

## 1ª Confecom: análise das recomendações e avaliação da influência dos segmentos

*[1<sup>st</sup> Confecom: analysis of recommendations and evaluation of the segments' influence]*

**BONONE, Luana Meneguelli**

Mestra em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP  
[Master in Communications and Semiotics from  
Pontifical Catholic University of São Paulo]  
<luanabonone@gmail.com>

### RESUMO

A observação do processo da 1ª Conferência de Comunicação instigou o presente estudo. Convocada com um desenho institucional restritivo à aprovação de propostas polêmicas, em especial do interesse dos movimentos sociais, a conferência produziu alto grau de consenso e o segmento que teve maior proporção de propostas aprovadas foi justamente o dos movimentos sociais. Assim, busca-se 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 aquele originalmente proposto. Para cumprir este objetivo, apresenta-se o contexto político da 1ª Confecom, bem como o seu desenho institucional. Além disso, o conteúdo das recomendações aprovadas na conferência foi analisado para identificar se e em que medida os atores públicos e sociais o influenciaram.

Palavras-chave: Democracia participativa, Confecom, desenho institucional

### ABSTRACT

The observation of the 1st Conference on Communication process instigated this study. Having been convened with a restrictive institutional framework to the approval of controversial proposals, in particular the interests of social movements, the conference has produced a high degree of consensus and the segment that had the highest proportion of approved proposals was precisely the social movements. Thus, we seek 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 than originally proposed. To fulfill this goal, we present the political context 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.

Keywords: Participatory democracy, Confecom, institutional design.

## 1ª Confecom: análise das recomendações e avaliação da influência dos segmentos

BONONE, Luana Meneguelli

No cerne do debate sobre democracia no século 21, as conferências de políticas públicas tornaram-se importantes arenas de promoção da participação política direta dos cidadãos no Brasil. Uma dessas experiências consiste na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (doravante, 1ª Confecom). 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 aquele originalmente proposto. Neste sentido, o trabalho aferiu os resultados da 1ª Confecom em termos de conteúdo das recomendações para 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, articulações e interações políticas garantiram sucesso a cada segmento participante do encontro.

Para avaliar o grau de influência dos grupos estatais e societais nas recomendações da 1ª Confecom, foi realizada uma pesquisa que teve como fontes os documentos da conferência. Examinou-se 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, impulsionada por uma mudança de contexto político; do que segue a segunda hipótese, de que isso teria possibilitado a elaboração e a aprovação de recomendações “mistas”, que combinavam interesses de diversos setores.

### **1. Democracia participativa: breve histórico do debate**

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 20 (SANTOS; 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 hegemônico a partir do século 19 entre as democracias ocidentais, momento em que a ideologia liberal se difundiu como a matriz econômica dominante (ANDERSON, 1995).

Assim, o modelo hegemônico nos estados modernos do Ocidente é o da democracia liberal ou de baixa intensidade, 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.

A partir dos sinais de esgotamento do receituário neoliberal ao desenvolvimento das democracias no final da década de 1990, estabelece-se 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). Assim, novas questões se apresentam com a emergência do século 21, a partir de experiências de implementação de formas de participação política direta dos cidadãos, donde se concluir que “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).

Um dos países que se destacam na construção de iniciativas participativas é o Brasil. No período recente, tem sido sensível o crescimento dos instrumentos de participação política na democracia brasileira (AVRIZTER, 2007). 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 Luis Inácio Lula da Silva, foram inaugurados variados espaços de interlocução de setores organizados da sociedade com o Estado.

Há exemplos de inovações institucionais que apontam para a pluralização da representação política e da *accountability* societal no país (LAVALLE; CASTELLO, 2008). Neste trabalho, o foco consiste em uma conferência de políticas públicas, arranjo participativo convocado em geral pelo Poder Público, organizado por setor da política pública, que possui caráter processual – portanto, não prescinde de etapas preparatórias –, e mobiliza 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).

A primeira experiência de conferências nacionais de política constituiu-se na 1ª Conferência Nacional de Educação e 1ª Conferência Nacional de Saúde, com convocação pelo Decreto nº 6.788, de 30 de janeiro de 1941, e realização em dezembro do mesmo

ano, pelo Ministério da Educação e Saúde (BRASIL, 1941). Tais conferências eram entendidas como instrumentos de articulação entre as três instâncias de governo, ou seja, para cumprir uma demanda de articulação dos entes estatais. Até 1988, foram realizadas 12 conferências. A Constituição de 1988 abriu um novo capítulo na história da democracia brasileira em diversos aspectos. 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 1941 a 2010, foram realizadas 111 conferências nacionais; desse total, 74 ocorreram entre 2003 e 2010 (AVRITZER, 2012; PETINELLI, 2013). Dados da Secretaria-Geral da Presidência da República revelam que, entre 2011 e 2014, foram realizadas mais 27 conferências nacionais<sup>1</sup>. Somados os dados, constata-se um total de 138 conferências nacionais já realizadas no Brasil, sendo 101 delas entre 2003 e 2014, ou seja, aproximadamente 73% das conferências foram realizadas durante os governos Lula e Dilma (primeiro mandato<sup>2</sup>). Esses governos elegeram as conferências como seu principal instrumento de aumento da participação política da

---

<sup>1</sup>A tabela publicada na página da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) lista 25 conferências realizadas (BRASIL, s/d), 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 (1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio); e mais duas previstas para novembro: 4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (CNSTT) e 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil (CNPDC). Os links para as tabelas estão disponíveis em <<http://migre.me/pDB7F>>, acesso em 05 ago 2014. Uma pesquisa adicional na internet permitiu confirmar a realização da 4ª CNSTT, conforme matéria disponível em: <<http://migre.me/pBqxS>>, acesso em 17 jan 2015; assim como da 2ª CNPDC – notícia disponível em: <<http://migre.me/pBqBg>>, acesso em 17 jan 2015.

<sup>2</sup> Esta observação faz referência ao período pesquisado, que vai até 2014. No momento da conclusão deste artigo, estava em curso o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

sociedade civil – talvez em conjunto com a institucionalização de conselhos temáticos (PETINELLI, 2011).

Sobre um dos impactos de tal instrumento, Pogrebinschi (2010) analisou 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, Petinelli (2011; 2013; 2014) constata que as conferências públicas têm influenciado a formação da agenda de políticas públicas de maneira relativamente eficiente, uma vez que parte expressiva das propostas aprovadas tem sido incorporada nos programas do governo federal (PETINELLI, 2011, p. 248). Entretanto, “a forma de funcionamento do espaço pode condicionar os resultados ou mesmo as estratégias de ação de quem dele participa” (SOUZA, 2012, p. 19). Ou seja, 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 seu resultado. Isso define o desenho institucional da conferência, que se materializa no regimento interno. 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.

## **2. 1ª Confecom: contexto de convocação e realização**

A 1ª Confecom faz parte da contabilidade das conferências nacionais realizadas durante os governos Lula, 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, Celso Augusto Schröder (2010), foram 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” e até mesmo uma conferência convocada e realizada pelo Congresso Nacional. Uma importante ação foi organizada nacionalmente desde 2007, quando foi fundada uma comissão pró-conferência, somando-se às iniciativas e mobilizações que já ocorriam em todo o país. Em janeiro de 2009, o presidente Lula anunciou que a Conferência seria convocada e em 16 de abril foi publicado o Decreto de convocação da 1ª Confecom. O processo foi repleto de disputas sobre a realização ou não e, obviamente, sobre os possíveis rumos da conferência.

Mas as disputas não se encerrariam com a convocação da 1ª Confecom. A Portaria 185, de 20 de abril de 2009, editada pelo Ministro Hélio Costa, constituiu uma comissão organizadora com dez representantes do Poder Público e 16 da sociedade civil (oito representantes de organizações de empresários da comunicação e oito de associações de canais públicos ou comunitários e de movimentos sociais). Quase quatro meses após a publicação da

Portaria 185, e antes da aprovação do Regimento Interno da conferência, no dia 13 de agosto de 2009, seis organizações de empresários retiraram-se da comissão organizadora da 1ª Confecom por meio de uma nota oficial<sup>3</sup>; dentre elas, as mais poderosas: a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio 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.

A demora do governo federal em convocar tal conferência e o boicote de grupos empresariais teve por efeito um tensionamento maior da sociedade civil não empresarial no sentido de ampliar a mobilização, a fim de legitimar a conferência pela ampla participação. Assim, o processo da 1ª Confecom foi marcado por intensa mobilização de entidades da sociedade civil, organizadas em torno do debate da democratização da comunicação. Após a saída das seis 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 ocorrer<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Íntegra da nota disponível em: <<http://migre.me/pBqDE>>. Acesso em: 08 ago 2014.

<sup>4</sup> A distinção entre sociedade civil empresarial e não empresarial está presente no artigo por ser uma característica do próprio regimento da 1ª Confecom. Este tema, inclusive, foi uma das polêmicas existentes na comissão organizadora: as entidades dos movimentos sociais defendiam que não houvesse tal distinção, proposta por organizações empresariais. Segundo Martins e Charão (2009, s/p), “A Comissão Nacional Pró-Conferência de Comunicação, articulação com mais de 30 entidades criada há dois anos para pressionar pela realização da Confecom, vinha defendendo uma divisão de delegados que diferenciava apenas o setor público da sociedade civil organizada, sem distinção entre empresários e não-empresários, seguindo a proporção 20-80”. Como a proposta de divisão da sociedade civil por fim constou no regimento da conferência, a praxe estabelecida pelos movimentos

### **3. 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.

---

sociais foi utilizar a denominação “sociedade civil” para os movimentos sociais e “sociedade civil empresarial” para o segmento dos empresários, algo que foi questionado logo no início da conferência. É válido destacar, portanto, que oficialmente a denominação dos segmentos da Confecom é: Poder Público, Sociedade Civil Empresarial e Sociedade Civil Não Empresarial, embora muitas avaliações, textos e outros registros da conferência produzidos por intelectuais e ativistas ligados aos movimentos pela democratização da mídia utilizem os termos “Sociedade Civil” referindo-se aos movimentos sociais e “Sociedade Civil Empresarial”. Esta forma de se referir de certa forma contribui para uma naturalização de que a sociedade civil compreende apenas os setores ligados a movimentos sociais e organizações de esquerda. Tal questão enseja um importante debate teórico a respeito do conceito de sociedade civil, que não será desenvolvido neste artigo em função do recorte definido, para o qual este debate não me parece essencial.

Quadro 1 – Apresentação da 1ª Confecom

<b>Eixos temáticos</b>	<i>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.</i>
<b>Comissão organizadora: nº de representantes por segmento</b>	Poder Público: 10 (38,46%)  Sociedade Civil: 16 (61,53%), sendo 8 da sociedade civil empresarial e 8 da sociedade civil não empresarial (6 organizações empresariais se retiraram da comissão).
<b>Etapas</b>	Preparatórias (municipais, intermunicipais, livres e virtual, que ocorreram a partir de 3 de setembro de 2009); e Eletivas (26 estaduais e a distrital), realizadas de 29 de outubro a 22 de novembro de 2009.
<b>Eleição dos(as) delegados (as)</b>	- Eleitos nas etapas estaduais e distrital. Número máximo de delegados(as): 1.539, divididos por segmento (20% Poder Público, 40% Sociedade Civil Empresarial e 40% Sociedade Civil Não 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);  - 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).
<b>Participantes de etapa nacional</b>	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.
<b>Participantes das etapas estaduais</b>	Total: 8.507, em 27 etapas estaduais e distrital <sup>5</sup>

<sup>5</sup> Não há dados disponíveis sobre participação nas etapas preparatórias.

<b>Formulação de propostas</b>	de	Nas etapas preparatórias. Foram 6.119 propostas apresentadas às etapas estaduais e distrital, que viraram 1.422 propostas à etapa nacional.
<b>Espaços de discussão e deliberativos</b>	de e	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).
<b>Deliberação na plenária final</b>	na	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.
<b>Propostas aprovadas</b>		633 propostas aprovadas na Etapa Nacional, das quais 64 foram aprovadas na plenária final.

**Fonte:** Formulação própria com base em BRASIL (2009) e informações do portal oficial da Conferência.

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 foi composto por basicamente três perfis: a) pequenos empresários de mídia independente, em geral 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.

Desde o início da 1ª Confecom ficou claro que a maneira prioritária de resolver as divergências seria articulação e diálogo, a fim de seguir as regras estabelecidas, mas sem perder a capacidade política de debater, ou seja, sem se deixar engessar pela burocracia necessária para garantir a legitimidade. Conforme relato publicado na página do Ministério das Comunicações, o regimento interno,

com 20 artigos, recebeu 16 destaques. Entretanto, apenas dois precisaram ir à votação, todos os outros foram aprovados por aclamação, o que significa que foram construídas propostas consensuais.

Os 15 GTs debateram as 1.422 propostas do Caderno de Resoluções, sendo que as que receberam algum destaque foram à votação nos próprios GTs, obedecendo ao seguinte critério: aquelas que não tiveram ao menos 30% de votos foram rejeitadas automaticamente e as que alcançaram 80% foram aprovadas e enviadas ao relatório final da 1ª Confecom. As propostas que ficaram entre 30% e 80% foram debatidas nos grupos, podendo ser fundidas ou alteradas, e cada grupo definiu até dez proposições prioritárias a serem submetidas à plenária final, sendo 4 de interesse da sociedade civil não empresarial, 4 da sociedade civil empresarial e 2 do governo.

A composição dos GTs também obedeceu à mesma proporção: cada um dos 15 grupos foi formado por 112 delegados, sendo 45 da sociedade civil não empresarial, 45 da sociedade civil empresarial e 22 do Poder Público. A tabela 1 permite visualizar o resultado do esforço de produção de consensos 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			Plenária final		
			Consenso	Mais de 80% (aprovadas)	Encaminhadas à plenária final	Aprovadas	Rejeitadas	Não apreciadas
1	Produção de conteúdo	Produção independente; produção regional; e garantia de distribuição (GT 1)	43	0	10	9	1	0
2		Incentivos; e fiscalização (GT 2)	33	4	7	7	0	0
3		Financiamento; competição; tributação; órgãos reguladores; marco legal e regulatório (GT 3)	16	3	8	6	2	0
4		Conteúdo nacional; propriedade das entidades produtoras de conteúdo; propriedade intelectual; aspectos federativos (GT 4)	33	9	6	5	1	0
5		Rádio; rádios e TVs comunitárias (GT 5)	8	11	4	4	0	0
6	Meios de distribuição	Internet; telecomunicações; banda larga; infraestrutura (GT 6)	40	0	7	4	3	0
7		Televisão aberta; TV por assinatura; cinema; multiprogramação; mídia impressa; mercado editorial; responsabilidade editorial; publicidade (GT 7)	12	1	10	7	3	0
8		Sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo (GT 8)	25	0	9	3	0	6
9		Sistemas público, privado e estatal; tributação; financiamento; competição (GT 9)	35	0	10	7	3	0
10		Órgãos reguladores; aspectos federativos; administração do espectro; normas e padrões; marco legal e regulatório (GT 10)	11	16	8	2	0	6
11		Cidadania: direitos e	Democratização da comunicação; participação social na comunicação; liberdade de expressão (GT 11)	10	19	8	1	2

12	Soberania nacional; desenvolvimento sustentável; educação para a mídia; acesso à cultura e à educação (GT 12)	65	0	8	0	0	8
13	Classificação indicativa; órgãos reguladores; aspectos federativos; marco legal e regulatório (GT 13)	25	0	7	3	0	4
14	Inclusão social; direito à comunicação; fiscalização (GT 14)	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 (GT 15)	118	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>495</b>	<b>74</b>	<b>108</b>	<b>64</b>	<b>15</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaborada com informações do Caderno da 1ª Confecom (BRASIL, 2010). As informações divergentes presentes neste material foram conferidas por meio do processo de contagem das propostas aprovadas por GT.

Como pode ser observado na Tabela 1, acima, 569 propostas foram aprovadas nos GTs para compor o documento final da conferência e outras 108 foram para a plenária final.

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 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 se concentraram em 13 propostas, que foram à votação como “questão sensível”, e todas foram rejeitadas, assim como outras duas propostas, rejeitadas por aclamação. Ao final, 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. Este processo foi resultado da combinação do próprio desenho institucional com o contexto da conferência. Cabe destacar que em um contexto diferente a tendência é que o desenho institucional tivesse outro papel, podendo ser bastante restritivo.

#### **4. Análise das recomendações finais da 1ª Confecom**

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 empresariale 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 tem por objetivo facilitar o processo de identificação, visto que, muitas vezes, os interesses dos diferentes setores empresariais 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 (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. Os quadros de análise contêm, 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 da observação da pesquisadora, presente na etapa nacional da conferência. Tal quadro foi colocado como anexo da pesquisa originalmente produzida e por questão de formato não acompanha o presente artigo. Entretanto, 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. Cabe ressaltar que o GT 12 não teve nenhuma proposta encaminhada à plenária final apreciada, visto que a conferência foi encerrada devido ao horário.

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
	9	24	4	2	6	27
Meios de distribuição						
Cidadania: Direitos e Deveres	5	10	1	1	2	10
TOTAL	18	58	7	11	18	64

Fonte: Formulação própria.

\* 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.

Com a finalidade de justificar o número mais baixo de propostas aprovadas no eixo Cidadania: Direitos e Deveres (como pode ser identificado na Tabela 2), buscou-se identificar alguns elementos da votação em grupo. DANTAS (2009)<sup>6</sup> 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 e por maioria superior a 80%, 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

<sup>6</sup> A referência está de acordo com o registro feito por Dantas (2009, p.1) quando da publicação do artigo; entretanto, embora a nota informe que o artigo “foi apresentado na 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”, Dantas (2009, p.1) escreve ainda que “Realizou-se em Brasília, nos dias 15 a 17 de dezembro passado, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação – 1ª Confecom”. Como a 1ª Confecom ocorreu em dezembro de 2009, foi feita uma conferência na página da Compós, em que o trabalho consta, nos Anais de 2010, conforme disponível em <<http://www.compos.org.br/biblioteca.php>>. Acesso em: 15 jun 2015.

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.

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

<i>Eixo</i>	<i>GT</i>	<i>Propostas aprovadas por consenso ou ampla maioria</i>	<i>Taxa de convergência</i>
Eixo 1	GT 1	46 de 93	49,5%
	GT 2	37 de 66	56,1%
	GT 3	19 de 89	21,3%
	GT 4	45 de 66	68,2%
	<b>Subtotal do eixo 1</b>	<b>GT 1 a GT 4</b>	<b>147 de 314</b>
Eixo 2	GT 5	19 de 81	23,5%
	GT 6	41 de 87	41,1%
	GT 7	13 de 112	11,6%
	GT 8	26 de 93	27,9%
	GT 9	36 de 110	32,7%
	GT 10	27 de 106	25,5%
	<b>Subtotal do eixo 2</b>	<b>GT 5 a GT 10</b>	<b>162 de 589</b>
Eixo 3	GT 11	29 de 73	39,7%
	GT 12	67 de 136	49,3%
	GT 13	24 de 71	33,8%
	GT 14	32 de 105	30,5%
	GT 15	122 de 135	90,4%
	<b>Subtotal do eixo 3</b>	<b>GT 11 a GT 15</b>	<b>274 de 520</b>
<b>TOTAL</b>		<b>583 de 1423</b>	<b>40,1%</b>
	<b>GT 1 a GT 15</b>		

**Fonte:** Elaborada com base nos dados de DANTAS (2009).

OBS.: Há dados divergentes no Caderno da 1ª Confecom (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. 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 de maneira mais direta, ainda que todos as tenham aprovado. Deste modo, como é possível ler na Tabela 4, 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. As 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 mesmos 28,13% aprovados pelo PP. Estes dados demonstram o equilíbrio em termos de mediação de interesses na aprovação de propostas, mesmo com o destaque alcançado pelos movimentos sociais, o que também é reflexo do grau de mobilização de propostas e ações assumido pelo segmento.

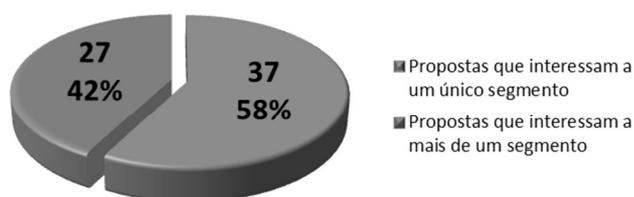
Tabela 4 – Propostas aprovadas na plenária final da 1ª Confecom por segmento

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.

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, como é possível identificar na Gráfico 1:

Gráfico 1 – Abrangência das propostas aprovadas na plenária final da 1ª Confecom



Fonte: Elaborado com base nos dados coletados.

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.

## 5. Considerações finais

Longe de ser um trabalho conclusivo, este estudo pretendeu lançar luz às peculiaridades da 1ª Confecom. Tal conferência 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 não empresarial, de 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 (aquelas 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 metade dos delegados de 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. Como instrumento de legitimação, os movimentos sociais reforçaram sua mobilização. Assim, 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. Esta mudança de contexto foi decisiva para a constituição do ambiente político da etapa nacional.

Os movimentos sociais perceberam, pelas regras, 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 na conferência, ampliando, assim, a capacidade de produção de consensos e convergências de propostas.

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 de produção independente na programação.

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. 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.

Portanto, confirmou-se a primeira hipótese, de que o desenho institucional da 1ª Confecom foi pensado para restringir as possibilidades das suas resoluções, o que teria estimulado a ação política articulada dos atores presentes na mesma, impulsionada por uma mudança de contexto político.

O resultado deste processo é que, das 1.422 propostas encaminhadas à etapa nacional, 633 foram aprovadas (muitas delas reformuladas, agregando mais de uma proposta), 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%) – e somente 13 foram votadas como questão sensível, instituto restritivo. Na verdade, o processo de negociação, debate e articulações fez com que restassem apenas 13 polêmicas de fato.

Ainda que os movimentos sociais tenham tido papel destacado, tendo a maior parte das propostas aprovadas como de seu interesse, a segunda hipótese se confirmou. Acreditava-se que as articulações entre os atores societais 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.

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, dado que o contexto da conferência, de busca por convergência pelos segmentos presentes, demonstrou-se bastante diferente do inicialmente previsto, que seria de acirramento das posições. O boicote das seis entidades empresariais à conferência foi elemento fundamental a tal mudança de ares, mas a ação articulada e comprometida com a conferência dos atores que permaneceram permitiu a constituição do espaço de diálogo e a construção de convergências.

## Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Rafael Pinheiro de. O fim do Keynesianismo, o neoliberalismo e a globalização. *Revista Eletrônica Boletim do Tempo*, ano 4, n.10, Rio de Janeiro, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://migre.me/qiKm8>>. Acesso em: 01 mar 2013.

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

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 443-464, 2007.

BRASIL. *Decreto de 16 de abril de 2009*. Convoca a 1ª 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-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-17-04-2009>>. Acesso em: 07 ago 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. *Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*. Brasília, DF, 10 de Junho de 2010.

\_\_\_\_\_. 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://migre.me/raSNX>>. Acesso em: 05 ago 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Conferências Nacionais*. Disponível em: <<http://migre.me/raSPm>>. Acesso em: 05 ago 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DANTAS, Marcos. Resultados da 1ª Confecom: uma avaliação preliminar. *XVIII Encontro da Compós*, , Belo Horizonte, MG, junho de 2009. Disponível em: <[http://compos.com.puc-rio.br/media/g6\\_marcos\\_dantas.pdf](http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_marcos_dantas.pdf)>. Acesso em: 10 ago 2013.

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

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 52. Salvador, abril de 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=542>>. Acesso em: 03 mai 2013.

MARTINS, Mariana; CHARÃO, Cristina. Acordo sobre regimento da Confecom não é consenso entre entidades. Observatório do direito à comunicação, 2009. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=23268>>. Acesso em: 15 jun 2015.

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

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, pp. 207-242, 2013.

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

\_\_\_\_\_. *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*. (Tese de doutorado). UFMG: Belo Horizonte, 2014.

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://migre.me/raSJo>>. Acesso em: 15 jul 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](http://www.eurozine.com)>. Acesso em: 10 mar 2013.

SCHRÖDER, Celso Augusto. *Confecom: o fato e o relato*. FNDC, 9 jan 2010. Disponível em: <<http://migre.me/raSQ8>>. Acesso em: 19 ago 2014.

SEVERO, Antunes. Johnny Saad defende pluralidade e diversidade. 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: 05 ago 2014.

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

## Nota de reconhecimento

Este artigo tem por base monografia intitulada “1ª Confecom, a política que supera a forma: análise do desenho institucional e das recomendações finais da conferência”, produzida para obtenção de título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, pela UFMG.



**COMPOLÍTICA**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE PESQUISADORES EM  
COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

*Diretoria da Associação | Director Board*

**Presidente | President**

Fernando Lattman-Weltman (UERJ)

**Vice-Presidente | Vice-President**

Arthur Ituassu (PUC-Rio)

**Secretária Executiva | Executive Secretary**

Kelly Prudêncio (UFPR)

*Corpo Editorial | Editorial Board*

**Editores-Chefes | Chief-Editors**

Alessandra Aldé (UERJ) & Maria Helena Weber (UFRGS)

**Editores Executivos | Executive Editors**

Fernanda Sanglard (UERJ), Rafael Cardoso Sampaio (UFMG) & Viktor Chagas (UFF)

**Revisoras | Proofreaders**

Fernanda Sanglard (UERJ) & Isabele Mitozo (UFPR)

<<http://compolitica.org/revista>>

A Revista Compolítica é uma revista eletrônica da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política

*[Revista Compolítica is an electronic journal published by the Brazilian Association of Political Communication Scholars]*

Ao citar este artigo, utilize a seguinte referência bibliográfica

*[To cite this article, please use the following reference]*

BONONE, Luana Meneguelli. *1ª Confecom: análise das recomendações e avaliação da influência dos segmentos*. In: *Revista Compolítica* 5 (1), 2015.

