

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO DA MÍDIA NO CANADÁ: LIÇÕES PARA O BRASIL?¹

THE SOCIAL PARTICIPATION IN MEDIA REGULATION IN CANADA: LESSONS FOR BRAZIL?

Edgard Rebouças ²

Resumo: *Este estudo analisa como o Canadá vivencia desde os anos 1910 situações semelhantes às que ocorrem atualmente no Brasil em torno de temas ligados às comunicações. Por entender que o locus ideal para o debate sobre políticas públicas são audiências públicas, foi escolhido como corpus as Comissões Reais sobre o setor das indústrias culturais e midiáticas – jornais, livros, revistas, rádio, televisão e cinema. Foram acessadas fontes primárias no Arquivo Público do Canadá, bem como fontes secundárias em textos científicos. Como proposição de pesquisa, parte-se do princípio de que o modelo canadense de audiências públicas com a participação ampla de atores sociais poderia ser aplicado no Brasil, tendo em vista as semelhanças do sistema midiático, as dimensões continentais e a diversidade cultural encontrada nos dois países. As conclusões conduzem para uma crise de participação da sociedade nos debates sobre esses temas, uma omissão do Estado e um forte lobby dos grupos empresariais.*

Palavras-Chave: *Participação. Regulação da Mídia. Canadá/Brasil.*

Abstract: *This study examines how Canada experiences since the 1910s similar situations those which occurring currently in Brazil on topics related to communications. Understanding that the ideal locus for debate on public policy are public hearings, it was chosen as corpus the Royal Commissions on the sector of cultural and media industries - newspapers, books, magazines, radio, television and film. Primary sources were accessed in the Public Archives of Canada, as well as secondary sources in scientific texts. The research proposition starts from the principle that the Canadian model of public hearings with broad participation of social actors could be applied in Brazil, given the similarities of media systems, the continental dimensions and cultural diversity found in both countries. The conclusions leads to a crisis in social participation in debates on those topics, an omission of the State and a strong business groups lobbying.*

Keywords: *Participation. Media regulation. Canada/Brazil.*

Em 1990, o pesquisador canadense Marc Raboy lançou *Missed opportunities: the story of Canada's broadcasting policy*, livro que trás uma visão crítica não apenas da história das políticas de comunicações no Canadá entre 1928 e 1988, mas das estórias que envolvem os jogos de interesses públicos, privados e pela democratização da mídia naquele país. Seu lançamento foi às vésperas da publicação da Lei de Radiodifusão de 1991, em vigor até hoje.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho de Comunicação e Cidadania do XXII Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal da Bahia, Salvador, de 04 a 07 de junho de 2013.

² Doutor de Comunicação. Docente na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A tônica principal do livro foi sobre a série de oportunidades perdidas pela sociedade e pelo governo para estabelecer um sistema de rádio e televisão que priorizasse o espírito público.

No estudo intitulado *Grupos de pressão e de interesse nas políticas e estratégias de comunicações: um estudo de caso dos atores sociais no Brasil e no Canadá* (REBOUÇAS, 2003) foi observado que estes dois países têm muito mais semelhanças do que diferenças quando o tema são as comunicações. Tal constatação está podendo ser mais uma vez testada no atual momento em que no Brasil está sendo colocado em pauta um possível marco regulatório para a mídia.

Em 2009, o governo brasileiro convocou a sociedade para participar da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Após seis meses de discussões estaduais, 1.684 delegados representando empresas, sociedade civil e governo se reuniram em Brasília para quatro dias de debates e disputas. O objetivo era o de definir propostas para serem apresentadas como políticas públicas. No entanto, deste então, quase nenhuma das 633 recomendações finais foram levadas em conta.

O objetivo do presente estudo é o de observar como o Canadá vivenciou situações semelhantes às que ocorrem atualmente no Brasil. Foi escolhido como *corpus* de análise as Comissões Reais, herdeiras do modelo britânico, criadas para auxiliar o Executivo e/ou Legislativo em temas não cotidianos de suas atividades. Para tanto, foram acessadas fontes primárias referentes a cada uma delas na coleção da *Library and Archives Canada*, bem como fontes secundárias, por meio de textos científicos relativos às comissões ligadas ao setor.

As Comissões Reais de Inquérito

A tradição britânica de designar uma comissão de especialistas para tratar de um tema específico tem origem com a publicação do *Domesday Book*, em agosto de 1086. O objetivo era o de estabelecer o valor das taxas imobiliárias ao reino. Apesar de o modelo ter sido aperfeiçoado ao longo dos séculos, o princípio permaneceu o mesmo, e se perpetuou em toda as colônias britânicas.

A primeira comissão específica sobre o Canadá gerou o *Report on the Affairs of British North America*, de 1839, relatando à rainha Victoria como havia ficado a região após as rebeliões das províncias. Entre suas propostas estava a unificação de todas as colônias, o que

somente veio a ocorrer em 1867, com a Confederação. Desta forma, a primeira comissão real verdadeiramente canadense data de 1868 a 1870, com o objetivo de propor procedimentos para o funcionalismo público local.

A definição mais adotada pelos estudiosos da administração pública no Canadá é a conceituada pelo pesquisador John Courtney:

Uma comissão real de inquérito é um órgão de consultoria *ad hoc* formado por um ou mais membros, nomeados pelo Gabinete para investigar, estudar e relatar sobre um tema de interesse social imediato, que tenha sido definido por esse mesmo Gabinete; o termo “real” é mantido por causa da natureza executiva da nomeação. [...] O governo não tem obrigação de adotar legislativamente ou de outra forma nenhuma das recomendações apresentadas pela comissão real em seu relatório. Uma vez que o relatório final é entregue a comissão deixa de existir (citado por HENDERSON, 1967, p. xi, tradução nossa).

Comissões sobre indústrias culturais e midiáticas

O governo canadense lançou mão do mecanismo das comissões específicas para temas relacionados às indústrias culturais e midiáticas em oito ocasiões desde 1917, sendo os setores cobertos: jornal, rádio, televisão, cinema, livros e revistas.

Esta distinção de tratar tais atividades como setores de vital importância para a sociedade, ao ponto de merecerem debates específicos em Comissões Reais, é um retrato da seriedade com que o Canadá historicamente trata o assunto. Pois mesmo com todas as críticas que possam ser feitas ao processo de condução das comissões, o fato de levar a discussão à público já é um grande avanço. No Brasil, por exemplo, o tema das comunicações como objeto de debate é quase um tabu, vide a demora para a convocação da 1ª Confecom.

No Canadá, como diz Marc Raboy (1990, p. xii) em relação ao sistema de radiodifusão, mas aplicável também aos demais setores das indústrias culturais e midiáticas, trata-se do resultado de uma interação de:

1. pressões populares em prol do serviço público,
2. pressões de interesses financeiros para manter tudo na área dos negócios comerciais, e
3. o projeto político de manter o Canadá como uma entidade diferenciada dos Estados Unidos e coesa contra a periódica ameaça de desintegração do sistema colocada pelo Quebec.

Pringle Commission – 1917-1920

As atividades desta comissão tiveram origem devido a uma provocação da *Canadian Newspaper Association*, que em 24 de janeiro de 1917 enviou uma correspondência ao

Governo falando da alta excessiva do preço do papel jornal por parte dos fabricantes canadenses. Tal elevação, na faixa de 71%, segundo eles, colocava em risco a prestação de serviço à população por parte da imprensa. Os donos de jornais alegavam estar sendo obrigados a aumentar os preços dos exemplares, o que poderia ser prejudicial para a opinião pública, principalmente ávida de informações durante a guerra.

Diante de um jogo de forças empresariais, e entendendo a importância do tema do ponto de vista não só comercial, mas também social, o ministro das Finanças Sir Thomas White tabelou o preço do papel jornal e solicitou a criação da *Commission to Inquire into and Report Upon the Manufacture Sale, Price and Supply of News Print Paper Within Canada*. Seu objetivo era o de fazer uma investigação sobre a produção de celulose e papel, e estabelecer um preço justo a ser cobrado na principal matéria prima dos jornais.

O convidado para presidir a comissão foi o advogado Robert Abercrombie Pringle (1855-1922), ex-deputado pelo Partido Conservador entre 1900 e 1908. Entre 9 de novembro de 1917 e 17 de março de 1920 foram realizadas 16 audiências públicas em Ottawa, Toronto e Montreal. A presença era principalmente de diretores de empresas ligadas às duas partes envolvidas.

O comissário também viajou para Washington para se reunir com membros da *Federal Trade Commission*, já que o mercado americano era o maior comprador de celulose e papel do Canadá. Um dos argumentos dos empresários canadenses era de que seria mais vantajoso exportar para os Estados Unidos do que abastecer o mercado de jornais do país, que representavam o consumo de apenas cerca de 10% da produção nacional.

Ao longo desse tempo, Pringle enviou questionários aos fabricantes de celulose e papel contendo itens como volume de produção nos anos anteriores, capital, investimentos, despesas, receitas, exportações, lucro, pessoal etc. Ele colocou em seu *Interim Report*, de 18 de janeiro de 1918, que houve uma dificuldade inicial para a consolidação das respostas, mas que todos responderam. O comissário também conseguiu levantar que havia no Canadá naquele ano um total de 122 jornais diários.

O relatório parcial concluiu que o tabelamento dos preços de papel jornal não deveria durar muito, já que isso poderia provocar mais prejuízos aos fabricantes canadenses em relação aos competidores dos Estados Unidos. Em um determinado momento ele destacou que o negócio de celulose e papel deveria fazer parte da categoria de bens de utilidade

pública. Já em relação aos jornais, a conclusão é que, em tempos de guerra, deveriam fazer mais economia.

Este debate é o primeiro que se tem registro sobre a histórica disputa internacional que seria travada ao longo do século XX em relação à indústria do jornal. A questão conceitual entre o suporte e o conteúdo não pode jamais ser negligenciada tendo apenas como base fatores econômicos.

Aird Commission – 1928-1929

A década de 1920 foi de grande movimentação em termos de inovações no mundo das comunicações, a mais importante delas foi o rádio. Com a tecnologia já sendo utilizada oficialmente desde o início do século para fins militares, envio de mensagens e até por clubes de amigos, a partir de sua utilização para fins comerciais, de entretenimento ou ideológicos, viu-se a necessidade de debater uma regulação para o setor.

No caso do Canadá, o estopim para os debates ocorreu em março de 1928, quando o governo não autorizou a renovação anual de licenças de quatro emissoras de rádio controladas pela *International Bible Students' Association*, que veiculavam programas da denominação religiosa Testemunhas de Jeová. Na justificativa, o ministro Arthur Cardin argumentou que o conteúdo das transmissões era “impatriótico e abusivo” para as demais religiões (BIRD, 1988, p. 37). O resultado foi uma série de protestos no Parlamento sob a alegação de censura, autoritarismo e cerceamento da liberdade de expressão.

Para acalmar os ânimos e dar um direcionamento a futuras ações, o primeiro ministro liberal William Lyon Mackenzie King optou pelo recurso das comissões de inquérito, e, em 6 de dezembro daquele ano criou a *Royal Commission on Radio Broadcasting*, tendo como responsável o presidente do *Canadian Bank of Commerce*, Sir John Aird (1885-1938). Ele contava com o auxílio de dois comissários, o editor do jornal *Ottawa Citizen*, Charles A. Bowman; e do diretor da *École Polytechnique de Montréal*, Augustin Frigon.

Além da motivação em trabalhar sobre a questão dos conteúdos do rádio, a comissão teria outras três missões: 1) estudar e definir sobre a opção de um sistema público, como existente na Europa, ou um sistema comercial, como adotado nos Estados Unidos; 2) posicionar-se em relação ao imperialismo cultural via ondas hertzianas originadas de

emissoras de rádio do grande vizinho; e 3) estabelecer uma maneira de garantir a diversidade cultural “bilíngue”.

Esta foi uma das mais caras Comissões Reais até então, gastando um total de CAD \$ 41.902,99³ (HENDERSON, 1967, p. 117). Para conhecer outros modelos, os comissários viajaram para Nova York e nove cidades na Europa; e para dar voz aos canadenses, realizaram audiências públicas e reuniões em 25 cidades, receberam 124 manifestações escritas e gravaram 164 pessoas que se posicionaram oralmente.

Ao final de nove meses de trabalhos, a comissão entregou no dia 11 de setembro de 1929 seu relatório final com 28 páginas. Do sumário de 13 recomendações apresentadas, as que melhor representam o trabalho da comissão são a primeira e a última:

a) Que a radiodifusão deva ser fundamentada como um serviço público, e que as emissoras que trabalhem dessa forma devam ser possuídas e operadas por uma empresa nacional; que autoridades provinciais devam ter total controle sobre os programas da emissora ou emissoras em suas respectivas áreas.

[...]

m) Que as concessões das emissoras e qualquer outra questão descrita na Regulamentação de Radiotelegrafia relativas ao controle das emissoras de rádio em geral devam continuar sob a jurisdição do Ministério da Marinha e Pesca; que esta autoridade deva continuar a ser responsável pela coleta das taxas de concessão e a eliminação de qualquer interferência que cause dificuldades na recepção radiofônica. (AIRD, 1929, p. 12-13, tradução nossa)

Desde então, todas as demais Comissões que trabalharam sobre o tema da radiodifusão reafirmaram continuamente o princípio básico do sistema: “trata-se de um serviço público” (TREMBLAY, 1986, p. 40). Em termos de modo de gestão, haveria, desta forma, três modelos: pública/estatal, privada e comunitária.

Segundo Romanov & Soderlund (1992, p. 131), o entendimento do primeiro ministro conservador Robert B. Bennett, compartilhado por muitos canadenses era o de que empresas privadas não teriam interesse em oferecer seus serviços em mercados não atraentes comercialmente ou para áreas com baixa densidade populacional – a maior parte do território nacional.

O relatório da Comissão Aird foi a base do que viria a ser três anos depois a Lei da Radiodifusão, no entanto, entre a divulgação do primeiro e a publicação da segunda, em 16 de maio de 1932, os canadenses presenciaram um dos maiores jogos de força de grupos de

³ Segundo calculadora de inflação do *Bank of Canada*: CAD 549,244.57 em 2012.

interesse das indústrias culturais e midiáticas. O ponto chave em questão era a adoção do modelo público de radiodifusão, como recomendava o Relatório Aird, ou o modelo comercial, que já vinha sendo adotado pela maioria das emissoras em atividade. De um lado estavam a recém criada *Canadian Radio League*, encabeçada pelos jovens jornalistas Graham Spry e Alan Plaunt; e do outro a *Canadian Association of Broadcasters (CAB)*, fundada em 1926 pelas emissoras privadas, difusoras de conteúdos eminentemente vindos dos Estados Unidos.

Massey Commission – 1949-1951

Passados 20 anos da primeira Comissão Real composta para debater questões relativas à radiodifusão, uma nova e mais poderosa tecnologia que estava chegando exigia a definição de políticas mais claras para o setor. Em termos de defesa da identidade e da soberania cultural, a televisão era uma ameaça muito maior do que o rádio. Isso tocava diretamente os canadenses, com a maior parte de sua população vivendo ao longo da fronteira e suscetível a receber diretamente sinais das emissoras dos Estados Unidos.

Além do receio pela invasão cultural no conteúdo, também havia a necessidade de discutir o modelo de gestão da televisão – se público ou privado –, e seu modo de distribuição para cobrir o vasto território canadense. A opção do primeiro ministro liberal Louis St. Laurent, no entanto, foi de ampliar o debate para outros temas que também envolviam a preocupação com a identidade cultural; desta forma, em 8 de abril de 1949 foi instituída a *Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences*.

O escopo da Comissão era muito ousado, pois deveria cobrir temas ligados ao rádio, televisão, cinema, imprensa, música, teatro, dança, pintura, escultura, literatura, edição, arquitetura e urbanismo, folclore, artesanato, arte indígena, galerias, museus, bibliotecas, arquivos públicos, sítios históricos, universidades, bolsas acadêmicas, pesquisa científica, além das relações com a Unesco e projeção internacional do Canadá no campo da cultura.

Para coordenar tal empreitada foi convidado o empresário e diplomata Vincent Massey (1887-1967); auxiliado pelo engenheiro civil Arthur Surveyer; o professor Norman Mackenzie, reitor da *University of British Columbia*; o padre dominicano Georges-Henri Lévesque, da *Université Laval*; e a educadora e historiadora Hilda Neatby.

Se a Comissão Aird foi considerada cara, esta custou aos cofres públicos CAD 287,101.00⁴ (HENDERSON, 1967, p. 153), tendo realizado audiências públicas em 16 cidades, os comissários tiveram 224 reuniões – sendo 114 em sessões públicas –, receberam 463 manifestações, encomendaram 37 estudos específicos e contaram com cerca de 1.200 pessoas participando das atividades.

Devido à quantidade de interesses e temas envolvidos, houve uma maior diversidade de grupos de pressão nas audiências públicas, e as manifestações orais ou escritas acabaram não tendo muito aprofundamentos ou debates. Entretanto, a temática televisão foi uma das mais discutidas, sobretudo pela presença de grande quantidade de radiodifusores privados nas sessões. O contraponto em defesa do interesse público foi dado por entidades como a *Canadian Association for Adult Education*, a *Federated Women's Institutes of Canada*, a *Confédération des travailleurs catholiques du Canada* e o *Canadian Congress of Labour*.

O relatório final com 517 páginas, acompanhado de um volume de mais 430 páginas com 28 estudos especialmente preparados para a Comissão Real, foi depositado em 1º de junho de 1951 na *House of Commons*. E entre suas principais recomendações para os temas ligados ao setor das comunicações estavam:

- Rádio – Manteve a prevalência do sistema público, mas reconheceu a importância do setor privado atuar em âmbito nacional.
- Televisão – Mesmo sem ainda compreender a importância que teria, concluiu que o modelo comercial americano não atendia às necessidades nacionais do Canadá, e que o sistema de concessões e controle seguiria o mesmo adotado pelas rádios.
- Cinema – Reforçou o papel da *National Film Board* na produção de filmes e documentários em prol do interesse público, dando espaço para a experimentação e colaborando com a indústria cinematográfica privada, mas sem financiá-la.
- Jornais e publicações periódicas – A Comissão optou por não fazer recomendações específicas para este setor, mas demonstrou preocupação com a quantidade de revistas americanas em circulação no país.
- Livros – Também não houve recomendações formais ao setor, mas registrou a manifestação do mercado editorial quanto aos custos de produção no país, que os tornava menos competitivos em relação às edições importadas da Inglaterra, Estados Unidos e França.
- Música – Foi dado destaque à produção nacional e que seu incremento devia ser propiciado pela realização de mais concertos e festivais, bem como pela exibição de grupos canadenses em programas radiofônicos e televisivos da CBC. A Comissão também reconheceu as dificuldades das gravadoras do país, diante da larga oferta de discos vindos dos Estados Unidos e Inglaterra.

Ilsey Commission – 1954-1960

⁴ Segundo calculadora de inflação do *Bank of Canada*: CAD 2,447,385.45 em 2012.

A evolução das dinâmicas do mercado foi muito grande no período pós-guerra e um ponto que retornou a merecer atenção foi a da propriedade intelectual, envolvendo direitos autorais, marcas, patentes e desenho industrial. O Canadá já contava com regulamentações para tais áreas desde a década de 1920, mas se tornaram defasadas diante da rapidez das mudanças. Como tratava-se de assunto de grande complexidade e detalhamento, o secretário de Estado John W. Pickersgill optou pelo mecanismo da Comissão Real, convocando-a em 10 de junho de 1954.

Como responsável, foi indicado o ex-deputado liberal, ex-ministro da Justiça e ex-advogado geral do Canadá, James Lorimer Ilsley (1903-1967); assessorado pelos juristas Guy Favreau e W.W. Buchanan. Eles realizaram 40 dias de audiências públicas, todas em Ottawa; e ainda tiveram reuniões com especialistas em Londres, Haia, Paris, Berna e Washington. O custo total dos trabalhos da Comissão foi de CAD 42,172.00⁵ (HENDERSON, 1967, p. 158).

Os objetivos da Comissão Ilsley eram de questionar como as legislações existentes sobre direitos autorais, marcas, patentes e desenho industrial incentivavam a criatividade, as pesquisas, os inventos, o desenvolvimento de talentos artísticos e literários; e como garantiam aos canadenses acesso às criações científicas, tecnológicas, literárias e artísticas garantindo os direitos fundamentais do interesses público (ILSLEY, 1957, p. 6).

Os trabalhos foram conduzidos de forma mais ou menos separada por cada área, tendo sido privilegiados os estudos sobre os direitos autorais. Entre as temáticas debatidas pela Comissão Real, além dos direitos sobre obras literárias, de teatro, musicais e de artes plásticas, também houve espaço para as obras coletivas difundidas pelo rádio, na televisão e no cinema, bem como os direitos ligados às retransmissões.

Os relatórios foram entregues à medida que cada parte era terminada, sendo o específico de Direitos Autorais, apresentado à *House of Commons* em 10 de junho de 1958; o de Desenho Industrial, em 8 de agosto de 1958; e o de Patentes de invenções, em 4 de abril de 1960. Não foi elaborado nenhum relatório sobre Marcas, a Comissão fez apenas considerações sobre a lei recém revisada em 1953, sendo que o item foi até retirado dos termos de referência dos trabalhos em 1959.

Fowler Commission – 1955-1957

⁵ Segundo calculadora de inflação do *Bank of Canada*: CAD 327,437.38 em 2012.

As tensões remanescentes da Comissão Massey sobre o tema da televisão se agravaram ao longo da década de 1950, quando este meio ganhou uma força muito grande na sociedade canadense, sobretudo, influenciada pelo que se tornara nos Estados Unidos. Para dar uma espécie de arremate nos pontos não alinhavados na Comissão Real de alguns anos antes, o mesmo primeiro ministro Louis St. Laurent indicou em 2 de dezembro de 1955 a *Royal Commission on Broadcasting*.

Para coordenar a Comissão foi nomeado o presidente da *Canadian Pulp and Paper Association*, Robert MacLaren Fowler (1906-1980); auxiliado pelo presidente do *Canadian Bank of Commerce*, James Stewart; e pelo jornalista e diplomata Edmond Turcotte, delegado do Canadá na Unesco. A Comissão contou ainda com a consultoria de Dallas Smythe, que colaborou com sua experiência de dez anos nos Estados Unidos, onde atuou na *Federal Communication Commission* (FCC) e na *National Association of Educational Broadcasters*.

Os objetivos desta vez eram bem pontuais sobre as políticas a serem estabelecidas para a CBC, bem como análises quanto a seu modo de financiamento, gestão, programação e distribuição do sinal. Havia ainda um ponto específico sobre o modelo de concessões e controle do setor privado. O item sobre o financiamento do sistema predominou na maior parte das reuniões.

As audiências públicas foram realizadas em 12 cidades, a Comissão recebeu ainda 274 comentários por escrito. Segundo George Henderson (1967, p. 162), mesmo durando apenas 15 meses e meio, o valor gasto pelo governo para sua realização foi de CAD 328,509.00⁶.

Mais uma vez, o ator social que ocupou mais espaço nos debates foi o representado pelos empresários de rádio e televisão. O principal ponto de seu argumento era o da definição de uma instância independente de regulação da radiodifusão. As vozes em defesa do interesse público também se mantiveram, com destaque para o *Canadian Labour Congress*, a *Canadian Association for Adults Education* e a *Société canadienne d'éducation des adultes*.

Entre as recomendações do relatório final de 755 páginas, mais no estudo especial de Dallas Smythe⁷, ambos apresentados em 28 de março de 1957, a ênfase acabou sendo mesmo para os problemas financeiros, o que gerou o seguinte comentário de Marc Raboy:

A Comissão Aird tinha visto uma tríplice função da radiodifusão: “**educação** em um sentido amplo... proporcionar **entretenimento** e... **informar** o público sobre

⁶ Segundo calculadora de inflação do *Bank of Canada*: CAD 2,669,683.14 em 2012.

⁷ SMYTHE, Dallas W. **Basic tables**: television and radio programmes analysis [Ottawa, Queen' Printer, 1957], 267 p.

questões de interesse nacional”. A Comissão Massey tinha expressado a função da radiodifusão em termos semelhantes: “o rádio, em qualquer país democrático, tem três funções principais: **informar, educar e entreter**”. Fowler revisou esta formulação significativamente, adicionando uma quarta função: a de **vender bens** (RABOY, 1990, p. 127, tradução nossa, grifos nossos).

Mas a principal recomendação da Comissão Fowler foi a de criação de outra instância de regulação além da vinculada à CBC. Um *Board of Broadcast Governors* (BBG), ligado ao Parlamento, que teria poderes para operar sobre todo o sistema.

O relatório final da Comissão Real serviu de base para muitos pontos da Lei de Radiodifusão, publicada em 1958; e o empresário Robert Fowler foi convidado em 1965 para retomar o tema e coordenar um Comitê Consultivo junto ao Parlamento. Tal Comitê não tinha os poderes de uma Comissão Real, mas colheu manifestações escritas e orais de várias entidades. A principal proposta final foi a que gerou a criação do órgão regulador *Canadian Radio-Television Commission* (CRTC), em 1968, juntamente com uma nova Lei de Radiodifusão.

O’Leary Commission – 1960-1961

Outro tema que foi explorado pela Comissão Massey, mas que merecia maior aprofundamento foi o relativo às publicações impressas – jornais, revistas e livros. O alerta feito no início da década de 1950 de que estava ocorrendo uma invasão no mercado editorial canadense, sobretudo originada dos Estados Unidos, somente se agravou ao longo dos anos seguintes. A preocupação era primeiramente econômica, já que as editoras do país não conseguiam competir em preço com as do grande vizinho, e os anunciantes estavam direcionando suas verbas publicitárias para revistas americanas lidas no Canadá. Mas havia também o caráter cultural, pois os conteúdos que circulavam eram relativos a outro país.

Desta forma, o governo progressista-conservador de John Diefenbaker criou em 16 de setembro de 1960 a *Royal Commission on Publications*, convidando para coordená-la o presidente do *Ottawa Journal*, Michael Grattan O’Leary (1889-1976). Como demais membros da comissão havia o relações públicas John George Johnston, representando a *Canadian Community Newspaper Association*; e Claude P. Beaubien, vice-presidente de Relações Públicas e Publicidade da *Aluminum Company of Canada* (Alcan).

O principal foco da Comissão seria as revistas, tendo como objetivos analisar a competição com publicações estrangeiras e fazer recomendações sobre medidas cabíveis para garantir a autossuficiência do mercado local, fortalecendo o interesse e a identidade nacional.

Para tratar de tal complexidade, a Comissão realizou audiências privadas e públicas em oito cidades, com 188 manifestações apresentadas por escrito e 300 oralmente. A grande maioria das pessoas ouvidas foi de representantes de editoras, de associações empresariais ou de trabalhadores ligados ao setor de revistas e de publicidade. Por parte da sociedade civil, apenas foram registradas as manifestações da *The Catholic Women's League of Canada*, do *Canadian Labour Congress* e do *Canadian Institut of Adults Education*. Segundo levantamento de Henderson (1967, p. 169), foram gastos CAD 136,121.00⁸ até a data de sua conclusão, em 25 de maio de 1961.

As recomendações da Comissão O'Leary ocuparam 22 das 267 páginas do relatório final, e foram divididas em três partes: sobre a publicidade, sobre a circulação e destaques. Em relação à publicidade, em resumo, foi sugerido que produtos e serviços canadenses deviam ser anunciados somente em publicações editadas no país; e que os conteúdos deviam ser nacionais, não apenas uma republicação de publicidades de outros países. Também houve recomendações sobre a propriedade das editoras e agências, que deviam pertencer e ser administradas por canadenses, e que deviam empregar profissionais residentes no país. Sobre a circulação, foram sugeridas medidas de incentivo fiscal para empresas instaladas no Canadá, bem como a diferenciação de tarifas de postagem para revistas canadenses e estrangeiras.

Nos destaques, o Relatório O'Leary ressaltou que as conclusões da Comissão não pregavam nenhum tipo de antiamericanismo ou ultranacionalismo canadense. O'Leary também colaborou para um dos fundamentos do que viria a se caracterizar pouco mais de uma década depois como o estudo das indústrias culturais ao relatar:

Ao longo de suas investigações, a Comissão estava ansiosa para encontrar razões puramente econômicas para se aprofundar. Isto não foi possível porque, enquanto muitos dos problemas enfrentados pelas revistas canadenses são econômicos, a natureza da comunicação moderna é tal que os seus efeitos têm enormes implicações sociais e políticas, bem como econômicas. Como os dois lados de uma moeda, a “cultura” e a “economia” são praticamente inseparáveis (O'LEARY, 1961, p. 3, tradução nossa).

Kent Commission – 1980-1981

⁸ Segundo calculadora de inflação do *Bank of Canada*: CAD 1,056,888.53 em 2012.

Um dos setores mais antigos das indústrias culturais e midiáticas, os jornais, já foram objeto de debates por uma das Comissões Reais no Canadá, entre 1917 e 1920, como visto anteriormente. No entanto, naquela ocasião o tema principal era preço da matéria prima. No final dos anos 1960 e ao longo da década de 1970, o assunto voltou à tona, dessa vez sobre a concentração da propriedade.

Em 1969, o senador liberal Keith Davey formou um Comitê Especial no Parlamento para investigar o tema da concentração na mídia, mas acabou dando atenção especial ao jornal. Sua proposta foi a de criação de um *Press Ownership Review Board*, que, a exemplo do CRTC na radiodifusão, tivesse a função de analisar a criação, compra/venda e fusões no setor de mídia impressa. O Relatório de Davey foi profundamente criticado por grande parte dos jornais sob a alegação de cerceamento da liberdade de imprensa, e o governo de Pierre Trudeau preferiu arquivar os resultados apresentados.

Dez anos depois, com a onda de fechamento de vários jornais, entre eles, *Montréal-Matin*, *Montreal Star*, *L'Action*, *Chronicle-Telegraph*, *Tribune*, *Journal*; e a fusão dos centenários *Victoria Daily Times* com o *British Colonialist*; Trudeau não teve outra opção a não ser a criação da *Royal Commission on Newspapers*, em 3 de setembro de 1980. Ela teria como objetivo investigar a questão da concentração de propriedade e dos fechamentos de jornais históricos. Como particularidades, seria necessário analisar como isso afetava as responsabilidades do setor para com os leitores; os reflexos econômicos, políticos, sociais e intelectuais para a nação; e que medidas poderiam ser propostas para minimizar os efeitos desse fenômeno.

Para presidir a Comissão foi convidado o jornalista inglês Thomas Worrall Kent (1922-2011), que tinha passagem pelas editorias do *The Guardian*, *The Economist* e do *Winnipeg Free Press*. Como demais membros, havia o professor da *McGill University* e ex-presidente da CBC, Laurent Picard; e Borden Spears, ex-editor e *ombudsman* do *Toronto Star*, e da *Maclean's*.

As audiências públicas ocorreram em 12 cidades e a participação da sociedade envolveu ao todo 245 manifestações orais individuais ou por representação de entidades, e 339 manifestações escritas. A maioria das apresentações foi de empresas do setor e de leitores, mas houve também jornalistas e publicitários, prefeituras, partidos políticos e, em

várias cidades, representantes do *Canadian Labor Congress* e da *Consumers Association of Canada*.

A Comissão Kent encaminhou para o governador-geral Edward Schreyer seu relatório final de 296 páginas em 1º de julho de 1981. Entre as principais recomendações estavam a de limitar a propriedade a cinco jornais no país para um mesmo grupo ou pessoa, eliminar os monopólios regionais, evitar a propriedade cruzada de jornais e emissoras de rádio ou televisão em uma mesma localidade, garantir a independência editorial em relação aos proprietários dos jornais, oferecer redução de impostos para a abertura de novos jornais e criar um órgão regulador independente para o setor, o *Press Rights Panel*, vinculado ao Parlamento.

Parece que já prevendo a reação que o Relatório provocaria, os membros da Comissão escreveram, ao analisar a dualidade do caráter de prestação de serviço público e de fins comerciais dos jornais:

É notório que a imprensa, que assume a liberdade de criticar todas as outras instituições, é a menos aberta para receber qualquer crítica a seu próprio desempenho. Ela controla o principal canal pelo qual a crítica pode ser expressa e ouvida. A imprensa é particularmente relutante não apenas para aceitar críticas e reconhecer erros, mas até para justificar seu próprio comportamento (KENT, 1981, p. 175, tradução nossa).

As conclusões da Comissão Kent foram duramente criticadas pela grande imprensa e, conseqüentemente, mais uma vez engavetadas pelo governo.

O mais próximo do atendimento às recomendações que ocorreu foi uma medida adotada pelo CRTC, que passou a negar novas concessões ou renovações de rádio ou TV para empresas que possuíam jornais no mesmo mercado. No entanto, após alguns meses do início do governo conservador de Brian Mulroney, em maio de 1985, tal norma foi eliminada por decreto.

Caplan-Sauvageau Task Force – 1985-1986

O último grande debate público envolvendo políticas do setor de mídias no Canadá ocorreu entre 1985 e 1986, com a Força Tarefa convocada pelo ministro das Comunicações Marcel Masse, em 9 de abril de 1985. Ao optar pelo mecanismo de Força Tarefa no lugar de uma Comissão Real, o objetivo era o de ter um grupo provisório para realizar estudos e reuniões privadas com especialistas e entidades. O ponto chave era o de encontrar maneiras

para desonerar o governo dos custos da CBC e abrir mais espaço para a iniciativa privada, inclusive com investimentos estrangeiros.

Gaëtan Tremblay (1986, p. 48) comentou na época que o governo se mostrava contraditório, já que enquanto de um lado criava uma comissão para propor diretrizes para o setor, de outro, tirava poderes do CRTC, como no caso da propriedade cruzada.

Como principais responsáveis pela Força Tarefa, foram convidados o historiador Gerald Caplan, diretor nacional da campanha do *New Democratic Party* nas eleições de 1984; e Florian Sauvageau, professor da *Université Laval* e jornalista com experiências na CBC e no jornal *Le Soleil*. O grupo era composto ainda por Felix Fraser, diretor de programas educativos; Francine Côté, advogada de empresas de rádio e TV; Mimi Fullerton, diretora da *TV Ontario*; J. Conrad Lavigne, presidente de empresa de consultoria em radiodifusão; e Finlay MacDonald Jr., proprietário de empresas de TV por assinatura.

Apesar de uma Força Tarefa não ter os poderes que uma Comissão Real, suas recomendações podem ser adotadas pelo governo como indicativo de políticas. O que ocorreu com esta, foi que apesar de o ministro não ter especificado a realização de audiências, a pressão de atores sociais fez com que a equipe optasse por realizar eufemisticamente “reuniões públicas”. Desta forma, entre 14 de agosto e 12 de novembro de 1985, ocorreram reuniões abertas em 15 cidades, colhendo 268 manifestações orais. Foram ainda recebidas 243 manifestações por escrito e realizadas reuniões privadas com 166 representantes de empresas, governos e entidades da sociedade. A Força Tarefa ainda contou com apresentação de 56 estudos elaborados por especialistas.

As recomendações nas 731 páginas do Relatório lançaram propostas para que mais vozes nativas, comunitárias, provinciais e de minorias raciais e étnicas tivessem mecanismos para se comunicar. Houve também recomendações para a criação de uma nova lei de radiodifusão, o que ocorreu em 1991; para uma maior transparência nas ações do CRTC, com realização de audiências públicas antes de autorizar ou revogar concessões; sobre as peculiaridades do sistema em língua francesa; sobre a comunicação pública; e avançou ainda com propostas sobre a TV por assinatura, para que exibisse menos programação americana.

Conclusões

O mecanismo das Comissões Reais não é perfeito. Elas estão sujeitas a inúmeras pressões, interferências e interesses; são muito caras para os cofres públicos; em alguns casos, servem apenas de fachada democrática para decisões que já foram tomadas; são comandadas por pessoas diretamente vinculadas a interesses políticos e/ou empresariais; ou têm seus relatórios ignorados pelo Governo. Mas mesmo com todos esses pontos negativos, o fato de abrir questões de interesse nacional ao debate, ainda mais com audiências em várias cidades faz com que um mínimo processo de democratização aconteça. Isso já representa um grande avanço para aqueles que defendem a democratização da mídia e a liberdade de expressão.

No caso canadense, não que os grupos privados não preferissem manter o estado das coisas do jeito que garantam seus interesse intocáveis, mas ao menos abrem-se ao debate; o que dificilmente ocorre no Brasil. Aqui, o discurso/escudo da liberdade de imprensa e contra a censura tem sido bradado há muito tempo, e mais fortemente nos últimos anos, quando alguns temas começaram ser levantados, tais como: Conselho Nacional de Comunicação; Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav); Conselho Federal de Jornalismo; classificação indicativa na TV; reforma do Código Brasileiro de Telecomunicações; regulamentação de publicidades de cigarros, bebidas alcoólicas, alimentos e direcionadas para crianças; e, mais recentemente, a obrigatoriedade de conteúdos nacionais nas programações de TV por assinatura.

Há algumas características comuns às lógicas empresariais em ambos os países que são a do acesso privilegiado aos tomadores de decisão, o uso da mídia para difundir unilateralmente suas posições e a constante reivindicação de seus direitos, rechaçando seus deveres.

É possível também observar uma fraqueza relativa na representatividade da sociedade civil nos debates. No Canadá, chegou a existir a *Canadian Radio League*, a *Association nationale des téléspectateurs et des téléspectatrices* e a *Friends of Canadian Broadcasting*, única ainda em atividade. Já no Brasil, há de maior expressão o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), o Coletivo Intervezes e o Instituto Alana. Um dos pontos de destaque no modelo das Comissões Reais é a necessidade de, além das audiências públicas e reuniões privadas, realizar consultas a especialistas de mercado e da academia sobre os temas em debate.

Resta saber quando o governo canadense voltará a adotar o modelo das Comissões Reais para discutir temas pulsantes no cenário atual das indústrias culturais e midiáticas no país; e quando o Brasil parará de tratar o debate sobre as comunicações como tabu. A importância de tal temática é tão grande, que não é possível conceber que mais e mais oportunidades sejam perdidas, e que a sociedade continue a ser tratada como mera espectadora, impedida de sua liberdade de expressão.

Referências

- AIRD, J. **Report of the Royal Commission on Radio Broadcasting**. Ottawa: King's Printer, 1929, 29 p.
- BIRD, R. A. (Ed.). **Documents of Canadian Broadcasting**. Ottawa: Carleton University Press, 1988.
- CAPLAN, G. L.; SAUVAGEAU, F.. **Report of the task force on broadcasting policy**. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1986.
- HENDERSON, G. F.. **Federal Royal Commissions in Canada – 1869-1966: a checklist**. Toronto: Univ. Toronto Press, 1967.
- ILSLEY, J. L.. **Royal Commission on patents, copyright, trade marks and industrial design: report on copyright**. Ottawa: Edmond Cloutier, C.M.G., O.A., D.S.P., Queen's Printer and Controller Stationery, 1957. 151 p.
- KENT, T. W.. **Royal Commission on Newspapers**. Hull: Minister of Supply and Services Canada 1981. 296 p.
- MASSEY, V.. **Report of the Royal Commission on national development in the arts, letters and sciences, 1949-1951**. Ottawa: Edmond Cloutier, C.M.G., O.A., D.S.P., Printed to the King's Most Excellent Majesty, 1951, 517 p.
- O'LEARY, M. G.. **Report**. Royal Commission on Publications. Ottawa: Queen's Printer for the Royal Commission on Publications, 1961, 263 p.
- PRINGLE, R. A.. **Inquiry into the Manufacture, Sale, Price and Supply of Newsprint in Canada: interim report**, Ottawa, 18 Jan. 1918, 28 p.
- RABOY, M.. **Accès inégal: les canaux d'influence en radiodiffusion**. Sainte-Foy: PUQ, 1995.
- _____. **Missed opportunities: the story of Canada's broadcasting policy**. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 1990.
- REBOUÇAS, E. **Grupos de pressão e de interesse nas políticas e estratégias de comunicações: um estudo de caso dos atores sociais no Brasil e no Canadá**. (Tese de Doutorado), Umesp: São Bernardo do Campo, 2003.
- ROMANOV, W. L.; SODERLUND, W. C.. **Media Canada: an introductory analysis**. Mississauga (OT): Copp Clark Pitman, 1992.
- TREMBLAY, G.. Développement des industries culturelles et transformation de la radiodiffusion canadienne. **Cahiers de recherche sociologique**, v. 4, n. 2, 1986, p. 39-62.