico que se estabeleceu era restritivo a formas de participação e soberania, privilegiando (praticamente tornando em exclusiva) a participação por meio das eleições, em especial nos países que conquistaram a democracia após a chamada segunda onda de democratização (SANTOS e AVRITZER, 2003).

O segundo debate se deu em torno das questões estruturais da democracia, sendo uma questão específica e muito importante a discussão sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo. O primeiro a propor este debate foi Barrington Moore, na década de 1960, tendo este autor listado quais países teriam e quais não teriam propensão democrática, considerando critérios como: papel do Estado na modernização e relação deste com as classes agrárias; relação entre os setores agrários e urbanos, entre outros. Tal discussão iniciou uma reflexão sobre as condições estruturais de um país e a relação deste elemento com a constituição de um governo democrático (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Przeworski² apresenta então uma discussão de que os países onde a democracia prevalece tendem a ser mais distributivos, em função da chegada da social democracia ao poder. Dessa maneira, percebe-se uma tensão entre capitalismo e democracia: se a democracia prevalesse, isso impor limites à propriedade privada e teria por consequência ganhos distributivos para toda a sociedade (ibid, 2003).

¹ Referências utilizadas por SANTOS e AVRITZER, 2003:

WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978.

SCHMITT, C. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge; MIT Press, 1926.

KELSEN, H. *A democracia*. In: KELSEN, H.. *Essência e valor da democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1929.

MICHELS, R. *Political Parties*. Glencoe: Free Press, 1949.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova Iorque; London: Harper & brothers, 1942.

² Referência utilizada por SANTOS e AVRITZER, 2003:

PRZEWORKSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985.

Por sua vez, os marxistas apresentaram-se céticos quanto à possibilidade de aliar capitalismo e democracia, considerando que a democracia teria que ser descaracterizada para se adaptar a um regime cuja contradição fundamental à reprodução material da sociedade, entre capital e o trabalho, não poderia ser democratizada (ibid, 2003).

A partir desta pluralidade de reflexões, desenhou-se uma discussão que propôs modelos de democracia alternativos ao liberal, sendo os três principais exemplos a democracia participativa, a democracia popular dos países da Europa oriental e a democracia desenvolvimentista dos países que haviam recém conquistado sua independência. Tais debates foram sendo superados pela História e a questão deixou de ser saber se um dado país estava preparado para a democracia e passou a ser a de que qualquer país se preparava através da democracia (ibid, 2003)

As teorias sobre a característica irreversivelmente distributiva da democracia também ficou obsoleta e, efetivamente, o modelo hegemônico que resultou deste embate/debate privilegiou o estabelecimento de um procedimento eleitoral para a formação de governos, em detrimento da promoção da participação direta e de uma percepção mais ampliada de soberania (ibid, 2003).

Ambas as proposições – sobre as condições estruturais necessárias à democracia e sobre a incompatibilidade dessa forma de governo com o sistema capitalista – foram fragorosamente derrotadas pelos efeitos de aprofundamento das desigualdades causados pelo neoliberalismo nas democracias liberais a partir da década de 1980. A hegemonia da democracia liberal nos países capitalistas do sul da Europa nos anos 70 e depois a proliferação deste regime político para a América Latina e Leste da Europa tornaram tais teses obsoletas (ibid, 2003).

Havia, portanto, relativo consenso em torno da democracia representativa, o que redirecionou novamente o debate para as condições estruturais deste regime político, agora em novos termos, em especial nos países do Sul. Entretanto, o problema da forma da democracia e suas variações foi o que protagonizou o debate. As principais questões tratavam dos procedimentos e métodos de participação; papel da burocracia na vida democrática e representação – inevitável nas democracias de grande escala. Para os liberais, a participação deveria ser restrita ao voto, à escolha dos governantes. Sob esta ótica, as eleições seriam a expressão maior da democracia (ibid, 2003). Entretanto, a realidade novamente se imporia:

Todos esses elementos que poderiam ser apontados como constituintes de uma concepção hegemônica da democracia não conseguem enfrentar adequadamente o

problema da qualidade da democracia que voltou a tona com a assim chamada “terceira onda de democratização”. Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo e a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas (SANTOS E AVRITZER, 2003, p. 4 e 5).

A democracia liberal ou de baixa intensidade é caracterizada pela redução da soberania popular apenas ao direito ao voto. Ou seja, existe basicamente a democracia representativa, não articulada com formas mais diretas de participação do povo nas decisões do Estado, elaboração e/ou implementação de políticas públicas. Como tal, este regime é marcado por um certo elitismo democrático. Filho do entre-guerras, ele foi proposto de maneira universal sem considerar identidades nacionais, o que solapou processos de participação internos historicamente constituídos.

Santos e Avritzer (2003) propõem um exercício contra-hegemônico, considerando peculiaridades regionais e observando processos mais participativos que começam a ressurgir, em especial nos países do sul. Tal proposição considera que a democracia é uma forma sócio-histórica (e, portanto, não possui leis naturais) e procura aliar a concepção procedimentalista – que sustenta a democracia representativa – com participação. A proposta é, como afirmam algumas vezes os autores, criar “uma nova gramática societária” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 19). Com contextualização histórica e uma série de exemplos de experiências que vem sendo implementadas, a tese defendida pelos autores é que os países em desenvolvimento tendem a ser vanguarda neste processo de construção de modelos contra-hegemônicos de democracia, mais participativos e com ampliação do conceito de soberania.

Um destes países pioneiros na construção de democracias participativas é o Brasil. No período recente, tem sido sensível o crescimento dos instrumentos de participação política na democracia brasileira (AVRITZER, 2007). Tal processo se caracteriza pela experimentação de modelos híbridos, que aliam a participação da sociedade civil com atores estatais na tomada de decisões em diversos temas. É possível citar ao menos quatro exemplos de participação articulada com representação no Brasil: o Orçamento Participativo, os conselhos locais e nacionais de políticas públicas (saúde, juventude, educação, etc.), audiências públicas (nos três níveis legislativos) e conferências de políticas públicas.

Estas instituições têm gerado um crescimento da participação direta e da representação, tanto em termos numéricos, quanto em termos de concepção, visto que a participação e a representação exercida nestes arranjos têm natureza e forma de se expressar diferente do ativismo social e da representação parlamentar, respectivamente. No que se refere particularmente à representação, Avritzer (2007) distingue três formas: a eleitoral (pelo voto),

a advocacia³ (por identificação) e a representação da sociedade civil⁴ (pela especialidade dos atores no tema). A representação eleitoral compreende uma relação entre diferentes tipos de soberania (Young, 2000). A eleição decide uma maneira através da qual corpos representativos se relacionarão com a advocacia e a representação da sociedade civil. Esta relação pode ser mais ou menos complementar, dependendo da proposta política eleita, ainda que, no Brasil, a relação entre representação eleitoral e não-eleitoral tenha sido um dos elementos comuns dos últimos governos.

No caso do Brasil, a eleição tem determinado também a maneira como um tipo de representação é capaz de legitimar o outro. Assim, no governo Fernando Henrique Cardoso, os presidentes de conselhos nacionais eram indicados pelo presidente, ao passo que, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes de conselhos nacionais são eleitos pela sociedade civil (Avritzer, no prelo). Isso mostra que uma forma de representação pode tanto emprestar legitimidade para a outra como também questioná-la (AVRITZER, 2007, p. 458 e 459).

Assim, para o autor, as três formas de representação não apenas se complementam, estando cada um em seu espaço delimitado, mas se relacionam, influenciando-se mutuamente e frequentemente sobrepondo-se. Desta forma, “o futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil.” (AVRITZER, 2007, p. 459).

As experiências participativas no Brasil, como as conferências, têm assumido tais características. Nascidas, notadamente, no âmbito da sociedade civil, tais experiências têm aumentado a participação política dos atores sociais brasileiros na elaboração, proposição, implementação e avaliação de políticas públicas e têm construído um modelo de democracia de alta intensidade no país, que combina participação direta e indireta em diversos canais e espaços públicos.

³ Muitos autores preferem nem traduzir o termo *advocacy* por ter uma compreensão diferente em português, mas adota-se aqui o termo como utilizado por AVRITZER (2007). A advocacia consiste na defesa de uma causa ou direito, sem que necessariamente haja qualquer tipo de autorização pelos setores interessados ou diretamente atingidos: “não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia” (AVRITZER, 2007, p. 456).

⁴ Este tipo de representação é bastante peculiar. Tratam-se de situações em que há organizações especializadas em determinado tema e que são escolhidas por outras associações ou representantes para assumir um papel de representação em algum conselho de política pública ou espaço similar. “O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis (...) elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas” (AVRITZER, 2007, p. 456 e 457).

Este modelo contra-hegemônico supera os limites da representação apenas pelo voto, desconstruindo o argumento de Schumpeter⁵, por exemplo, de que não haveria capacidade ou interesse político por parte dos cidadãos comuns para participar da vida política para além da escolha dos representantes (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Constituídas largamente em âmbito federal nos últimos 10 anos, tais experiências começam a ser estudadas para que possam ser apontados seus limites e suas potencialidades. Do ponto de vista das conferências nacionais, o impacto mais direto que se pôde analisar foi no Poder Legislativo, pela sua influência no processo de elaboração e proposição de leis (POGREBINSCHI e SANTOS, 2010).

Entretanto, tal instrumento tem o poder de instituir uma nova forma de relação entre entidades da sociedade civil e o Poder Executivo também, visto que integrantes da gestão pública também participam das conferências, com o mesmo poder de voz e voto que os integrantes da sociedade civil. Além disso, as resoluções das conferências são um instrumental que fornece ao Poder Público (como um todo) uma síntese das demandas, proposições e opiniões da sociedade civil ali representada acerca das políticas públicas em curso e sobre a necessidade de novas políticas.

A partir desta fundamentação, este trabalho tem por função oferecer uma modesta contribuição ao debate a respeito dos instrumentos representativos e participativos da democracia brasileira contemporânea, tendo por objeto a 1ª Confecom, realizada em dezembro de 2009.

O próximo capítulo apresenta uma discussão sobre o papel das conferências de políticas públicas no Brasil contemporâneo, considerando a contribuição que representam ao processo de aprofundamento da democracia por meio do estabelecimento de espaços de participação e as inovações institucionais que deles decorrem. Assim, é realizado um mapeamento histórico das conferências de comunicação, em que se destaca o fato de ter havido uma ação direcionada à ampliação de espaços participativos pelo governo federal a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, sobretudo, de conselhos e conferências. Entretanto, as limitações desses arranjos participativos também são consideradas, haja vista seus desenhos institucionais e os limites e/ou potencialidades por eles gerados.

⁵ Referência utilizada por SANTOS e AVRITZER, 2003:
CHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova Iorque; London: Harper & brothers, 1942.

CAPÍTULO 2: AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O estudo de uma conferência nacional, no caso, a 1ª Confecom, só se justifica a partir do momento que consideramos o papel que tal arranjo participativo cumpre na democracia contemporânea. Recuperar brevemente aspectos históricos pode ajudar a situar as conferências por seu papel no desenvolvimento da democracia brasileira.

Dagnino (2004) argumenta que existiu uma confluência “perversa” entre a implementação do projeto neoliberal no Brasil e o momento de ampliação da democracia, após cerca de vinte anos de Regime Militar. Para a autora, a concepção de Estado mínimo foi válida também em termos de participação política.

Após os anos neoliberais, com a eleição de uma referência política da esquerda e identificada com os movimentos sociais como Luis Inácio Lula da Silva, teve início um momento de ampliação real da participação política, inaugurando variados espaços de interlocução de setores organizados da sociedade com o Estado. À medida que tais espaços foram se proliferando e se consolidando, novas vozes ganharam espaço e organizações de setores antes não representados ou sub-representados passaram a experimentar instrumentos de participação, promovendo a pluralização da representação.

Há vários exemplos de inovações institucionais que apontam para a pluralização da representação política e da accountability societal: leis de direito à informação e a transparência, orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas, comitês participativos em diversas instâncias da administração pública, a multiplicação da presença institucional de ombudsmans, audiências públicas, observatórios cidadãos, legislações sobre o terceiro setor, dentre outros (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 68). Neste trabalho, o foco consiste nas conferências de políticas públicas.

Representantes de uma importante inovação democrática no Brasil do século XXI, as conferências nacionais constituem-se como arranjos participativos convocados em geral pelo Poder Público, organizados por setor da política pública, que possuem caráter processual – portanto, não prescindem de etapas preparatórias –, e mobilizam setores estatais e da sociedade civil para traçar diretrizes gerais de políticas públicas, podendo cumprir o papel de

avaliar e/ou propor políticas (IPEA, 2013; PETINELLI, 2011; 2013; SOUZA, 2012). Nas palavras do próprio governo federal (BRASIL, 2007, *apud* SOUZA, 2012, p. 9)⁶,

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (SOUZA, 2012, p. 9).

A primeira conferência nacional realizada foi sobre a política de saúde e educação, sob o governo Getúlio Vargas, em 1941 – a criação formal das conferências se deu em 1937, pela Lei nº 378. Até 1988, houve 8 conferências desta área de política no total, e apenas uma de ciência e tecnologia. A Constituição de 1988 e os governos que se seguiram a ela ampliaram o papel destas instituições no nível local e nacional, o que possibilitou que elas se consolidassem em diversas áreas da política neste início de século XXI.

No âmbito nacional, as conferências foram potencializadas durante os dois governos Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e a tendência se manteve no governo Dilma Rousseff (2011-2014), configurando-se como principais instrumentos escolhidos por tais governos para promover a participação popular democrática.

Em que pese estes avanços institucionais que tem ampliado a participação política, é possível identificar, no processo de organização das conferências públicas nacionais, diversos condicionantes que compõem o desenho institucional das conferências, que podem levar a mais ou menos participação, e até a maior ou menor capacidade da conferência pautar a agenda pública. São eles: como ocorre a eleição de representantes e se contempla adoção de cotas ou não; qual a forma de realização do processo deliberativo – que conta com mecanismos como plenárias, grupos de trabalho, palestras, oficinas, entre outros, e pode ou não permitir a inclusão ou alteração de propostas na plenária final –; se existe ou não de um limite máximo de propostas por etapa ou por dinâmica da conferência; se há ou não vagas previamente limitadas para delegados na etapa nacional e qual a distribuição da delegação entre os segmentos (em especial sociedade civil e poder público), considerando se há ou não cotas para determinados grupos sociais e se há ou não delegados natos e a presença de

⁶ BRASIL. **Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro**. 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/>. Acessado em: 13 set. 2008.

convidados na plenária final são alguns desses fatores, que dizem respeito ao desenho institucional das conferências (IPEA, 2013).

Além disso, o Brasil viveu um período de mobilizações massivas da população em junho de 2013, a respeito das quais há análises que apontam uma crise de representatividade no país. Tal palpite dialoga com uma questão fundamental neste trabalho que é debater de que forma a interação entre o Poder Executivo e as conferências pode favorecer a produção de políticas públicas mais inclusivas. Ou seja, como a participação pode favorecer o estabelecimento de leis e políticas públicas voltadas à melhoria dos serviços públicos, pauta presente nas referidas mobilizações por todo o Brasil.

Tendo isto em vista, o presente capítulo está estruturado em três partes. A primeira busca apresentar um sucinto mapeamento histórico dos momentos que marcaram o surgimento e a potencialização das conferências no país. Para tanto, são investigadas as primeiras conferências nacionais, que datam do início da década de 1940 e são levantados os dados de realização de conferências até os dias atuais, considerando a mudança da realidade política após o fim do Regime Militar e a consequente transição democrática ocorrida na década de 1980. O segundo tópico discute o desenho institucional das conferências, considerando os objetivos, atores e dinâmicas que compõem este processo participativo, e o terceiro tópico dedica-se a analisar os condicionantes que compõem o desenho institucional de uma conferência, buscando demonstrar como podem influenciar o próprio ambiente de participação de uma conferência, e mesmo seu resultado.

2.1 As Conferências de Políticas Públicas no Brasil: um breve mapeamento histórico

As primeiras conferências nacionais de política foram a 1ª Conferência Nacional de Educação e a 1ª Conferência Nacional de Saúde, ambas convocadas pelo Decreto nº 6.788, de 30 de janeiro de 1941, e ocorridas em dezembro do mesmo ano, conduzidas pelo Ministério da Educação e Saúde. A realização de tais conferências teve por base a Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937⁷, que em seu artigo 90 dispunha:

Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes.

⁷ A Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública.

Parapho unico. A Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude serão convocadas pelo Presidente da Republica, com intervallos maximos de dois armas, nellas tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministerio da Educação e Saude e os governos dos Estados, do Districto Federal e do Territorio da Acre (BRASIL, 1937).

Em 23 de julho de 1941, o presidente Getúlio Vargas fez um despacho presidencial, aprovando medidas propostas pelo então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, entre as quais estava a proposta de realização anual ou, pelo menos, de dois em dois anos, das conferências de educação e saúde.

O Ministro defendia a realização da 1ª Conferência Nacional de Educação e da 1ª Conferência Nacional de Saúde como instrumentos de articulação entre as três instâncias de governo para o melhor desenvolvimento das políticas de educação e saúde em todo o território nacional.

O considerável desenvolvimento das atividades federais em matéria de educação e saúde, a magnitude dos empreendimentos projetados, a necessidade de que para esses empreendimentos concorram os governos estaduais e municipais, com trabalhos e recursos, tudo está a mostrar a conveniência da imediata convocação das citadas conferências nacionais. (BRASIL, 1941, p. 5).

Assim, foram criadas as conferências nacionais para cumprir uma demanda de articulação dos entes estatais. Desde então, até 1988, foram realizadas outras 7 conferências relacionadas ao tema da saúde (totalizando 8 conferências de saúde entre 1941 e 1988) e, em 1985, foi realizada também a 1ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia, por iniciativa do ministro da pasta, Renato Archer.

A Constituição de 1988 abriu um novo capítulo na história da democracia brasileira em diversos aspectos, em especial em relação aos Direitos Humanos e a instrumentos garantidores da democracia, não à toa é chamada de Constituição Cidadã. Essa Carta Constituinte “impulsionou, ao menos formalmente, a descentralização administrativa e a incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas por meio da criação de instituições participativas” (SOUZA, 2012, p. 13).

De 1937 a 2010, foram realizadas 111 conferências nacionais; desse total, 74 ocorreram entre 2003 e 2010 (AVRITZER, 2012; PETINELLI, 2013), ou seja, durante os dois governos Luis Inácio Lula da Silva. Dados da Secretaria-Geral da Presidência da República revelam que, entre 2011 e o presente momento de 2014, foram realizadas mais 25 conferências

nacionais⁸, sendo que há mais duas etapas nacionais previstas para ocorrer em novembro de 2014⁹, demonstrando que a tendência de potencialização do arranjo participativo conferência nacional se manteve no governo Dilma Rousseff (BRASIL, s/d).

Somados os dados, constata-se um total de 136 conferências nacionais já realizadas no Brasil desde a sua criação, sendo 99 delas realizadas entre 2003 e 2014, ou seja, aproximadamente 73% das conferências foram realizadas durante os dois governos Lula e o governo Dilma. Se consideradas apenas as conferências realizadas após 1988, ou seja, após o estabelecimento de uma Constituição que embasou novos instrumentos de participação o dado torna-se ainda mais expressivo: foram 124 conferências realizadas entre 1988 e 2014, comparativamente a 12 conferências no período anterior.

Das 124 mais recentes, 99 foram realizadas nos governos Lula e no governo Dilma, o que equivale a cerca de 80% das conferências realizadas no período pós-redemocratização¹⁰.

É possível avaliar que esses governos elegeram as conferências como seu principal instrumento de aumento da participação política da sociedade civil – talvez em conjunto com a institucionalização de conselhos temáticos. Petinelli (2011, p. 231) explicita a mudança inclusive do caráter político-institucional deste instrumento a partir dos governos Lula:

Nos dois governos Lula, esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros, como no diálogo com o Governo Federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação.

⁸A tabela publicada na página oficial da Secretaria Geral da Presidência da República lista 25 conferências realizadas, sendo que o número que aparece ao final é 26. Uma segunda tabela, com as conferências previstas, apresenta uma conferência que já constava na primeira lista de realizadas (1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio); uma conferência cuja etapa nacional foi convocada para novembro de 2014 (4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador) e uma conferência originalmente convocada para maio de 2014, mas que foi adiada para novembro do mesmo ano (2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil). Os links para as tabelas estão disponíveis em <<https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em 5 de agosto de 2014.

⁹A informação sobre o adiamento de maio para novembro de 2014 da etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil disponível na página oficial da conferência, no Portal do Ministério da Integração Nacional, em: <http://2cnpdc.mi.gov.br/pt/web/guest/destaque-1/-/asset_publisher/LFb4/content/mi-comunicacao-adiamento-da-etapa-nacional-da-2%C2%AA-cnpdc#U-FV6vldWSp>. Acesso em 5 de agosto de 2014.

¹⁰Dados calculados a partir da informação de PETINELLI, 2011, de que foram realizadas 11 conferências nacionais no Brasil desde a sua criação até 2010, sendo que 99 destas ocorreram após 1988. Foram considerados, ainda, os dados da SGPR acerca das conferências realizadas entre 2010 e 2014, já referidos neste trabalho.

Reconhecido o papel que exercem na ampliação do caráter participativo da democracia brasileira na última década, cabe definir de maneira mais detalhada em que consistem, afinal, as conferências públicas.

2.2 Desenho institucional das conferências: objetivos, atores e dinâmicas

As conferências “combinam representação, participação e deliberação em um mesmo espaço” (PETINELLI, 2013, p. 219). No entanto, o modo e a extensão destas três formas de ação política na conferência dependem do desenho institucional da mesma, o qual estabelece, entre outros, sua convocação, distribuição das atribuições de organização, regras de funcionamento, dinâmicas de eleição de representantes, e a metodologia de deliberação. São esses elementos que caracterizam cada conferência e contribuem para que ela favoreça ou dificulte a participação social, a deliberação das propostas, entre outros aspectos.

As regras de uma conferências podem ter impacto sobre a possibilidade de participação e, obviamente, sobre o próprio resultado da conferência: “a forma de funcionamento do espaço pode condicionar os resultados ou mesmo as estratégias de ação de quem dele participa” (SOUZA, 2012, p. 19).

“As conferências são financiadas pela Administração Pública através de seus Ministérios e Secretarias Municipais e Estaduais e podem ser patrocinadas pelo setor privado. Além disso, esses espaços são, em regra, precedidos por etapas municipais e/ou estaduais ou regionais. Os resultados agregados das deliberações ocorridas nestas etapas são objetos de deliberação na conferência nacional, na qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas da área tema da conferência” (Petinelli, 2011, p. 231).

O instrumento que materializa esses espaços é o regimento interno (RI). Nele, o desenho das conferências é delineado pela definição dos objetivos do encontro, dos eixos temáticos a serem debatidos, das etapas e das datas de realização dos debates, do número e da composição de atores estatais e não-estatais (delegados) por unidade da Federação; da dinâmica de deliberação das propostas, e das orientações gerais para o encaminhamento das propostas aprovadas em cada encontro para a comissão organizadora da conferência seguinte (PETINELLI, 2011, p. 231).

De modo geral, as conferências têm apresentado três objetivos: propor diretrizes de políticas, promover maior participação de grupos historicamente excluídos, avaliar os programas e ações governamentais. Quanto à composição, os representantes estatais e não

estatais tem participado de maneira mais ou menos equilibrada e algumas conferências utilizam-se de cotas como instrumento para garantir a representação adequada de determinados grupos sociais. (PETINELLI, 2014; SOUZA, 2012).

Quanto às etapas, as conferências podem ser organizadas no nível local e/ou estadual/regional e nacional, algumas vezes valendo-se de instrumentos como conferências livres. Tais etapas normalmente contam com palestras, grupos de trabalho (GTs) e plenárias. O resultado do processo de debate e deliberação, então, consolida-se usualmente em um caderno de resoluções ou relatório final de propostas, que pode ter caráter vinculativo ou recomendativo, a depender do caráter da conferência. Esta sistematização é feita por uma comissão, cuja praxe indica que seja composta por representantes estatais e não-estatais. Além de delegados (que detém o direito ao voto), participam das etapas também convidados, sejam eles selecionados ou indicados (PETINELLI, 2014; SOUZA, 2012).

Esses e outros elementos impactam também a mobilização e presença de delegados e demais participantes nas etapas das conferências:

Os variados contornos institucionais assumidos pelas conferências têm gerado encontros ora mais ora menos inclusivos. As regras que definem as etapas, os espaços de participação e o funcionamento do debate na conferência, assim como o método de seleção e a composição de participantes na mesma podem tanto assegurar como restringir a publicidade, a pluralidade e a interação argumentativa nestes espaços, gerando maior ou menor inclusão política e alta ou baixa qualidade do discurso e das decisões tomadas (PETINELLI, 2014, p. 65 e 66).

Assim, as conferências se constituem como espaço de representação, visto que a delegação eleita de uma etapa para a outra, tanto da sociedade civil como do Poder Público, é escolhida para representar o conjunto de participantes da etapa anterior (independente da maneira como ocorra esta escolha de representantes).

Ao mesmo tempo, constituem-se como espaços de participação, à medida que qualquer cidadão tem a oportunidade de participar de seus espaços, ainda que, a depender da etapa, seja preciso ser eleito para tanto.

Por fim, configuram-se como espaços deliberativos, uma vez que aprovam resoluções que servirão como diretrizes e/ou recomendações à elaboração de legislações, programas de governo, entre outros desdobramentos institucionais possíveis.

Na próxima seção, apresentam-se algumas constatações sobre os efeitos do desenho institucional nos resultados finais das conferências, quais sejam, as recomendações aprovadas. Além disso, sugere-se outros elementos que condicionam, em alguma medida, os resultados das conferências.

2.3 As resoluções das conferências de políticas públicas e seus condicionantes: algumas constatações

Os debates, articulações e resoluções promovidos a partir das conferências têm impactado, em alguma medida, o Poder Legislativo, por meio da proposição de novas legislações, emendas, etc. – seja pelos próprios parlamentares ou pela sociedade civil organizada. Um exemplo sintomático é o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013), aprovado e sancionado em 2013. Tal legislação foi proposta pela 1ª Conferência Nacional de Juventude, realizada em abril de 2008, e seu texto foi trabalhado e debatido pelo Conselho Nacional de Juventude, em articulação com a Frente Parlamentar em Defesa da Juventude, uma frente mista da Câmara e do Senado Federal.

Outro exemplo importante é o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, ora em fase de coleta de assinaturas. O projeto foi elaborado com base em 20 pontos das resoluções da 1ª Confecom e articula diversas entidades da sociedade civil em torno da sua tramitação e aprovação.

Pogrebinski e Santos (2010) confirmam tais efeitos das conferências sobre o processo legislativo. Os autores analisaram os resultados de 80 conferências com caráter deliberativo (que gera documento com propostas de normas e leis), realizadas entre 1988 e 2009. Das 1.937 diretrizes das conferências analisadas, foram gerados 2.808 projetos de lei e propostas de emendas constitucionais, ainda em trâmite à época da pesquisa. Foram identificados, ainda, outros 321 projetos de lei e emendas constitucionais aprovados, sendo 312 leis ordinárias ou complementares e nove emendas constitucionais, totalizando 3.129 proposições legislativas.

Além de influenciar as proposições de lei do Poder Legislativo, as conferências têm pautado os atos normativos, as portarias e as medidas administrativas do governo. Petinelli (2011, 2013, 2014) mostra, para um conjunto variado de políticas públicas, que um número significativo de recomendações das conferências tem sido traduzido em objetivos e ações dos programas das respectivas políticas pelo governo federal. De maneira geral, o que se constata é que as conferências públicas não apenas têm influenciado a formação da agenda de políticas públicas do governo federal, como também o têm feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que parte expressiva das propostas aprovadas tem sido incorporada nos programas do governo federal (PETINELLI, 2011, p. 248).

Tal novidade revelada pelas pesquisas citadas deve estimular a reflexão sobre o caráter politicamente pedagógico de tais experiências, que tem se mostrado um importante espaço de

diálogo entre Estado e sociedade civil. Souza (2012, p.7) afirma que "as conferências nacionais tornaram-se importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil".

Entretanto, mesmo que as conferências e conselhos apresentem certo poder de influência sobre a pauta do Parlamento e do Poder Executivo, tal capacidade enfrenta uma série de condicionantes, que vão desde , o contexto político e a natureza da política pública, passando pela organização da sociedade civil, até o desenho institucional da conferência (PETINELLI, 2013). Em conjunto, estes fatores tendem a determinar os resultados destas instituições em termos de propostas políticas, o que, por sua vez, impacta o poder de influência sobre as proposições de lei e os programas de políticas (PETINELLI, 2014).

Ainda sobre o desenho institucional, a literatura existente sobre instituições participativas permite afirmar que as regras estabelecidas para cada processo podem funcionar como catalisadores ou limitadores da participação dos grupos e atores sociais e/ou do papel que esses indivíduos e coletivos jogam na cena da conferência, assim como podem potencializar ou limitar sua influência sobre o resultado das conferências (FARIA e RIBEIRO, 2011).

Assim como ocorre com os demais espaços participativos, também no caso das conferências públicas, há condicionantes a serem considerados ao se avaliar cada processo de participação. O elemento mais presente na literatura sobre instituições e arranjos participativos diz respeito ao desenho institucional, visto que "a forma de funcionamento do espaço pode condicionar os resultados ou mesmo as estratégias de ação de quem dele participa" (SOUZA, 2012, p. 19).

No processo de organização das conferências públicas nacionais, é possível identificar diversos fatores que podem levar a mais ou menos participação, e até a maior ou menor capacidade da conferência pautar a agenda pública. Isso define o desenho institucional da conferência, que se desdobra em diversos elementos.

Uma característica importante do desenho institucional de uma conferência é quem a convoca: Presidência da República, Ministro, conselhos de política pública, há várias possibilidades, cada uma delas com diferentes consequências. A convocação pela Presidência da República, por exemplo, pode representar maior peso político e institucional, ao passo que uma conferência convocada pelo conselho de participação pode dar uma ideia mais presente de pressão e controle da sociedade sobre o Poder Público.

Outro elemento fundamental, desde a convocação da conferência, diz respeito ao seu objetivo: agendamento, avaliação, participação ou proposição. O objetivo definido impactará no tema, na programação, na metodologia, e conseqüentemente nas resoluções deste espaço de participação (IPEA, 2013).

Definido o objetivo, estabelece-se o eixo central e os eixos temáticos da conferência, que podem ensejar um espaço voltado à realização de diagnósticos, avaliações e monitoramentos; ou estabelecer um debate sobre a gestão; a conferência pode, ainda, concentrar-se em abordar temas setoriais ou intersetoriais.

Em relação aos condicionantes que compõem o desenho institucional de uma conferência, um deles é a maneira como ocorrem as etapas preparatórias, podendo haver ou não etapas livres, setoriais e/ou virtuais; e considerando como ocorrem as etapas regionais (se há ou não etapas municipais, intermunicipais e estaduais, por exemplo). Tal elemento tem impacto tanto na mobilização quanto na elaboração de propostas, considerando os espaços propícios ao debate e proposição. Questão esta que tem relação com mais uma condicionante importante, que é a forma de realização do processo deliberativo, a qual em geral conta com mecanismos como plenárias, grupos de trabalho, palestras, oficinas, entre outros, e pode ou não permitir a inclusão ou alteração de propostas na plenária final. Ainda em relação à metodologia, o fato de existir ou não um limite máximo de propostas por etapa ou por dinâmica condiciona a forma de participação, sendo, portanto, parte do desenho institucional de uma conferência (IPEA, 2013).

Outro elemento importante à análise das conferências é o tempo entre a convocação e a realização da conferência, visto que tem relação direta com a capacidade de mobilização tanto do poder público quanto da sociedade civil.

O modo como ocorre a eleição de representantes, e se contempla adoção de cotas ou não, também constitui-se enquanto condicionante, no desenho institucional de uma conferência, à medida que estabelece as possibilidades de ampliação ou não da participação dos cidadãos no espaço participativo.

Tal condicionante relaciona-se, ainda, com outro: se há ou não vagas previamente limitadas para delegados na etapa nacional e qual a distribuição da delegação entre os segmentos (em especial sociedade civil e poder público), considerando se há ou não cotas para determinados grupos sociais e se há ou não delegados natos e a presença de convidados. Esses são alguns dos principais fatores que dizem respeito ao desenho institucional das conferências (IPEA, 2013).

Além do desenho institucional, outros fatores interferem nos resultados finais das conferências. Avritzer (2008) e Petinelli (2011, 2013, 2014) chamam atenção para os efeitos do contexto político e da configuração da sociedade civil no âmbito da política a que diz respeito a conferência.

O contexto político diz respeito ao tipo de coalizão que governa o país (no caso das conferências nacionais), ao modelo de administração pública adotado e à vontade política das elites no poder em relação à realização ou não da conferência (PETINELLI, 2013). Para considerar o impacto que tal elemento pode ter sobre um processo de participação, é útil recordar que a imensa maioria das conferências já realizadas no Brasil ocorreram a partir da eleição do presidente Lula em 2002. Isso se deve ao fato de ter assumido o poder político do país uma coalizão de cunho democrático-popular, protagonizada pelo PT, partido que já havia instituído algumas experiências de democracias participativas em prefeituras que dirigia. Assim, o projeto de país ou de desenvolvimento nacional em que se referenciam as forças que conduzem o poder político da nação tem impacto direto na ampliação ou redução dos espaços de participação.

Além do contexto político, há que se considerar a existência ou não de confluência de projetos políticos da sociedade política e civil e o tipo de relação entre elas – a tendência é que o desempenho dos arranjos participativos sejam melhores quando há tal confluência e, ainda mais, quando há uma relação harmoniosa e convergente entre sociedade civil e gestão pública –; assim como a natureza da política pública a que se refere a conferência (PETINELLI, 2013). Significa dizer que, quando o ambiente de uma conferência é marcado por um ambiente de conflito permanente entre sociedade civil e poder público (ou sociedade política, de maneira mais ampla), a tendência é ter dificuldade para aprovar resoluções avançadas ou, quando são aprovadas, tal ambiente reduz a possibilidade de que sejam absorvidas e implementadas enquanto políticas públicas pelo Estado. Por outro lado, se há um ambiente de confluência de projetos políticos, mesmo as divergências podem ser tratadas de maneira a produzir novas propostas, consensuais ou que contemplem a ampla maioria dos participantes, aumentando o grau de legitimidade dessas mesmas propostas e, portanto, tornando-as mais fortes no processo de pressão muitas vezes necessário para que elas se tornem políticas de fato.

Outro fator que impacta os resultados das conferências diz respeito à configuração da sociedade civil que dela participa. A este respeito, Petinelli (2013, 2014) mostra que grupos com recursos políticos, grau de comprometimento com o arranjo, distinta capacidade de

mobilização e experiência de participação em processos de tomada de decisão tendem a apresentar poder de influência distinto na definição do conteúdo das recomendações finais das conferências. Além disso, as conferências que envolvem grupos com orientações e interesses mais difusos, fragmentados e conflitantes tendem a apresentar resultados mais partilhados entre os diferentes interessados, dadas as significativas diferenças de interesses apresentadas

Identificados os principais elementos a serem considerados para uma análise criteriosa da 1ª Confecom, segue-se a análise, considerando as características peculiares da conferência em questão e todos os elementos levantados neste tópico.

|

CAPÍTULO 3: A 1ª CONFECOM: DESENHO INSTITUCIONAL E GRAU DE INFLUÊNCIA DOS SETORES ESTATAIS E SOCIETAIS NAS RESOLUÇÕES FINAIS

Conforme apresentado na Introdução deste trabalho, o principal objetivo da presente pesquisa é medir o grau de influência dos grupos estatais e societais nos resultados finais da 1ª Confecom, considerando o seu desenho institucional e a intensa disputa entre grupos concorrentes nesta área de política, além dos elementos relativos ao contexto político e à capacidade de organização e mobilização da sociedade civil em torno do tema.

Para tanto, este capítulo será dividido em três partes. Na primeira seção é apresentado o contexto político da realização da 1ª Confecom, considerando os movimentos de pressão pela convocação e, até mesmo, ações de boicote da conferência ocorridas durante o processo de mobilização. O segundo tópico tem como função descrever a 1ª Confecom e seu desenho institucional. A terceira e última parte do capítulo traz a análise das recomendações finais da conferência, considerando as 64 propostas aprovadas na plenária final de sua etapa nacional. O objetivo de tal análise é observar a influência dos diferentes grupos estatais e societais no conteúdo das recomendações aprovadas.

3.1 A 1ª Confecom: contexto de convocação e realização

Os dois governos Lula tiveram uma marca muito forte de participação por meio da constituição de conselhos e realização de conferências de políticas públicas. Já foi citado nesta monografia que das 111 conferências realizadas no Brasil até 2010, último ano do governo Lula, 74 ocorreram entre 2003 e 2010 (AVRITZER, 2012; PETINELLI, 2013). Isso representa dois terços (66,6%) do total das conferências nacionais realizadas na história.

A 1ª Confecom faz parte desta contabilidade, mas cabe ressaltar que a sua realização foi resultado de um longo e intenso processo de pressão por parte dos movimentos pela democratização da comunicação no país. Conforme relatado pelo coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) no ano da conferência (2009), Celso Augusto Schröder, houve um processo de pelo menos dois anos de pressão organizada, com direito a realização de debates, audiências, encontros, seminários e plenárias dos movimentos

sociais chamados de encontros “pró-conferência de comunicação”¹¹. Tal pressão teve ação organizada nacionalmente desde 2007, quando foi fundada uma comissão pró-conferência¹². Apenas em janeiro de 2009, o presidente Lula anunciou, durante a realização de uma edição do Fórum Social Mundial, em Belém (PA), que a Conferência seria convocada. Três meses se passaram até que, em 16 de abril de 2009, o Decreto de convocação da 1ª Conferência Nacional de Comunicação fosse finalmente publicado. O processo foi repleto de disputas sobre a realização ou não de uma conferência e, obviamente, sobre os seus possíveis rumos.

Deste modo, a 1ª Confecom resultou de uma exaustiva engenharia política desencadeada há mais de dois anos pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), imediatamente endossada pelos movimentos sociais que lutam pela democratização da comunicação e, num segundo momento, pelas empresas de comunicações e telecomunicações do país. Foram as entidades sociais, junto com a Associação Brasileira de Rádio e TV (Abert) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ), que reivindicaram ao Ministro das Comunicações, Hélio Costa, a realização da conferência.

As razões eram diferentes, mas apontavam para um único caminho. Para os movimentos sociais, a conferência dava a chance de finalmente atribuir algum sentido público para um dos sistemas mais concentrados e verticalizados do mundo. Para as empresas, era a chance de se reorganizarem, segundo seus interesses, em função da inexorável convergência tecnológica que imprime um novo modelo de negócio (FNDC, 2010).

Mas, as disputas não se encerrariam com a convocação da 1ª Confecom para 14 a 17 de dezembro de 2009 no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília/DF, pelo

¹¹Em uma rápida pesquisa na internet, foi possível encontrar ao menos dois exemplos de atividades realizadas com o objetivo de pautar/pressionar pela realização da Conferência Nacional de Comunicação antes da sua convocação, em abril de 2009, quais sejam: o Encontro Preparatório da Conferência Nacional de Comunicação, realizado na Câmara dos Deputados no dia 2 de dezembro de 2008, atividade nacional organizada por entidades da sociedade civil ligadas à pauta da democratização da comunicação (ver mais em: <<http://cinejornalismoempauta.blogspot.com.br/2008/12/encontro-preparatrio-pr-conferencia-de.html>>); e o Seminário da Comissão Mineira Pró-Conferência Nacional de Comunicação, realizado em 12 e 13 de dezembro de 2009 na Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ver mais em: <<http://www.cut.org.br/destaque-central/31179/comunicacao-em-pauta>>). Certamente uma busca mais criteriosa encontraria mais resultados, visto que foram realizadas atividades em diversos estados brasileiros, reunindo diferentes organizações dos movimentos sociais.

¹² Segundo notícia veiculada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em março de 2009, “A realização da Conferência de Comunicação é uma reivindicação de diversas organizações e movimentos sociais. Em 2007, um grupo de entidades e as comissões de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara criaram a Comissão Pró-Conferência Nacional de Comunicação que, atualmente, reúne mais de 30 entidades”. Trecho extraído de notícia publicada na página eletrônica da CNBB. Disponível em: < <http://www.cnbb.org.br/comissoes-episcopais-1/comunicacao/845-setor-de-comunicacao-da-cnbb-debate-conferencia-nacional-da-comunicacao>>. Acesso em 8 de agosto de 2014.

Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto de 16 de abril de 2009¹³ (BRASIL, 2009).

A Portaria 185, de 20 de abril de 2009, editada pelo Ministro Hélio Costa, constituiu uma comissão organizadora com 10 representantes do Poder Público (8 representantes do Poder Executivo e 2 do Congresso Nacional) e 16 representantes da sociedade civil (8 representantes de organizações de empresários da comunicação e 8 representantes de associações de canais públicos ou comunitários e de movimentos sociais¹⁴).

Quase 4 meses após a publicação da Portaria 185, e antes da aprovação do Regimento Interno da conferência, no dia 13 de agosto de 2009, 6 organizações de empresários retiraram-se da comissão organizadora da 1ª Confecom por meio de uma nota oficial¹⁵; dentre elas, as mais poderosas: a Associação Brasileira de Emissoras de Radio e Televisão (ABERT) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ). Dessa maneira, restaram apenas duas organizações representantes de empresários na comissão organizadora da 1ª Confecom: a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), que congrega a Band e a Rede TV; e a TELEBRASIL, que reúne os operadores dos serviços de telecomunicações.

Tal fato possibilitou o fortalecimento da mobilização por parte dos movimentos sociais em torno da conferência, a fim de legitimá-la pela ampla participação. Assim, o processo da 1ª Confecom foi marcado por intensa mobilização da sociedade civil organizada em torno do debate da democratização da comunicação, envolvendo tanto movimentos tradicionais, como movimentos sindical e estudantil, quanto o chamados novos movimentos, como ONGs e movimentos relacionados a grupos sociais, em especial movimento negro e movimento de mulheres, este último com grande destaque de participação, mobilização e elaboração de propostas em todas as etapas.

¹³ O Decreto foi publicado sem número. Foi publicado no dia 17 de abril de 2009, sob o título “DECRETO DE 16 DE ABRIL DE 2009”. (BRASIL, 2009).

¹⁴ Representantes das empresas: Associação Brasileira de Emissoras de Radio e Televisão (ABERT), Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), Associação Brasileira de Internet (ABRANET), Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil (ADJORI BRASIL), Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER), Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Brasileira de Telecomunicações (TELEBRASIL); demais representantes da sociedade civil: Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM); Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Federação Interestadual dos Trabalhadores de Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e Coletivo Brasil de Comunicação Social (INTERVOZES).

¹⁵ Íntegra da nota disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br/conteudo/entidades-empresariais-anunciam-saida-da-comissao-organizadora-da-confecom>>. Acesso em 8 de agosto de 2014.

Em artigo publicado pela Agência Carta Maior a respeito do caráter pedagógico da 1ª Confecom, uma importante liderança do movimento dos Blogueiros Progressistas, Altamiro Borges, avaliou a ação daqueles que ele chama de “barões da mídia”:

Quando o governo Lula finalmente decidiu convocar a conferência, eles tentaram sabotá-la. Num gesto desesperado, seis das oito entidades empresariais abandonaram a comissão organizadora do evento. Com isso, os barões da mídia demonstraram que não têm qualquer compromisso com a democracia; que o discurso da "liberdade de expressão" é pura retórica; que eles não defendem a "liberdade de imprensa", mas sim a "liberdade dos monopólios". Esta conduta autoritária pode representar um tiro no pé. No esforço pedagógico da Confecom, cai a máscara dos barões da mídia (BORGES, 2009, s/p).

A demora do governo federal em convocar tal conferência e a constante ameaça de boicote dos grupos empresariais (a maior parte efetivamente boicotou a conferência, retirando-se da comissão organizadora da mesma) teve por efeito um tensionamento maior da sociedade civil não-empresarial no sentido de ampliar a mobilização, a fim de conferir legitimidade à conferência. Neste sentido, a permanência de duas organizações do setor empresarial na comissão organizadora jogou um papel muito importante, como avalia Marcos Dantas:

Permaneceram e viriam a ter decisiva participação, a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abra), capitaneada pela Rede Bandeirantes, e a Telebrasil, entidade que congrega diversas empresas e associações do segmento de telecomunicações, inclusive as dominantes Oi, Telefônica e Embratel. (DANTAS, 2009, p. 2).

Após a saída das 6 entidades representantes dos empresários da comissão, os trabalhos fluíram e, em 1º de setembro de 2009, foi divulgado o Regimento Interno da conferência. A partir de então, as etapas preparatórias começaram a acontecer em todo o país. A seguir, descreve-se o desenho institucional da 1ª Confecom.

3.2 O desenho institucional da 1ª Confecom e suas particularidades

A 1ª Confecom foi realizada no período de 14 a 17 de dezembro de 2009 no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília (DF), com o tema “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”. Convocada por Decreto, esta conferência foi coordenada pelo Ministério das Comunicações, em parceria com uma comissão organizadora com representação do Poder Público e da sociedade civil.

QUADRO 1 – Apresentação da 1ª Confecom

Evento	1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)
Local e data	14 a 17 de dezembro, em Brasília (DF) – Centro de Convenções Ulysses Guimarães (houve adiamento, seria de 1ª a 3 de dezembro)
Ato convocatório	Decreto de 16 de abril de 2009, publicado no DOU de 17/04/2009
Tema central	Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital
Finalidade	Gestão: formulação de propostas orientadoras de uma Política Nacional de Comunicação
Eixos temáticos	Produção de Conteúdo; Meios de Distribuição; e Cidadania: Direitos e Deveres. O Regimento determinava também 45 temas indicativos a cada eixo temático. Os 15 GTs também foram distribuídos de acordo com os eixos, sendo 5 GTs por eixo, contemplando os 45 temas indicativos em seus conteúdos.
Comissão organizadora: número de representantes por segmento	Poder Público: 10 (38,46%) Sociedade Civil: 16 (61,53%, sendo 8 da sociedade civil empresarial e 8 da sociedade civil). 6 organizações empresariais se retiraram da comissão em agosto de 2009, antes da aprovação do regimento da conferência.
Etapas	Preparatórias (municipais, intermunicipais, livres e virtual, que ocorreram a partir de 3 de setembro de 2009); e Eletivas (estaduais e distrital), realizadas de 29 de outubro a 22 de novembro de 2009.
Eleição dos(as) delegados (as)	- Eleitos nas etapas estaduais e distrital. Número máximo de delegados(as): 1.539, divididos por segmento (20% Poder Público, 40% Sociedade Civil e 40% Sociedade Civil Empresarial). Proporcional, por estado, à representação na Câmara dos deputados. Para cada dois participantes na conferência, por segmento, um delegado pode ser eleito (observando o limite numérico do estado). A delegação pode ter suplentes até o número de delegados; - Delegados natos (comissão organizadora e suplentes); - Delegados por indicação: nos estados onde não houver etapas estaduais (nomeados pelo Ministro das Comunicações, por designação da Comissão Organizadora, observada a proporção por segmento); - Delegados da Administração Federal: até 154 (funcionários ou servidores da administração pública federal, direta ou indireta).
Participantes de etapa nacional	Participantes da etapa nacional: dos 1.684 delegados eleitos, participaram 1.033, divididos entre: 813 delegados eleitos nas etapas estaduais e distrital, 150 delegados da administração pública federal, 70 delegados natos (integrantes das entidades representadas na Comissão Organizadora Nacional), além de 130 observadores cadastrados online a partir do sítio do evento, totalizando 1.163 participantes, sem contabilizar palestrantes, jornalistas e equipe de trabalhadores que organizaram o evento. Não houve cotas.
Participantes das etapas estaduais	Total: 8.507, em 27 etapas estaduais e distrital (não há informações a respeito das demais etapas preparatórias)
Formulação de propostas	Nas etapas preparatórias. Foram 6.119 propostas apresentadas às etapas estaduais e distrital.
Espaços de discussão e deliberativos	Discussão: nas etapas preparatórias e nos 15 GTs da plenária final (que podiam alterar propostas). Deliberação: nas etapas estaduais e distrital (delegados foram eleitos e propostas aprovadas compuseram Caderno de Propostas – limite de 10 propostas por eixo temático), e na etapa nacional (15 GTs e plenária final deliberaram sobre as propostas constantes no Caderno de Propostas).
Deliberação na plenária final	Deliberação qualificada: sempre que metade de um dos segmentos indicar alguma questão sensível. Neste caso, a proposta só é aprovada se tiver 60% dos votos, e ao menos um voto de cada um dos três segmentos. Nas demais questões, a deliberação ocorre por maioria simples dos delegados.
Propostas aprovadas	633 propostas aprovadas na Etapa Nacional, das quais 64 foram aprovadas na plenária final (dentre 108 que foram votadas, sendo 11 questões sensíveis).

Fonte: formulação própria com base em: BRASIL 2009, Regimento da 1ª Confecom e informações do portal oficial da Conferência, disponível em: <www.confecom.com.br>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

A etapa nacional foi precedida por numerosos encontros municipais, intermunicipais, livres e virtuais¹⁶ e 27 conferências estaduais/distrital, apesar do curto período de mobilização, que foi de 3 de setembro de 2009 (data da publicação do regimento interno) a 22 de novembro do mesmo ano, sendo as etapas eletivas realizadas em menos de um mês em todo o país: de 29 de outubro a 22 de novembro. Neste processo foram elaboradas e encaminhadas para a sistematização 6.119 propostas, condensadas em 1.422 proposições no Caderno de Resoluções debatido na etapa nacional da conferência.

Nas etapas estaduais e distrital, foram debatidas propostas para cada área e escolhidos os representantes estatais e societários para participar enquanto delegados da etapa nacional. Houve, ainda, conferências municipais, intermunicipais, livres e conferência virtual, em que foram elaboradas propostas para a conferência (estas modalidades não elegem delegados). Este longo processo de discussão e decisão de propostas e representantes culminou na etapa nacional da conferência, em Brasília.

É importante considerar, na análise das propostas aprovadas e tendo em vista as disputas inerentes a um processo de conferência, que o setor da sociedade civil empresarial continha uma divisão importante. A delegação da sociedade civil empresarial foi composta por basicamente três perfis: a) pequenos empresários, em geral ligados a movimentos pela democratização da comunicação e, portanto, identificados com a pauta da sociedade civil não empresarial; b) empresários ligados à Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), que congrega a Band e a Rede TV!; e c) empresários ligados à Telebrasil, que reúne os operadores dos serviços de telecomunicações.

Diante deste quadro, os atores dos movimentos sociais procuraram operar nos interesses divergentes entre os empresários da radiodifusão e os empresários das telecomunicações com a finalidade de emplacar mais propostas, sempre debatendo e articulando também com atores do governo.

A conferência nacional teve início no dia 14/12, com uma cerimônia de abertura que contou com a presença do presidente Lula. No dia seguinte, iniciaram-se as atividades de debate e deliberação. Pela manhã, ocorreram os painéis internacionais, que consistiram em palestras proferidas por convidados de outros países. Ao meio-dia, iniciou-se a votação do regimento interno, prevista para o dia anterior, mas não realizada devido a polêmicas entre os segmentos. Ficou claro que a maneira prioritária de resolvê-las seria articulação e diálogo entre os segmentos, a fim de seguir as regras estabelecidas, mas sem perder a capacidade

¹⁶ Como as etapas municipais não foram eletivas, não há dados disponíveis sobre a participação.

política de debater a respeito dos encaminhamentos, ou seja, sem se deixar engessar pela burocracia necessária para garantir a legitimidade da conferência.

Conforme relato publicado na página do próprio Ministério das Comunicações, o regimento interno, com 20 artigos, recebeu 16 destaques. Entretanto, apenas dois destaques precisaram ir à votação por contagem, todos os outros foram aprovados por aclamação, o que significa que foram construídas propostas consensuais. As polêmicas foram resolvidas por meio de votação, sendo que as duas questões polêmicas diziam respeito a aspectos da metodologia.

O primeiro a ter votação por contagem foi o Artigo 8º, inciso IV, que definia em até sete as propostas prioritárias feitas por cada um dos 15 Grupos de Trabalho. O número de propostas subiu de sete para dez após acordo entre os três segmentos, que também definiram a proporção de quatro propostas para a sociedade civil, mesmo número para a sociedade civil empresarial e dois para o poder público.

Outra votação por contagem ocorreu em relação ao Artigo 8º, especificamente o inciso V. O inciso definia que a priorização das propostas nos Grupos de Trabalho (GTs) seria feita por orientação da mesa. No entanto, por votação da plenária, foi decidida a supressão do mesmo (BRASIL, 2009, p. 1). O debate a respeito dos destaques se estendeu e foram cancelados os painéis nacionais, que seriam palestras previstas para ocorrer antes dos GTs.

Cada um dos GTs debateu as 1.422¹⁷ propostas presentes no Caderno de Resoluções, sendo que as que receberam algum destaque foram a votação nos próprios GTs, obedecendo o seguinte critério: as que não tiveram 30% de votos foram rejeitadas automaticamente e as que alcançaram 80% foram aprovadas e enviadas ao relatório final da 1ª Confecom, depois de lidas na plenária. As propostas que ficaram entre 30% e 80% foram debatidas nos grupos, podendo ser fundidas ou alteradas, e cada grupo definiu dez proposições prioritárias a serem submetidas à plenária final, sendo 4 de interesse da sociedade civil, 4 da sociedade civil empresarial e 2 do governo.

A composição dos GTs também obedeceu à proporção 40/40/20: cada um dos 15 grupos foi formado por 112 delegados, sendo 45 da sociedade civil, 45 da sociedade civil empresarial e 22 do Poder Público. Os GTs tiveram 3 turnos de trabalho para aprovar propostas por consenso ou maioria de 80%, rejeitar propostas por unanimidade ou por votação inferior a 30% e definir 10 propostas a serem levadas à plenária final.

¹⁷Embora tenham sido aprovadas 6.119 propostas nas etapas preparatórias e nas estaduais e distrital, houve um processo de sistematização das mesmas. Para mais sobre esta sistematização, ver BRASIL. 2010. Os dados ora apresentados também foram extraídos desta publicação.

A tabela 1 permite visualizar o resultado do esforço de produção de consensos e maiorias operado nos GTs e na própria plenária final:

TABELA 1 – Propostas aprovadas e rejeitadas na plenária final da 1ª Confecom

GT	Eixo temático	Temas	Propostas deliberadas no GT			Propostas na plenária final		
			Aprovadas por consenso	Aprovadas com mais de 80%	Encaminhadas à plenária final	Aprovadas	Rejeitadas	Não apreciadas
1	Produção de conteúdo	Produção independente; produção regional; e garantia de distribuição	43	0	10	9	1	0
2		incentivos; e fiscalização	33	4	7	7	0	0
3		financiamento; competição; tributação; órgãos reguladores; marco legal e regulatório	16	3	8	6	2	0
4		conteúdo nacional; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; aspectos federativos	33	9	6	5	1	0
5		rádio; rádios e TVs comunitárias	8	11	4	4	0	0
6	Meios de distribuição	internet; telecomunicações; banda larga; infraestrutura	40	0	7	4	3	0
7		televisão aberta; TV por assinatura; cinema; multiprogramação; mídia impressa; mercado editorial; responsabilidade editorial; publicidade	12	1	10	7	3	0
8		sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo	25	0	9	3	0	6
9		sistemas público, privado e estatal; tributação; financiamento; competição	35	0	10	7	3	0
10		órgãos reguladores; aspectos federativos; administração do espectro; normas e padrões; marco legal e regulatório	11	16	8	2	0	6
11	Cidadania: direitos e deveres	democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão	10	19	8	1	2	5
12		soberania nacional; desenvolvimento sustentável; educação para a mídia; acesso à cultura e à educação	65	0	8	0	0	8
13		classificação indicativa; órgãos reguladores; aspectos federativos; marco legal e regulatório	25	0	7	3	0	4
14		inclusão social; direito à comunicação; fiscalização	21	11	6	6	0	0
15		respeito e promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual; proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e adolescentes	118	0	0	0	0	0
TOTAL			495	74	108	64	15	29

Fonte: elaborada com informações do Caderno da 1ª Confecom. As informações divergentes presentes neste material foram conferidas pela autora por meio do processo de contagem das propostas aprovadas por GT e por forma de votação, também disponível no referido Caderno da 1ª Confecom.

Como pode ser observado na Tabela 1 acima, 569 propostas foram aprovadas nos GTs para compor o documento final da conferência, das quais, 495 propostas foram aprovadas por consenso e 74 obtiveram mais 80% de votos favoráveis no respectivo grupo. Outras 108 propostas foram encaminhadas para serem votadas pela plenária final.

O processo de discussão e apreciação de propostas nos GTs foi seguido pela plenária final. Tal como os primeiros, a plenária também ocorreu em três turnos. Ademais, assim como ocorreu na votação do regimento interno e nas discussões de grupo, a busca pelo consenso e pela elaboração de propostas que contemplassem ao menos dois dos três segmentos foi a tônica das articulações e debates. Este processo foi resultado do próprio desenho institucional da conferência. Conforme destacou o ministro Hélio Costa em entrevista concedida em dezembro de 2009, este era o objetivo da Comissão Organizadora:

[o Ministro Hélio Costa] ressaltou que a composição da conferência, com 40% de representantes da sociedade civil, 40% do segmento empresarial e 20% do poder público, garante um equilíbrio na discussão dos temas controversos. “Para ter maioria no plenário você tem que conversar com o outro lado. Nenhum segmento consegue nada sozinho”, comentou¹⁸.

Dessa maneira, das 108 propostas que saíram dos grupos para a plenária final, 64 foram aprovadas, sendo 47 por aclamação. Outras 15 foram rejeitadas, sendo 13 por questão sensível, e 29 não chegaram a ser apreciadas, porque não houve tempo hábil para serem lidas no plenário em razão do encerramento da 1ª Confecom. Assim, das 633 propostas aprovadas na conferência, 495 foram por consenso (78,19%). Se considerarmos que as propostas aprovadas por aclamação indicam consenso, podemos somar as 495 propostas aprovadas por consenso nos grupos com as 47 propostas aprovadas por aclamação na plenária final, o que resulta em 542 consensos, ou seja, 85,62% das 633 propostas aprovadas na conferência.

Nos grupos foram aprovadas 74 propostas com mais de 80% dos votos, o que representa 11,69% do total de aprovadas. As polêmicas principais da conferência concentraram-se em 13 propostas, que foram à votação como “questão sensível”, e todas foram rejeitadas, assim como outras duas propostas, rejeitadas por aclamação. Assim, apenas 17 propostas, ou seja, 2,68% das que compuseram o relatório final de aprovadas, o foram por maioria simples.

O número expressivo de propostas aprovadas (633) indica que houve um processo de convergência construído entre os setores para permitir uma resolução densa. Ao mesmo

¹⁸Matéria jornalística disponível em: < <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/21173-helio-costa-diz-que-setores-empresariais-estao-representados-na-confecom>>. Acesso em 16 ago 2014.

tempo, o fato de nenhuma questão sensível ter sido aprovada indica que o desenho institucional cumpriu o objetivo de evitar resoluções que desagradassem parcela significativa dos atores presentes na conferência. Assim, cabe examinar, considerando esse processo de articulação, quais interesses prevaleceram nas resoluções aprovadas na 1ª Confecom. Na próxima seção, apresenta-se a metodologia utilizada para realizar tal análise e os resultados encontrados.

3.3 Uma análise das recomendações finais da 1ª Confecom: metodologia e resultados

A metodologia é o elemento fundamental para garantir a confiabilidade nos resultados de uma pesquisa. Assim, cabe caracterizar o presente estudo, a fim de que se identifique que lugar ele ocupa na produção de conhecimento específico da área. Trata-se, esta monografia, de uma pesquisa descritiva, cujo procedimento de análise a classifica também como pesquisa participante, cuja fonte principal é o Caderno de Resoluções da 1ª Confecom (BRASIL, 2010), embora a pesquisadora tenha buscado elementos também de sua observação do evento. Além disso, foram considerados outros documentos oficiais relacionados à realização e aos resultados da conferência. A análise combina as abordagens metodológicas quantitativa e qualitativa.

3.3.1 Metodologia de análise

Uma vez definido o corpus desta pesquisa, qual seja, as 64 recomendações aprovadas na plenária final da 1ª Confecom, foi estabelecido um método para que pudesse ser identificado a que segmento participante da conferência interessa cada uma delas. Assim, para efeito de análise, os grupos participantes da 1ª Confecom foram divididos em quatro segmentos potencialmente interessados em cada uma das resoluções: 1) Poder público (PP): reúne os delegados dos governos e parlamento; 2) Movimentos Sociais (MS): reúne a delegação da sociedade civil não-empresarial e pequenas empresas de comunicação afinadas com as pautas dos movimentos; 3) Empresários da Radiodifusão (ER): reúne os empresários ligados à ABRA; 4) Empresários das Telecomunicações (ET): reúne os empresários ligados à Telebrasil.

A separação do segmento sociedade civil empresarial em dois grupos tem por objetivo facilitar o processo de identificação, visto que, muitas vezes, os interesses desses dois eram

divergentes, fato que favoreceu a articulação dos movimentos sociais e do Poder Público no sentido de ampliar o número de propostas aprovadas. Entretanto, no processo de análise, será considerado também o número total de propostas aprovado pelo segmento empresarial como um todo (ET + ER), a fim de identificar como as resoluções contemplaram cada um dos segmentos oficialmente convocados a participar.

Divididos os grupos, foi produzido um quadro de análise para cada GT da etapa nacional que teve propostas aprovadas na plenária final (dois GTs não tiveram nenhuma proposta aprovada: GT 12 e GT 15). Os quadros de análise, que constituem os anexos do presente trabalho, apresentam, em relação a cada uma das 64 recomendações: o tema, o número da proposta definido pela comissão de sistematização; o conteúdo, o(s) estado(s) de origem, o(s) segmento(s) interessado(s) em sua aprovação e a justificativa da pesquisadora quanto ao segmento interessado em cada proposta. Tais justificativas foram elaboradas a partir do conhecimento da pesquisadora na matéria, considerando sua participação em diversos fóruns preparatórios da 1ª Confecom e sua observação dos processos de articulação e construção de consensos realizado durante a etapa nacional da conferência.

3.3.2 Dos resultados da 1ª Confecom em termos de conteúdo das propostas: o poder de influência do PP, MS, ER e ET

A tabela 2 apresenta os resultados encontrados quanto ao grau de influência do PP, MS, ER e ET sobre as recomendações finais da 1ª Confecom. Como pode ser visto, todos os segmentos aprovaram propostas de seu interesse em cada um dos três eixos temáticos, sendo que o segmento Cidadania: Direitos e Deveres teve um número significativamente menor de propostas aprovadas na plenária final que os demais eixos. Cabe ressaltar que o GT 15 não levou propostas à plenária final e o GT 12 não teve nenhuma proposta encaminhada à plenária final apreciada, devido à hora.

TABELA 2 – Capacidade de influência do PP, MS, ER e ET sobre o conteúdo das recomendações finais da 1ª Confecom

EIXO TEMÁTICO	RECOMENDAÇÕES APROVADAS POR SEGMENTO					
	PP	MS	ET	ER	ET + ER*	TOTAL**
Produção de Conteúdo	4	24	2	8	10	27
Meios de distribuição	9	24	4	2	6	27
Cidadania: Direitos e Deveres	5	10	1	1	2	10
TOTAL	18	58	7	11	18	64

Fonte: formulação própria.

*Conforme já apresentado, a intenção em somar os dados dos grupos ET e ER tem por finalidade identificar os dados do segmento sociedade civil empresarial como um todo na conferência.

**Este total representa o número de propostas aprovadas por eixo temático. O valor não coincide com a soma de recomendações aprovadas por segmento porque há recomendações que interessam a mais de um segmento, de maneira que seriam, portanto, contabilizadas mais de uma vez, caso fossem somadas as propostas por segmento.

Com a finalidade de justificar o número mais baixo de propostas aprovadas na 1ª Confecom no eixo Cidadania: Direitos e Deveres, buscou-se identificar alguns elementos da votação em grupo. DANTAS (2009) sugeriu uma “taxa de convergência” para a votação de propostas nos GTs da 1ª Confecom, dada pela porcentagem relativa à soma das propostas aprovadas por consenso ou com maioria superior a 80%¹⁹, considerando o total de propostas apreciadas pelo GT. Um dos grupos do eixo Cidadania: Direitos e Deveres, o GT 15, teve uma taxa de convergência tão alta (90,4%) já na etapa de votação no GT, que sequer enviou propostas à plenária final. A Tabela 3 apresenta a taxa de convergência de cada GT. Os dados tratados geram a taxas de convergência de cada eixo e também o total da conferência, algo que nos parece relevante, diante das hipóteses levantadas no presente estudo.

Conforme pode ser observado na tabela 3, a taxa de convergência do eixo 3, Cidadania: direitos e deveres, foi a mais alta entre os três (52,7%), o que pode explicar o fato de ter tido menos propostas aprovadas na plenária final que os outros dois eixos da conferência.

¹⁹ As propostas aprovadas no GT com maioria superior a 80% foram consideradas aprovadas pela conferência, indo direto para o caderno de resoluções. As propostas rejeitadas com porcentagem inferior a 30% foram consideradas reprovadas pela conferência, também não foram para a plenária final. Assim, a plenária apreciou as 108 propostas resultantes dos 15 GTs da 1ª Confecom que tiveram índice de aprovação entre 30% e 80%, das quais 64 foram aprovadas.

TABELA 3 – Taxa de convergência das votações da 1ª Confecom por GT

Eixo	GT	Propostas aprovadas por consenso ou ampla maioria	Taxa de convergência*
Eixo 1: Produção de Conteúdo	GT 1: produção independente, produção regional, garantia de distribuição	46 de 93	49,5%
	GT 2: incentivos, fiscalização	37 de 66	56,1%
	GT 3: financiamento, competição, tributação, órgãos reguladores, marco legal e regulatório	19 de 89	21,3%
	GT 4: conteúdo nacional, propriedade das entidades produtoras de conteúdo, propriedade intelectual, aspectos federativos	45 de 66	68,2%
Subtotal do eixo 1	GT 1 a GT 4	147 de 314	46,9%
Eixo 2: Meios de distribuição	GT 5: rádio, rádios e TVs comunitárias	19 de 81	23,5%
	GT 6: internet, telecomunicações, banda larga, infraestrutura	41 de 87	41,1%
	GT 7: televisão aberta, TV por assinatura, cinema, multiprogramação, mídia impressa, mercado editorial, responsabilidade editorial, publicidade	13 de 112	11,6%
	GT 8: sistema de outorgas, fiscalização, propriedade das entidades distribuidoras de conteúdos	26 de 93	27,9%
	GT 9: sistemas público, privado e estatal, tributação, financiamento, competição	36 de 110	32,7%
	GT 10: órgãos reguladores, aspectos federativos, administração do espectro, normas e padrões, marco legal e regulatório	27 de 106	25,5%
Subtotal do eixo 2	GT 5 a GT 10	162 de 589	27,5%
Eixo 3: Cidadania: direitos e deveres	GT 11: democratização da Comunicação, participação social na Comunicação, liberdade de expressão	29 de 73	39,7%
	GT 12: soberania nacional, desenvolvimento sustentável, educação para a mídia, acesso à cultura e à educação	67 de 136	49,3%
	GT 13: classificação indicativa, órgãos reguladores, aspectos federativos, marco legal e regulatório	24 de 71	33,8%
	GT 14: inclusão social, direito à comunicação, fiscalização	32 de 105	30,5%
	GT 15: respeito e promoção da diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, proteção a segmentos vulneráveis, como crianças e	122 de 135	90,4%

<i>Subtotal do eixo 3</i>	adolescentes <i>GT 11 a GT 15</i>	<i>274 de 520</i>	<i>52,7%</i>
TOTAL	GT 1 a GT 15	583 de 1423	40,1%

Fonte: Elaborada com base nos dados de DANTAS, 2009.

*Considera o total de propostas apreciadas pelo respectivo GT.

OBS.: Há dados divergentes na publicação BRASIL, 2010, portanto, foram considerados os dados sistematizados por DANTAS, 2009, que buscou mediar as divergências constantes na publicação oficial. Por este motivo, o número oficial de total de propostas aprovadas na 1ª Confecom (633) e de propostas encaminhadas à etapa nacional (1.422) podem não coincidir com os dados da tabela.

A taxa de convergência geral da conferência (40,1%) apresenta um quadro que ratifica a análise de que foi constituído um espaço propício à convergência de propostas, apesar do desenho institucional ter sido constituído para restringir as possibilidades de resolução da conferência. O eixo 2 teve a taxa mais baixa de convergência (27,5%), ainda assim, é um número expressivo, que demonstra a capacidade de articulação e diálogo dos atores presentes à conferência.

Embora tenham sido produzidos muitos consensos e votações por ampla maioria, cada resolução da Confecom atendia aos interesses de um ou mais segmentos da conferência, ainda que todos as tenham aprovados. A tabela 4 apresenta a proporção de propostas aprovadas considerando a combinação de interesses dos segmentos da conferência.

TABELA 4 – Propostas aprovadas na plenária final da 1ª Conferência Nacional de Comunicação por combinação de segmentos * **

	PP		MS		ER		ET	
	N	%	N	%	N	%	N	%
MS	15	23,44%	33	51,56%	8	12,5%	1	1,56%
ER	0	-	8	12,5%	0	-	1	1,56%
ET	0	-	1	1,56%	1	1,56%	3	4,69%
PP	1	1,56%	15	23,44%	0	-	0	-

Fonte: tabela elaborada com dados coletados pela autora.

*Duas propostas foram aprovadas por interesse de mais de dois segmentos, sendo uma delas de interesse das Empresas de Radiodifusão, Empresas de Telecomunicações e Poder Público, e a outra considerada de interesse dos quatro segmentos.

** o n considerado é 64, ou seja, o número total de propostas aprovados na plenária final

A tabela 4 permite identificar que, isoladamente, o segmento MS foi o que aprovou o maior número de propostas de seu interesse (33 em um total de 64, alcançando 51,56% das

propostas); seguido pela combinação entre MS e PP com 15 das 64 recomendações (23,44%). A combinação de MS e ER teve o terceiro maior índice de propostas aprovadas: 8 em 64 (12,5%), ao passo que as ET conseguiram aprovar 3 propostas de seu interesse (4,69%) e, ainda, o PP conseguiu aprovar mais uma proposta de seu interesse (1,56%). Os setor de Telecomunicações em combinação com as Empresas de Radiodifusão também aprovaram uma proposta (1,56%). Houve, por fim, uma proposta que foi aprovada por interesse de três setores (Empresas de Radiodifusão, Empresas de Telecomunicações e Poder Público) e uma proposta aprovada por interesse dos quatro setores, que não constam na tabela, mas correspondem também a 1,56% do total de propostas aprovadas, cada uma.

A tabela 4 também revela o poder dos movimentos sociais em aprovar propostas de seu interesse na 1ª Confecom, seguida da combinação de interesse entre Poder Público e Movimentos Sociais. Ademais, constata-se que a terceira maior porcentagem, 12,5%, foram aprovadas pela combinação de interesses dos Movimentos Sociais e Empresas de Radiodifusão, indicando que houve diálogo profícuo entre esses dois segmentos.

Deste modo, como é possível ler na tabela 5, das 64 propostas aprovadas na plenária final da 1ª Confecom, 90,63% contemplavam interesses e pautas defendidos pelos movimentos sociais presentes à conferência, seja em conjunto com os interesses de outros segmentos ou isoladamente. O segundo segmento mais contemplado foi o Poder Público, com pelo menos 28,13% das 64 propostas refletindo suas pautas e interesses. O setor das empresas de telecomunicações emplacaram 10,94% das propostas aprovadas na plenária final e as empresas de radiodifusão, 17,19%.

Curiosamente, somadas as empresas de telecomunicações e as de radiodifusão, conclui-se que o segmento sociedade civil empresarial aprovou 18 propostas de seu interesse, exatamente os mesmo 28,13% aprovados pelo PP. Estes dados demonstram o equilíbrio em termos de mediação de interesses na aprovação de propostas, mesmo com o destaque alcançados pelos movimentos sociais, o que também é reflexo do grau de mobilização de propostas e ações assumido pelo segmento.

TABELA 5 – Propostas aprovadas na plenária final da 1ª Conferência Nacional de Comunicação por segmento

Segmento	Número de propostas aprovadas	Porcentagem em relação ao total de propostas da plenária final
MS	58	90,63%
PP	18	28,13%
ET	7	10,94%
ER	11	17,19%
ET + ER	18	28,13%

Fonte: Elaborada com base nos dados coletados pela autora.

É possível conjecturar sobre algumas causas que contribuíram para que os movimentos sociais aprovassem a imensa maioria das propostas da conferência de acordo com seus interesses. Um dado importante é o próprio contexto inerente a uma conferência, enquanto instrumento de participação: trata-se de um instrumento de diálogo público para construção de diretrizes, compartilhado por governo e sociedade civil. Os movimentos sociais em geral tem tradição de assembleias, plenárias e reuniões públicas onde interesses divergentes são debatidos e mediados. Por outro lado, esta dinâmica é muito distante do cotidiano das empresas e ainda muito recente para o Estado, visto que as políticas de participação tomaram fôlego apenas na última década.

Outro elemento a ser destacado foi a capacidade de mobilização dos movimentos sociais em torno da conferência de comunicação. Há pelo menos dois anos, muitas entidades da sociedade civil organizada pressionavam o governo federal pela realização de uma conferência, tendo sido formada uma comissão pró-conferência em 2007, que realizou diversos debates, conferências, seminários e mobilizações várias de pressão para que fosse realizada a 1ª Confecom. Favorecidos por um desenho institucional que previa conferências livres entre as etapas preparatórias, os movimentos sociais aproveitaram bem a oportunidade de diálogo e construção promovida por uma conferência e exerceram grande mobilização no processo da 1ª Confecom.

Embora os dados disponíveis tragam informações apenas das etapas estaduais (BRASIL, 2010), é importante ressaltar que os movimentos sociais garantiram representantes em todos os estados, geralmente deslocando alguém de outro estado, que estivesse a par das discussões em âmbito nacional. Além disso, foram os agentes da sociedade civil que garantiram a realização de conferências livres, engajaram-se na realização da conferência virtual e pressionaram para que fossem realizadas muitas etapas municipais, demonstrando grande responsabilidade com o processo da conferência e preocupação com a sua legitimidade por meio da mobilização.

Os segmentos empresariais também fizeram uma mobilização numerosa, entretanto, não é possível ignorar situações explícitas de funcionários de empresas que iam para etapas da conferência como se estivessem assinando o ponto, pois era visível que havia coerção dos empresários no sentido de obrigar a participação de funcionários a fim de cumprir os números que os levariam a eleger os delegados da etapa nacional, como ocorreu na conferência estadual de São Paulo, por exemplo.

Outro aspecto que pode ter favorecido, em alguma medida, estes resultados foi a saída de 6 das 8 empresas que compunham a comissão organizadora da conferência. Os empresários que participaram foram muito respeitados no processo e, em contrapartida, apresentaram uma postura de muito diálogo. Tinham a intenção explícita de impedir a aprovação de propostas que tocassem em qualquer aspecto de controle de conteúdo da programação e um interesse específico em algumas propostas que diziam respeito, no caso da radiodifusão, ao combate ao monopólio e, no caso das empresas de telecomunicação, um interesse focado nas propostas relativas à TV por assinatura. Para além disso, não havia qualquer intenção em buscar emperrar propostas elaboradas pelos movimentos sociais. Além disso, o próprio Poder Público, preocupado com a legitimidade da conferência, buscou contemplar ao máximo os setores e pautou apenas o que lhe era essencial, em especial em relação à comunicação pública.

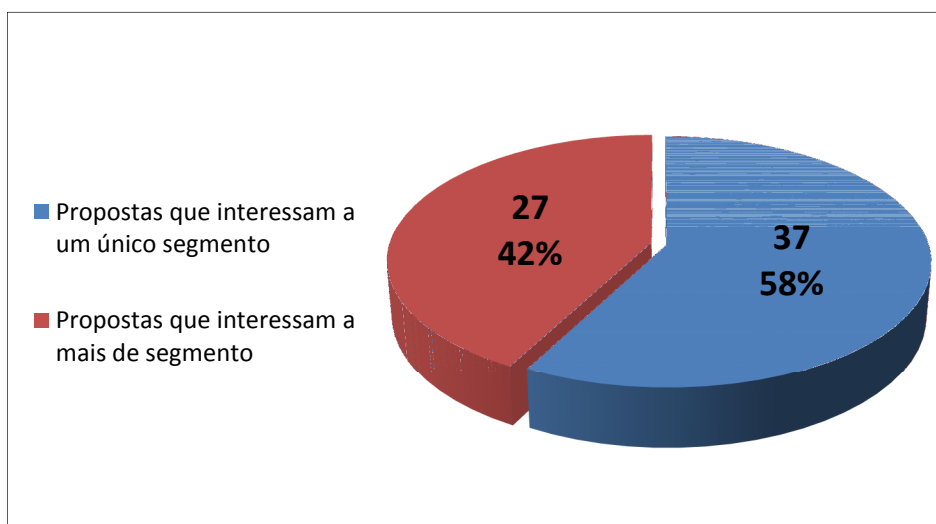
O último elemento a ser apresentado no sentido de buscar razões para a predominância de propostas aprovadas contemplando os movimentos sociais foi a capacidade dos atores presentes à conferência extrapolarem as possibilidades previstas pelo seu desenho institucional. Os representantes de movimentos sociais, empresários e poder público não permitiram que o debate de propostas estivesse restrito às palestras e grupos de discussão. Houve um intenso processo de articulação e diálogos bilaterais durante todo o processo da conferência, em especial na plenária final da etapa nacional, a fim de buscar consensuar propostas e alterar o texto para não contrariar nenhum dos segmentos.

Dessa maneira, os movimentos sociais, muito bem mobilizados desde as etapas preparatórias e, portanto, com um número muito maior de propostas de seu interesse constantes no caderno da conferência do que qualquer outro segmento, procuraram o Poder Público e os setores empresariais a todo momento para ir ajustando os textos e garantindo a aprovação dos mesmos. Como qualquer segmento podia considerar uma proposta “questão sensível” e para aprovar uma questão sensível eram necessários pelo menos 60% dos votos, nenhum segmento conseguiu aprovar propostas sozinho. Isso confirma a primeira hipótese de

que o desenho institucional da 1ª Confecom foi pensado para restringir as possibilidades de resoluções segmentadas, particulares de determinados grupos, e possibilitar uma ação política articulada dos atores presentes.

Ainda que os movimentos sociais tenham tido papel destacado, sendo que a maior parte das propostas aprovadas eram de seu interesse, a segunda hipótese também se confirmou. Acreditava-se que as articulações entre os atores sociais e governamentais ao longo da 1ª Confecom produziram recomendações “mistas”, que combinavam interesses de diversos setores, o que pode ser observado, visto que cerca de 42% das 64 propostas aprovadas na plenária final interessavam a mais de um segmento, como é possível identificar na gráfico 1:

GRÁFICO 1 – Abrangência das propostas aprovadas na 1ª Confecom*



Fonte: Elaborado com base em dados coletados pela autora.

*Porcentagem calculada considerando o número total de propostas aprovadas na plenária final da 1ª Confecom, ou seja, 64.

Embora a maioria das propostas aprovadas na plenária final (57,81%) contemplem o interesse de um único segmento, os movimentos sociais, houve um esforço de articulação e produção de consensos, de modo que 42,19% das 64 resoluções aprovadas na plenária final interessam a mais de um segmento. Não é parte desta análise, mas cabe ressaltar, ainda, que a 1ª Confecom aprovou mais de 600 propostas, sendo os GTs espaços de articulação e produção de consensos inclusive mais intensos que a própria plenária final.

Feita a análise das resoluções aprovadas na plenária final da 1ª Confecom, passa-se às considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de ser um trabalho conclusivo, este estudo pretendeu lançar luz às peculiaridades da 1ª Confecom. Tratou-se de uma conferência em que se tentou, desde o princípio, uma construção que contemplasse todos os setores, a fim de que sua legitimidade fosse garantida. Assim, seu desenho institucional, ao mesmo tempo, permitiu e até promoveu uma participação ampla com e cautela na maneira de deliberação.

Tais esforços, porém, não impediram que as maiores empresas de comunicação do país se retirassem da comissão organizadora da conferência antes mesmo que seu regimento interno tivesse sido publicado. Com a permanência de duas empresas de comunicação – de setores diferentes do mercado – na conferência, os trabalhos seguiram. Ocorre que a participação ampla permitiu que os movimentos sociais tornassem tal conferência um palco privilegiado e a intensa e enraizada mobilização deste segmento foi refletida nas resoluções da 1ª Confecom.

Como resultado, 33 das 64 propostas aprovadas na plenária final da etapa final da conferência (51,56%) eram de interesse direto e exclusivo dos movimentos sociais. Ressalte-se que muitas delas foram aprovadas por consenso ou ampla maioria dos votos, dado que apenas 11 votações da plenária final foram por voto sensível. A taxa de convergência de 40,1%, conforme apresentado na tabela 3, reflete um ambiente propício ao debate e à produção de consensos.

Outra observação importante é que o volume de propostas oriundas dos movimentos sociais que figuravam no Caderno de Resoluções era imensamente maior que as propostas de qualquer outro segmento, dada a participação ativa, articulada e numerosa dos movimentos nas etapas municipais e estaduais e, considerando ainda, que praticamente só os movimentos sociais realizaram conferências livres.

Ainda assim, das 64 resoluções aprovadas na plenária final, 4 interessavam a outros segmentos de maneira isolada, e 27 das propostas aprovadas (42%) contemplaram interesses de mais de um segmento, algo perseguido em especial pelo poder público e pelos movimentos sociais, a fim de afirmar a legitimidade do processo participativo. É interessante observar que os segmentos poder público e sociedade civil empresarial foram igualmente contemplados, com 18 propostas aprovadas cada (fossem elas de interesse exclusivo ou mistas), o que representa 28,13% do total de propostas aprovadas na plenária final da Confecom.

Cabe ressaltar que a 1ª Confecom inicialmente foi organizada e construída para ser um espaço restrito, visto que se avizinhava um cenário de disputas acirradas e muitas divergências, pela relação tensionada que tendia a se estabelecer entre a sociedade civil empresarial e o segmento da sociedade civil em que participavam os movimentos sociais. Assim, seu desenho institucional previu muitos espaços de debate e elaboração de propostas, mas reduziu os espaços de deliberação (apenas conferências estaduais/distrital e etapa nacional), e criou instrumentos para minimizar a possibilidade de serem aprovadas propostas polêmicas na plenária final por meio de uma metodologia que estabeleceu um filtro de propostas nos GTs (as que obtiveram menos de 30% dos votos no grupo foram automaticamente descartadas) e instituindo um instrumento até então inédito em conferências nacionais, chamado “questão sensível”. Qualquer proposta da plenária final poderia ser considerada questão sensível, bastava um dos segmentos manifestar tal pleito. As questões sensíveis só poderiam ser aprovadas com, pelo menos, 60% dos votos, tendo, necessariamente, pelo menos um voto de cada segmento.

O fato de grande número de empresas ter se retirado da comissão organizadora da conferência criou um ambiente de instabilidade, de maneira que o esforço do governo e dos movimentos sociais foi no sentido de manter as entidades empresariais que restaram no processo da conferência. Da mesma maneira, as duas entidades empresariais que participaram da conferência tinham necessidade de conseguir influenciar as resoluções, aprovando alguns temas de seu interesse, como recomendações relacionadas a liberdade de expressão, produção audiovisual, regulamentação da radiodifusão e cumprimento da legislação (SEVERO, 2009), e também impedindo a aprovação de temas que representassem derrotas importantes ao conjunto do setor empresarial, como a proposta de cotas. “A Associação [Abra] também entende que imposições como cotas e proibições não são eficientes para promover o audiovisual brasileiro” (SEVERO, 2009, s/p). Destaque-se aqui o fato da proposta encaminhada por representantes da Intervozes (movimento social) de que fosse estabelecida uma cota de 30% de regionalização e produção independente não foi aprovada²⁰.

Assim, a cena da conferência foi ao mesmo tempo de um debate intenso e acirrado em torno das questões divergentes, mas o que prevaleceu foi o ambiente de diálogo e produção de convergências. Diversas propostas foram alteradas e aprovadas na etapa nacional, e a proporção de propostas aprovadas por consenso na plenária final chegou a 43,5% (47

²⁰ É possível assistir ao vídeo com as duas defesas, a favor e contra as cotas de produção regional e independente, disponível em: < <http://www.direitoacomunicacao.org.br/blogconfeecom/veja-debate-sobre-regionalizacao-da-producao-na-tv/>>. Acesso em 20 set 2014.

propostas foram aprovadas por aclamação, dentre as 108 votadas). Dessa maneira, a ação dos atores que participaram do processo da conferência, estabelecendo diálogo e negociação de propostas em espaços de articulação criados por eles próprios, teve por mérito extrapolar o próprio desenho institucional da conferência, à medida que ampliou a possibilidade de aprovação de propostas que interessassem a cada um dos segmentos – desde que não entrasse em confronto direto com os interesses de algum outro segmento, como o exemplo das cotas regionais de programação deixa claro.

Os movimentos sociais perceberam o quão reduzidos seriam os espaços de deliberação da 1ª Confecom, o que poderia gerar um número pequeno de propostas aprovadas que fossem de interesse deste segmento, ou mesmo um número tão grande de divergências que inviabilizassem a realização da plenária final. Diante deste cenário, os atores dos movimentos e ativistas sociais se organizaram, por meio de uma assembleia não oficial do segmento (não prevista na programação), realizada ao final do primeiro dia de conferência. A partir de então, buscaram provocar diálogos e negociações com os diversos representantes do poder público e os diferentes grupos empresariais presentes à conferência, ampliando assim a capacidade de produção de consensos e convergências de propostas.

O resultado deste processo é que, das 1.422 propostas encaminhadas à etapa nacional, 633 foram aprovadas, sendo que apenas 108 foram encaminhadas à plenária final – o que significa que não geraram consenso, ampla maioria (mais de 80% dos votos no respectivo GT) ou minoria significativa (menos de 30% dos votos no respectivo GT) – e somente 11 foram votadas como questão sensível, instituto considerado absolutamente restritivo pelo segmento dos movimentos sociais. Na verdade, o processo de negociação, debate e articulações fez com que restassem apenas 11 polêmicas de fato.

Portanto, o processo de articulação entre os atores representantes de diferentes segmentos na 1ª Confecom demonstrou-se bastante rico e esboçou possibilidades democráticas mais interessantes que o próprio espaço oferecido pela conferência. É possível afirmar que a ação dos atores presentes à conferência extrapolou suas próprias regras – ainda que não as tenha contrariado – e assim permitiu um resultado mais democrático do que o desenho institucional permitiria.

Por outro lado, vale ressaltar que, embora muito salutar, o processo de conferências não é suficiente para ampliar a soberania popular de uma democracia, nem mesmo para criar uma cultura de participação (ainda que contribua com este processo). Além disso, é legítimo questionar até que ponto a institucionalização da participação estimula mais pessoas a

participarem dos debates e até que ponto engessa ou relega à imagem de obsolescência formas de participação mais tradicionais, consagradas por diversas entidades dos movimentos sociais brasileiros.

Embora não haja dúvida quanto ao avanço democrático que representam estas formas de participação e mesmo representação que se consolidam e se espalham pelo território nacional no período recente, uma questão que talvez caiba para futuros estudos é: até que ponto esta forma de participação institucionalizada fortalece e até que ponto arrefece a pauta e a agenda de mobilizações de grupos organizados da sociedade civil a respeito das pautas que consideram importantes?

Uma primeira hipótese possível seria admitir, com base na observação simples da atuação de diferentes organizações da sociedade civil organizada no Brasil, que, a depender da relação que uma determinada organização estabelece com estes instrumentos de participação (ainda utilizando o exemplo de conselhos e conferências), há pelo menos duas consequências possíveis: a) arrefecimento das mobilizações extra-institucionais por uma aposta excessiva de algumas organizações da sociedade civil nesta via de relação com o Estado e adoção de uma pauta política estritamente oficial (apenas pautada pelas políticas de governo); e b) fortalecimento das mobilizações, levando as bandeiras mais estratégicas da pauta setorial em questão para conselhos e conferências e transformando as pautas institucionais em debates e mobilizações vivos na base de representação (seja qual for a natureza de representação).

Tais hipóteses não são autoexcludentes. É possível (e até provável) que diferentes organizações e grupos sociais vivenciem experiências diferentes em relação à atuação em conselhos e conferências, dentre outros espaços de participação institucionalizados.

Quanto a isso, vale destacar que movimentos bem articulados, que combinam formas de luta, podem utilizar bem esses espaços recentes no Brasil, como conselhos e conferências, como fez o próprio movimento pela democratização da comunicação. As 22 resoluções da 1ª Confecom que tratavam da radiodifusão e regras de concessão e transmissão foram transformadas em uma campanha e depois em um projeto de lei de iniciativa popular, que deve ser apresentado neste ano de 2014 ao Congresso Nacional.

Mas, se é verdade que o próprio instrumento dos conselhos e conferências precisam ser aprimorados, para garantir a *accountability* entre as instituições e os representantes presentes nesses espaços de representação e a sociedade como um todo, é também verdade que tais

instrumentos demonstram um poder de influência sobre a pauta do Parlamento e até mesmo do Poder Executivo – em certa medida – antes desconhecido.

Assim, cabe destacar que as possibilidades de desdobramento político de uma conferência não se esgotam necessariamente na análise da implementação ou não de leis e políticas públicas resultantes de suas resoluções. Novos movimentos, campanhas articuladas entre organizações, surgimento de pautas e mesmo plataformas unificadoras, fortalecimento ou questionamento do papel de conselhos de políticas e demais consequências políticas possíveis no âmbito da sociedade civil devem ser analisados como forma de enriquecer a análise dessas importantes experiências.

Por fim, cabe explicitar que este trabalho não se propôs a fazer uma análise do impacto das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Comunicação sobre as políticas de governo ou mesmo sobre a elaboração de legislações no parlamento, mas esta é uma tarefa muito importante, a ser desenvolvida em novos estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

ARAUJO, Rafael Pinheiro de. **O fim do Keynesianismo, o neoliberalismo e a globalização**. In: Revista Eletrônica Boletim do Tempo, Ano 4, Nº10, Rio, 2009. ISSN 1981-3384.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão 1739. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.consocialegu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/274/arquivo_f4176c9563.pdf>. Acesso em março de 2013.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. In: Revista Opinião Pública, vol. 14, nº 1. Campinas, junho de 2008, pp.43-64.

_____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 50, no 3. Rio de Janeiro, 2007, pp. 443 a 464.

BORGES, Altamiro. **A virtude pedagógica da Confecom**. In: Portal Carta Maior. Opinião. 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Opinioao/A-virtude-pedagogica-da-Confecom/21813>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

BRASIL. **Decreto de 16 de abril de 2009**. Convoca a 1 Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/608909/pg-2-seciao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-17-04-2009>>. Acesso em 7 de agosto de 2014.

_____. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Texto completo disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 5 de agosto de 2014.

_____. Ministério das Comunicações. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília, DF, 10 de Junho de 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/Luana.Bonone/Downloads/acesso-a-informacao-respostas-a-pedidos-de-informacao-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-caderno%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Luana.Bonone/Downloads/acesso-a-informacao-respostas-a-pedidos-de-informacao-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-caderno%20(1).pdf)>. Acesso em maio de 2013.

_____. Ministério da Educação e Saúde. Serviço de documentação. **Folheto n. 5: 1ª Conferência Nacional de Educação e 1ª Conferência Nacional de Saúde**. 1941. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_1.pdf>. Acesso em 5 de agosto de 2014.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em 5 de agosto de 2014.

DANTAS, Marcos. **Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar**. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, em junho de 2009. Disponível em: <http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_marcos_dantas.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** Pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa, coordenada pelo prof. Leonardo Avritzer e financiada pela FINEP. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

_____. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de pesquisa**. Pesquisadores: SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; CRUXÊN, Isadora Araújo; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; e RIBEIRO, Uriella Coelho. Brasília: Ipea, 2013.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. **Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo**. In: Caderno CRH, vol. 21, n. 52. Salvador, Abril de 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=542>>. Acesso em maio de 2013.

LÜCHMANN Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. In: Lua Nova, v. 70. São Paulo, 2007, pp. 139-170.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), v 18 n.º. 51. São Paulo: Anpocs, 2003, pp. 123-193.

PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. In: *Diálogos para o Desenvolvimento*, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

PETINELLI, Viviane. **Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais**. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique de. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília : Ipea, 2013, PP. 207-242.

_____. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)**. In: Revista Opinião Pública, vol. 17, n.º 1. Campinas, junho, 2011, pp.228-250.

_____. **Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª**

CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. UFMG: Belo Horizonte, 2014 (Tese de doutorado).

POGREBINSCHI, Thamy (coord.). **Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro.** Projeto Pensando o Direito. Rio de Janeiro: Iuperj, 2010. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/12/27Pensando_Direito_relatorio.pdf>. Acesso em julho de 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. “Introdução: **para ampliar o cânone democrático**”. In: SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Disponível em: <www.eurozine.com>. Acesso em março de 2013.

SEVERO, Antunes. **Johnny Saad defende pluralidade e diversidade.** In: Portal Caros Ouvintes Instituto de Estudo de Mídia. 15 dez 2009. Disponível em: <<http://www.carosouvintes.org.br/johnny-saad-defende-pluralidade-e-diversidade/>>. Acesso em 5 ago 2014.

SCHRÖDER, Celso Augusto. **Confecom: o fato e o relato.** FNDC, 9 jan 2010. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/confecom-o-fato-e-o-relato-477262/>>. Acesso em 19 ago 2014.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** Texto para discussão 1718. Brasília: Ipea, 2012.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas.** 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 29 jul a 01 ago de 2007, em Campinas, SP. Campinas: Unicamp, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro de propostas do GT 1 aprovadas na plenária final da 1ª Confecom. Eixo temático: Produção de Conteúdo

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
1	Produção Independente	PL 711: 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, independentemente da plataforma em que operam, conforme assegurada pela Constituição Federal de 1988. Assegurada a plena liberdade de escolha desta produção pelos meios eletrônicos. A lei deve estar baseada nos princípios de reconhecimento e respeito dos direitos humanos, universalidade e acessibilidade ao direito à comunicação, igualdade, equidade, respeito à diversidade, respeito aos direitos autorais da mulher, promoção da justiça social, laicidade do Estado e transparência dos atos públicos.	RJ	MS	A demanda por direitos humanos e direitos de grupos sociais é apresentada pelos MS, assim como a pauta por regulamentação de artigos relativos à comunicação constantes na Constituição de 1988.
2		PL 712: 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.	RS	MS	Todas as propostas relativas a controle social foram originadas nos MS.
3		PL 745: Desenvolver políticas para a criação de núcleos comunitários de comunicação com a perspectiva de fornecer os aparatos técnicos e instrumentais permitindo que a sociedade construa, socialize e discuta suas próprias pautas e produções.	RN	MS	Pauta relativa ao Direito Humano à Comunicação, apresentada pelos MS.
4	Produção regional	PL 714: As mídias radiotelevisivas, jornais, revistas e cinema devem contemplar a produção e os conteúdos locais e regionais, sendo que pelo menos 50% dos canais comerciais escolhidos pelo dono da plataforma de distribuição devem ser de produção brasileira.	MG	MS e ER	Os MS pautam a produção regional. O representante das ER João Saad defendeu que 50% dos canais sejam produzidos por brasileiros. ²¹
5	Garantia de distribuição	PL 715: Apoiar e incentivar a produção independente no Brasil, por meio de editais e ampliação dos preceituais de fundos setoriais de apoio e investimento, de modo a construir políticas para o fomento de produção de conteúdo audiovisual, levando em consideração as produções locais e regionais independentes, realizadas por MPES, micros, pequenas e médias empresas, cujos acionistas não tenham participação acionária em empresas emissoras e distribuidoras e que tenham financiamentos viáveis garantindo a veiculação adequada de acordo com o público-alvo.	DF	MS e ER	Os MS pautam a produção independente. O representante das ER João Saad defendeu que a produção e a distribuição dos conteúdos não podem ser feitos pela mesma empresa ²² .
6		PL 716: Estabelecer que os meios de comunicação veiculem conteúdos de caráter educativo, cultural, informativo e ambiental de países latino-americanos, estabelecendo a política de integração da América Latina. O conteúdo deve ser transmitido nas suas línguas originais, com opções de dublagem, legenda e tradução simultânea, e respeitando as diversidades regional, étnico-racial, religiosa,	PR	MS	Pautas relacionadas aos direitos humanos e direitos de grupos sociais, além de pauta da integração da América Latina.

²¹ Síntese do discurso de João Saad disponível em:

<<http://boaforma.uol.com.br/videos/assistir.htm?video=confecom-2009-joao-carlos-saad-discursa-na-abertura-da-conf-04024E1C3960C8813326>>. Acesso em 18 ago 2014.

²² Ibid.

	cultural, geracional de gênero, dentre outras.			
7	PL 717: Criar um sistema público de distribuição física de conteúdos produzidos pelas redes de comunicação e cultura e garantir que a produção cultural financiada com dinheiro público seja exibida e distribuída de forma livre em <i>creative commons</i> .	RJ	MS	Além de ter uma pauta de distribuição de conteúdos de maneira pública e gratuita, toda pauta que reivindica <i>creative commons</i> ou licenças e formatos livres têm origem nos MS.
8	PL 718: Criar um mecanismo formal que garanta a distribuição dos conteúdos brasileiros, locais e regionais, com a proibição de controle por determinado grupo de programadores de conteúdo com mais de 25% da grade de programação em qualquer plataforma fechada de distribuição (MMDS, DTH, TV a Cabo, Celular etc.), observando a vedação à produção de conteúdo pela empresas de telecomunicações para impedir o desequilíbrio econômico, exceto canais de difusão de conteúdo da programação.	SP	MS e ER	Pauta de distribuição de recursos e espaço entre os veículos, defendida pelos MS e defendida publicamente pelo representante dos ER João Saad.
9	PL 720: Estimular a produção de conteúdo nacional nas diversas mídias e suportes, garantindo e estimulando a multiprogramação nos sistemas digitais de comunicação, inclusive com apoio a produtores independentes e regionais.	PA, SC, CE	MS e ER	Pauta defendida publicamente pelo representante dos ER João Saad, também apoiada pelos MS, que reforçam importância dos produtores independentes e regionais.

APÊNDICE B – Quando de propostas do GT 2 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Produção de Conteúdo

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
10	Incentivos	PL 182: Criação de programas educativos para jovens que abordem os direitos das mulheres e coíbam a violência de gênero.	MG	MS	Demanda por direitos humanos e direitos de grupos sociais.
11		PL 185: Incentivar a inovação de programas de não ficção em telejornais, documentários, programas de entrevistas nas TVs públicas.	SP	MS e PP	Preocupação com fortalecimento das TVs pública é dos MS e do PP.
12		PL 187: Incentivo por parte do governo para que personalidades famosas façam gratuitamente propagandas contra o consumo de álcool e outras substâncias reconhecidas como drogas.	RJ	MS	Demanda de política pública para serviço de interesse público.
13	Fiscalização	Garantia de mecanismo de fiscalização, com controle social e participação popular, em todos os processos como financiamento, acompanhamento das obrigações fiscais e trabalhistas das emissoras, conteúdos de promoções de cidadania, inclusão, igualdade e justiça, cumprimento de percentuais educativos, produções nacionais.	MA	MS	Pauta de controle social
14		PL 199: Criar mecanismos de fiscalização, inclusive com ações punitivas, para emissoras de rádio e TV que veiculem conteúdos que desvalorizem, depreciem ou estigmatizem crianças e minorias historicamente discriminadas e marginalizadas (negros, LGBTs, comunidades de terreiro, mulheres, pessoas com deficiência, idosos, indígenas, entre outras).	RO	MS	Demanda por direitos humanos e direitos de grupos sociais.
15		PL 203: Inserção de uma política de fiscalização que não criminalize as rádios comunitárias.	RJ; DF; MG; MT; RO; RN; RS; SE; SC; SP; ES; GO; PR; TO	MS	Pauta específica da Abraço, Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária, abraçada por todo o MS.
16	Produção regional	PL 196: Auditoria do Poder Público em todos os meios de comunicação privados que tenham recebido qualquer tipo de recurso público e que não tenham obedecido às normas constitucionais que contemplem programas educativo/culturais etc. A não observância desses preceitos constitucionais implicaria em devolução das verbas públicas e da não renovação da concessão.	RS	MS	Demanda por regulamentação das concessões, conforme previsto na Constituição de 1988.

APÊNDICE C – Quadro de propostas do GT 3 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Produção de Conteúdo

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
17	Financiamento	PL 171: Financiamento público para incentivos de educação profissional que visem à universalização do conhecimento tecnológico específico para produção de conteúdo nas diversas mídias (rádio, jornais, TV e Internet), priorizando o uso de software livre, financiamento não só de caráter público, mas de recebimento de privado para o financiamento de sobrevivência desses meios.	SP	ER ET e PP	Financiamento público e privado para capacitação da mão-de-obra.
18	Órgãos reguladores	PL 217: Propor a criação, em cada nível federativo, de um órgão responsável pelo sistema público de comunicação que se responsabilize pelas elaboração, pactuação e execução de políticas públicas na área da comunicação, bem como pela criação de mecanismos de incentivo à produção na área.	AC	PP	Defesa explícita do ponto sintetizada no relato no Ministério ²³ .
19		PL 306: Criação de um marco regulatório diferenciado para as relações trabalhistas que atenda a singularidade da natureza do trabalho temporário e esporádico dos trabalhadores autônomos de produção de conteúdo.	RJ	ER e ET	Proteção ao empregador para evitar processos trabalhistas.
20		PL 317: Sugerir a criação de leis de incentivo fiscal e políticas públicas para o setor editorial que produza livros de conteúdos científicos, jornalísticos com temáticas relacionadas aos segmentos historicamente mais discriminados e abordagens das questões de gênero, raça e etnia, orientação sexual e geracional.	SC	MS	Defesa de direitos de grupos sociais.
21		PL 345: Os prestadores de serviços que transmitem conteúdos audiovisuais, incluindo o rádio e a TV abertas e a TV por assinatura, devem implementar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas previstas na Constituição Federal, devendo reservar no mínimo duas horas veiculadas semanalmente a cada uma destas. Além disso, é importante que seja regulamentado o inciso III do art. 221 da CF, estabelecendo obrigatoriedade de um percentual de veiculação de produção local para emissoras de rádio e TV. Na TV por assinatura deve-se garantir que 50% dos canais de todos os pacotes sejam nacionais e que uma parte dos canais ocupados majoritariamente por conteúdo qualificado tenha percentual mínimo de conteúdo produzido no Brasil, sendo pelo menos metade de produções independentes	SC	MS e ER	Defesa de direitos de grupos sociais e produção independente pelos MS e defesa de porcentagem de produção brasileira e referência à TV por assinatura por parte das ER.

²³ Declaração disponível em: < <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/21148-confecom-aprova-quase-700-propostas>>. Acesso em 18 ago 2014.

22	Marco legal e regulatório	<p>PL 375: Criação de um código de ética do jornalismo brasileiro como um dos mecanismos de controle público e social visando a garantir a qualidade da informação veiculada pelos meios de comunicação, sejam eles impressos, audiovisuais e demais mídias, tendo em vista a democratização da Comunicação no Brasil. Nas normas a serem definidas deverão estar previstos os princípios éticos, os compromissos do jornalista e dos proprietários dirigentes das empresas jornalísticas para com a ética no exercício profissional, os direitos inalienáveis do cidadão, a garantia bem clara e explícita do direito de resposta do acusado por matéria jornalística divulgada, a definição do que é abuso do direito à liberdade de imprensa e, principalmente, as penalidades a serem impostas no caso de denúncias de transgressões devidamente comprovadas.</p>	RJ, RS e SC	MS	Controle social.
----	---------------------------	---	-------------	----	------------------

APÊNDICE D – Quadro de propostas do GT 4 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Produção de Conteúdo

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
23	Aspectos federativos	PL 357: Elaborar e implantar, de forma integrada pelos Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com participação conjunta de trabalhadores e da Sociedade Civil organizada, uma política de comunicação e informação social em saúde do trabalhador, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), que estabeleça canais regulares de acesso às informações sobre prevenção e promoção da saúde do trabalhador e do meio ambiente, incluindo o papel do controle social, bem como divulgar as experiências bem sucedidas de melhoria das condições de vida e de saúde do trabalhador.	DF	MS e PP	Pauta específica do movimento sindical, abraçada pelo conjunto dos MS, de interesse do PP por envolver a ação de diversos ministérios, nominados, e instâncias de governo.
24	Propriedade intelectual	PL 401: Toda a produção de bens culturais financiados integralmente com recursos públicos deve ser distribuída utilizando licenças e formatos livres que não têm direitos autorais.	SP	MS	Todas as pautas que reivindicam aplicação de <i>creative commons</i> ou licenças e formatos livres têm origem nos MS.
25		PL 444: Garantir que todo conteúdo oferecido por serviço de radiodifusão digital de som e de som e imagem seja livre de qualquer dispositivo técnico, sinal codificado ou outra medida de proteção tecnológica que possa impedir ou restringir o seu acesso e uso legítimo.	AC e RJ	MS	Todas as pautas que reivindicam formatos livres ao acesso têm origem nos MS.
26		PL 761: A produção de conteúdo realizada pelos jornalistas e radialistas que atuam na mídia, excetuando as emissoras do campo público, não poderá ser vendida pelo veículo para o qual trabalha sem os seus conhecimentos e consentimento, nem sem a devida remuneração.	SP	MS	Pauta sindical, abraçada pelo conjunto dos MS.
27	Conteúdo nacional	PL 451: Que a dublagem para exibição no Brasil seja feita no Brasil, por empresas brasileiras.	RJ	MS e ER	Defesa da produção nacional é feita pelos MS e pelas ER.

APÊNDICE E – Quadro de propostas do GT 5 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meios de distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
28	Rádios e TVs comunitárias	PL 751: Revogação imediata, pela ANATEL, da Norma 13/07-VER-97 que proíbe as TVs comunitárias de veicularem mídias institucionais	DF	MS	Menos regulamentação restritiva e mais poder para a radiodifusão comunitária, pauta que interessa diretamente à Abraço e foi apoiada pelo conjunto do MS.
29		PL 788: Fim da criminalização das rádios comunitárias sem outorgas. Anistia dos processados e condenados e criação de mecanismo para reparação das emissoras penalizadas.	RO; DF; GO; MG MT; PA; RJ; RN; SP; SC; TO	MS	Menos regulamentação restritiva e mais poder para a radiodifusão comunitária, pauta que interessa diretamente à Abraço e foi apoiada pelo conjunto do MS.
30		PL 822: Que a legislação de rádios comunitárias leve em consideração que nas áreas e localidades isoladas – em função das características da comunidade, das condições técnicas do local e de outras especificidades da região tais como a topografia, a densidade populacional, dentre outras – poder-se-á designar aumento de potência das emissoras autorizadas.	AM	MS	Mais poder para a radiodifusão comunitária, pauta que interessa diretamente à Abraço e foi apoiada pelo conjunto do MS.
31	Rádio	PL 820: Estimular a criação de redes locais e regionais de rádios públicas, estatais e comunitárias.	MG	MS	Defesa da radiodifusão pública e comunitária.

APÊNDICE F – Quadro de propostas do GT 6 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meio de Distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
32	Banda larga	PL 417: Criação do serviço de banda larga a ser prestado em regime público, por meio de diversas tecnologias, com metas de universalização do acesso, metas de qualidade, controle de tarifas e garantia de continuidade.	PA; RO; BA; GO; MG; DF; ES; MT; RN; SP; RJ; TO	MS e PP	Proposta já apresentada pelo governo federal antes da conferência e respaldada pelos MS.
33		PL 421: O Acesso à Internet Banda Larga é um direito fundamental e deve ser garantido pelo Estado, que deve instituir uma política de tarifas que torne viável o acesso residencial a toda população, garantindo a gratuidade do serviço sempre que necessário.	DF; CE; PR; RJ; RN; RO; RS; SP; TO	MS e PP	Defesa do acesso gratuito é uma demanda do MS, com base na proposta do PP.
34		PL 436: Garantir banda larga com velocidade e qualidade, assegurando condições aos requisitos para a acessibilidade.	SP	MS e PP	Defesa da qualidade do serviço a ser oferecido pelo Estado é uma demanda dos MS, com base na proposta do PP.
35	Telecomunicações	PL 434: Aperfeiçoar os mecanismos de cálculo de tarifas de telecomunicações com vistas à disponibilização de serviços a preços acessíveis às populações de baixa renda e rural.	PA; PI; DF; ES; MG; SP	MS e PP	Defesa do acesso a bens e serviços às populações de baixa renda e para a população rural é uma demanda dos MS, com base na proposta do PP.

APÊNDICE G – Quadro de propostas do GT 7 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meio de Distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
36	TV por assinatura	PL 2: Estabelecer, no menor tempo possível, um novo plano de outorgas para a televisão por assinatura, capaz de levá-la progressivamente a todos os municípios brasileiros.	DF	ET	Interesse de ampliar mercado da TV por assinatura é dos ET.
37		PL 16: Estabelecer uma Política de Massificação da Televisão por Assinatura, unificando a regulamentação da televisão por assinatura, tratando-a como um único serviço, e não mais como diferentes serviços regulamentados conforme a tecnologia de transmissão, preservados dispositivos centrais da Lei nº 8.977/95, a Lei de TV a Cabo – como conceito de rede única e pública, e os canais de acesso público – legislativos, comunitários, universitários e educativo-culturais.	DF	ET	Interesse de ampliar mercado da TV por assinatura é dos ET.
38	Televisão aberta	PL 5: A constituição de redes de rádio e televisão deve ser submetida a regras, a fim de estabelecer limites na afiliação entre emissoras.	PR	ET e MS	Interesse em impedir monopólio das redes de TV é dos ET, que investem em TV por assinatura, e dos MS, que consideram importante combater o monopólio para garantir a democracia.
39	Cinema	PL 10: Criar uma empresa pública de fomento à distribuição de obras audiovisuais brasileiras e incentivar a criação e o fortalecimento de distribuidoras brasileiras e independentes.	DF; ES; SP	ET	O fortalecimento do mercado audiovisual e das empresas independentes é de interesse direto dos ET.
40	Responsabilidade editorial	PL 14: Inclusão da “cláusula de consciência” aos profissionais de comunicação na regulamentação da nova lei de imprensa.	GO; RJ; MG	MS	Pauta específica da Fenaj, Federação Nacional dos Jornalistas, encampada pelos MS.
41	Mídia impressa	PL 20: Tornar mais acessível à população jornais, revistas e livros por meio de fomento, seja por financiamento ou redução de carga tributária.	RO	MS	Tornar veículos mais acessíveis à população é uma demandas dos MS.
42	Mercado Editorial	PL 28: Que a EBCT (Correios) ofereça tarifas diferenciadas de serviço para as pequenas empresas de comunicação e que crie uma operação para romper o atual monopólio existente no setor de distribuição de periódicos (jornais, revistas, livros e produtos culturais em geral).	RS	MS	Proposta de interesse das pequenas empresas, ligadas aos movimentos sociais

APÊNDICE H – Quadro de propostas do GT 8 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meio de Distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
43	Sistema de outorgas	PL 47: Proibir qualquer tipo de sublocação de espaços na grade de programação. O Executivo Federal deverá provocar o Judiciário visando ao cancelamento das outorgas de radiodifusores que sublocam qualquer tempo de sua programação.	PR; SC; TO	MS e ER	Interessa ao MS porque aumenta regulamentação de concessões públicas, interessa às ER presentes à conferência porque regula atividade das concorrentes.
44		PL 79: Nos processos de outorga, estabelecer como quesitos: a) a diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema; b) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; c) a preferência aos que ainda não têm meios de comunicação; d) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos; e e) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes. Na renovação, deve ser observado: a) o respeito à diversidade e o tratamento dado às imagens da mulher, das populações negra e indígena, e da população LGBT; b) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária; e c) o cumprimento do disposto no art. 221 da CF.	RJ	MS	Interessa ao MS porque aumenta regulamentação de concessões públicas, além de listar pautas importantes para os MS, como tempo para organizações sociais e garantia de direitos trabalhistas.
45		PL 105: Que todas as outorgas, concessões, permissões e autorização nas quais se identifiquem irregularidades em face à legislação vigente sejam objeto de revisão, concedendo-se prazo para apresentação de defesa, bem como para adequação às normas. Não sendo apresentada defesa ou não sendo sanada a irregularidade, que seja cassada a outorga concedida e que sejam realizadas obrigatoriamente audiências e consultas públicas no processo de renovação de outorga, anunciadas tanto pelas próprias emissoras e pelas prestadoras de serviços. Em se tratando de emissoras cabeças de rede, o concessionário e o Ministério das Comunicações devem apresentar levantamento, com resultados de pesquisa de opinião ou outros dispositivos, com a avaliação dos serviços prestados à comunidade, para fins de comprovação de atendimento dos compromissos firmados no ato da assinatura da outorga.	MS; SC; MG; RS	MS	Interessa ao MS porque aumenta regulamentação de concessões públicas, além de listar pautas importantes para os MS, como revisão das concessões e processos de participação popular para renovações.

APÊNDICE I – Quadro de propostas do GT 9 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meio de Distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
46	Sistemas público, privado e estatal	PL 8: Fortalecer os meios de comunicação não comerciais, por meio da revisão da legislação vigente – no que se refere a fontes de financiamento e pilares da programação – e das exigências relativas às outorgas.	DF	MS	Pauta fortalecimento de meios não comerciais.
47		PL 9: Viabilizar canais analógicos existentes, sobretudo nos centros urbanos onde há grande congestionamento, propiciando a prestação de serviço de radiodifusão pelo sistema público.	MG	MS	Amplia possibilidades do sistema público de comunicação
48		PL 22: Criação de um conselho de Gestão dos Fundos de Fomento à Radiodifusão Pública e, no médio prazo, para os Conselhos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, a serem formados com ampla representação da sociedade e que definam a política de uso dos recursos, além de fazer o acompanhamento dos gastos dos respectivos fundos.	TO	MS	Mecanismos de participação popular e controle social.
49		PL 23: Assegurar, na TV aberta digital, canais públicos criados pela Lei do Cabo.	ES	MS e PP	Fortalecimento da TV Pública.
50	Financiamento	PL 17: Criação do Fundo Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, que serão formados: a) pela Contribuição que cria a EBC, a partir do direcionamento de recursos do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações); b) por verbas do orçamento público em âmbitos federal e estadual; c) por recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que incida sobre a receita obtida com publicidade veiculada nos canais comerciais e do pagamento pelo uso do espectro por parte dessas emissoras; d) por impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão, com isenção para aparelhos de TV até 29”; e e) por doações de pessoas físicas e jurídicas.	RN	MS e PP	Fortalecimento da TV Pública.
51		PL 19: Criar infraestrutura básica para acesso às telefonia fixa e móvel em lugares que não dispõem desse serviço, utilizando recursos do FUST.	AM; SP; DF	MS e PP	Fortalecimento da comunicação Pública, com interiorização e enraizamento do serviço.
52		PL 21: Aplicação do dinheiro do FUST, atualmente acumulado acima de R\$ 7 bilhões, principalmente nas questões da infraestrutura de redes fixa e móvel em áreas periféricas e rurais.	MG	MS e PP	Fortalecimento da comunicação Pública, com interiorização e enraizamento do serviço.

APÊNDICE J – Quadro de propostas do GT 10 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Meio de Distribuição

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
53	Marco legal e regulatório	PL 360: Regular a proibição a monopólios e oligopólios, prevista no Artigo 220 da Constituição Federal, constituindo mecanismos para evitar a concentração horizontal (um grupo deter várias operadoras da mesma plataforma), vertical (um grupo controlar várias etapas da cadeia: produção, programação, empacotamento, distribuição) ou cruzada. No primeiro caso, considerar – de forma isolada ou combinada – os critérios de propriedade e controle, cobertura, participação na audiência e participação no mercado publicitário. No segundo caso, proibir que uma programadora tenha participação em uma produtora, adotando vedação semelhante para o caso de operadoras de serviços de voz, de dados ou de audiovisual em relação às operadoras de serviços. No terceiro caso, proibir que um mesmo grupo explore dois serviços diferenciados.	ES	MS e ER	Interessa ao MS porque aumenta regulamentação de concessões públicas impedindo monopólios e oligopólios; interessa às ER presentes à conferência porque regula atividade das concorrentes.
54		PL 361: Regular o Artigo 223 da CF, definindo os sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso universal do(s) cidadão(s) à suas estruturas dirigentes e submetida a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à participação social na gestão, às modalidades de financiamento e às obrigações quanto à programação.	TO	MS e PP	Regulamenta os setores, diferenciando canal público do estatal, algo defendido pelos MS e pelo PP.

APÊNDICE K – Quadro de propostas do GT 11 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Cidadania: Direitos e Deveres

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
55	Democratização da comunicação da comunidade	PL 1: Democratizar o acesso à Internet, por meio da criação e da ampliação de telecentros e acesso qualificado à rede em todas as escolas da rede pública de ensino, em bibliotecas e em espaços públicos comunitários.	PR	MS	Investimento em educação, com inserção de tecnologias audiovisuais nas escolas e comunidades.

APÊNDICE L – Quadro de propostas do GT 13 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom.
Eixo temático: Cidadania: Direitos e Deveres

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
56	Aspectos Federativos	PL 121: Proibir políticos de exercer a função de comunicador em qualquer concessão pública de comunicação durante o exercício do mandato e instituir o período de 6 meses antes da data de eleição para que o candidato se ausente das funções de comunicador.	MT	MS e PP	Impedir que concessões públicas sejam utilizadas para campanha eleitoral indevida.
57	Marco Legal e Regulatório	PL 123: Alterar a Lei 10.610/2002, que autoriza empresas estrangeiras a possuir até 30% das empresas do ramo da comunicação. Diminuir essa participação a 10%.	AC	MS e PP	Combater presença estrangeira significativa em setor tão estratégico quanto a comunicação.
58	Órgãos Reguladores	PL 117: Reativar imediatamente o funcionamento do Conselho de Comunicação Social, paralisado desde 2006, por omissão da Mesa Diretora do Senado.	RS	MS	Instrumento de controle social.

APÊNDICE M – Quadro de propostas do GT 14 aprovadas na plenária Final da 1ª Confecom. Eixo temático: Cidadania: Direitos e Deveres

Nº	Tema	Proposta	Origem	Segmento	Justificativa
59	Inclusão Social regulatório	PL 294: Garantir que todas as escolas tenham laboratório de informática, rádio e TV atualizados.	CE; GO; SE	MS	Investimento em educação, com inserção de tecnologias audiovisuais nas escolas.
60		PL 314: O estabelecimento de política pública visando à universalização, à melhoria da qualidade e ao aumento da transparência de serviços do Estado para o cidadão – em todos os níveis e poderes –, com plena utilização de Soluções Completas com TICs, suportadas por redes e serviços de telecomunicações em banda larga.	AM; AP; CE; DF; GO; MG; MS; PA; RS; SC; SE; SP; MT	MS e PP	Melhoria da capacidade do Estado em oferecer service de comunicação, com tema já anunciado pelo governo: banda larga.
61	Direito à Comunicação	PL 226: Implementar o Governo Eletrônico nos municípios.	SP	MS	Política de transparência que facilita o controle social
62		PL 305: Garantia de espaço gratuito nas emissoras de rádio e TV em níveis estadual e nacional para pronunciamentos oficiais e matérias de interesse público.	AP; BA; SC	MS e PP	Espaço público em canais privados.
63		PL 316: Adoção, pelo Governo Federal, de medidas de estímulo à concorrência, à pluralidade e à capacidade de produção de empresas e entidades, para ampliação e diversificação do mercado.	MG	MS ER ET PP	Diversificação do mercado e pluralidade interessa a todos os presentes à cofnerência.
64	Fiscalização	PL 289: Submeter o rádio e a TV abertos – que devem continuar a ser prestados em regime público – a claros requisitos contratuais, à regulação e à fiscalização por parte da agência reguladora, tanto no que se refere às concessões de outorgas quanto no que se refere ao conteúdo divulgado. Argumentação: A exploração de radiodifusão sonora e de sons e imagens é feita, por prerrogativa da União, na forma de concessão e permissão, instrumentos típicos de prestação de serviços públicos. Não obstante, essa forma de prestação de serviço público, dado o imenso vácuo legal hoje existente, é de fato prestada como se em regime privado, ou seja, com máxima segurança jurídica e mínimos requisitos regulatórios por parte do Estado. É necessário alterar essa situação, submetendo as concessionárias de radiodifusão ao cumprimento de requisitos contratuais, mediante a regulação e a fiscalização por parte de agência reguladora.	DF; SC	MS	Aumentar regulamentação das concessões públicas.