



Marina Schneider

**Sociedade civil e regulação da mídia: uma análise a partir da
atuação do Fórum Nacional pela Democratização da
Comunicação**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Luiz Jorge Werneck Vianna

Rio de Janeiro
Maio de 2017



Marina Schneider

**Sociedade civil e regulação da mídia: uma análise a partir da
atuação do Fórum Nacional pela Democratização da
Comunicação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Luiz Jorge Werneck Vianna

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Rodrigo Murtinho de Martinez Torres

FIOCRUZ

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de maio de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

Marina Schneider

Graduou-se em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo em 2007, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. É jornalista e pesquisadora e tem interesse em Sociologia, Ciência Política e Comunicação com ênfase nos seguintes temas: Mídia, Democracia, Sociologia Política, Políticas Públicas, Participação Social.

Ficha Catalográfica

Schneider, Marina

Sociedade civil e regulação da mídia : uma análise a partir da atuação do Fórum Nacional pela democratização da comunicação / Marina Schneider ; orientador: Luiz Jorge Werneck Vianna. – 2017.
168 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2017.
Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Mídia. 3. Democracia. 4. Sociedade civil. 5. Regulação. 6. Democratização da comunicação. I. Vianna, Luiz Jorge Werneck. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

Ao meu orientador e professor, Luiz Werneck Vianna, pela generosidade e valorosa oportunidade de convivência e aprendizado em sala de aula e nas discussões sobre esse trabalho.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, receptivos e generosos quando eu insistia em trazer o árido debate sobre a democratização da mídia, nas aulas ou nos corredores. Em especial ao professor Marcelo Burgos que, depois de me orientar na especialização incentivou mais esse passo.

A todos os funcionários do Departamento, em especial à Ana Roxo, sempre disposta a tirar nossas (tantas!) dúvidas.

Ao pesquisador Rodrigo Murtinho, que deu sugestões preciosas no exame de qualificação e aceitou novamente avaliar esse trabalho.

À parceira de tema e leitora atenta que virou amiga, Marina Garcia.

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação, especialmente Brena, Carol, Gabriel, José e Yasmin, amigos que já levei para a vida.

Aos filhos da PUC de outros tempos que permanecem por perto estimulando as aventuras dessa jornalista no mundo acadêmico: Luisa, Manu, Marcela, Pablo e Léo.

À amiga querida Marina Herriges que, mesmo além-mar, esteve muito presente.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa de estudos.

A todos os companheiros do Núcleo Piratininga de Comunicação, em especial aos mestres Vito Giannotti (*in memmorian*) e Claudia Santiago Giannotti. Com vocês aprendi e ainda aprendo a não desistir de construir, juntos, um mundo justo e solidário.

Aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar e foram fundamentais para que eu pudesse cursar o mestrado. Amo vocês.

Ao Ricardo (Kadum), companheiro de todas horas e que me deu suporte e muito amor e carinho durante esse percurso. Obrigada!

Resumo

Schneider, Marina; Vianna, Luiz Jorge Werneck. **Sociedade civil e regulação da mídia: uma análise a partir da atuação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**. Rio de Janeiro, 2017. 168p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem como principal interesse a perspectiva da sociedade civil sobre o tema da democratização da comunicação no Brasil. Inicialmente, realiza um levantamento bibliográfico sobre o papel da regulação da comunicação na tentativa de garantir pluralidade de diversidade da mídia em regimes democráticos. Depois, faz uma breve recuperação histórica e analítica do quadro jurídico brasileiro concernente ao tema e apresenta uma retrospectiva da atuação de organizações demandantes da democratização da comunicação no país desde a redemocratização. Finalmente, chega-se à análise da campanha *Para expressar a liberdade* e da Proposta de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, iniciativas lideradas Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) com o objetivo de regulamentar os artigos 5, 220, 221, 222 e 223 da Constituição de 1988. Argumenta-se que, a despeito da frustração no recolhimento de assinaturas para conseguir que o projeto seja apreciado no Congresso Nacional, a defesa de um novo marco regulatório foi uma estratégia capaz de ampliar o debate sobre a democratização da comunicação na esfera pública.

Palavras-chave

Mídia; Democracia; Sociedade Civil; Regulação; Democratização da Comunicação.

Abstract

Schneider, Marina; Vianna, Luiz Jorge Werneck (Advisor). **Civil Society and media regulation: an analysis based on the performance of the National Forum for the Democratization of Communication.** Rio de Janeiro, 2017. 168p. Dissertação de mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work has as main interest the perspective of civil society on the theme of the democratization of communication in Brazil. Initially, it carries out a bibliographical survey on the role of the regulation of the communication in the attempt to guarantee plurality and diversity of media in democratic regimes. Then, it makes a brief historical and analytical recovery of the Brazilian legal framework concerning the subject and presents a retrospective of the performance of organizations demanding the democratization of communication in the country since the period after the dictatorial regime. Finally, we come to the analysis of the campaign *Para expressar a liberdade* and of the Popular Initiative Project of Electronic Social Media, initiatives led by the National Forum for the Democratization of Communication (FNDC), that has the objective of regulating articles 5, 220, 221, 222 and 223 of the 1988 Constitution. It is argued that, in spite of the frustration in collecting signatures to get the project to be considered in the National Congress, the defense of a new regulatory framework was a strategy capable of broadening the debate on democratization of communication in the public sphere.

Keywords

Media; Democracy; Civil Society; Regulation; Democratization of communication.

Sumário

1. Introdução.....	9
2. Mídia, democracia e regulação.....	17
2.1 – Mídia e democracia: uma relação a se debater.....	17
2.2 - Liberdade de expressão, democracia e meios de comunicação: alguns modelos de organização	25
2.3 - Pluralidade e diversidade como bases da regulação	31
3. Regular para democratizar: um pleito da sociedade civil	39
3.1 – Regulação das comunicações no Brasil.....	39
3.1.1 – Visão histórica: da Era do Rádio ao fim da ditadura militar	40
3.1.2 – A comunicação a partir da Constituição Federal de 1988	47
3.2. Conceito de sociedade civil ou as diversas “sociedades civis”	59
3.3 – Estado forte, autoritarismos e sociedade civil no Brasil	64
4. O FNDC e a defesa da democratização da comunicação.....	69
4.1 – Democratização da comunicação: do debate internacional ao movimento brasileiro.....	70
4.2 - A pauta da comunicação no período da redemocratização	74
4.3 – Nasce o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação ..	82
4.4 – I Conferência Nacional de Comunicação: demanda por um novo marco regulatório e debate sobre a participação social	87
5 – Campanha <i>Para Expressar a Liberdade</i> e Projeto de Lei da Mídia Democrática.....	94
5.1 – Precedentes da campanha.....	94
5.2 – <i>Para expressar a liberdade</i> : uma estratégia de ampliação do debate sobre o marco regulatório.....	101
5.3 – Projeto de Lei de Iniciativa Popular – Lei da Mídia Democrática ..	108

6. Considerações finais	127
7. Referências bibliográficas.....	132
8. Anexos.....	140
8.1 - Anexo 1 - Constituição Federal - Capítulo V – Da Comunicação Social (Art. 220 a 224)	140
8.2 - Anexo 2 – Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica	143
8.3 - Anexo 3 – Lista de entidades que participam da campanha <i>Para expressar a liberdade</i>	159

1. Introdução

Ao descrever e analisar o desenvolvimento da democracia nos Estados Unidos, no início da década de 1830, o francês Alexis de Tocqueville se deparou com uma organização da imprensa muito distinta daquela de sua terra natal. Como registrou no clássico *A democracia na América* (2005 [1835]), a França do início do século XIX possuía um número reduzido de jornais, concentrados nas mãos de poucos proprietários. Por outro lado, nos Estados Unidos da época, Tocqueville observou que “quase não há cidadezinha que não tenha seu jornal” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 212) e, ainda, que “não há associação democrática que prescindia de um jornal” (Ibid., p. 138). O autor considerou ser um axioma da ciência política o fato de que a única forma de neutralizar os efeitos da imprensa seria multiplicar o número de jornais existentes. No entanto, segundo ele, esta premissa naquele momento ainda não era evidente entre os franceses.

Que os que desejam fazer revoluções com a ajuda da imprensa procurem só lhe dar alguns órgãos poderosos, compreendo facilmente; mas que os partidários oficiais da ordem estabelecida e os defensores naturais das leis existentes acreditem atenuar a ação da imprensa concentrando-a, é coisa que eu não seria capaz de conceber. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 213).

Quase 200 anos depois da publicação do clássico das Ciências Sociais, retomo as observações de Tocqueville por julgar que, a despeito das grandes e sensíveis transformações sociais, econômicas e tecnológicas transcorridas no período, sua inquietação continua pertinente. Ainda hoje, a questão da concentração da mídia – e a restrita pluralidade de vozes na esfera pública daí decorrentes – parece não estar sendo encarada como um entrave ao aprimoramento das democracias.

Por mais que se reconheça o poder da mídia hoje, a constatação de que a falta de pluralidade – de proprietários, de vozes e de localização dos pontos de partida de disseminação de informação – é potencialmente nociva aos regimes democráticos. Entretanto, isso não parece algo consensual nem em termos teóricos, tampouco de maneira mais geral, no chamado senso comum. Hoje o poder da mídia vai além do que se considerou como “quarto poder”, do qual se falava já no século XIX. Conforme afirma Octavio Ianni, com a existência dos conglomerados globais no setor de comunicação, a mídia ultrapassou aquele papel, que no século XXI foi

ampliado e intensificado, influenciando praticamente tudo o que se refere à política e desafiando os poderes clássicos, como o Legislativo, Executivo e Judiciário, e também os partidos, os sindicatos, o movimento social e as correntes de opinião pública. (IANNI, 2003). O sociólogo é preciso em sua análise:

O que singulariza a grande corporação da mídia é que ela realiza limpidamente a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumismo em cidadania. Realiza limpidamente as principais implicações da indústria cultural, combinando a produção e a reprodução cultural com a produção e reprodução do capital; e operando decisivamente na formação de “mentes” e “corações”, em escala global. (IANNI, 2003, p. 152).

Atento a isso, Ianni chegou a classificar a mídia, sobretudo a televisão, como um novo príncipe, em alusão ao *príncipe* concebido por Nicolau Maquiavel, no século XVI, condutor da política, e ao *moderno príncipe*, que na concepção do também italiano Antonio Gramsci, era o partido político. Os dois arquétipos se referem à capacidade de construir hegemonia e consolidar soberania através da política. O *príncipe eletrônico* de Ianni ultrapassa as duas figuras clássicas da política sobre as quais Maquiavel e Gramsci se debruçaram: “é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional e mundial” (2003, p. 148). Apesar dessa onipresença, o autor não descarta que haja heterogeneidade na mídia, que, por isso, não pode ser considerada completamente monolítica. A competição entre os meios de comunicação e certa pluralidade existente nas visões de mundo dos profissionais que neles atuam permitem, em alguma medida, certa dissonância.

Ao falar do poder da mídia corporativa não se pode deixar de considerar a existência de veículos públicos, estatais e contra-hegemônicos que não pertencem ao campo das corporações. Há, aqui e nos quatro cantos do mundo, jornais, revistas, sites e agências de notícias sem fins de lucro, pautados e produzidos por setores populares (como movimentos sociais, organizações que representam as chamadas minorias, associações culturais) sistematicamente rechaçados por meios de comunicação comerciais. Também continuam resistindo neste ambiente que é predominantemente empresarial as emissoras de rádio e televisão comunitárias, ainda que no Brasil as primeiras sejam fortemente reprimidas e criminalizadas e, ambas sofram com problemas graves de sustentabilidade. O predomínio do caráter privado

da mídia, hoje organizada em boa parte em grandes conglomerados internacionais, não impede completamente que também atuem em uma perspectiva pública. No entanto, sua vinculação a interesses privados e mercantis precisa ser levada em conta em qualquer análise que busque relacionar mídia e democracia. Como afirma Dênis de Moraes:

Ainda que tenha sido ampliado, de modo exponencial, o espectro de produção, difusão e circulação de bens e serviços simbólicos, a mundialização cultural se inscreve mais na órbita das exigências mercadológicas do que propriamente nas variedades qualitativas ou usufrutos equânimes de conhecimentos e informações (MORAES, 2013, p. 48).

O *príncipe eletrônico*, organizado em corporações (muitas vezes pertencentes a grandes conglomerados transnacionais), institui uma “vasta e complexa rede de articulações corporativas envolvendo mercados e ideias, mercadoria e democracia, lucratividade e cidadania” e faz prevalecer uma visão de mundo que já é a predominante dos principais blocos de poder (IANNI, 2003, p. 151). Ciente de toda essa complexidade, esta dissertação pretende contribuir com o adensamento do debate sobre a democratização da mídia no Brasil.

Na academia, com foco especial no Brasil, mas não apenas aqui, essa relação entre mídia e democracia que levam em conta ao mesmo tempo a complexidade e a centralidade do tema são pouco frequentes. Esta será abordada no primeiro capítulo desta dissertação, mas é possível adiantar que o impacto dos meios de comunicação, especialmente do jornalismo, na política, e, portanto, nas democracias ainda é uma questão pouco desenvolvida no âmbito das Ciências Sociais (BIROLI, MIGUEL, 2017).

Parte-se da ideia de que a diversidade e a pluralidade da mídia são pré-requisitos para a expressão da multiplicidade de pontos de vista e para a exposição do contraditório, condições necessárias ao aprimoramento das democracias. De acordo com a literatura especializada, isso pode ser feito através de políticas públicas, legislações que regulem o funcionamento dos meios de comunicação, participação social nas decisões sobre o setor de comunicação e garantia de que não haja intervenção autoritária nas liberdades de imprensa e de expressão. (LIMA, 2011; DANTAS, 2014; MORAES, 2013; THOMPSON, 1995).

A perspectiva do direito à comunicação¹ como um direito humano nos parece chave para o debate sobre a democratização da comunicação. Em trabalho no qual reconstrói a história social deste direito, o teórico Armand Mattelart ressalta que, desde o início, ele foi apresentado como ideia ou ideal. Mattelart recorda que, em 1977, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) criou uma comissão para tratar da assimetria dos fluxos internacionais de informação que, em seu documento final – consagrado com Relatório MacBride e ao qual voltaremos de maneira mais detida no segundo e no terceiro capítulos deste trabalho – endossou a necessidade de políticas públicas de comunicação e cultura para que o direito seja efetivado.

Foi nessa perspectiva que levantou-se abertamente a questão da transnacionalização e da concentração da mídia e das indústrias culturais. A concentração é identificada como um dos obstáculos para a democratização da Comunicação. A propriedade e seus limites, esta questão deixada em aberto por todas as declarações sobre a liberdade de expressão, retorna timidamente à superfície. O Relatório MacBride afirma que a concentração das fontes de informação desemboca, seja qual for o sistema político, em planificação da liberdade. A diversidade constitui um dos pilares de qualquer sistema de comunicação em uma sociedade democrática, e é uma necessidade tanto a nível nacional como a nível internacional (MATTELART, 2009, p. 39).

O período seguinte à aprovação do relatório, ou seja, as décadas de 1980 e 1990, entretanto, é considerado pelo autor como um momento de longo recuo da crítica sobre as relações entre comunicação, cultura e democracia. Ele também vê uma escassez de estudos sobre a concentração das indústrias culturais e dos meios de comunicação e aponta que o neoliberalismo e a globalização favoreceram “sobretudo, a falta de questionamento sobre a função reguladora do Estado como defensor do interesse público, bem como a relação entre Estado, mercado e sociedade” (MATTELART, 2009, p. 39). Essa lacuna da crítica teve consequências na prática. Conforme aponta o autor, os Estados não interferem nos oligopólios, principalmente do audiovisual, demonstrando total suscetibilidade aos *lobbies*

¹ Conforme esclarecem Brant, Moyses e Prazeres (2010, p. 23): “A liberdade de expressão é um direito humano fundamental. Entretanto, a ideia por trás do direito à comunicação sustenta que esta liberdade só pode ser alcançada de forma plena se for assegurado um conjunto mais amplo de direitos ao seu redor, como o acesso aos meios de comunicação de massa. Na prática, o direito à comunicação requer que sejam criadas, de fato, as condições necessárias para um ciclo positivo de comunicação, que envolve um processo não apenas de busca, recepção e transmissão de informações, mas também de escuta, compreensão, aprendizagem, criação e resposta – o que passa por medidas que assegurem a diversidade da propriedade e dos conteúdos dos meios de comunicação, indo além da liberdade de expressão como direito individual”.

empresariais do setor. Isso acaba por conformar ambientes regulatórios extremamente precários e permitir que um ou pouquíssimos grupos predominem como principal emissor de informação, cultura e ideologia, configurando importantes obstáculos à pluralidade da comunicação.

A despeito da inércia dos sucessivos governos, que precariamente investiram em políticas públicas para o setor, tampouco foram capazes, em conjunto com o legislativo, de propor e aprovar ao menos uma lei que contemplasse a regulação das concessões públicas de radiodifusão, é possível notar que o tema da democratização da comunicação reemerge a partir da primeira década do ano 2000 como uma preocupação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Essa retomada parece estar conectada com o ressurgimento da demanda por reconhecimento da comunicação como um direito, questão que tem a ver com a preparação para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2003. Dela surgiu a campanha *Communications Rights in the Information Society* (CRIS) que ajudou a fortalecer a apropriação do discurso da comunicação como direito humano. Alguns autores limitam o direito à comunicação a uma noção de acesso ao espaço público. Outra corrente, entretanto, julga mais apropriado qualificar o direito à comunicação como um “direito à participação, em condições de igualdade formal e material, na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas”² (INTERVOZES, S/A). Por mais que ainda não conste, efetivamente, nos principais tratados internacionais, o direito à comunicação, por ser mais abrangente do que o as clássicas liberdade de expressão e informação, de acordo com autores do campo do Direito se adequa melhor ao que passa ser a realidade do século XX. Sergio Suiama (2009) aponta que a expressão *direito à comunicação* ressalta o fato de haver interação entre emissor e receptor e entre coletividades.

Se a comunicação é antes um processo de interação dialógica entre coletividades, ela deve pressupor, numa democracia, não apenas as liberdades clássicas de expressão e informação, mas, também, a organização de um sistema que incentive e garanta espaços de produção e circulação de conteúdos alternativos, em mínima ‘igualdade de oportunidades comunicativas’ (*kommunikative Chancengleichheit*) com os

² Mais informações sobre o histórico da concepção do direito à comunicação pode ser encontrado no site do Coletivo Brasil de Comunicação – Intervozes. http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?page_id=28545

conteúdos ideológicos dominantes transmitidos pela *mass media*. (SUIAMA, 2009, p. 234)

No Brasil diversas organizações da sociedade civil têm despertado cada vez mais para a centralidade da mídia na conquista e manutenção de direitos, de forma geral (DANTAS, 2014) e, algumas sinalizam ser a defesa do direito à comunicação uma de suas principais linhas de reivindicação. Entendendo esse despertar como uma possibilidade promissora de investigação, o interesse desta dissertação centra-se na perspectiva da sociedade civil sobre o tema da democratização da comunicação. Foram escolhidos como principais objetos de análise a campanha *Para expressar a liberdade*, lançada em 2012, e a Proposta de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, tornada pública em 2013, ambas lideradas pelo Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação (FNDC). Mais conhecido como PLIP ou Projeto de Lei da Mídia Democrática, a proposta é, ao mesmo tempo, fruto da campanha e seu carro-chefe.

A campanha, a formulação e divulgação do projeto de lei e a coleta de assinaturas foram liderados FNDC. Essa organização, que tem suas raízes no movimento social que se organizou em torno da redemocratização do país, na década de 1980, procura mobilizar a sociedade para a necessidade de alteração da legislação para que se possa garantir a diversidade informativa e cultural, alertar para iniciativas governamentais que podem restringir o direito à comunicação e denunciar a falta de políticas públicas para o setor.

O FNDC foi fundado oficialmente em 1995, mas já estava organizado anteriormente em torno da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), de 1984, que atuou na Assembleia Nacional Constituinte na construção do que se consolidou no capítulo V da Constituição Federal de 1988, que abrange a Comunicação Social. Hoje, o FNDC é uma associação civil sem fins lucrativos que congrega 70 entidades de âmbito nacional e mais de 400 organizações de âmbito regional e municipal que assumiram como uma de suas pautas a defesa da democratização da comunicação. O Fórum teve papel chave na realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, quando fortaleceu seu posicionamento em defesa da regulação do setor de comunicação como forma de estimular sua democratização.

No primeiro capítulo, estabelecemos o que se quer dizer ao usar o termo *mídia* em todo o trabalho e argumentamos que a mídia não tem sido objeto central de estudo no âmbito das Ciências Sociais, apesar de ser essencial para a política e para a democracia. Na segunda parte deste capítulo apontamos que cabem ao Estado e à sociedade civil, principalmente, a função regular os tendo em vista sua democratização. Além disso, realiza-se uma exposição de diversos modelos teóricos de regulação da mídia, acompanhada de uma revisão bibliográfica que reúne algumas análises sobre o papel da regulação na promoção da diversidade e da pluralidade dos meios de comunicação.

Um panorama sobre a regulação da mídia no Brasil é feito na primeira parte do segundo capítulo em que se retoma historicamente o quadro jurídico e político do país. Na seção seguinte, discutimos de forma sucinta o conceito de sociedade civil e apresentamos, ainda, um histórico de seu desenvolvimento da no Brasil. Espera-se, com isso, ancorar teoricamente o resgate histórico da atuação da sociedade civil no tema da democratização da comunicação, realizado no terceiro capítulo, e, ainda, dar base à análise realizada no quarto capítulo, que tem como objeto central a atuação mais recente do FNDC.

No terceiro capítulo faz-se uma contextualização do surgimento do Fórum e um breve relato da atuação do movimento pela democratização da comunicação no período de redemocratização do país. Nele também se aborda a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, já no final da primeira década do século XXI, e que terá papel central na rearticulação das entidades que, mais tarde, serão estarão envolvidas na formulação do Projeto de Lei.

O escopo do quarto capítulo e último capítulo são duas iniciativas interligadas lideradas pela organização: a campanha *Para Expressar a Liberdade* e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática. A análise dessas duas iniciativas é realizada com base em dois tipos de material: pesquisas acadêmicas e documentos institucionais disponibilizados pela própria entidade. No que diz respeito a este último material deve-se destacar a revista *MídiaComDemocracia*, mas também foram utilizados teses e atas de plenárias nacionais, documentos históricos, matérias jornalísticas e entrevistas publicados no site da entidade. A bibliografia a respeito desta atuação específica do FNDC ainda é restrita, já que se tratam de iniciativas

bastante recentes. Provavelmente também tem peso nesta baixa presença de material analítico a própria escassez de debate mais geral sobre o tema da democratização da comunicação na universidade.

2. Mídia, democracia e regulação

Este primeiro capítulo tem o intuito de delimitar mais precisamente o que em todo o trabalho se entende por mídia e traz, ainda, uma questão que se julga importante de ser sinalizada: a dificuldade de encontrar a mídia como objeto central de estudo no âmbito das Ciências Sociais. No Brasil, o quadro está certamente melhor do que nas últimas décadas – quando o papel da mídia já se mostrava crucial no mundo da política, mas sua existência como objeto de pesquisa sofria pelo fato de relativamente poucos pesquisadores produzirem com regularidade sobre o assunto. Apesar de hoje já termos alguma tradição de estudos sobre comunicação e política, Flavia Biroli e Luis Felipe Miguel (2010) avaliam que o tipo de trabalho mais frequente são as análises quantitativas e qualitativas a respeito das diferenças no tratamento dado pela mídia aos candidatos e sobre o papel da mídia na definição da agenda eleitoral, e não uma discussão ampla sobre o papel da comunicação na política e na democracia. Compartilho da visão dos autores de que uma dedicação mais assertiva ao tema seria fundamental caso se pretenda contribuir com o aprimoramento da própria democracia.

Na segunda seção argumenta-se que, para que a mídia funcione efetivamente como pilar de regimes democráticos, constatação que é feita com frequência, mas pouco aprofundada em termos empíricos e teóricos, ao Estado e à sociedade civil cabem a função de promover e participar da regulação dos meios de comunicação. São apresentados diversos modelos teóricos de regulação e, ainda, uma revisão bibliográfica sobre o papel da regulação na promoção da diversidade e da pluralidade do conteúdo disseminado pela mídia.

2.1. Mídia e democracia: uma relação a se debater

Ao utilizar o termo “mídia” neste trabalho, o fazemos com base na mesma percepção assumida por Venício Lima (2006), que estabelece uma visão da mídia como indústria cultural, mas não reduzida à ótica que ficou consagrada como sendo a

da Escola de Frankfurt³, qual seja: um olhar pessimista que enxerga os indivíduos simplesmente como vítimas inescapáveis e acríticas de uma dominação simbólica e rechaça a natureza mercadológica dos produtos culturais. Formam a chamada mídia as emissoras de rádio e de televisão, sendo elas pagas ou abertas, jornais, revistas, cinema.

A mídia, plural latino de *medium*, meio, é entendida aqui como o conjunto das instituições que utiliza tecnologias específicas para realizar a comunicação humana. Vale dizer que a instituição mídia implica sempre na existência de um aparato tecnológico intermediário para que a comunicação se realize. (LIMA, 2006, p. 52).

Com a convergência das tecnologias, pode-se adicionar ao que Lima estabelece a Internet, que mesmo não sendo um meio de comunicação de massa e sim uma tecnologia, permite a existência de plataformas por meio das quais hoje se pode assistir televisão, ouvir rádio, ler jornais e ainda, assistir filmes e seriados através da tela de computadores, *tablets* e *smartphones*. A Internet permite ainda, ao usuário, veicular conteúdo – o que pode ser considerada uma importante alteração na unidirecionalidade típica dos meios de comunicação de massa tradicionais -, mas é importante considerar que, até agora, isso não implicou tão fortemente na diversidade de conteúdo veiculado como já se imaginou que poderia acontecer⁴. Mas este é outro tema, também importante, mas sobre o qual não será possível discorrer neste momento.

De maneira geral, conforme constata o sociólogo inglês John B. Thompson, o desenvolvimento da mídia alterou profundamente - e de maneira irreversível - a natureza da produção e do intercâmbio simbólicos no mundo moderno, além de transformar “a organização espacial e temporal da vida social, criando novas formas de ação e interação, e novas maneiras de exercer o poder, que não estão mais ligadas ao compartilhamento local comum” (THOMPSON, 2008, p. 14).

³ Apesar de avaliar que esta visão é predominante, julgo não ser possível reduzir a obra dos principais autores da Escola sobre o tema – Theodor Adorno, Max Horkheimer e Hebert Marcuse – a meras críticas negativas à indústria cultural. Concorro com Carla Luciana Silva, que avalia ser a contribuição da escola bastante relevante “haja vista que é a partir dela que conseguimos inserir uma visão da mídia no campo da reprodução do capitalismo” (SILVA, 2012, p. 2).

⁴ Além do problema do alcance e dos custos desse serviço - no Brasil, por exemplo, apenas 51% da população possui acesso à internet de banda larga em seus domicílios – vale ponderar que a Internet, como afirma Dênis de Moraes, não representa um “Eldorado”. Nela se reproduzem as desigualdades existentes no mundo: “(...) por mais relevante que seja para a descentralização das fontes informativas e culturais, não é suficiente para debilitar os monopólios na órbita da mídia – monopólios de propriedade, de audiência, de formação de mentalidades e valores” (MORAES, 2015, p. 131).

A mídia seleciona, enquadra, interpreta e dissemina informações em larga escala, promovendo determinadas representações que interferem na forma como vemos e entendemos o mundo à nossa volta. É, portanto, um dispositivo com elevado potencial de influenciar nas concepções de mundo e até mesmo nas ações dos sujeitos que estão ao seu alcance. De forma sucinta, como apontam Pedro Guareschi e Osvaldo Biz “a mídia constrói a realidade, apresenta valores a serem seguidos, monta a pauta da discussão e influi na subjetivação e na definição das pessoas” (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 58).

Além de considerar a definição da agenda política ou, em outras palavras, a “capacidade de formular as preocupações públicas”, como um ponto crucial do papel dos meios de comunicação nas democracias contemporâneas, o cientista político Luis Felipe Miguel destaca, ainda, a mídia - em especial sua face jornalística - como um elemento de peso na formação do capital simbólico e do capital político:

A imprensa – sempre entendida em sentido amplo, e com predomínio sensível da televisão – desempenha igualmente um papel nada negligenciável na produção do capital simbólico, isto é, do crédito social, que permite a certos indivíduos ocuparem posições de autoridade em determinados campos (Bourdieu, 1980, p. 203-4). De maneira mais específica, a formação do capital político passa, cada vez mais, pela intermediação do jornalismo. (MIGUEL, 2014, p. 143).

Vista sob uma lente ampliada da representação política, adotada por este autor em *Democracia e representação – territórios em disputa* (2014), obra que ora utilizamos como referência, a mídia é considerada um intermediário fundamental do debate público e da agenda pública, sendo alçada, assim, a uma peça central de regimes democráticos. De acordo com o autor, no entanto, a relação entre mídia e democracia parece ainda não ter se consolidado como tema de um debate tão essencial no âmbito acadêmico, especificamente nas Ciências Sociais.

A questão também não se encontra aprofundada na sociedade de maneira mais geral, apesar de ser comum a constatação de que mídia e regimes democráticos seriam quase que interdependentes. Os porta-vozes das empresas de mídia, por exemplo, quando encontram oportunidade, costumam defender seus negócios como pilares fundamentais das democracias liberais. Mesmo observando seu papel central de intermediação, como já afirmado anteriormente, não se pode deixar de ponderar que o simples fato de ter as condições técnicas e materiais de desempenhar essa espécie de meio de campo não é capaz de credenciar imediatamente a mídia como

(num registro exclusivamente positivo) pilar de regimes democráticos. Ao mesmo tempo em que são tidos como *ativo* essencial das democracias, dos quais se espera o cumprimento da função de informar, considerada de interesse público, os meios de comunicação são, predominantemente, empresas privadas. Como não poderia se esperar algo diferente, as empresas da mídia se guiam por interesses corporativos, tais como a maximização de lucro e rentabilidade, e também por interesses políticos, geralmente interligados com seus anseios econômicos. Isso não quer dizer que não busquem investir em qualidade estética e em credibilidade quando se fala do jornalismo, principalmente. No entanto, há uma contínua tensão em sua autonomia pelo fato de estar inserida também no campo econômico.

Há quase vinte anos, Miguel (2000) ressaltou que a mídia estava transformando a relação entre representantes e representados, remodelando a esfera pública e, apesar disso, a discussão teórica acerca do tema ainda não era suficiente. Para ele, os meios de comunicação têm posição central na arena política contemporânea porque

são tanto o principal canal de acesso dos cidadãos às informações de que precisam para agir na esfera política quanto o principal instrumento dos líderes políticos para a divulgação de suas mensagens, projetos, temas para a agenda pública, em suma, para a batalha política crucial, a construção de vontades coletivas (ou, dito de outra maneira, a luta pela hegemonia). (MIGUEL, 2000, p. 66).

Ter os instrumentos intelectuais e materiais para dar mais visibilidade a um assunto e poder tratar deste assunto sob uma determinada perspectiva são, portanto, características que dotam a mídia de notável poder. Em artigo posterior, Miguel e a cientista política Flávia Biroli fazem um balanço da produção de pesquisadores brasileiros sobre comunicação e política e apontam já haver uma pequena tradição nesse tema, apesar de serem relativamente poucos os pesquisadores que produzem com regularidade sobre o assunto. As obras mais frequentes eram, até aquele momento, análises quantitativas e qualitativas em que se dava destaque às diferenças no tratamento dado pela mídia a candidatos a cargos eletivos e abordava-se o papel da mídia na definição da agenda eleitoral (BIROLI, MIGUEL, 2010, p. 12-14). Permanecia o diagnóstico de que “quase nunca há um esforço em entender o papel dos meios de comunicação dentro da moldura mais ampla de uma teoria da democracia” (MIGUEL, 2000, p. 65).

Mais recentemente, Miguel (2014) volta a afirmar que os cientistas políticos possuem dificuldade em incorporar os meios de comunicação em suas reflexões de maneira contundente, apesar de não mais ignorarem esses dispositivos. Segundo ele, “(...) é possível dizer que a ciência política já reconhece a existência do jornal, bem como do rádio, da televisão e até da internet. Mas em geral não vê neles maior importância” (MIGUEL, 2014, p. 149). O autor aponta ser necessário:

(...) produzir um modelo para compreensão da relação entre meios de comunicação e política, capaz de apreender a interconexão entre as duas esferas, a centralidade crescente da mídia no jogo político atual e, também, o fato de que a política não se tornou um ramo do entretenimento ou da publicidade – como muitos querem – em vez disso, é regida por objetivos e lógicas diferentes. (MIGUEL, 2014, p. 150)

Para Francisco Fonseca (2004), o problema da democratização das instituições, sobretudo da mídia, é crucial às teorias sobre democracia, “embora seja desenvolvido de modo insuficiente pelas teorias que se debruçam sobre elas” (FONSECA, 2004, p. 20). O autor aponta que o tema da *accountability*, considerado central hoje na ciência política, não vem sendo estendido à mídia:

Termo de difícil tradução em termos políticos, [*accountability*] implica por um lado transparência e responsabilidade dos que detêm o poder e, por outro lado, a possibilidade de o poder ser fiscalizado e sobretudo controlado. Ora, se isso é verdade em relação aos três poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), por que não o deveria ser em relação ao poder da mídia e mesmo a outros pólos de poder, tais como o os militares, o capital, os cientistas, o Ministério Público, entre inúmeros outros? (FONSECA, 2004, p. 22).

Esta questão, em geral, parece ter pouca relevância para os pesquisadores das Ciências Sociais, geralmente sendo tratada de forma apenas a introduzir estudos de caso sobre o comportamento de veículos em determinadas ocasiões. Fernando Lattman-Weltman (2003) é outro cientista político que vê como sensível a ausência do debate sobre a produção, a circulação e as características da informação na literatura que se dedica a estudar a racionalidade política e, também, *accountability*. Segundo ele, há estudos importantes no campo da recepção da informação, ainda que em quantidade limitada. Por outro lado, faltam formulações a respeito da informação em si.

À parte o reconhecimento de que toda a relação entre principais e agentes – no registro democrático básico, representados e representantes – é mediada e condicionada pela quantidade de informação pertinente disponível para os primeiros – e, portanto, que a possibilidade de um representado recompensar ou punir o seu

representante só pode de dar em benefício do primeiro, e da forma mais virtuosa para a sociedade, se o principal tiver os necessários subsídios informacionais -, praticamente não se encontram análises mais abrangentes das características, mesmo típico-ideais, dessa informação e das condições para sua produção, troca e disseminação. (WELTMAN, 2003, p. 151).

Talvez a ausência de um debate aprofundado sobre essas dimensões da informação e, mais amplamente, da relação entre mídia e democracia no âmbito da acadêmico possa ter relação com a dificuldade de avanço da pauta da democratização da comunicação no debate da sociedade em geral, questão que motivou a realização desta pesquisa. Especialista em história e economia política da comunicação, o pesquisador estadunidense Robert McChesney também enxerga a lacuna com relação tema, mas argumenta que o vazio não seria obra do acaso:

Acredito que o tema de como a mídia é controlada, estruturada e subsidiada deveria estar no centro do debate democrático. Ao invés disso, este assunto está longe de ser encontrado. Isso não é um acidente; reflete, sobretudo, o poder econômico, político e ideológico das corporações de mídia e seus aliados. E tem desencorajado a perspectiva de desafiar o poder da mídia corporativa e de democratizar a comunicação (MCCHESENEY, 1999, p. 7)⁵.

Este autor enxerga como fundamental para o aprimoramento da democracia o debate sobre a natureza da propriedade da maioria dos meios de comunicação. É interessante notar que esta preocupação já tinha sido sinalizada, na primeira década do século XX, por Max Weber. Talvez sua intensa dedicação ao tema do desenvolvimento do capitalismo moderno tenha influenciado a forma como via a imprensa já naquele momento - como empresas capitalistas que visam o lucro – e a problematizar esta questão. A visão do autor não se restringia a esse aspecto, mas vale destaca-lo porque, mesmo hoje, mais de um século depois da publicação do seu não muito conhecido texto “Sociologia da imprensa: um programa de pesquisa” (2005 [1910]), boa parte das discussões teóricas a respeito do papel da mídia negligenciam esta questão.

O texto de Weber foi publicado como Alocução no Primeiro Congresso da Associação Alemã de Sociologia, em Frankfurt em 1910⁶. A permanente preocupação do autor em observar a sociedade como um campo de forças e disputas

⁵ Minha tradução livre.

⁶ No Brasil uma tradução foi publicada na revista Lua Nova, do Centro de Estudos e Cultura Contemporânea, e a que é aqui utilizada foi publicada em 2005 na revista Estudos de Jornalismo e Mídia.

também se evidencia no olhar aguçado para esta “instituição”, que já ocupava importante papel ainda que utilizando apenas a plataforma impressa (jornais e revistas). O projeto de pesquisa, que parece não ter sido levada adiante, tinha entre seus objetivos, investigar “as relações de poder criadas pelo fato específico de que a imprensa torne públicos determinados temas e questões”. Assim ele justifica a pertinência do estudo:

Os contatos dos jornais com os partidos, aqui e em outros países, seus contatos com o mundo dos negócios, com todos os inumeráveis grupos e pessoas que influem na vida pública e são influenciados por ela, supõem um campo impressionante para a investigação sociológica, explorado até agora somente em alguns de seus elementos (WEBER, 2005, p. 15).

A visão de Weber sobre a imprensa pode ser adaptada para o que aqui chamamos de mídia. Segundo Weber, a imprensa “introduz, sem dúvida, deslocamentos poderosos nos hábitos de leitura e com isso provoca poderosas modificações na conformação, no modo e na maneira como o homem capta e interpreta o mundo exterior” (WEBER, 2005, p. 20). No texto “Estrutura do poder”, escrito mais ou menos no mesmo período, o sociólogo também discutiu o papel dos jornais na formação das nações e os considerou como instrumentos que “cimentam as massas mais fortemente” do que a arte (WEBER, 1982, p. 209).

Ainda no projeto de pesquisa de 1910, Weber ponderou que, para seguir adiante na investigação seria fundamental partir da constatação de que a imprensa já era, naquele momento, uma empresa capitalista e privada. Esse empreendimento, no entanto,

ocupa uma posição totalmente peculiar, posto que, ao contrário de qualquer outra empresa, tem dois tipos completamente distintos de “clientes”: os primeiros são os compradores do jornal e estes compõem-se ou de uma massa majoritária de assinantes ou de uma massa majoritária de compradores individuais (...), os segundos são os anunciantes, e entre esse leque de clientes produzem-se as inter-relações mais curiosas. (WEBER, 2005, p. 16).

O autor propõe, ainda, a realização de um debate sobre o aumento da demanda por capital, característica que notava estar crescendo entre as “empresas editoras de imprensa”, como chamou. Era necessário, segundo ele, investigar “em que medida essa crescente demanda de capital significa um crescente monopólio das empresas jornalísticas existentes” (WEBER, 2005, p. 16). Impressiona a argúcia do autor em perceber algo que se iniciava naquele momento e que seria uma tendência

cada vez mais forte com o passar do tempo, principalmente a partir da globalização: a concentração da mídia e as potenciais consequências deste formato de negócios para o desenvolvimento das democracias. Weber completa a questão com outra ponderação também muito atual:

Esse crescente capital fixo significa também um aumento de poder que permite moldar a opinião pública arbitrariamente? Ou pelo contrário, como se afirmou sem que se pudesse demonstrar satisfatoriamente — significa uma crescente sensibilidade por parte das distintas empresas diante das flutuações da opinião pública? (WEBER, 2005, p. 17).

Vale destacar uma última questão colocada pelo sociólogo neste trabalho cujas indagações continuam pertinentes mais de um século depois: “O que significa o desenvolvimento capitalista no interior da própria imprensa para a proposição sociológica da imprensa em geral, para o papel que desempenha na formação da opinião pública?” (WEBER, 2005, p. 17).

O debate sobre os vínculos entre democracia e mídia com a fundamental ponderação de que a mídia é formada por empresas, apesar de ser central para refletir sobre a sociedade parece ainda não ter a frequência e a densidade correspondentes à importância do tema na atualidade. Haveria possibilidade real de empresas funcionarem como veículos de expressão das reivindicações de toda a sociedade? O Estado deve desempenhar algum papel na promoção da pluralidade informativa? De que forma a sociedade civil organizada pode atuar para garantir o direito de expressão dos mais diversos setores na esfera pública? Estas são questões que nortearam este trabalho. Ainda que não haja a pretensão de trazer respostas, espera-se que seja possível contribuir minimamente para o debate com uma perspectiva da sociedade civil sobre o tema.

Para o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e as dezenas de organizações de todo o país que participam da campanha *Para expressar a liberdade*, que deu origem ao Projeto de Lei da Mídia Democrática, a regulação da mídia, por meio de uma nova legislação, seria condição básica para tentar assegurar o funcionamento da mídia como sustentáculo da democracia, permitindo a expressão de múltiplas vozes na esfera pública. Para introduzir o debate que será realizado nos outros dois capítulos, são apresentados, a seguir, alguns modelos teóricos de

regulação dos meios de comunicação e, ainda, um levantamento bibliográfico que reúne as concepções de alguns pesquisadores sobre a questão da regulação.

2.2. Liberdade de expressão, democracia e meios de comunicação: alguns modelos de organização

Em 2017 completam-se 70 anos da publicação, nos Estados Unidos, do relatório da Hutchins Commission, intitulado “Uma imprensa livre e responsável”. Iniciativa de empresários da mídia norte-americana financiada pela Enciclopédia Britânica e pelo grupo Time Life, a comissão foi coordenada pelo reitor da Universidade de Chicago, Robert Hutchins, e reuniu intelectuais com o objetivo de diagnosticar a situação da liberdade de imprensa nos Estados Unidos e investigar o papel da mídia na democracia moderna⁷. Foram realizadas mais de 200 entrevistas com empresários, membros do governo e pessoas ligadas à mídia norte-americana e examinadas dezenas de documentos com o intuito de formular uma resposta à crescente onda de críticas que a imprensa recebia. Naquele momento, segundo o cientista político Venício Lima (2012), os proprietários das empresas de comunicação norte-americanas percebiam que já não era mais suficiente se apoiarem na doutrina liberal clássica do *livre mercado de ideias* como forma de respaldo à atuação desregulada do setor de comunicação, pois sua crescente oligopolização se tornara uma realidade. Com menos espaço para divergência de opiniões, pois submetida às normas editoriais e interesses políticos e econômicos de poucos donos, cada vez mais a mídia era alvo de críticas tanto dos cidadãos quanto do governo estadunidense.

O documento fruto dos trabalhos da comissão concluiu que a liberdade de imprensa estava em risco nos Estados Unidos, e um dos principais motivos era a concentração da propriedade nas mãos de poucos donos. O estudo constatou que, a despeito do incremento no poder de alcance dos meios de comunicação fruto de avanços tecnológicos, a proporção de pessoas que tinham a oportunidade de expressar suas opiniões por meio da mídia diminuía. O relatório da Hutchins Commission, segundo Lima:

⁷ É possível consultar o documento completo digitalizado no site <https://archive.org/stream/freeandresponsib029216mbp#page/n7/mode/2up>

Foi de certa forma a constatação da não existência de um mercado livre de ideias, como propagado anteriormente. A noção de que a imprensa reproduziria a mesma lógica do mercado de bens, com a existência de tantos veículos quanto as diferentes ideias, opiniões etc., mostrou-se fictícia. (LIMA, 2010, p. 26).

A defesa do *livre de mercado de ideias* (*marketplace of ideias*, na sigla em inglês) remete aos séculos XVII, XVIII e XIX, quando o que estava em jogo no que tange à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão eram os riscos do controle estatal ou político da informação, traduzido na censura⁸. Já a partir do século XX, evidenciaram-se os riscos do controle econômico da informação a partir do controle das empresas de mídia nas mãos de poucos proprietários o que, na prática, restringe o direito de expressão e o debate público. Diversos são os autores a apontar que a noção liberal clássica do *marketplace of ideias* não mais caberia já a partir do século passado (MATOS, 2013; LIMA, 2012; THOMPSON, 1995; MIGUEL, 2004).

Da Hutchins Comissão nasceu e passou a predominar nos Estados Unidos – mas não apenas lá – uma abordagem teórica que defende que a mídia informe, entretenha e venda, mas com a chamada “responsabilidade social”. Essa questão não será problematizada neste momento, mas a ideia principal desta corrente é a de que a mídia deveria ser controlada somente por meio das escolhas do “consumidor” e, ainda, através de uma ética profissional dos jornalistas pautada na objetividade. A teoria da responsabilidade da mídia certamente tem suas limitações, mas possui até hoje peso entre analistas e profissionais do setor.

Apesar da significativa distância temporal e contraste de realidade, permanecem no imaginário, sobretudo dos empresários da mídia, mas também no senso comum, as noções de liberdade de imprensa e de liberdade de expressão herdeiras daquela concebida séculos atrás. Norteados por essas noções, muito não admitem nem a realização do debate sobre a regulação da mídia. Em outras palavras, muito se pensa ainda na liberdade de imprensa e de expressão apenas como a não

⁸ Em termos filosóficos, a liberdade de expressão está ligada à liberdade de pensamento. Com a consolidação do Estado moderno, a partir das revoluções burguesas (Revolução Gloriosa, na Inglaterra, e Revolução Francesa), o conceito de liberdade passa a estar identificado com o mundo privado, e a liberdade de expressão passa a ser uma liberdade negativa do Estado. Isso significa que dos governos esperava-se apenas que não interferissem sobre o pensamento e expressão dos cidadãos. Com o passar do tempo houve uma positivação desses direitos. Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XIX, “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

intervenção de governos autoritários na liberdade individual de cada cidadão, o que é insuficiente para a realidade do século XXI em que as ameaças à liberdade de expressão vêm, como veremos a seguir, menos de governos, e muito mais da concentração da propriedade dos meios de comunicação e da impossibilidade de intervenção da sociedade civil nas programações dos meios de comunicação, sobretudo daqueles que operam concessões públicas e, por isso, prestam serviço público.

Esta retomada da concepção dos liberais clássicos é frequente principalmente entre teóricos, proprietários (e muitas vezes profissionais) da mídia identificados com uma visão que a pesquisadora Carolina Matos (2013) classifica como conservadora no que diz respeito à relação entre meios de comunicação e democracia. A autora utiliza o esquema idealizado por Hackett (2005) que, em estudo sobre a comunicação nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá, aponta três posições ideológicas principais com relação a esta questão: a conservadora (também chamada de “de mercado liberal”); a da esfera pública liberal; e a da democracia radical (MATOS, 2013).

A primeira seria responsável por uma concepção da mídia como instrumento que deve buscar satisfazer os desejos do consumidor. Segundo Matos, as principais teorias que sustentam a perspectiva conservadora se apoiam prioritariamente na visão da mídia de mercado e da livre circulação de ideias no *marketplace*, que tende a privilegiar o consumo privado e não a virtude pública. Esta corrente vê a mídia como um instrumento que deve satisfazer principalmente as necessidades do consumidor, entretenendo-o e informando-o com “objetividade”. Entre os conservadores pesa também a visão da mídia como “cão de guarda” de governos, o que coloca seus adeptos em posição defensiva com relação a qualquer tentativa de regulação estatal, mas é pouco vigilante com relação ao abuso corporativo e do poder econômico. Ademais, os conservadores equiparam diversidade e competição no mercado de mídia simplesmente à quantidade de veículos, tendendo a naturalizar desigualdades sociais e econômicas.

O modelo liberal de esfera pública, por mais que seja apoiado na defesa dos direitos individuais e na liberdade de escolha e também aceite a mídia como “cão de guarda” com relação aos governos, admite uma maior participação popular na

comunicação por meio da criação de canais públicos que facilitariam a formação de uma esfera pública mais plural. A mídia noticiosa deveria, assim, se configurar como um “fórum cívico” que fornece informação abundante e opiniões múltiplas capazes de fundamentar o questionamento da audiência com relação à cultura dominante.

Já a perspectiva radical democrata enxerga a mídia também com um papel de “fórum cívico”, mas, mais do que isso, como ator importante no combate às desigualdades. Além de revigorar a esfera pública, à mídia caberia dar prioridade à participação cidadã.

Essa perspectiva “radical democrata”, portanto, defende ainda a correção das desigualdades entre grupos, incluindo de riqueza e posição social, bem como a opressão baseada em questões de raça e gênero. Como Hackett (2005) também acrescenta, os radicais democratas endossam as funções clássicas liberais do cão de guarda e da esfera pública da mídia, mas defendem a comunicação horizontal entre os movimentos sociais e a expansão das fontes que não são provenientes das elites nos sistemas de comunicação (MATOS, 2013, p. 134).

A autora conclui que um pacto entre as três correntes buscando, ao mesmo tempo, preservar a mídia pública e reformar a mídia de forma mais ampla, seria o ideal para se chegar a um acordo com relação a uma nova regulação do setor, especialmente da radiodifusão, visto por ela como vital para a democracia, inclusive na América Latina.

No intuito de complementar e, ao mesmo tempo, contrastar com o que argumenta a Matos, será apresentado, a seguir, o esquema desenvolvido por Miguel (2004), que categoriza modelos políticos e observa ordenamento ideal dos meios de comunicação vislumbrado por cada um. São quatro os “modelos utópicos de comunicação de massa”, como nomeia o autor: liberal-pluralista; leninista; modelo da esfera pública; e democrata radical.

Apenas a competição de mercado é a ferramenta que faz com que os meios de comunicação cumpram sua função de sustentar a democracia no modelo que chamou de liberal-pluralista. Por isso, para os autores desta corrente, a mídia é quase um “não-problema”. Miguel (2004) utiliza como base teórica o pensamento de Giovanni Sartori⁹. Segundo ele, dois argumentos complementares são desenvolvidos por Sartori em *A teoria da democracia revisitada*:

⁹ Miguel (2004) tem como referência textos anteriores à publicação de “Videopotere” e “Videopolítica”, trabalhos em que Sartori modifica sua visão sobre os meios de comunicação.

Um é que a concorrência pelo mercado leva ao aumento da qualidade da informação apresentada ao público; afinal, um sistema de informação semelhante ao sistema de mercado é um sistema de autocontrole, um sistema de controle recíproco, pois todo canal de informação está exposto à vigilância dos outros. (...) O outro é a crença na objetividade da informação. Àqueles que reclamam do reduzido pluralismo dos meios de comunicação nas democracias eleitorais contemporâneas, Sartori responde que a multiplicação dos canais aumentaria a quantidade de informações, mas talvez não sua correção ou objetividade (MIGUEL, 2004, p 135).

O modelo leninista entende a comunicação de massa como instrumento de elevação da consciência de classe. Miguel (2004) lembra que na parte final de *Que fazer?*, onde está a principal reflexão de Lênin sobre a questão, o jornal é concebido como instrumento de organização política, sendo a imprensa revolucionária até mesmo anterior ao partido. No modelo leninista, o pluralismo além de ser desconsiderado, é visto como algo negativo. Em resumo, este modelo é centralizador e, nele, a mídia teria como objetivo transmitir as diretrizes do comando e, com isso, manter a união na sociedade em busca do cumprimento destas diretrizes.

O modelo da esfera pública seria aquele em que a livre e ampla discussão dos assuntos que afetam o coletivo é vista como o caminho para se efetivar a democracia. Neste caso, os meios de comunicação são os instrumentos dessa discussão, desempenhando um papel de apresentar o mundo de maneira real e objetiva e esclarecendo questões de interesse público. Segundo Miguel, esta corrente, sobretudo ligada à obra do filósofo e sociólogo Jürgen Habermas, floresce em dezenas de compreensões sobre o significado da democracia deliberativa, mas também é objeto de muitas críticas, dentre as quais as mais contundentes seriam as seguintes:

O plano de abstração em que a teoria se move faz com que o modelo comunicacional adotado seja em geral o da interação face a face, inadequado para as sociedades contemporâneas, com os problemas relacionados à mídia de massa sendo elididos. E a comunicação ideal é o diálogo racional, desinteressado e voltado para o consenso, isto é, não há espaço para a política como conflito de interesses sociais, muitas vezes irreconciliáveis – aquela que se manifesta nas sociedades de classes em que os grupos subalternos foram formalmente incorporados à arena política (MIGUEL, 2004, p. 137).

Já o modelo democrata radical, segundo o autor, pode ajudar no entendimento sobre o papel da mídia em uma democracia efetiva. Este modelo é crítico em relação às limitações da ordem liberal, o que o aproxima da corrente deliberativa, mas, em contraposição ao modelo leninista, é fiel ao que se entende por democracia. Diferentemente do modelo estabelecido pelos teóricos da esfera pública, enxerga o

caráter conflituoso da política. Nele, a mídia é algo central para os processos políticos e a pluralidade efetiva das fontes de informação é uma condição básica para que grupos subalternos possam ser empoderados. O que estaria em foco, neste caso, é a necessidade do controle da mídia para garantir tal pluralismo.

Segundo o autor, as discussões mais profícuas entre os que se enquadram neste modelo levam em conta o fato de não haver apenas uma solução para a questão regulatória, sendo necessário combinar diferentes mecanismos de controle da mídia para permitir maior diversidade de conteúdos e vozes. Miguel tem como referência o conceito de *pluralismo regulado* formulado por Thompson (1995), que, em resumo, seria um princípio para estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento das instituições da mídia. De acordo com o sociólogo inglês, a crescente concentração da mídia deveria ser controlada e seria necessária, para fins de aprimoramento da democracia, a criação de condições para o aumento da quantidade de organizações independentes de mídia.

Isto exige não somente uma legislação restritiva – isto é, que limite as fusões e outros tipos de cartéis entre as indústrias de mídia – mas também uma legislação que crie condições favoráveis para o desenvolvimento de organizações da mídia que não façam parte dos grandes conglomerados já existentes (THOMPSON, 1995, p. 209).

Tanto um modelo exclusivamente estatal ou outro, totalmente sob responsabilidade das forças do mercado, estariam fadados a não proporcionar a existência de fontes plurais de informação. No primeiro caso, corre-se o risco da instrumentalização dos veículos por parte do governante da vez. No segundo, informação e cultura ficam reduzidos a meras mercadorias que devem, ainda, servir de atrativo para disputar audiências e, em última instância, verbas publicitárias.

Ainda de acordo com Miguel (2004), o modelo democrata radical, baseado no pluralismo regulado, proporciona as maiores contribuições para o debate sobre a reformulação da mídia com vistas ao aprofundamento da democracia. Dissociar poder político e econômico da capacidade de produzir e disseminar informação é um ponto positivo desta visão. Um ponto negativo é que geralmente entre os teóricos que se enquadram neste modelo não fica claro quais grupos se beneficiariam de uma democratização da comunicação.

Falta, ao debate, colocar uma questão prévia e central: precisamos de uma mídia plural para quê? Isto é, quais são os benefícios, do ponto de vista da democracia, que

a ampliação do espectro de vozes presente nos meios de comunicação de massa promove. (MIGUEL, 2004, p. 143).

O autor advoga, ainda, que a representação política não está restrita à tomada de decisões, mas envolve também questões como o debate público e a formação da agenda pública, que dependem em alta medida dos meios de comunicação. Por isso, aponta que o acesso à mídia, ou seja, a dificuldade de determinados grupos de conseguirem ter suas vozes veiculadas e ampliadas pelos meios de comunicação, é um problema equivalente ao da dificuldade de acesso e representação em fóruns decisórios. A clareza sobre este papel da mídia poderia impulsionar que grupos marginalizados não só pleiteassem espaço nas esferas de decisão formais, mas fossem contemplados em modelos de democratização da comunicação, acrescentando um efetivo pluralismo ao debate público.

Tanto Matos (2013) quanto Miguel (2004) trabalham com tipos ideais, ou seja, com construções teóricas que buscam se aproximar da realidade já que seria impossível abrange-la em sua totalidade. Os modelos que apresentam demonstram que há importantes divergências na sociedade com relação à concepção do papel dos meios de comunicação nas democracias, qual deveria ser sua estrutura proprietária e de que forma sociedade civil, Estado e mercado deveriam se relacionar com estes dispositivos. O equilíbrio entre a regulação econômica da mídia e a não restrição das liberdades de imprensa e de expressão, princípios básicos das democracias liberais, é uma das questões centrais do debate sobre a regulação deste setor. Sabendo que a demanda por regulação da mídia não é um consenso, na sequência serão apresentadas algumas visões a respeito deste mecanismo que, mesmo variando em tipos e graus de intervenção, de alguma forma está presente nas principais democracias liberais da Europa e também nos Estados Unidos e Canadá.

2.3. Pluralidade e diversidade como bases da regulação

A invenção do rádio, consolidada na década de 1920, foi o principal impulsionador dos Estados a desempenharem um papel ativo na regulação dos meios de comunicação, algo até então repudiado quando se tratava da imprensa escrita. Este momento marca o início da prática regulatória dos meios de comunicação como uma política pública já que o espectro radioelétrico por onde se propagam as ondas do

rádio e, mais tarde, se propagariam também as da televisão aberta, é finito. A gestão do espectro eletromagnético, a regulação da propriedade dos meios de comunicação e a regulação do conteúdo (como por exemplo, a classificação indicativa para proteger a audiência infantil) são três das principais áreas em que governos podem atuar quando se trata de regulação dos meios de comunicação (SARAIVA, 2008).

Analisando a situação do mercado mundial de comunicação na última década do século XX, Thompson (1995), ressaltou a impossibilidade de transpor completamente a teoria liberal clássica da imprensa livre do início do século XIX para a contemporaneidade. Como foi abordado anteriormente, a defesa da liberdade de imprensa empreendida por pensadores como John Milton (1608-1674), John Locke (1632-1704), Edmund Burke (1729-1797) e John Stuart Mill (1806-1873) e a visão deles a respeito do papel da imprensa livre como espaço de debate de ideias para a formação de uma opinião pública esclarecida e, ainda, como forma de controle dos abusos de governos foi crucial (SARAIVA, 2008, p. 61). Entretanto, a concentração econômica da indústria da mídia e a globalização colocam hoje o debate em outro patamar. Enquanto para aqueles teóricos era a possibilidade de intervenção do Estado que ameaçava a liberdade de expressão, vista como um direito individual, hoje as ameaças, como também já foi exposto, não têm necessariamente origem estatal, mas estão ligadas muito mais aos interesses comerciais e até mesmo políticos das organizações de mídia. De acordo com Thompson (1995):

A visão não intervencionista da atividade econômica não é necessariamente o melhor fiador da liberdade de expressão, pois um mercado desregulado pode se desenvolver de modo a reduzir efetivamente a diversidade e a limitar a capacidade de muitos indivíduos de se fazerem ouvir (THOMPSON, 1995, p. 208).

As antigas concepções de liberdade de imprensa e liberdade de expressão, formuladas antes de haver a comunicação de massa, segundo Paulo Emílio Matos Martins e Takeyoshi Imasato (2008) passam a não ser mais suficientes no atual estágio tecnológico. Apesar de centrais para o funcionamento da democracia, esses direitos precisariam ser revistos e ampliados para que se tornem consoantes com as inovações tecnológicas, principalmente se levarmos em conta o advento das novas tecnologias de informação e comunicação. Além disso, apenas reconhecer o direito à liberdade de expressão e, ainda, o direito à informação, como ocorre em muitos ordenamentos jurídicos hoje, não assegura a efetivação desses direitos dada a forma

irregular como é distribuído o controle dos meios de comunicação atualmente. No mesmo caminho, Valério Cruz Brittos e Marcelo Schmitz Collar (2008) ponderam que “poucas e poderosas empresas detêm a propriedade da maioria dos meios de divulgação massiva de informação, dificultando a entrada de novos atores e impedindo a efetiva participação popular” (BRITTOS, COLLAR, 2007, p. 71).

O pesquisador Javier Couso (2011), em artigo no qual analisa a concentração da imprensa escrita no Chile, ressalta o papel do pluralismo da mídia na democracia:

Como se sabe, a existência de um sistema de meios de comunicação pluralista e capaz de questionar a autoridade pública e os grandes interesses privados representa um acervo crucial de uma democracia ‘em forma’. Isto é particularmente relevante no contexto de sociedades contemporâneas de massas, em que os meios de comunicação constituem uma das formas privilegiadas em que se materializa a chamada ‘esfera pública’, isto é, o âmbito em que se submete a escrutínio a ação do poder estatal e privado, e onde, em geral, os cidadãos deliberam sobre assuntos coletivos. (COUSO, 2011, p. 193).

De acordo com o autor, uma imprensa livre e pluralista ao lado de um judiciário independente são fatores que indicariam a saúde de uma democracia. Mas de que forma é possível favorecer a pluralidade da mídia? Nas principais correntes que analisam a relação entre mídia e democracia e, sobretudo, entre os proprietários de meios de comunicação, predomina a ideia de que o mercado é suficiente como promotor de informação diversa. As corporações do ramo da mídia seriam capazes, motivadas pela concorrência, a fornecer seus produtos – no caso, cultura, informação e entretenimento – com a maior qualidade possível (e aqui nem vale a pena entrar na discussão do que seria, objetivamente, tal “qualidade”). As empresas seriam capazes, ainda, de controlar umas às outras, através de denúncias de omissão ou de divulgação de informações falsas por determinados meios.

Como se procurou expor no início deste capítulo, no atual estágio de desenvolvimento da mídia como setor econômico caracterizado por uma evidente concentração, concordar com a suposição de que existe um *livre mercado de ideias* seria até mesmo ingênuo, dado o cenário analisado por diversos autores:

O mercado dos meios de comunicação é pouco competitivo e, na verdade, tende ao monopólio (Bagdikian, 1997). Há pouco pluralismo real em suas mensagens (Entman, 1989; Keane, 1991; Page 1996), o que é explicado por diferentes causas, inclusive a estrutura de propriedade da mídia e os padrões profissionais compartilhados pelos jornalistas (Bourdieu, 1996^a; Tuchman, 1978; Gans, 1979). As informações disseminadas pelos meios possuem um forte viés, privilegiando os

pontos de vista e os interesses de seus proprietários e dos grandes anunciantes – isto é, das classes dominantes. (MIGUEL, 2000, p. 56).

O mercado não é capaz de cultivar diversidade e pluralismo de forma autônoma quando se trata de comunicação que, assim como outros setores econômicos, vive uma tendência ao oligopólio em muitas partes do mundo. A busca pela pluralidade em um contexto como este, na visão de Thompson (1995), pode ter sucesso caso se implemente o princípio do *pluralismo regulado*, mencionado anteriormente. Segundo o autor, isso será possível caso se estabeleça uma estrutura que garanta a pluralidade das organizações de mídia, levando em conta o sentido real da liberdade de expressão e a independência da mídia com relação ao Estado. O autor explica que para garantir a pluralidade podem ser necessárias a intervenção no mercado e a regulamentação dos processos mercadológicos, “de tal maneira que não se enfraqueçam a diversidade e o pluralismo pela concentração do poder econômico e simbólico” (THOMPSON, 1995, p. 209). Ele apresenta os parâmetros norteadores de um desenvolvimento da mídia a partir do princípio do *pluralismo regulado*:

Por um lado, o princípio sugere a descentralização de recursos nas indústrias da mídia: a crescente concentração e recursos deve ser controlada e se deveriam criar condições para, tanto quanto possíveis, haja o crescimento de independentes organizações de mídia. (...) Por outro lado, assim como o princípio do pluralismo regulado pede uma intervenção legislativa nas indústrias da mídia, ele também exige uma nítida separação entre as instituições de mídia e o exercício do poder do estado. Como argumentavam os primeiros pensadores liberais, as instituições da mídia deveriam ser livres para articular pontos de vistas críticos às políticas e aos políticos do estado, e qualquer tentativa de restringir esta liberdade – quer através de formas abertas de censura quer indiretamente, através de pressões financeiras, ameaças ou incentivos de qualquer tipo, deveria ser firmemente repelida. (THOMPSON, 1995, p. 209).

O autor aponta ser necessário implementar uma legislação que limite as fusões e outros tipos de cartéis entre as indústrias de mídia – mas também instituir normas que criem condições favoráveis para o desenvolvimento de organizações da mídia que não façam parte dos grandes conglomerados já existentes. As novas leis deveriam não apenas diminuir o excessivo poder dos grandes conglomerados, mas servir também “como meio de facilitar o desenvolvimento de novos centros de poder simbólico fora da esfera de controle dos conglomerados e de suas redes de produção e intercâmbio” (THOMPSON, 1995, p. 201). Os conceitos de pluralismo e diversidade nos meios de comunicação, segundo Paula Lígia Martins e Maíra Magro

(2007), “referem-se não apenas à maneira como diferentes olhares são retratados pelos veículos de comunicação de massa: eles também estão relacionados ao acesso de diferentes grupos, incluindo aqueles mais vulneráveis, à produção de conteúdos midiáticos” (MARTINS, MAGRO, 2007. p. 135).

No mesmo sentido, o sociólogo Bernardo Sorj (2011) argumenta que a regulação pública dos meios de comunicação, presente em todos os países democráticos, é uma forma de garantir o direito de expressão “que inclui em primeiro lugar a liberdade de cada indivíduo e grupo de se expressar livremente no espaço público e o acesso universal à informação” (SORJ, 2011, p. 9). Ele também adverte para o risco que a concentração dos meios de comunicação oferece à democracia:

Se a concentração de propriedade é prejudicial em qualquer área da atividade econômica, pelos abusos de poder que acarreta, no caso da mídia, tal concentração adquire uma nocividade adicional, pelo caráter específico do bem público que ela produz e dissemina (SORJ, 2011, p. 25).

Como já foi apontado na introdução deste trabalho, a concentração dos meios de comunicação já havia sido apontada como danosa às democracias em um importante documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco): o Relatório MacBride - *Um mundo, muitas vozes*, elaborado pela Comissão Internacional para o Estudo da Comunicação da entidade. Marco das discussões sobre políticas de comunicação, o relatório foi aprovado por consenso na 21ª Conferência Geral da Unesco, em 1980, mas as discussões sobre o tema remetem ao final da década de 1960, quando a organização já trabalhava na construção da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic), idealizada pelo Movimento de Países Não Alinhados¹⁰. O documento reconheceu a existência de uma grave assimetria no fluxo mundial de informação e fez dezenas de recomendações, dentre as quais o pesquisador Dênis de Moraes destaca:

(...) promover a ideia de que a comunicação é um direito fundamental dos cidadãos e grupos sociais; diminuir os desequilíbrios e desigualdades no campo da informação; promover uma comunicação democrática global que respeite as identidades culturais e os direitos individuais dos cidadãos; desenvolver políticas de comunicação, no âmbito dos Estados, relacionadas aos processos nacionais e regionais de desenvolvimento (MORAES, 2016, p.136-137).

¹⁰ Movimento dos países que se posicionavam com neutralidade com relação à Guerra Fria.

O contexto de aprovação do relatório MacBride é de crise econômica, desregulamentação e flexibilização do mundo do trabalho. Moraes argumenta que a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo ao longo da década de 1980 e, com isso, a predominância do imperativo de mercado sobre o setor de comunicação (mas não apenas sobre ele, como sabemos) acabou por desmobilizar o debate e impedir que se tentasse colocar em prática o que foi recomendado pela Unesco. O relatório, no entanto, permanece como o principal documento a respeito de políticas públicas de comunicação de âmbito global, apresentando uma proposta comprometida com a democratização do setor. O documento, como será possível observar, ainda, no terceiro capítulo desta dissertação, influenciou o debate sobre a democratização da comunicação no Brasil ainda no período da ditadura militar e foi importante norteador das associações da sociedade civil que se mobilizaram entorno da questão no período da redemocratização.

Segundo Guillermo Mastrini e Carolina Aguerre (2007), os conceitos de “acesso” e “participação” expressos no Relatório MacBride são algumas das mais importantes contribuições que o documento traz ao debate sobre a regulação da comunicação e permanecem atuais. Os autores esclarecem que “(...) o primeiro garante o direito universal de contar com bens culturais e fontes de informação plurais, enquanto que o segundo busca formar uma cidadania que seja sujeito das políticas e não um mero objeto delas” (2007, AGUERRE, MASTRINI, p. 40). No artigo em questão os autores buscam abordar os desafios da regulamentação dos meios de comunicação no início do século XXI e avaliam que durante a maior parte do século XX houve regulamentação do setor, com participação do Estado, do parlamento e de proprietários. Eles são críticos às correntes de analistas que apontam ter havido uma desregulamentação a partir dos anos 1980. Segundo eles houve uma “re-regulação” que manteve uma intervenção estatal, mas agora orientada apenas pela racionalidade econômica e não mais norteadora pela ideia das lógicas culturais que, segundo eles, imperaram do início do século XX até a década de 1980. Segundo os pesquisadores:

O Estado continua intervindo, e intervém cada vez mais porque o mercado é mais dinâmico. Prova disso é a reestruturação dos organismos reguladores de vários países: em muitos casos, suas funções foram ampliadas ao delimitar-se com maior precisão seu campo de ação diante da irrupção da TICs [tecnologias da informação e da comunicação] e o avanço do setor das telecomunicações. No entanto, o Estado

intervém com um critério muito diferente daquele que utilizou nas políticas de meios de comunicação entre 1920 e 1980. Hoje destaca-se uma racionalidade econômica, em detrimento das lógicas culturais, e o apoio aos processos de acumulação de capital (...). (AGUERRE, MASTRINI, 2007, p. 41).

No caso dos sistemas de informação e difusão cultural, Dênis de Moraes (2009), argumenta que a participação do poder público é fundamental e deve ser feita por meio de providências articuladas que resultem na renovação de leis e marcos regulatórios das outorgas de rádio e televisão, na descentralização dos canais de veiculação, no apoio a produções audiovisuais independentes, em maior equanimidade nos acessos ao conhecimento e às tecnologias e na geração e distribuição de conteúdos regionais e locais sem fins comerciais. Ao Estado caberia, portanto, um papel regulador, ao mesmo tempo harmonizando anseios da sociedade e zelando pelos direitos à informação e à diversidade cultural (MORAES, 2009, p. 109).

Até mesmo as teorias mais ortodoxas da regulação de mercado, segundo Guilherme Canela, apresentam brechas que remetem à necessidade de regular o sistema de comunicações (CANELA, 2008). Ele aponta diversas saídas para que se possa ampliar a liberdade de expressão e assegurar que mais vozes estejam presentes na esfera pública, indo além da intervenção apenas com vistas a combater a concentração da propriedade dos meios de comunicação. Duas outras possibilidades de atuação no sentido da regulação do funcionamento dos meios de comunicação, complementares ao controle da propriedade desses meios seriam a regulamentação dos direitos de resposta e do direito de antena. O primeiro deve garantir, por meio de dispositivo legal, que cidadãos tenham o direito de responder a possíveis ofensas publicadas ou transmitidas por veículos de comunicação. Já o direito de antena é uma forma de proporcionar a diversos grupos sociais que, amparados por lei, se façam presentes na programação dos meios de comunicação, configurando uma forma de abrir espaço em veículos de comunicação para que grupos que não os controlam se expressem. Alguns países, como Portugal, Holanda e Espanha contemplam este direito em suas legislações. No Brasil, ele é assegurado apenas aos partidos políticos através do Artigo 17, § 3º da Constituição Federal, que estabelece que os partidos políticos devem ter acesso gratuito ao rádio e à televisão (Propaganda Eleitoral Gratuita).

Os três instrumentos, segundo Canela, estiveram ou estão presentes, com maior ou menor intensidade, nas reformas regulatórias gerais do setor de telecomunicações e radiodifusão realizadas na década de 1980 em diversos países. Como será possível observar a seguir, no Brasil até mesmo a regulação de cunho estritamente econômico é falha, os mecanismos de concessão da radiodifusão não são transparentes e não admitem controle social e há ínfima participação da sociedade nas decisões do Estado com relação às políticas públicas para o setor. E é nesse contexto que, como será exposto depois, no terceiro capítulo, as diversas organizações da sociedade civil reunidas no Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, reivindicam uma mudança no sistema e propõem, através do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, uma regulação do setor que permita sua democratização.

3. Regular para democratizar: um pleito da sociedade civil

Este capítulo apresenta um panorama sobre a regulação do setor de comunicação no Brasil e introduz conceitualmente a sociedade civil. No início, retoma-se historicamente o quadro jurídico e político do país com relação à regulação do setor de comunicação, procurando localizar o papel do Estado. A segunda seção traz uma sucinta discussão sobre o conceito de sociedade civil e também um histórico a respeito do desenvolvimento da sociedade civil no Brasil. O objetivo é ancorar teoricamente o estudo empírico que virá no terceiro capítulo e no qual argumentamos que a chamada sociedade civil ativista (não empresarial) tem sido a principal responsável pelo agendamento do debate sobre democratização na comunicação no país. De acordo com Barros (2014), este setor vem se consolidando de maneira gradativa como fiscalizador e denunciante de abusos dos meios de comunicação e já é visto como um ente legítimo nessa questão. Segundo a autora, é a sociedade civil ativista que “se articula na proposição de agendas e priorizações para políticas públicas pautadas pela democratização da comunicação e pelo resgate aos valores do direito à comunicação” (BARROS, 2014, p. 112).

3.1. Regulação das comunicações no Brasil

A relativa instabilidade das nossas instituições ao longo da história, com alternância entre períodos autoritários e democráticos e um total de sete textos constitucionais é, para Fernando Lattman-Weltman, uma das razões para que se tenha ainda hoje um quadro jurídico também instável no setor de comunicação que não favorece a atuação livre e responsável da mídia (WELTMAN, 2008). De forma complementar, o pesquisador James Gorgen argumenta que, apesar de já possuir instituições modernas em diversos setores da economia e da administração pública, como agências reguladoras e órgãos de fiscalização e controle, no caso da área das comunicações nossa raiz patrimonialista e corporativista “mantém no cabresto os atores e práticas sociais que ousam imaginar um futuro em que o interesse público se imponha ao privado” (GÖRGEN, 2008, p. 198). A lógica clientelista na concessão de outorgas de canais de rádio e televisão abertos e a centralidade no interesse privado em detrimento do interesse público na regulação do setor, sobretudo no que concerne

à radiodifusão – identificada como serviço público¹¹ - também são marcas do nosso atribulado caminho em busca da consolidação do direito à liberdade de expressão e do direito à comunicação.

3.1.1. Uma visão histórica: da Era do Rádio ao fim da ditadura militar

Como sinalizamos no capítulo anterior, o início da radiodifusão sonora coincide com as primeiras regulações na área de comunicação social no mundo. No Brasil não foi diferente: a partir das primeiras transmissões radiofônicas desenhou-se também nosso inaugural arcabouço jurídico para regular a comunicação social. A primeira transmissão oficial de rádio no Brasil aconteceu em 1922, no Rio de Janeiro, organizada pelo intelectual (que posteriormente se tornaria empresário do setor) Edgard Roquette-Pinto para comemorar o centenário da Independência do país. Há, no entanto, o registro de que a primeira transmissão radiofônica no país tenha sido feita em 1919, pela Rádio Clube de Pernambuco. Em 1923, foi fundada a primeira emissora de rádio com programação regular no país, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, dirigida por Roquette-Pinto. De qualquer forma, a década de 1920 ficou conhecida como a Era de Experimentação do Rádio, um período em que grupos e associações se reuniam em torno do rádio e seus membros emprestavam discos para as emissoras, que funcionavam mesmo como uma espécie de clube. Por isso, segundo a pesquisadora Sonia Moreira (2012), em seu nascimento não seria possível classificar o rádio nem como público e nem como comercial, mas como um meio comunitário¹².

O rádio como atividade comercial só passa a existir em 1932, a partir de uma autorização do então presidente Getúlio Vargas para que as emissoras pudessem preencher 10% da sua programação com publicidade. Os decretos que regularam a atividade estipulavam que o espectro eletromagnético, por onde as ondas se

¹¹ Segundo Eugenio Bucci (2011, p. 76-77), “um bom ponto de partida para entendermos a natureza da radiodifusão na democracia é termos em conta que ela constitui um serviço público – e que, nesse sentido, deve estar protegida contra os interesses religiosos e os interesses partidários. Esse ponto, tão simples e tão profundo, está longe de ser compreendido e regulado no Brasil”.

¹² “Primeira transmissão de rádio no Brasil completa 90 anos”, reportagem de Paulo Virgílio, publicada em 07/09/2012 no site da Agência Brasil. Acesso em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-09-07/primeira-transmissao-de-radio-no-brasil-completa-90-anos>

propagam, era um privilégio do Estado, podendo ser explorado através de concessões por empresas que quisessem estabelecer emissoras privadas. Este modelo sofreu influência do que era praticado nos Estados Unidos e prevalece até hoje no Brasil. Segundo o pesquisador Othon Jambeiro:

(...) o atual modelo brasileiro de concessão nasceu com a revolução de 30, que decidiu adotar para o país o internacionalmente chamado ‘trusteeship model’, (modelo de gestão do espectro eletromagnético pelo qual o Estado permite a exploração comercial do espectro por tempo determinado sob condições específicas) já naquela época incluído na legislação dos Estados Unidos. (JAMBEIRO, 2001, p. 48).

Entretanto, diferentemente de nós, os norte-americanos criaram, ainda nos anos 1930, a Comissão Federal de Comunicações (*Federal Communications Commission* - FCC, na sigla referente ao termo em inglês). A agência reguladora independente, supervisionada pelo Congresso do país, até hoje monitora o cumprimento das leis e outorga de concessões de rádio e de televisão, além de regular também a comunicação por satélite e cabo em todo o território dos Estados Unidos¹³.

Paulo Emílio Martins e Martins e Octavio Pieranti (2007) observam que, no Brasil, a implantação de um ordenamento jurídico da radiodifusão quase que uma década depois do início das transmissões contribuiu para que os empresários do setor se organizassem:

(...) a regulamentação do setor foi iniciada por dois decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, promulgados no governo de Getúlio Vargas. Com a regulação tardia, o governo via-se obrigado a enfrentar, de saída, a pressão de empresários em defesa de seus direitos adquiridos. A regulamentação tardia da radiodifusão, como lembra Godoi (2001), viria a caracterizar o setor em toda a sua história. (MARTINS, PIERANTI, 2007, p. 2).

A Constituição de 1934 torna a exploração ou concessão do serviço de radiodifusão uma atribuição da União. De acordo com o pesquisador Rodrigo Murtinho, o Estado passa a ter, neste período, “papel central na formulação e implementação das políticas de comunicação, definindo regras, estratégias e parâmetros para o desenvolvimento das atividades relacionadas à comunicação no contexto do capitalismo brasileiro” (MURTINHO, 2002, p. 74).

¹³ O *Communications Act*, lei de 1934, foi alterado *Telecommunications Act*, de 1996, e hoje é uma lei convergente que engloba telecomunicações, novas tecnologias e radiodifusão.

A partir do fim da década de 1930, os donos de jornais impressos começam a ver o potencial comercial do rádio e passam a obter concessões para explorar o serviço nas principais cidades brasileiras. Em 1938, o número de emissoras de rádio chegava a 41, sendo a maior parte delas operando de forma comercial, ou seja, com espaço para publicidade (Jambeiro, 2001, p. 47). É o momento de início da concentração midiática que ao longo do tempo se agravará. O “império” de Assis Chateaubriand, que uniu a empresa Emissoras aos *Diários Associados* é um exemplo emblemático:

Iniciado com a posse de 5 emissoras de rádio, 12 jornais diários e uma revista, o império chegou no auge 20 anos depois, em 1958, possuindo então 36 emissoras de rádio, 34 jornais diários, 18 emissoras de televisão e várias revistas, entre as quais a de maior circulação no país, *O Cruzeiro*, com quase um milhão de exemplares vendidos nacionalmente (JAMBEIRO, 2001, p. 49).

O padrão de rádio daquela época é, ainda de acordo com o autor, o que continua até hoje: pautado pela busca da audiência de massa, com predomínio de programação de entretenimento sobre a programação educacional e cultural, de controle privado sob (fraca) fiscalização governamental e com arrecadação baseada em publicidade.

Outro ponto passível de destaque ainda com relação à década de 1930 no que diz respeito ao ordenamento jurídico da comunicação no Brasil é a criação, em 1939, sob o regime autoritário de Getúlio Vargas no Estado Novo, do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Com o DIP há alterações na burocracia estatal com relação aos serviços de radiodifusão, à propaganda e ao cinema com o objetivo de construir uma imagem positiva do governo. O controle estatal em forma de censura, que marcou o início da nossa imprensa escrita, volta a ocorrer e de forma oficial. Além disso, a compra de espaço nos veículos comerciais para propaganda do governo também é uma característica que vai permanecer até os dias de hoje como herança deste período autoritário, já que a publicidade oficial continua sendo uma das principais fontes de recursos de empresas de mídia comerciais.

Apenas a título de exemplo, em 2013 o governo federal destinou R\$ 2,3 bilhões para o setor, sendo 65% deste montante endereçado à televisão (ORMAY; RODRIGUES, 2017, p. 37). A concentração das verbas oficiais de publicidade nos grandes veículos, que já possuem audiência e, portanto, outras fontes de recursos, é uma questão que deve ser problematizada quando se trata de concentração da mídia e

de democratização da comunicação, mas aqui optamos por um panorama da regulação que não permitirá esse nível de detalhamento. De todo modo, não é possível deixar de afirmar que uma das raízes desta forma de intervenção do Estado na mídia, como veremos, está na legislação do setor de comunicação do Estado Novo. Segundo Murtinho (2012), a Constituição de 1937 estabelece não só que a imprensa deve ter função pública (e, com isso, o exercício da profissão de jornalista também passa a ter essa característica estabelecida em lei), mas determina, ainda, que os jornais não poderiam recusar a inserção de comunicados do governo.

O governo não queria ficar refém de interesses de empresários da comunicação e de seus anunciantes; por isso, buscou garantir seus interesses a partir das restrições determinadas pela legislação e pela atuação do DIP. Com as limitações impostas às vias clássicas da política pelo Estado Novo, o governo temia que os setores oposicionistas buscassem a imprensa como canal para se manifestar. Cabe ressaltar o tipo de associação que o regime faz entre “caráter público” e “interesse governamental”. O “caráter público” especificado pela Constituição referia-se especificamente à defesa dos interesses do governo – ou os representados por ele –, sem, no entanto, expressar necessariamente um “interesse comum”, ou seja, de parcela expressiva da população. (MURTINHO, 2012, p. 80-81).

O DIP foi precedido pelo Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), criado por Getúlio Vargas em 1934 e vinculado ao Ministério da Justiça. O órgão foi dirigido pelo jornalista Lourival Fontes, fundador de uma revista de inspiração fascista chamada *Hierarquia*, e que ficaria à frente do DIP até 1941. O DPDC era responsável pela Imprensa Nacional, pelo setor de radiodifusão e também pelos setores de cultura e cinema. A partir do golpe, em novembro de 1937, o DPDC se transforma em Departamento Nacional de Propaganda e incorpora novas atividades, entre elas o controle dos meios de comunicação e a censura. Dois anos mais tarde, o órgão converte-se no DIP, com uma estrutura robusta formada por cinco divisões, responsáveis por cinco áreas principais: divulgação e propaganda; imprensa; rádio; teatro e cinema; e turismo. Em 1940, o poder do DIP foi ainda mais ampliado, com a implantação dos Departamentos Estaduais de Imprensa e Propaganda (DEIP), que replicavam as atividades do DIP em cada estado da federação. No mesmo ano, o DIP passou a centralizar as verbas de publicidade de órgãos públicos e destiná-las apenas a veículos de preferência do governo. A pesquisadora Silvana Goulart (1990), assim resume as atividades do órgão:

O DIP passou a ter poderes para: censurar, controlar, sancionar, cobrar taxas, conceder isenções, prêmios, direitos autorais, intermediar convênios, cadastrar

funcionários e empresas envolvidos com comunicação. Enfim, a intervenção do Estado, regulada nos mínimos detalhes, institucionalizava-se com a criação do DIP (GOULART, 1990. p. 50).

O controle das atividades de comunicação do país era tanto que, conforme expõe a pesquisadora Rejane Araújo, “em 1941 já haviam sido requeridos ao DIP e submetidos à apreciação do Conselho Nacional de Imprensa 2.699 pedidos de registros de jornais, revistas e outros órgãos de publicações, dos quais 412 haviam sido negados e 508 permaneciam em diligência”¹⁴. A partir de 1937 e, especialmente após a criação do DIP, em 1939, a imprensa passa a funcionar como sustentáculo do Estado autoritário, buscando, a partir da coerção e do controle da liberdade de pensamento e expressão, legitimar a ditadura de Vargas.

O DIP foi extinto por decreto em maio de 1945, quando se instituiu o Departamento Nacional de Informações e em dezembro de 1945 o Decreto-lei 8.356 acabou com a censura prévia no rádio. A Constituição de 1946, que sucede o período autoritário, restabelece a liberdade de imprensa, mas mantém uma regulação escassa. A única restrição estabelecida pelo Estado ao mercado dos meios de comunicação é a manutenção da proibição de que estrangeiros e pessoas jurídicas fossem proprietários de empresas jornalísticas e de radiodifusão. O início das transmissões televisivas será marcado, portanto, pela ausência de limites sobre a propriedade e falta de diretrizes sobre as programações.

Nessa fase, além da regulação praticamente nula, é importante destacar duas características do sistema que se instalava: o controle total de anunciantes e agências de publicidade internacionais sobre a programação das primeiras estações (...) impondo uma ética e uma estética de cunho essencialmente privado e comercial sobre os conteúdos e a estrutura da programação; e a concentração da indústria audiovisual no eixo Rio-São Paulo, uma vez que as duas primeiras concessões da Tupi [de Assis Chateaubriand] foram para estas cidades. (GÖRGEN, 2008, p. 201).

Em 1950, com a eleição de Getúlio Vargas, institui-se o Decreto 29.783 que altera as regras das concessões, estabelecendo a necessidade de revisão de três em três anos das mesmas, e permitindo que fossem canceladas sem que o concessionário tivesse qualquer direito assegurado. Este decreto estipulou o serviço de radiodifusão como de interesse público, como ocorrera anteriormente, além de reafirmar sua

¹⁴ Verbete “Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)”, de autoria de Rejane Araújo, no Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro do CPDOC/FGV. Disponível na íntegra em <http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/DICIONARIOS/VERBETE-TEMATICO/DEPARTAMENTO-DE-IMPrensa-E-PROPAGANDA-DIP>

finalidade educacional. Além disso, instituiu uma comissão com o objetivo de criar o Código Brasileiro de Radiodifusão e Telecomunicações. Essas normas, no entanto, teriam validade apenas até 1954 quando, após o suicídio de Vargas, o governo Café Filho cedeu à pressão dos radiodifusores e revogou o referido decreto. (JAMBEIRO, 2001, p. 57).

A década de 1960 se inicia com a demanda de ordenamento jurídico para o setor de comunicação. Em 1961, o presidente Jânio Quadros publica o decreto 5.840, que estabelece o prazo de três anos para concessões, sendo renováveis ou não, de acordo com o desejo do governo federal. Entretanto, dois meses depois, quando João Goulart toma posse em seu lugar, o decreto é revogado. Vale notar que neste início da década de 1960 a televisão já se consolidava em contraposição ao rádio e, em 1962, as verbas publicitárias destinadas à TV ultrapassaram pela primeira vez o percentual das verbas destinadas ao rádio. A TV passou a ocupar 24,7% do bolo publicitário contra 23,6% recebidos pelo do rádio (MARTINS, PIERANTI, 2007). No mesmo ano, repetindo-se um período de quase uma década de vazio regulatório, assim como ocorreu com o rádio, é aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), primeiro marco a abranger a telecomunicação e a radiodifusão. Vale resgatar esse momento como uma importante etapa da organização dos empresários do setor para enfrentar propostas do Estado que fossem vistas como entraves aos seus negócios. O então presidente João Goulart havia vetado 52 itens do projeto de lei que instituíu o CBT, mas todos esses vetos foram derrubados na Câmara dos Deputados. De acordo com Martins e Pieranti (2007), antes das alterações propostas pelo presidente João Goulart, o projeto:

refletia os entendimentos entre militares, estudiosos da telefonia e de sistemas de transmissão de dados (PIERANTI, 2005), e civis, notadamente empresários com interesses no setor. Não era preciso em relação aos critérios para distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão, nem em relação a punições de eventuais infrações. Técnico em sua essência, não estipulava limites rígidos para as diferentes formas de preenchimento das frequências (MARTINS, PIERANTI, 2007, p. 7).

A derrota do chefe do Executivo se deu a partir da articulação dos empresários da radiodifusão que conseguiram convencer os parlamentares – muitos deles também radiodifusores, como ocorre até hoje – e que culminou com a fundação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), exatamente no dia em que os vetos foram apreciados e derrubados. A Abert considera aquele um

momento de “vitória total”¹⁵ e que marca a existência dessa classe de empresários também como sociedade civil organizada que defende os interesses das emissoras. A organização mantém, desde então, grande poder de pressão na defesa desses interesses, incidindo sobre as políticas públicas propostas pelos sucessivos governos e sobre a regulação do setor.

Mesmo contrariando em mais de 50 itens o a opinião do então presidente João Goulart, o CBT estabelece as outorgas de rádio e TV como um serviço público além de implantar “uma política de concessões e renovações de concessões de emissoras, a destinação de percentual de horários da programação para transmissão de conteúdos jornalísticos e a subordinação da programação a finalidades educativas e culturais”. (GÖRGEN, 2008, p. 202).

Com o golpe e a instauração da ditadura militar, em 1964, a comunicação social passa a ser novamente um alvo estratégico do Estado. Uma aceleração do desenvolvimento da radiodifusão é protagonizada pelos governos militares, ocorrendo por diversas frentes: desde o apoio técnico para a elaboração de projetos de candidatos a concessionários até a concessão de empréstimos a juros baixos para que a população pudesse adquirir o aparelho de TV, passando também por empréstimos de bancos oficiais para investimentos em infraestrutura. É de 1967 o único regulamento que impõe limites para a radiodifusão em termos de propriedade, editado em forma de decreto complementar ao CBT. O reforço à identidade nacional foi um importante foco da atenção dada pela ditadura à regulação dos meios de comunicação:

A radiodifusão, especialmente nas regiões mais remotas, ajudaria a reforçar o sentido de identidade nacional, levando notícias dos esforços de desenvolvimento do governo e outras mensagens. Os militares queriam também um sistema nacional de televisão para apoiar a economia de mercado, que coincidissem com, ou fosse dirigido pelos interesses da elite comercial (JAMBEIRO, 2001, p. 81).

De acordo com Jambeiro (2001), a TV no Brasil cresceu em paralelo com a concentração do capital e a internacionalização do mercado interno. É também da época da ditadura que ocorre o estímulo à formação das redes, fator que contribui

¹⁵ Segundo consta na apresentação da história da Abert, publicada em seu site (<http://www.abert.org.br/>), até o momento de aprovação do CBT “a política em defesa da classe era tímida, por um lado pela falta de sintonia entre as empresas paulistas e cariocas, por outro pela inexistência de uma conscientização do empresariado sobre a necessidade de formação de uma classe homogênea e unida”. São os debates finais no Congresso Nacional que estimulam a mobilização em torno da associação.

para a concentração da mídia no país. Em 1969, começou a transmissão direta nacional de programação e, a partir daquele momento, as emissoras passaram a se organizar nas chamadas redes: poucas estações produzem conteúdos e muitas, não produtoras, funcionam como afiliadas, apenas reproduzindo o que transmitia a “cabeça de rede”. A Rede Globo é um exemplo emblemático de emissora que cresceu à custa desse sistema. “Sua posição hegemônica no Brasil foi alcançada através de um planejamento de longo prazo, investimento e boas relações com todos os governos militares e civis, sempre” (JAMBEIRO, 2001, p. 95).

Vale ressaltar a ausência de estímulo, neste período, à radiodifusão de caráter público amplo, priorizando-se a televisão de caráter educativo e, ainda, assim, ancorada em uma visão bastante restrita, com o foco em tele-aulas e palestras e objetivo de qualificação de mão-de-obra. Esse tipo de televisão foi instituída pelo Decreto-Lei 236, de 1967, que estabeleceu também seu caráter não-comercial, proibindo a publicidade. Essas emissoras, no entanto, foram criadas nos estados sob coordenação do governo federal. (VALENTE, 2008, p. 43).

3.1.2. A comunicação a partir da Constituição Federal de 1988

Desde a redemocratização nenhum governo teve a iniciativa de propor leis que regessem de maneira ampla e completa o setor de comunicação com vistas a regulá-lo para garantir a pluralidade e a diversidade. O Código Brasileiro de Telecomunicações, ainda que tenha sofrido alterações, continua sendo a principal norma em vigor no que diz respeito à radiodifusão aberta mesmo completando 55 anos em 2017. Mostra-se, evidentemente, anacrônico e incompatível com a realidade tendo em vista as mudanças gerais da sociedade no período e, em especial, os avanços tecnológicos no campo da comunicação. Segundo Venício Lima, os pontos mais marcantes do CBT são, na verdade, as omissões em relação aos limites da propriedade e à propriedade cruzada¹⁶, principais causas da concentração da mídia no

¹⁶ Segundo João Brant (2011), a propriedade cruzada ocorre “quando o mesmo grupo controla diferentes mídias, como TV, rádios e jornais. Na maior parte das democracias consolidadas, há limites a essa prática por se considerar que ela afeta a diversidade informativa”. Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=25290>. Consultado em 20 de março de 2017.

Brasil (LIMA, 2012, p. 25). Resulta deste frágil quadro de regulação da propriedade dos meios de comunicação a seguinte realidade:

Concentração horizontal: o mesmo grupo detém várias empresas na mesma área; Concentração vertical: a empresa domina toda a cadeia produtiva, como a produção, a programação, a distribuição e a veiculação; Concentração econômica: um único grupo detém a maior parte da verba publicitária destinada a determinado veículo, que é a principal fonte de financiamento do setor; Concentração de meios ou propriedade cruzada: o mesmo grupo controla vários tipos de mídia, como jornais, rádios e televisões, (VELOSO, 2008, p. 103 *apud* FONSECA, 2014, p. 43).

A Lei Geral de Telecomunicações, que passou a reger as telecomunicações em 1997, é mais um indício da fragmentação da regulação no Brasil. Com sua aprovação, o Código Brasileiro de Telecomunicações, apesar de ter “Telecomunicações” em seu nome, passa a reger apenas a radiodifusão. A criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), também em 1997, como uma agência autônoma responsável por regular e fiscalizar o setor, e a omissão com relação à regulação e fiscalização da radiodifusão também devem ser considerados nesse quadro mais recente da regulação da comunicação no Brasil. A Anatel passou a versar também sobre TV por Assinatura, mas os canais abertos de rádio e TV permanecem sem um órgão de fiscalização¹⁷. É pertinente o longo trecho de avaliação das pesquisadoras Paula Lígia Martins e Maíra Magro (2007) sobre a desatualização do CBT:

As diversas alterações ao código tiveram efeito fragmentador, gerando instabilidade legal em razão de interpretações dúbias decorrentes deste processo. Outro problema é que o código data de uma época em que não existia internet ou transmissão via satélite – na verdade, nem mesmo a TV em cores existia. Ou seja, a lei em vigor foi elaborada em um contexto muito distante das atuais discussões sobre a área, que incluem temas como digitalização e conversão tecnológica. A rápida evolução tecnológica traz enormes mudanças e desafios, especialmente em razão de suas conseqüências sobre a diversidade e a pluralidade na mídia. O código em vigor oferece um marco legal frágil e defasado ao setor de radiodifusão – um setor que demanda proteção robusta e estável, em razão do enorme impacto que tem sobre o

¹⁷ De acordo com Beatriz Barbosa, os principais autores que analisam a regulação de conteúdo dos meios de comunicação apontam que esta deve ser realizada por agências independentes tanto de governos como de agentes do mercado. “Tal separação não se trata de um pré-requisito para a eficácia da regulação, mas de uma “boa prática” a ser analisada. Na Europa, 39 países possuem autoridades independentes de regulação de mídia. Somente na Estônia, Suíça e Noruega a regulação está submetida a um ministério. Em todos os países membros da União Europeia, a independência é implícita ou explicitamente reconhecida como um valor no marco regulatório das comunicações – geralmente em códigos de radiodifusão, mas também na constituição dos países. Diante do poder de formação de opinião da mídia de massas e de um histórico delicado de relação com governos e políticos, a necessidade de uma regulação independente foi considerada vital na Europa” (BARBOSA, 2013, p. 35).

direito de livre expressão e acesso à informação da população brasileira e frente às grandes mudanças que as novas tecnologias têm trazido. (MAGRO, MARTINS, 2007, p. 134).

Depois de longo debate no período da Constituinte, do qual trataremos com mais atenção adiante, a Carta de 1988, em seu capítulo V¹⁸, abriu possibilidade de combate aos monopólios e oligopólios dos meios de comunicação ao estabelecer, quanto à propriedade dos meios de comunicação, no Artigo 220, que “os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988). Na Constituição de 1988 estabeleceu-se, ainda, através do Artigo 223, o princípio da complementaridade dos sistemas de comunicação privado, público e estatal. No entanto, a falta de regulamentação dos artigos que versam sobre o setor de comunicação impede avanços. Como apontou Natália Abramides:

(...) a legislação pátria é esparsa e falha no que diz respeito à concentração, não obstante o artigo 220, § 5º da Constituição Federal, que veda de forma inócua a formação direta ou indireta de monopólios e oligopólios. Não há na legislação brasileira qualquer barreira nem órgão fiscalizador da prática da propriedade cruzada, permitindo assim que grandes grupos assumam posição de cada vez maior domínio no mercado (ABRAMIDES, 2007, p.286).

A Constituição de 1988 também fixou princípios importantes no que diz respeito à radiodifusão aberta com o objetivo de garantir diversidade e pluralidade. Dentre as várias condicionalidades que as emissoras de rádio e televisão abertas deveriam atender, estão previstas, no Artigo 221, a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na programação, o princípio de promoção da cultura regional e estímulo à produção independente, além da regionalização da produção cultural, artística e jornalística e respeito a valores éticos e sociais (BRASIL, 1988).

O Artigo 224 da Constituição estabelece a criação do Conselho de Comunicação Social (CCS). De âmbito nacional, o CCS foi regulamentado por lei em 1991, mas se manteve em atividade de forma esparsa. Órgão auxiliar do Congresso, este é o único espaço institucionalizado de debate sobre o setor de comunicações no nosso país com espaço para a sociedade civil. Segundo Venício Lima, mesmo sendo apenas um órgão auxiliar, o CCS demonstrou ser um palco

¹⁸ Ver trecho completo do Capítulo V – Da comunicação social no Anexo 1.

relativamente plural do debate de questões importantes do setor – concentração da propriedade, outorga e renovação de concessões, regionalização da programação, TV digital, radiodifusão comunitária, entre outros. (LIMA, 2012, p. 196). O órgão tem como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional¹⁹. Pelo menos entre 2006 e 2009 o CCS não se reuniu, levando a deputada federal Luiza Erundina, então presidente da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação com Participação Popular, a entrar com uma representação, em 2009, na Procuradoria Geral da República, para que o Ministério Público investigasse os motivos pelos quais não se promovia a eleição dos novos membros do CCS. O Conselho foi retomado e a última eleição para presidente e vice-presidente do órgão ocorreu em julho de 2015. Desde então as reuniões têm acontecido com regularidade.

Cabe lembrar mais uma previsão constitucional que está diretamente relacionada com a forma como os meios de comunicação se organizam hoje no Brasil. É o Artigo 54, que pretende impedir que senadores e deputados mantenham contrato com empresas concessionárias de serviço público, como é o caso das emissoras que operam serviços de radiodifusão aberta. A legislação eleitoral também proíbe que candidatos mantenham programa de rádio ou TV no período de eleições. O objetivo, como observa Eugenio Bucci (2011), é evitar que o serviço público da radiodifusão se converta em serviço particular, promovendo interesses privados em detrimento do interesse coletivo. O autor faz uma avaliação contundente do não cumprimento deste dispositivo, reproduzida a seguir:

Esse tipo de legislação busca diminuir o risco de que as emissoras sejam instrumentalizadas por alguns candidatos em prejuízo de outros. E de que adianta? Para que serve o artigo 54 da Constituição? Ele tem pouca serventia, além desta, que aqui se verifica: a de nos lembrar que as coisas não deveriam ser como têm sido.

¹⁹ Os temas sobre os quais devem versar as discussões do CCS são a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social; c) diversões e espetáculos públicos; d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão; e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social; f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão; g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; h) complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão; i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal; j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Qualquer um é capaz de apontar dezenas de deputados que são, mais do que próximos, acionistas, donos ou dirigentes velados de emissoras. Em várias religiões brasileiras, há clãs que se mantêm no poder graças ao uso abertamente partidário da radiodifusão (BUCCI, 2011, p. 78).

Nesses quase 30 anos de aprovação da Constituição de 1988, as modernizações da legislação brasileira no que diz respeito ao setor de comunicação foram raras, pontuais e dispersas e não têm acompanhado as mudanças impostas pelo avanço da tecnologia. Uma das poucas exceções deste quadro de vazio e descompasso com o avanço tecnológico da comunicação social no Brasil foi a criação da Agência Nacional de Cinema (Ancine), regulamentada em 2002. O órgão possui tripla responsabilidade: fomentar, regular e fiscalizar a atividade audiovisual.

A agência regulatória também ficou responsável pelo tratamento e fornecimento de dados oficiais através do Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica e passou a recolher a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, uma taxa cobrada em todos os setores da cadeia, incidindo, inclusive, sobre remessas de lucro ao exterior. Sendo o valor arrecadado pelo Condecine repassado pela Ancine ao Fundo Setorial do Audiovisual, destinado a fomentar o desenvolvimento da indústria em sua totalidade, fazendo uso de diferentes linhas de financiamento (PUGLIA, 2015, p. 115).

A tentativa, por parte do Ministério da Cultura entre 2003 e 2004, de criação de uma agência reguladora mais ampla para o audiovisual não teve o mesmo sucesso. O objetivo da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav) era ampliar o escopo da Ancine regular o audiovisual, fiscalizando e fomentando também o setor da televisão, dando apoio, por exemplo, a produções independentes. Conforme aponta Marina Fernandes (2013), o texto do anteprojeto de criação da agência destacava a necessidade de “vedação ao monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social, estimular a diversificação da produção e a competição no mercado, fortalecer a produção independente e regional” (FERNANDES, 2013, p. 28). A ofensiva dos empresários da mídia, por meio de editoriais e pronunciamentos públicos de suas entidades representativas, foi tão poderosa que a proposta foi retirada pelo governo federal e nem chegou a ser apreciada no Congresso Nacional.

Algo que foi considerado por especialistas um ponto positivo desde quadro do setor de comunicação ainda na primeira década do ano 2000 foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), uma empresa pública de comunicação. A criação da EBC foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2007 e

instituída pela lei 11.652 de 7 de abril de 2008. A empresa se define como “uma instituição da democracia brasileira: pública, inclusiva e cidadã” e, além de gerir a TV Brasil, também administra a TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional e o sistema público de Rádio, hoje composto por oito emissoras. Ainda que haja críticas ao processo de implantação da EBC e também ao seu funcionamento e gestão, até setembro de 2016 a EBC foi vista como um avanço, ainda que tímido, no sentido de fortalecer a comunicação pública no Brasil e, assim, abrir um potencial de revigoração da esfera pública através da produção e disseminação de informação, entretenimento e cultura desvinculados de finalidade lucrativa. No entanto, o presidente Michel Temer, por meio da Medida Provisória nº 744, de 2 de setembro de 2016, alterou a lei de criação da EBC, extinguindo seu Conselho Curador e, com isso, encerrando a participação da sociedade civil na gestão da Empresa o que acaba com seu caráter público.

Outro marco considerado positivo por pesquisadores e ativistas foi a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009, já no apagar das luzes do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Maior encontro que já aconteceu no País para discutir as comunicações brasileiras desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, a I Confecom teve como tema geral “Comunicação: Meios para a Construção de Direitos e de Cidadania na Era Digital”. A conferência não teve caráter deliberativo, mas segundo o governo federal, pretendia-se como um espaço de participação social na elaboração de princípios, diretrizes e recomendações para contribuir na formulação de políticas nacionais de comunicação. Na publicação oficial da conferência, o Ministério das Comunicações registra que “há ainda muito por fazer, mas este primeiro passo, envolvendo diferentes órgãos de governo e representantes dos três segmentos, apontou na direção da pluralidade e do diálogo em meio à diversidade”. (COMUNICAÇÕES, 2010, p. 11). Apesar de não ter havido um segundo passo em direção à pluralidade e à diversidade, a conferência para a construção de um marco regulatório para o setor era uma reivindicação histórica dos movimentos sociais comprometidos com a democratização da comunicação.

Segundo Marcos Dantas, as teses aprovadas no evento têm o objetivo de “aperfeiçoar numa direção liberal-democrata, o sistema brasileiro de comunicações”. Ele lembra que a nossa Constituição estabeleceu os objetivos a serem cumpridos

pelos meios eletrônicos de comunicação já com a ideia de que estes são serviços de natureza pública e, portanto, devem estar submetidos a diversos condicionantes e controles, mesmo quando prestados por empresas privadas concessionárias.

Entender esses meios como ferramentas do desenvolvimento econômico, cultural e político brasileiro, logo sujeitos a políticas públicas conforme estas sejam definidas pelo debate democrático, tal qual se deu na Confecom, apenas expressará a nossa compreensão do próprio avanço e amadurecimento da nossa democracia (DANTAS, 2010, p. 15).

Voltaremos à Confecom de maneira mais detalhada no próximo capítulo já que o evento foi um passo fundamental para que houvesse a mobilização em torno do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática.

Um fato que merece ser ressaltado, ainda com relação ao ano de 2009, é o fim da Lei de Imprensa, derrubada pelo Superior Tribunal Federal. Instituída em 1967, durante a ditadura militar, e não amparada pela Constituição de 1988, a lei do regime autoritário, certamente anacrônica, foi considerada inconstitucional. Não foi, no entanto, substituída por outra legislação mais moderna e adequada à conjuntura atual. O vazio regulatório permaneceu ao menos até o momento de produção deste trabalho, colocando o Brasil como o único país dentre os 191 membros da Organização das Nações Unidas a não ter uma Lei de Imprensa²⁰. De acordo com Weltman (2008), a falta de uma boa Lei de Imprensa no país é uma lacuna regulatória importante.

Uma boa lei de imprensa, que ao mesmo tempo libere e assegure a atividade jornalística em todo o território nacional, mas também preserve as garantias individuais básicas do Estado de direito – associada ou não a outros mecanismos de valorização das dimensões republicanas do *métier* -, de par com boas regras para o funcionamento dos veículos de mídia eletrônicos mostra-se hoje imprescindível, em face dos problemas evidentes da produção nacional. (WELTMAN, 2008, p. 42).

O estudo *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros*, publicado em 2011 pela Unesco, aponta que o ambiente da radiodifusão no Brasil é marcado pela forte presença de emissoras comerciais, com pouco espaço para a comunicação pública e comunitária e com regulação deficiente. No documento, a Unesco faz

²⁰ “Por uma Lei de Imprensa”. Artigo de José Paulo Cavalcanti Filho. Publicado em 7/05/ 2009, no jornal *Folha de São Paulo*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200908.htm>. Acesso em 30/03/2017.

recomendações de mudanças na legislação tanto para concessões, como também para a gestão dos conteúdos transmitidos. Segundo o relatório:

O Brasil é um país grande e diverso, atendido por muitos serviços diferentes de rádio e televisão, mas esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente. (...) Os protagonistas desse setor consolidaram um sistema que atende prioritária e preferencialmente a suas necessidades e propósitos. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 10).

O relatório da Unesco levanta questões trazidas dez anos antes pelo pesquisador Guilherme Canela. Ele analisou como o Estado brasileiro regulou as comunicações desde a primeira transmissão de rádio, na década de 20 do século passado, até o ano de 1998. O trabalho conclui algo que permanece atual: a forte ausência de uma concepção entre os decisores de que a comunicação é central para o desenvolvimento das democracias contemporâneas.

A visão de que os meios de comunicação devem ser tratados como uma espécie de empresas “especiais” provedoras de informação, como pensam os teóricos do *mainstream*, ainda é muito forte entre os mais diversos segmentos. (...) É forçoso admitir, não obstante, que a maior conclusão a que podemos chegar, especialmente após colhidas as diversas opiniões de atores importantes para o setor, é a de que a forma como foram conduzidas as políticas do setor de radiodifusão no Brasil até o momento, especialmente no que diz respeito às políticas de concessão, permitiu uma cristalização do status quo. A tarefa de transformar o setor é e será difícil num Congresso onde uma bancada expressiva é composta por radiodifusores (CANELA, 2001, p. 3).

Este “desinteresse” do Poder Legislativo em discutir o tema é demonstrado por um levantamento feito pelo Instituto FSB Pesquisa na Câmara dos Deputados, em 2012, que apontou que a maioria dos parlamentares (54%) é contra qualquer tipo de regulação da mídia. Foram ouvidos 209 dos 513 deputados federais, sendo respeitada a proporcionalidade dos partidos. Segundo Venício Lima (2011), o poder concedente do serviço público de radiodifusão muitas vezes se confunde com o concessionário, mantendo oligarquias políticas e seus familiares como detentores das concessões de rádio e televisão. Na visão de Weltman (2008), a indefinição do quadro regulatório específico das atividades de comunicação de massa é evidência de “um certo equilíbrio de poderes, em que se processam vários conflitos ideológicos e de interesse plenamente ativos em nossos mercado e sociedade”. O autor explica:

Todas as vezes em que se discute no Parlamento propostas de encaminhamento do tema, a reação poderosa dos principais órgãos de classe representantes dos nossos veículos – e o que tudo indica seja a própria falta de consenso entre eles – se faz(em) sentir. O assunto reflui, e o Legislativo retorna ao leito usual de suas outras pautas

(sem que também o Executivo faça uso de suas prerrogativas legislativas em prol do avanço em questão aparentemente tão espinhosa). (WELTMAN, 2008, p. 43).

Algumas questões ficaram de fora deste apanhado sobre a regulação da comunicação no Brasil e mereceriam ser tratadas em outro momento, como o Marco Civil da Internet, a questão da perseguição às rádios comunitárias, a distribuição das verbas publicitárias estatais e, ainda, uma abordagem que contemplasse mais detalhadamente a regulação do conteúdo dos meios de comunicação.

A derrubada, em 2016, pelo STF, da classificação indicativa para a televisão, prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, significou uma derrota para as organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos de crianças e dos adolescentes. Um conjunto delas havia lançado, no início daquele ano, a campanha “Programa adulto em horário adulto”²¹, reivindicando a manutenção da classificação na radiodifusão, que era feita pelas próprias emissoras e monitorada pelo Ministério da Justiça com o intuito de proteger este público de conteúdos abusivos e violentos. A abolição desse mecanismo de proteção foi, para a Abert, que iniciou a ação, uma vitória. O advogado da associação, Gustavo Binenbojm, afirmou que a mudança daria “mais liberdade não somente às emissoras, mas, sobretudo ao público, que pode assistir às atrações no horário que escolherem”²².

Resumindo o quadro que buscamos apresentar aqui, Lima (2011) argumenta que no Brasil prevalece o *no law*, ou seja, a ausência de regulação:

Nossa legislação nunca se preocupou de forma efetiva com a propriedade cruzada dos meios de comunicação. (...) Os principais grupos empresariais que existiram e existem na mídia brasileira são multimídia, baseados na propriedade cruzada. Isso foi verdade para o Diários Associados – primeiro grupo dominante do país – e é, evidentemente, verdade para as Organizações Globo – o maior grupo de mídia existente hoje no país. (...) Uma das consequências dessa omissão reguladora é que nossa mídia comercial foi sempre oligopolizada, exatamente porque se formou com base na ausência de restrições legais à propriedade cruzada dos diferentes meios (LIMA, 2011, p. 29).

²¹ Ver mais em <http://www.classificacaoindicativa.org.br>

²² “Entidades falam sobre fim da classificação indicativa”. Reportagem de Isabella Lessa publicada em 6 de setembro de 2016, no site Meio e Mensagem. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2016/09/06/entidades-falam-sobre-fim-da-classificacao-indicativa.html>. Acesso em 30/03/2017.

Percebe-se, portanto, uma inércia do Estado brasileiro no que diz respeito à regulação do setor de comunicação que acaba empurrando para uma lógica de mercado a configuração dos meios de comunicação no país. Essa legislação defasada tem como consequência uma concentração expressiva do setor e, com isso, débil pluralidade de vozes e representações no espaço público, o que possivelmente configura um entrave à consolidação da democracia no país.

É diante desta omissão que diversas organizações da sociedade civil têm se organizado para promover o debate sobre a democratização da comunicação e defender os direitos à informação e à comunicação. Um exemplo de tentativa de influenciar no debate a partir da sociedade civil é o uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade, possibilidade que a Carta de 1988 passa a admitir e que, além de ser uma forma de a sociedade se manifestar como intérprete da Constituição, funciona como “escoadouro de conflitos entre sociedade e Estado, dos que nascem no próprio interior da administração pública e da federação, e instrumento de trabalhadores e empresários” (VIANNA *et al.*, 2007).

Essa estratégia chegou a ser utilizada ao menos duas vezes especificamente sobre a regulação dos meios de comunicação, mas nenhuma delas obteve resultados práticos. Nos dois casos, as ações foram de omissão já que a Constituição estabelece diversos critérios e regras para o funcionamento e organização dos meios de comunicação que não foram, ainda, regulamentados.

Em 2010, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fitert) e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), entidades sindicais de caráter nacional e que, como será possível notar no próximo capítulo, participam do movimento pela democratização da comunicação desde o seu surgimento, ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão no Superior Tribunal Federal (STF), reivindicando a regulação dos artigos 5º, inciso V; 220, § 3º, II; 220, § 5º; 221; 222, § 3, da Constituição Federal. São exatamente os trechos que tratam da garantia de liberdade da manifestação de pensamento, criação, expressão e informação; que estabelecem que os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio; estabelecem os princípios que deve seguir a programação das emissoras de rádio e televisão que exploram concessões – tais como preferência a finalidades

educativas, artísticas, culturais e informativas e regionalização da produção cultural, artística e jornalística, entre outros; e que estabelece que os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada, devem garantir a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. Já em 2013, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) também ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão no STF questionando a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em legislar sobre as mesmas matérias, constantes dos artigos 5º, inciso V; 220, § 3º, II; 220, § 5º; 222, § 3º da Constituição.

Outro caso importante de judicialização da questão, mas que conseguiu obter resultados práticos, foi o da Ação Civil Pública movida em conjunto por diversas organizações da sociedade civil, em outubro 2005, contra o programa “Tardes Quentes”, veiculado pela emissora Rede TV!, e contra seu apresentador, João Kléber. O programa, considerado humorístico, fazia piadas ofensivas a minorias, como homossexuais e mulheres, reforçando a discriminação que esses grupos sofrem, agredindo os direitos humanos. O Ministério Público Federal e seis entidades da sociedade civil²³ moveram, então, a ação contra a Rede TV! exigindo que fosse banida a programação que violava direitos humanos e que fosse concedido, como forma de reparação, um período de contrapropaganda (direito de resposta coletivo), no mesmo dia e horário que o programa era veiculado. Além disso, pediu também a cassação da concessão à emissora e uma indenização à União (INTERVOZES, 2007, p. 31). Em novembro do mesmo ano, a Justiça concedeu uma liminar que suspendeu a veiculação do programa por 60 dias, permitindo que voltasse ao ar depois deste prazo, mas em novo horário: a partir das 23h30. Foram concedidos dez dias para que as organizações que entraram com a ação produzissem o novo programa que substituiria o “Tardes Quentes” no período. A emissora não cumpriu o que foi determinado pela Justiça e chegou a ser tirada do ar por 24 horas após nova petição do Procurador Federal Sérgio Suiama, responsável pelo caso. Depois de um acordo entre a emissora e as organizações da sociedade civil, uma programação alternativa e educativa sobre o tema dos direitos humanos, feita por produtores independentes, foi

²³ Além do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), participaram da ação outras cinco entidades de promoção e defesa dos direitos humanos: Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual (ABCDS); Associação da Parada do Orgulho dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros de São Paulo; Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo (AIESSP); Centro de Direitos Humanos (CDH); Identidade – Grupo de Ação pela Cidadania Homossexual.

veiculada por trinta dias na Rede TV!. Os trinta programas foram produzidos com uma verba de R\$ 200 mil, também obtida por meio da ação. O caso é relatado e analisado no livro *A sociedade ocupa a TV – o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia* (2007).

A pesquisadora e ativista Beatriz Barbosa analisa em sua dissertação de mestrado (2013) a regulação de conteúdo aplicada pelo Ministério das Comunicações em casos de violações de direitos humanos praticados pela TV no Brasil, em comparação com a regulação feita por órgãos reguladores da França (Conselho Superior do Audiovisual - CSA) e do Reino Unido (*Office of Communications* - Ofcom). Segundo ela, no Brasil a fiscalização do conteúdo veiculado pelas emissoras de televisão vem sendo feita pelo Ministério Público Federal e a partir de denúncias em um processo menos eficiente do ponto de vista de defesa dos direitos humanos do que o implementado pelos países que possuem órgãos reguladores.

Na prática, a fiscalização em torno do conteúdo veiculado pelas emissoras tem sido feita pelo Ministério Público Federal, que recebe denúncias da população, investiga suspeitas de infrações e, quando constata a necessidade de aplicação de sanções, move ações na Justiça Federal. Trata-se, no entanto, de um processo judicial que não tem a celeridade, eficácia e alcance dos procedimentos administrativos usados em órgãos reguladores em outros países (BARBOSA, 2013, p 13).

Ainda assim, é possível afirmar que o caso da Rede TV! que acabamos de citar é uma exceção à regra. As organizações representantes dos grandes veículos de comunicação comerciais, tal como a já citada Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), têm conseguido muito mais vitórias ao atuar junto ao Estado em defesa de seus interesses corporativos. Essas organizações procuram também influenciar o debate público com seus argumentos a respeito da regulação por meio de notas públicas que repercutem com facilidade nos veículos que representa e que possuem grande alcance.

Um estudo sobre a atuação dessas organizações seria bastante interessante para produzir um quadro mais completo da atuação da sociedade civil nas questões ligadas à comunicação social no Brasil. No entanto, neste trabalho a atenção será centrada nos movimentos e organizações que atuam na defesa do direito à comunicação, reúnem comunicadores comunitários e populares ou, ainda, que têm como uma de suas pautas de reivindicações a democratização da comunicação, independentemente de sua área prioritária de atuação, reunidos no Fórum Nacional

Pela Democratização da Comunicação (FNDC). Essas organizações da sociedade civil, de forma geral, defendem uma nova regulação do sistema de comunicação brasileiro que combata a concentração dos meios na posse de poucos proprietários e estimule uma comunicação mais plural e diversa. Antes da análise empírica da atuação recente do FNDC, que se será o objeto central do terceiro capítulo, será apresentada na próxima seção, uma abordagem conceitual e histórica sobre a expressão *sociedade civil*, e, ainda, uma breve análise, também em perspectiva histórica, sobre a sociedade civil no Brasil.

3.2. Conceito de sociedade civil ou as diversas “sociedades civis”

Antigo e bastante disseminado, o conceito de sociedade civil não é unívoco. Em trabalho da década de 1990 em que faz uma reconstrução da trajetória teórica da ideia, Sérgio Costa (1996) aponta ter sido na obra do filósofo alemão Hegel que o conceito alcançou um estatuto teórico definitivo, nomeando “a esfera social que emerge com o advento da era moderna e que se situa entre as famílias e o Estado” (COSTA, 1997, p. 3). O autor destaca, ainda, a contribuição de Antonio Gramsci para a complexificação do conceito já que, para o filósofo italiano, a sociedade civil é um dos componentes de seu modelo tripartite de sociedade, que se completa com a infraestrutura econômica e a sociedade política. É na órbita da sociedade civil que predomina a disputa por hegemonia entre as classes. Como resume Murtinho, para Gramsci:

(...) a sociedade civil é constituída por um conjunto diverso de instituições, grupos e organizações responsáveis pela formulação e disseminação das ideologias, abrangendo o sistema escolar, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as igrejas, o sistema educacional, as instituições de caráter científico etc. (MURTINHO, 2012, p. 30).

Os anos 1970 fazem ressurgir a produção teórica a respeito do conceito no Leste europeu - como resultado de uma tentativa de contraposição à força do Estado socialista que restringia as possibilidades de organização da sociedade – e também na América Latina, onde a ideia é retomada no âmbito da resistência aos regimes autoritários que aqui tinham tomado o poder em diversos países. Mais à frente, o caso do Brasil estará no foco da análise, mas vale lembrar que não apenas nessas duas regiões do globo o uso do conceito de sociedade civil volta à tona nas últimas

décadas do século XX. Nas democracias liberais europeias o conceito passa a ser utilizado nas críticas às ameaças do capitalismo à solidariedade social e à transformação do cidadão em cliente pelo Estado de bem-estar social. Ainda segundo Costa, nos Estados Unidos o debate ressurgiu também neste período, quando as formas de associativismo ancoradas na sociedade civil são vistas como possibilidade de criação de novas formas de cooperação e de reanimação do espírito público em um contexto social fragmentado (COSTA, 1997, p. 6).

Em resumo, as referências desse período mais recente de produção teórica sobre a sociedade civil refletem, nas palavras de Sérgio Costa, a “ecclética constelação de circunstâncias que motivaram, no plano político, o recurso ao conceito” (COSTA, 2002 p. 22). Segundo Cohen e Arato, referências centrais para o tema, recuperadas por Costa, aqueles que utilizavam o conceito de sociedade civil no final do século XX pressupunham:

[...] algo como o modelo tripartite gramsciano da sociedade civil, ao mesmo tempo em que preservam aspectos chave da crítica marxiana à sociedade burguesa. Mas eles integram também a reivindicação liberal de proteção aos direitos individuais, a ênfase de Hegel, Tocqueville e dos pluralistas na pluralidade das associações e intermediações societárias, o acento de Durkheim no componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política enfatizada por Habermas e Arendt. (COHEN; ARATO, 1989; p. 485 *apud* COSTA, 2002, p.44).

No que diz respeito à trajetória do conceito no Brasil, a proliferação de seu uso está intimamente ligada com a resistência à ditadura militar. Uma corrente de estudiosos aponta para o fato de que o termo “civil”, em boa parte das vezes, é utilizado em simples oposição ao Estado (militar), com uma função muito mais política e militante do que analítica e teórica. Nos anos 1980, durante a redemocratização, os contornos conceituais se tornam difusos e o termo é utilizado abrangendo desde organizações de base, núcleos progressistas da Igreja católica, até setores empresariais progressistas, partidos, além do chamado novo sindicalismo, que procurava afirmar um descolamento com relação ao Estado (COSTA, 1997, p. 13).

Na década de 1990, o conceito é utilizado em numerosos estudos que abordam a emergência das organizações não-governamentais e do movimento ecologista, alçando a sociedade civil como o campo de ação dessas iniciativas, em oposição ao mercado e ao Estado. Nesse contexto, Evelina Dagnino (2004) diagnostica uma

confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante emancipatório no Brasil que gerou o que a autora chama de “crise discursiva”, ou seja, uma disputa de significados principalmente quando se trata de termos como sociedade civil, participação, democracia e cidadania. Ela chama a atenção para o fato de haver um deslocamento de sentidos desses termos ao longo do tempo, de acordo justamente com os projetos políticos que se instalaram no país. Para a autora, no Brasil e na América Latina o avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política, mas, em nosso país, especificamente, o projeto neoliberal se defrontou com um projeto político democratizante e com uma sociedade civil fortalecida que, mesmo não sendo hegemônicos, possibilitaram essa disputa de sentidos. Segundo a cientista política, o termo sociedade civil é o que sofre maior alteração de sentido dentre os quatro analisados: nos anos 1990, a partir da ascensão do projeto neoliberal, passa a soar como sinônimo de organizações não-governamentais e de terceiro setor.

(...) com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviço, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes (...). (DAGNINO, 2004, p. 204).

Ainda conforme a autora, impõe-se a necessidade de se repensar a análise recorrente sobre as relações entre Estado e sociedade civil, abandonando a visão maniqueísta de que o Estado seria a “encarnação do mal” e um obstáculo à democratização e que a sociedade civil seria um polo de virtudes democratizantes.

O uso do projeto político como referencial conceitual na discussão sobre a sociedade civil, segundo Gurza Lavalle (2012), traz ganhos heurísticos que fazem avançar o debate com relação à década anterior porque “introduz a historicidade e, portanto, a relevância dos fatores contextuais; simultaneamente, dilui as fronteiras artificiais entre instituições e atores políticos de um lado, e sociedade civil, de outro, apontando para a transversalidade da política” (LAVALLE, 2012, p. 203). Este avanço conceitual, no entanto, ainda carece de aprimoramento segundo o autor, que enxerga certa fraqueza na definição que Dagnino faz de “projeto político”.

Em livro publicado em 2002, já citado, Costa faz novamente uma reconstituição da trajetória teórica da ideia de sociedade civil, mas desta vez com

uma abordagem crítica mais extensa sobre a questão da sociedade civil no Brasil. Sob a ótica do autor, já nos anos 1990 o campo de atuação das organizações da sociedade civil se complexifica, tornando-se ainda mais multifacetado e ambivalente por diversas razões. Uma mudança seria a reformulação dos parâmetros de muitas organizações, que passam a ser regidas mais por uma espécie de relação custo/benefício de suas ações (e não mais por critérios como solidariedade) devido a uma maior crença no mercado como principal motor de modernização. Outra questão que parece permanecer atual e pode contribuir para este quadro de ambivalências que se mantém em boa medida, mesmo 15 anos após a publicação da obra de Costa, é a ação sistemática de regulação, pelo Estado, da atuação da sociedade civil, que culminou, por exemplo, na Lei do Terceiro Setor. Da mesma forma como permite o aproveitamento dos recursos de mobilização da sociedade civil de forma institucionalizada, a regulação pode fazer com que organizações civis – num contexto de reforma do Estado e de políticas de contenção – sejam vistas como corresponsáveis por insucessos, sendo usadas de forma instrumental pelo Estado.

Apesar desses e de outros nós, o autor defende que a referência à sociedade civil como um campo marcado mais pela solidariedade do que pela competição deve ser mantida. Segundo ele, as associações da sociedade civil se mantêm como

força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático, o qual deve sofrer permanentemente aperfeiçoamentos e adaptações, se se pretende atenuar as tensões inevitáveis entre a lei e a ordem, as instituições democráticas e as disposições e reivindicações sociais em mutação. (COSTA, 2002, p. 61).

Trazendo o debate para a questão da atuação da sociedade civil no campo das políticas de comunicação, parece útil explorar a visão do pesquisador da área, Murilo César Ramos, que defende ser necessário repensar e renovar a ideia de sociedade civil no Brasil. É quase este, inclusive, o título do artigo em que o autor critica o uso atual da ideia de sociedade civil como “força aglutinadora e transformadora da concentração de poder nos meios de comunicação” (RAMOS, 2007, p. 21). Ramos também reconhece a incorporação da ideia de sociedade de civil no senso comum dos brasileiros como fruto da oposição com relação à ditadura militar – ignorando as forças civis que se colocavam ombro a ombro com o regime autoritário – e identificando o movimento de resistência desta “sociedade civil” com o “bem”,

enquanto os militares personificavam o “mal”, numa evidente simplificação de algo bastante complexo.

O autor aponta que o movimento brasileiro pela democratização da comunicação, cujo adensamento se dá, como será exposto a seguir, nesse mesmo contexto de resistência e combate à ditadura militar, esteve sempre ancorado na chamada sociedade civil, basicamente nos sindicatos, associações empresariais, associações de profissionais liberais, e representantes de universidades. Hoje, no entanto, não seria mais aceitável a visão quase que automática da sociedade civil como algo homogêneo e necessariamente progressista. Por outro lado, se justifica, sob o olhar do autor, uma revisão do conceito com o resgate da ideia de aparelhos privados de hegemonia

(...) extraída da visão original e extraordinariamente contemporânea de Antonio Gramsci, como orientadora de um processo necessário de crítica, revisão e atualização do conceito de sociedade civil que tem norteado as lutas por políticas democráticas de comunicação no Brasil. Conceito que precisa passar pela limpeza teórica que o livre dos componentes do senso comum que ainda o vinculam a uma hipotética resistência à ditadura militar, mas que também o libere da ideia acrítica, aideológica, fragmentadora e despolitizada de terceiro setor. (RAMOS, 2007, p.46-47).

Segundo Ramos, a ideia de uma sociedade civil como lugar de cultura, ideologia e produção de hegemonia seria “aderente”, para usar o termo escolhido pelo autor, aos estudos sobre comunicação. Essa inspiração gramsciana nos leva a pensar a sociedade civil, então, como arena de disputa de forças, construção de consensos e gestação de rupturas. “É a esfera da atividade política por excelência, enquanto lugar em que aparecem em cena as organizações assim denominadas privadas (sindicatos, partidos, organizações de todo tipo), que têm como objetivo a transformação do modo de pensar dos homens”. (TEXIER *apud* LIGUORI e VOZA, 2017, p.733).

Buscando um pouco mais de precisão, no caso deste trabalho, julga-se pertinente enquadrar o Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação naquilo que Barros (2014) chamou de sociedade civil ativista ou não empresarial. Isso porque um dos grandes atores políticos na questão da democratização da comunicação é justamente o setor empresarial da mídia, que é representado por associações da sociedade civil que possuem poder econômico e histórica influência

junto ao Estado. Segundo Barros, a sociedade civil ativista tem gradativamente se consolidado:

como um ente legítimo de fiscalização e denúncias de abusos no setor de comunicação. É também ela que se articula na proposição de agendas e prioridades para políticas públicas pautadas pela democratização da comunicação e pelo resgate aos valores do direito à comunicação (BARROS, 2014, p. 112).

Antes de entrar no estudo de caso da atuação recente do FNDC, cabe realizar uma contextualização do nascimento do movimento pela democratização da comunicação no Brasil. Como será possível notar, o movimento começa a tomar corpo já durante a ditadura militar e se organiza mais fortemente no período da redemocratização. Antes de abordar este período especificamente, faremos, a seguir, uma sumária incursão na história política do país, relacionando os diversos “autoritarismos” pelos quais o Brasil passou com uma espécie de trajetória da sociedade civil.

3.3. Estado forte, autoritarismos e sociedade civil no Brasil

É difícil tratar do período da ditadura militar (1964-1985) e da redemocratização – tema que iniciará o próximo capítulo - sem a remissão, ainda que breve, à tradição de longas interrupções autoritárias da ainda jovem democracia que se busca construir no Brasil. Essa questão foi mencionada no capítulo anterior no qual se argumentou que nossas sete cartas constitucionais e a descontinuidade do regime democrático no país contribuíram para que tenhamos, até hoje, uma regulação do setor de comunicação social baseada em um quadro jurídico instável e, em grande medida, anacrônico. Até hoje, os principais artigos da Constituição de 1988 que versam sobre a questão são mantidos sem regulamentação e, na prática, para a radiodifusão aberta o que impera é o mais que cinquentenário Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962.

Mesmo que de maneira demasiado concisa, quem sabe até um tanto abrupta, correndo o risco de não conseguir ser suficientemente precisa, julgo importante retroceder ainda mais no curso de nossa história antes de partir para a contextualização da redemocratização e da Constituinte, momentos cruciais para a formação do que viria a ser, já na década de 1990, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. O objetivo deste “passo atrás” é expor uma

interpretação a respeito dos altos e baixos da sociedade civil no Brasil antes de chegar ao ponto que se considera um dos mais alvissareiros deste percurso: as possibilidades abertas pela Constituição de 1988 para uma ampliação da participação popular na defesa e confirmação de direitos.

Durante boa parte de nossa trajetória ainda como Império, mas também já como República, fomos incapazes de incorporar as classes subalternas, conformando um sistema político excludente e elitista e profundamente inábil, até bem pouco tempo, no que diz respeito à capacidade de universalizar a livre cidadania. Esta é a visão de Luiz Werneck Vianna e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, que, em trabalho de 1984, afirmaram que aqui “Estado e instituições políticas não se apresentam como expressão da sociedade civil, mas contrariamente como o complexo de meios para intervir sobre ela, posta sob controle e dirigida para realizar os fins impostos pela elite” (VIANNA, *et al.*, 1984, p. 19).

Importante lembrar que nossa independência se deu “por cima”, ou seja, como forma de acordo entre elites, e não como fruto de uma revolução nacional libertadora que poderia carregar alguma mobilização social e, já a partir daquele momento, animar a sociedade civil em torno de um projeto de nação. A conciliação, no entanto, não teria sido capaz de deter algo de revolucionário que ali havia e terminou por se materializar na ideologia e na forma liberal do Estado. Este liberalismo *sui generis* – posto que não se afirmava como ideologia no mundo privado e não contribuiu para o processo de individuação e de disseminação de direitos, por mais contraditório que pareça –, permitiu ainda certa animação da sociedade civil. Conforme observam Werneck Vianna e Rezende de Carvalho:

O liberalismo teria, então, desencadeado contínuas transformações moleculares na ordem senhorial escravocrata, sobretudo a partir da intensa floração mercantil que se segue à ruptura com o pacto colonial e a nacionalização do comércio exterior, quando se viram ampliadas as condições para o aprofundamento da diferenciação social por meio da criação de novas ocupações qualificadas e do estímulo às profissões liberais. O relevante, nesse caso, seria a constituição de um “setor livre” em meio às estruturas tradicionais preexistentes. Nesse “setor livre”, o sistema competitivo pôde se afirmar e colocar em perspectiva uma futura erosão do sistema estamental. (VIANNA; REZENDE DE CARVALHO, 2000, p. 21).

As tais modificações moleculares, no entanto, perderiam força posteriormente, muito pelo embate, durante o período em que se instalou uma monarquia constitucional, entre o Estado centralizador e modernizante e o

patrimonialismo ainda muito arraigado no âmbito local. A falta de acesso democratizado à terra significou a manutenção do entrave para a ordem racional-legal, não permitindo, em última instância, uma afirmação da liberdade. Essa ambiguidade se manteria em grande medida na República e ficaria evidenciada na Carta de 1891, que, ainda de acordo com os autores, “confirmou a primazia do sistema de orientação liberal no que concernia às instituições e ao direito, mas não forneceu meios para que o país real pudesse vir a se reconhecer ou a construir a sua identidade, no país legal” (2000, VIANNA; REZENDE DE CARVALHO, p. 23). Configurou-se, então, uma república de poucos. “Prisioneira da hipoteca do patrimonialismo, a ordem racional-legal, ao conceber uma república sem democracia e sem incorporação social, cristalizou o liberalismo como ideologia de elites, sem desenvolver as suas potencialidades, em termos de direitos civis”. (VIANNA; REZENDE DE CARVALHO, 2000, p. 24).

Dando um salto no tempo, vale observar de que forma se porta o Estado durante a ditadura militar e que efeitos isso terá sobre a sociedade civil, aspecto que tanto interessa. Dentre as continuidades apontadas por Werneck Vianna entre Estado Novo e ditadura militar, estão a repressão às liberdades públicas e civis e o protagonismo do Estado como condutor da acumulação capitalista (VIANNA, 2004, p. 39). Essas são algumas das características que contribuem para evidenciar o caráter autocrático de nossa revolução burguesa²⁴, capitaneada por um Estado que ao mesmo tempo em que realizava a modernização econômica e do aparato burocrático-legal, engessou as possibilidades de robustecimento da sociedade civil, sobretudo durante os regimes autoritários. O último destes, entretanto, teria uma veia ainda mais utilitária do que o anterior, sem preocupação de promover integração entre economia, política e organização social, como ocorrera no Estado Novo, mesmo que de maneira coercitiva. Com a vida associativa e a dimensão da política sufocadas, as esferas do público e do privado teriam se dissociado de maneira contundente, conformando uma cultura política pautada no interesse particular e imediato. A passagem a seguir resume as consequências deste processo:

²⁴ Além de destacar o caráter autocrático, Luiz Werneck Vianna aponta que nossa revolução burguesa foi “de longa duração”. Na tese de doutoramento transformada no livro *Liberalismo e sindicato no Brasil*, o autor enxergou que o paradigma gramsciano de revolução passiva caberia ao caso brasileiro, onde a inauguração da ordem burguesa não se deu com ruptura. Ver mais sobre o tema em *A revolução passiva – iberismo e americanismo no Brasil*, (VIANNA, 2004).

O regime militar, se trouxe o resultado de uma nova onda expansiva do capitalismo brasileiro, produziu também, do ponto de vista da sociabilidade e da vertebração associativa, uma verdadeira lesão no tecido social, aprofundando a atitude de indiferença política da população e dificultando, pela perversão individualista, a passagem do indivíduo ao cidadão, especialmente no caso dos subalternos do campo, que passaram a correr em massa aos pólos urbano-industriais, aonde chegavam destituídos de direitos e de proteção das políticas públicas. Naquele contexto, a república e suas instituições foram pervertidas em um cenário de mercado regulado autocraticamente pelos condutores da política do Estado. (VIANNA; REZENDE DE CARVALHO, 2000, p. 28).

Esta “lesão no tecido social”, para usar a mesma expressão escolhida pelos autores, teve desdobramentos bastante negativos, evidenciados em uma transição para a democracia baseada em uma vida associativa quase que desprovida de cultura cívica. Nesse contexto, a dimensão do público teria se degradado na própria sociedade civil (e não apenas o Estado) e, tornando a ideia de cooperação social um tanto estrangeira (VIANNA; REZENDE DE CARVALHO, 2000). Os debates constituintes se configurariam, na visão dos autores, o momento coletivo de reflexão sobre os efeitos do regime autoritário e de possibilidade de gestação, pela via do Direito, de uma cidadania ativa em ambiente democrático.

A longa trajetória rapidamente sumarizada nas últimas linhas é, evidentemente, uma visão geral a respeito da forma como foi atingida a sociedade civil em alguns dos principais momentos de inflexão política pelos quais o país passou. Ela foi reescrita com base, principalmente, no curto, porém denso texto “República e civilização brasileira”, que traça a linha mestra de conformação da nossa república, concebendo-a como resultado de um longo caminho de democratização da esfera pública. Em princípio, as páginas anteriores podem dar a impressão de que os autores – e esta autora, concordando com eles – ignoraram as inúmeras insurreições, movimentos e manifestações da sociedade civil que, a despeito de toda a coerção e violência perpetrada a partir do Estado – tomaram lugar nos quatro cantos do país. Obviamente, esta não foi a intenção. O objetivo foi tentar deixar claro que, considerando o objeto bastante complexo sobre o qual este trabalho se debruça, uma “organização da sociedade civil”, não seria plausível descartar essa trajetória de sucessivos golpes, com uso da força ou não, na organização e revificação da sociedade civil no Brasil.

E é justamente a sociedade civil a principal proponente do debate sobre o tema da democratização da comunicação nos últimos anos no Brasil. A pauta já tinha sido colocada em evidência a partir da atuação da Unesco nos anos 1970 e 1980, como vimos rapidamente no capítulo anterior e veremos com mais atenção adiante, e vem reemergindo na agenda pública nos últimos anos por meio de organizações da sociedade civil. Esta perspectiva sobre o tema será objeto de análise no próximo capítulo, que tem como foco a campanha *Para expressar a liberdade* e seu desdobramento no Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, ambos liderados pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação com o intuito de induzir a regulação do setor de comunicação como forma de contribuir para sua democratização.

4. O FNDC e a defesa da democratização da comunicação

Como procuramos mostrar no capítulo anterior, o arcabouço jurídico que regula a área de comunicação no Brasil é bastante desatualizado, além de fragmentado, e até hoje carrega as marcas de uma construção baseada quase que exclusivamente em interesses empresariais e estatais, sem levar em conta as demandas da sociedade civil não empresarial. O que se pretende neste capítulo é analisar a atuação e os posicionamentos da principal entidade da sociedade civil não empresarial que atua na defesa do direito à comunicação e de um novo marco regulatório para o setor no Brasil: o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Com 25 anos de existência formal completados em 2016, o FNDC hoje congrega 70 entidades nacionais e mais de 500 organizações regionais filiadas. A análise terá como foco principal dois momentos recentes e interligados da atuação do FNDC: a campanha *Para Expressar a Liberdade* e seu principal resultado: o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática.

Para chegar a este ponto, contextualizamos a criação do FNDC e apresentamos a atuação do movimento pela democratização da comunicação no período de redemocratização do país e, finalmente, abordamos a consolidação do debate sobre políticas públicas de comunicação durante a I Conferência Nacional de Comunicação. O evento será o principal impulso para o lançamento da campanha *Para Expressar a Liberdade* e para a produção do Projeto de Lei. A análise dessas duas iniciativas será feita com base em dois tipos de material: pesquisas acadêmicas e documentos publicados pela própria entidade. Vale adiantar que a bibliografia a respeito desta atuação específica do FNDC ainda é restrita por serem iniciativas muito recentes, mas também devido à escassez de debate sobre o tema da democratização da comunicação na academia. Os documentos analisados são disponibilizados pelo próprio FNDC: suas publicações institucionais – com destaque para a revista *MídiaComDemocracia* cujos números estão todos disponíveis na internet - e, ainda, teses e atas de plenárias nacionais, documentos históricos, matérias jornalísticas e entrevistas publicados no site da entidade.

4.1. Democratização da comunicação: do debate internacional ao movimento brasileiro

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi palco, nos anos 1960 e 1970, de um intenso debate sobre democratização da comunicação. O ponto nevrálgico era a contestação da visão, até então hegemônica, de que o livre fluxo de informação mundial seria suficiente para garantir o direito à informação. A partir de um programa de pesquisa que propiciou seminários e debates internacionais protagonizados por entidades governamentais e não governamentais, pesquisadores e intelectuais, foi se consolidando de forma majoritária na organização a concepção de que a concentração da comunicação ocorria em âmbito mundial e que seu sentido basicamente único (Norte-Sul), limitava o direito dos cidadãos à informação.

Teve peso no processo o poder de articulação que ainda possuíam os países não alinhados, que tomaram a frente do debate que culminou com a defesa da necessidade de se construir uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic). Contribuíram para a conformação deste cenário não só o avanço tecnológico e a ampliação de alcance dos meios de comunicação ocorridos nas duas décadas, mas também uma alteração no perfil dos países que faziam parte da Unesco, com a entrada de novos membros devido à independência de muitas nações americanas, africanas e asiáticas. A Nomic, então, com base no movimento de reivindicação que ocorria naquele momento, propôs que houvesse distribuição equitativa dos recursos de comunicação entre as nações, para que se conformasse um novo fluxo, menos desigual, e mudanças nos fundamentos legais e institucionais que, naquele momento, regiam as comunicações nos países membros.

Com o passar do tempo, a simples defesa do direito de todos à informação vai se complexificando no contexto da Unesco e entra em debate o direito à comunicação. O tema “Direito de Comunicar” foi tratado na Conferência Geral de Paris, em 1974, balizado por esta visão: “A comunicação deveria ser um processo de mão dupla, envolvendo o direito de informar assim como o direito de estar informado - um diálogo entre pessoas e um livre e equilibrado fluxo de informação entre as nações” (PEREIRA *apud* VIEIRA DE SOUZA, 1996, p.59). Dois anos depois, na Conferência Geral da Unesco, em Nairóbi, foi constituída a Comissão

Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, formada por 16 personalidades das áreas de cultura e comunicação reconhecidos internacionalmente e presidida por Sean MacBride, jurista, jornalista e ex-ministro de Relações Exteriores da Irlanda. Como fruto do trabalho da comissão foi aprovado pela Unesco, em 1980, na Conferência de Belgrado, o relatório “Um mundo e muitas vozes – Comunicação e informação na nossa época”. O documento indicou, já naquele momento, preocupações com relação aos impactos das tecnologias da informação no contexto socioeconômico e cultural e com as tendências de concentração da propriedade dos meios de comunicação. Conhecido como Relatório MacBride, em referência ao presidente da comissão que o produziu, o documento denunciou a discrepância no fluxo mundial de informação, em que os países desenvolvidos do Norte eram responsáveis pela maior parte das informações divulgadas no planeta, evidenciando um desequilíbrio informacional que deveria ser combatido. Diz seu prólogo:

É mais exato afirmar que a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação é um processo e não um conjunto de condições e de práticas. Os aspectos desse processo modificar-se-ão constantemente, ao passo que os objetivos continuarão a ser os mesmos: maior justiça, maior equidade, maior reciprocidade no intercâmbio de informação, menos dependência em relação às correntes de comunicação, menos difusão de mensagens em sentido descendente, maior ‘auto-suficiência’ e identidade cultural e maior número de vantagens para toda a humanidade. (UNESCO, 1983, p. xiii *apud* VIEIRA DE SOUZA, p. 62-63).

O relatório recomendou uma série de ações, entre elas a necessidade de promover a ideia de que a comunicação é um direito fundamental dos cidadãos e, assim, reiterou a necessidade de reconhecimento do direito humano à comunicação como princípio jurídico. O Relatório MacBride, além de reconhecer a grave assimetria no fluxo mundial de informação e afirmar a comunicação como direito que deveria ser disseminado, recomendou também a promoção de “uma comunicação democrática global que respeite as identidades culturais e os direitos individuais dos cidadãos; desenvolver políticas de comunicação, no âmbito dos Estados, relacionadas aos processos nacionais e regionais de desenvolvimento”. (MORAES, 2011, p. 51).

Em um contexto de avanço do neoliberalismo, o documento enfrentou resistência dos países desenvolvidos e dos conglomerados de mídia. Ainda no clima de guerra fria, os Estados Unidos e o Reino Unido se retiraram da Unesco em 1984 e

1985, respectivamente, levando com eles boa parte do orçamento da organização. O debate internacional institucionalizado sobre o desequilíbrio dos fluxos informativos no planeta arrefeceu e a questão acabou sendo transferida para o âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, mais tarde transformado em Organização Mundial do Comércio (OMC), o que demonstra a hegemonia da visão da comunicação e da informação com dimensões de mercado (LIMA, 2008).

O esfriamento do debate na Unesco, no entanto, não impediu que o Relatório MacBride se consolidasse como um marco das discussões sobre políticas de comunicação com influência na América Latina. As diretrizes do documento conformaram uma agenda para a democratização da comunicação em países latino-americanos que se reencontravam com a democracia no final dos anos 1980 e início dos 1990. De acordo com Ramos (2010), o item mais completo desta agenda era o das políticas de comunicação, que recolocavam como função do Estado “a responsabilidade de incidir sobre a mídia do mesmo modo que incidia sobre a educação, a saúde, a seguridade social, indo além das políticas de infraestrutura e transmissão e distribuição de sinais”. (RAMOS, 2010, p. 23). A ideia era de que a comunicação passasse a ser tratada como política pública social e que se construísse para o setor um novo ambiente normativo que não trouxesse resquícios das legislações que incidiam sobre os meios de comunicação durante as ditaduras.

O debate internacional que brevemente foi descrito teve influência no meio acadêmico brasileiro e em algumas entidades de outros setores que, já nos anos 1970 discutiam a necessidade de políticas nacionais de comunicação democráticas, em sintonia com o que era proposto pela Unesco (LIMA, 2006, p. 12). É o caso, por exemplo, da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec), criada em 1972, e da União Cristã Brasileira de Comunicação (UCBC), que realizou em 1975, em Campinas (SP), um congresso com o tema “Incomunicação Social”. O evento, do qual participou o cardeal Dom Paulo Evaristo Arns, tinha como perspectiva a necessidade de se dar espaço para que o povo expressasse publicamente seus pensamentos e opiniões. Em 1977 o tema do congresso da UCBC, sediado em São Leopoldo (RS), foi “Comunicação e participação da sociedade”. No ano seguinte, o encontro realizado em Bragança Paulista discutiria “Comunicação e consciência crítica”. (MATOS *apud* INTERVOZES, 2006, p. 95). O tema da

comunicação mereceria atenção ainda mais institucionalizada por parte da Igreja católica na década seguinte. Em 1986, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) lançou o documento “Por uma Nova Ordem Constitucional”, que serviria de guia para sua atuação no processo constituinte, e privilegiou a questão dos meios de comunicação, propondo mudanças no sistema de comunicação brasileiro com base na doutrina que reconhece o direito à informação como intrínseco à humanidade. (MOTTER, 1994, p. 138).

Ainda no campo universitário, pode-se citar o Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), criado em 1974, e que no final da década de 1970 abrigaria a linha de pesquisa “Políticas Nacionais de Comunicação”. Já no início dos anos 1980, os professores e pesquisadores vinculados ao programa dariam continuidade à produção acadêmica em torno desta temática, mas a atuação se ampliaria, passando a uma forma também engajada e não apenas reflexiva sobre a democratização da comunicação. O pesquisador Murilo Ramos, que fez parte deste grupo precursor e segue produzindo sobre o tema, recorda:

O marco desta época foi a criação, paralela ao Programa, do Centro de Estudos em Comunicação e Cultura, cujo principal trabalho foi a apresentação à equipe do então candidato Tancredo Neves – durante o processo de transição do regime militar ditatorial para o regime democrático civil -, de amplo documento, com diagnóstico e propostas de políticas democráticas de comunicação para o país. (RAMOS, 2007, p. 14).

No contexto do movimento estudantil deve se registrar a atuação da Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos)²⁵, que remonta aos anos 1970, quando estudantes do curso de comunicação social já se organizavam em um movimento de resistência à ditadura. A Enecos teve sua formalização em 1991, no seu XV Encontro e historicamente tem como uma de suas pautas de atuação a democratização da comunicação.

No período de transição para a democracia, a agenda da comunicação democrática foi bastante fecunda no seio da sociedade civil, na esteira dos debates gerais sobre a necessidade de democratização das instituições. Podemos pensar em

²⁵ A Enecos estabelece como seus objetivos aglutinar e representar os estudantes de Comunicação do país em torno das bandeiras da “Democratização da Comunicação”, da “Qualidade de Formação do Comunicador Social” e do “Combate às Opressões”. A Executiva também realiza encontros regionais e nacionais entre os estudantes.

duas grandes vertentes com atuação paralela: uma formada por veículos que, no seu fazer cotidiano, contribuíam para ampliar a pluralidade de vozes levadas à esfera pública, como as rádios livres, os jornais e os vídeos populares que, na prática, promoviam diversidade de informativa e de opinião. A outra vertente era integrada por organizações da sociedade civil que, independente da área de atuação, tinham como uma de suas bandeiras a democratização da comunicação.

4.2. A pauta da comunicação no período da redemocratização

Os anos 1980 trouxeram a possibilidade de maior aproveitamento, pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, das novas tecnologias em vídeo devido ao barateamento de equipamentos portáteis e o surgimento da câmera VHS. Esse fator parece ter fortalecido substantivamente a primeira vertente de atores que identificamos no final da seção anterior. No livro *As vozes do silêncio – O movimento pela democratização da comunicação no Brasil* (1996), fruto da dissertação de mestrado em sociologia política orientada por Ilse Scherer-Warren, Marcio Vieira de Souza resgata a gestação, por exemplo, da Associação Brasileira de Vídeo no Movimento Popular (AVVP), que pode ser incorporada neste grupo de atores que produziam comunicação, contribuindo com visões alternativas às das grandes empresas de comunicação. Uma equipe denominada Videoclat se organizou para documentar o I Congresso da Classe Trabalhadora (Conclat), em 1983. Ela reunia pessoas de cinco centros de organização popular e, após a realização deste trabalho, o grupo continuou se encontrando e mudou seu nome para Grupo do Vídeo Popular. Seria o embrião da AVVP, criada no final de 1984 e que em 1985 chegou a agregar mais de 20 grupos e entidades interessados no que se chamou de vídeo-processo, que significa “a utilização do vídeo como instrumento pedagógico e a preocupação com o processo de produção como um momento de utilização para formação, valorizando desta maneira o processo como um elemento tão importante quanto o acabamento ou produto final” (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 89).

Esta é apenas uma das provavelmente incontáveis iniciativas de criação de veículos ou articulações de profissionais de comunicação que, entre os anos 1970 e os 1980, buscavam expressar os anseios de trabalhadores, estudantes e pessoas que defendiam o restabelecimento da democracia. Muitas das imagens das grandes

assembleias de operários do ABC paulista e que eternizaram nos livros de história (e na memória de muitos) a rearticulação dos sindicatos, sua resistência à repressão a luta pela redemocratização, foram feitas pelos próprios metalúrgicos, já cientes da importância do uso das tecnologias de comunicação para divulgar suas causas (INTERVOZES, 2006, p. 50).

De alguma forma, também é possível incluir nesta vertente de atuação a imprensa alternativa, que, mesmo com o aumento do rigor da censura a partir do Ato Institucional Nº 5, em 1968, insistiu em levar para o debate público as denúncias sobre a repressão da ditadura à livre expressão e aos direitos civis e até mesmo os crimes perpetrados pelo Estado autoritário, como sequestros, torturas e assassinatos. No livro *Jornalistas e revolucionários* (1991), Bernardo Kucinsky, traça um retrato da resistência dos jornalistas à ditadura e analisa os principais jornais que se colocaram, por meio de diversas estratégias, contra o regime militar e em defesa da liberdade e da democracia. O autor enquadra os jornais alternativos em dois grandes grupos: os predominantemente políticos, mais dogmáticos e com raízes nos ideais de valorização do nacional e do popular; e os que não adotavam esse discurso ideológico em suas páginas, mas buscavam se contrapor através de uma crítica à moral e aos costumes (KUCINSKY, 1991, p. XIV-XVI). Alguns dos principais jornais do período eram *O Pasquim* – que atingiu a tiragem de 100 mil exemplares –, *Versus*, *Coojornal*, *Opinião* e *Movimento*. Com o endurecimento da ofensiva contra a esquerda, especialmente contra o Partido Comunista Brasileiro (PCB), um acontecimento que vai marcar profundamente o jornalismo é o assassinato, em 1975, do jornalista Wladimir Herzog²⁶ nas dependências do II Exército, o Doi-Codi, em São Paulo. Herzog era diretor de telejornalismo da TV Cultura e a versão do Exército era a de que ele havia cometido suicídio na cela onde estava preso. O episódio teve influência em como o jornalismo se comportaria dali para frente: com mais desenvoltura na defesa da democracia, da anistia e da liberdade de expressão, já que

²⁶ O então cardeal da cidade de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, que como vimos, participou ativamente da União Cristã Brasileira de Comunicação, protestou contra a versão dos militares sobre a morte de Herzog. Uma semana após o assassinato do jornalista, Arns lidera um ato público ecumênico na Catedral da Sé, na capital paulista, que reúne milhares de pessoas e é considerado crucial no processo de derrubada da ditadura (MATOS, 2006, p. 96). Devido à solicitação da Comissão Nacional da Verdade, em 2012 o registro de óbito de Vladimir Herzog foi corrigido. No lugar do inverídico suicídio passa a constar que a morte decorreu de lesões e maus-tratos sofridos no Doi-Codi.

a censura passava a ser exercida de forma um pouco menos dura com a revogação do AI-5, em 1978.

Simultaneamente a essas iniciativas práticas de comunicação não corporativa ou de matiz contra-hegemônico, são esboçadas tentativas de articulação de um movimento pela democratização da comunicação de âmbito nacional que se institucionalizará, como será apresentado mais adiante, na Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, fundada em 1984. “Esse movimento é paralelo e não está articulado aos projetos e trabalhos desenvolvidos com as novas tecnologias em comunicação. São dois lados de uma mesma moeda que inicialmente são gerados de forma espontânea e independente”. (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 90).

O embrião desse movimento institucionalizado será gestado no ambiente universitário, mobilizado, inicialmente, por sindicatos de jornalistas e pela Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj), além de faculdades de comunicação, entre outras entidades. Alunos e professores do curso de Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cuja primeira turma iniciou em 1979, em Florianópolis, formularam a primeira proposta de encaminhamento do que chamaram de luta pró-democratização da comunicação. O documento seria levado a público pela primeira vez durante o IV Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação realizado em 1980, em Curitiba (PR).

Em 1983, a UFSC sediou dois eventos simultâneos que tiveram como tema principal as implicações das políticas nacionais de comunicação da democratização do setor: o IV Encontro Latino-americano de Faculdades de Comunicação Social e VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Comunicação (Abepec). Os encontros reuniram não só estudantes e professores, mas também entidades do campo da comunicação, como a Fenaj, que foi representada pelo seu presidente da ocasião, Audálio Dantas. No final do congresso foi programada uma reunião que gerou um relatório final sinalizando a necessidade de se articular uma frente nacional de defesa da democratização da comunicação.

A falta de recursos impediu a realização de uma reunião com representação de entidades de diversas partes do país ainda naquele ano, mas em 4 de julho de 1984, o encontro foi possível e criou-se a Frente Nacional de Luta por Políticas

Democráticas de Comunicação. Sua formalização se deu com a divulgação de um manifesto assinado por entidades como Fenaj, Abepec, Departamento de Jornalismo da UFSC, Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CEC), de Brasília, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj). O lançamento oficial da Frente ocorreu em 24 de setembro do mesmo ano, com adesão de 24 entidades e 18 parlamentares. No início de 1985, a Frente chegaria a reunir 45 entidades e 27 parlamentares. (MOTTER, 1994, p. 140; VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 31).

O papel do meio acadêmico na promoção do debate sobre democratização da comunicação também fica expresso nos encontros da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) no final da década de 1970, quando a entidade foi criada, e na década seguinte. Isso ocorre especialmente no VII Ciclo de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, realizado também em 1984, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e que teve como tema central “Estado, Sociedade Civil e Meios de Comunicação”. No documento que impulsionou o encontro, pesquisadores justificaram a pertinência do tema por julgarem negativa a forma naturalizada com que consideravam ser encaradas tanto a presença ostensiva do Estado nos meios de comunicação, como a ausência das instituições da sociedade civil no setor.

Os que imaginam mudanças radicais possíveis na estrutura da sociedade brasileira relegam essas questões a segundo plano, julgando-as “menores” diante dos problemas políticos e econômicos. Mas, ao contrário, estas são algumas das questões mais importantes para a viabilização de um projeto democrático entre nós. Enquanto não forem compreendidas, não poderão ser superadas. E enquanto não forem superadas, dificilmente um projeto político democrático terá condições de êxito, inclusive porque – graças a todas as suas idiossincrasias – o Brasil tornou-se uma sociedade muito dependente do que seu povo consome, em termos de informação, dos meios de comunicação. (SILVA *et al.* 1985, p. 17).

Participou deste encontro o jornalista e pesquisador Daniel Herz, que também era uma das lideranças do movimento pela democratização da comunicação e seria, mais tarde, fundador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

Voltando à Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, é preciso sublinhar que seu fôlego foi curto e a iniciativa logo sofreu uma desarticulação em meados de 1985. Este refluxo é na mobilização atribuído pró-democratização da comunicação é atribuído a vários motivos, dentre eles a própria

desmobilização da campanha “Diretas Já”, da qual o movimento pela democratização da comunicação participava ativamente (VIEIRA DE SOUZA, 1996). Com a derrota da emenda Dante de Oliveira – que propunha eleições diretas para presidente – foi realizada uma conciliação via Colégio Eleitoral e instalada a chamada Nova República, por meio de eleições indiretas.

As entidades membro da Frente só retomariam sua mobilização em 1987, no processo constituinte, sob liderança da Federação Nacional de Jornalistas, que as convocou para apresentar uma Emenda Popular²⁷ à Constituinte (FENAJ, 1991). Naquele ano, a Frente Nacional, tendo a Fenaj, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) e a Associação dos Funcionários da Embratel à frente, realizaram 18 reuniões em diversos municípios do país para debater e mobilizar a sociedade civil em torno da proposta de Emenda Popular a ser apresentada à Constituinte e que tinha como base o documento final do Encontro Nacional de Jornalistas realizado no ano anterior e todo o acúmulo teórico e político da Frente.

Também em 1987, surgiu, em São Paulo, o Movimento Nacional de Democratização da Comunicação (MNDC), que não estava articulado com a Frente Nacional, mas apoiaria a proposta de Emenda Popular à Constituinte apresentada pela Fenaj. Participavam do MNDC entidades do estado de São Paulo, como Sindicato dos Radialistas, Sindicato dos Jornalistas, professores da Escola de Comunicação e Artes da Universidade Estadual de São Paulo, além de rádios livres e outras organizações.

Entre as proposições da Emenda Popular nº 91 estavam: a criação de um sistema público de comunicação social operado por entidades sem fins lucrativos; e de um Conselho Nacional de Comunicação Social com participação da sociedade civil, partidos e governo e poder de deliberação sobre as concessões de radiodifusão, mas que submetesse suas decisões ao Congresso Nacional (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 33). A mobilização, no entanto, não seria suficiente para fortalecer a

²⁷ As entidades responsáveis pela apresentação da Emenda foram Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) e Central Única dos Trabalhadores (CUT). O documento foi assinado também por 26 sindicatos de jornalistas, Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fittel, Sindicatos dos Telefônicos de dez estados, Associação dos Empregados da Embratel, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Federação Nacional dos Médicos (MOTTER, 1994, p. 320).

proposta e divulga-la de modo que fosse possível confronta-la de maneira equilibrada com a opinião dos proprietários dos grandes veículos de comunicação. A Emenda Popular até conseguiu o número de assinaturas suficiente para ser apreciada nas subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, mas o resultado final do processo constituinte não foi positivo, expondo uma correlação de forças desfavorável ao movimento.

Com o objetivo de matar no nascedouro estas propostas que contrariavam seus interesses na Constituinte, os proprietários dos veículos da grande imprensa “divulgaram amplamente uma versão absolutamente distorcida, dando mais uma demonstração de que a liberdade de imprensa existe no país é a liberdade dos donos dos jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão (MOTTER, 1993, p. 9). O conselho nacional foi interpretado como um órgão de censura e a criação de um sistema público [de comunicação] foi divulgada erroneamente como uma proposta de “estatização de todos os meios de comunicação” (MOTTER, 1993, p.9) (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 33).

Ainda a respeito do insucesso da Emenda Popular apresentada pela Fenaj à Constituinte, Daniel Herz (1996) ressalta o tímido poder de pressão dos setores da sociedade civil favoráveis à causa da democratização da comunicação.

Basta dizer que, enquanto a Emenda Popular da Fenaj obteve 32.279 assinaturas, outra proposta, a favor da censura – patrocinada pela Associação Nacional dos Censores Federais, Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal e Associação dos Delegados de Polícia Federal – reuniu 67.136 assinaturas. Isto é, mais que o dobro da emenda da Fenaj. (HERZ *apud* VIEIRA DE SOUZA, 1996, p.34).

A discussão do que viria a ser o capítulo da “Da Comunicação Social” na Assembleia Nacional Constituinte é considerada por boa parte dos militantes e também dos pesquisadores sobre o tema pouco favorável ao que defendia o movimento pela democratização da comunicação. É difícil sumarizar o processo, que sofreu muitas “idas e vindas”, com alterações substanciais desde o primeiro anteprojeto apresentado pela deputada e relatora da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, Cristina Tavares (PMDB-PE), que havia incorporado o conteúdo da proposta de Emenda Popular. Este primeiro texto captava a perspectiva democratizante, propondo, entre outras questões, a criação do Conselho e o direito de antena²⁸. Mas o debate foi obstruído pelo *lobby* do empresariado do

²⁸ No capítulo anterior apontamos que garantir o direito de antena é uma das formas de regular o setor de comunicação com vistas à pluralidade informativa. No primeiro anteprojeto, esta questão assim foi

setor, que contava inclusive com parlamentares e, mesmo na etapa final, um segundo substitutivo do projeto, ainda que significativamente alterado, não foi aprovado na Comissão Temática VIII, onde se encaixava a questão (LIMA, 1987; MOTTER, 1994; SUIAMA, 2009; VOGEL, 2013).

Esta Comissão foi a única de toda a Assembleia Nacional Constituinte que não encaminhou nenhum documento para a Comissão de Sistematização, que daria corpo à nova constituição. O relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-RJ), elaborou, então, os capítulos que tinham ficado a cargo da Comissão Temática VIII. O estudo realizado pelo cientista político e consultor legislativo Luiz Henrique Vogel (2013) demonstra que o patronato das empresas de comunicação, como Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER), em conjunto com os parlamentares radiodifusores mantiveram a hegemonia em todo o processo, permitindo avanços tímidos no texto constitucional.

A despeito dos intensos debates em torno da regulamentação da comunicação social e a luta de alguns parlamentares em prol do fortalecimento de um sistema público de comunicação capaz de criar as condições para a efetiva pluralização da esfera pública no país, a redação final do art. 220 da Constituição Federal (um dos mais importantes do capítulo da Comunicação Social) contemplou muito mais o posicionamento dos empresários (liberdade de pensamento sem restrição ou censura) do que o dos grupos críticos da concentração da propriedade da mídia no país (VOGEL, 2013, p. 11).

Em artigo de julho de 1987, o cientista político Venício Lima, que acompanhou os trabalhos na ANC como assessor técnico da então deputada Cristina Tavares, afirmou que aos interessados na democratização da comunicação no país não havia razão para ver com otimismo o que acontecera nas comissões e subcomissões temáticas que trataram da comunicação social (LIMA, 2008). Com base em uma criteriosa análise do processo, Motter (1994) faz o seguinte balanço das disputas ocorridas na Constituinte sobre a comunicação:

- 1 - A nova Constituição trouxe inegável avanço ao assegurar uma irrestrita liberdade de expressão proibindo expressamente a lei de estabelecer qualquer “embaraço a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (art. 220, § 1º).
- 2 - Os empresários da radiodifusão foram os grandes vitoriosos, preservando o seu status quo e ao mesmo tempo ampliando significativamente as salvaguardas para a

colocada: “Garante aos partidos políticos, às organizações sindicais, profissionais e populares o direito de utilização gratuita do rádio e da televisão (direito de antena)” (LIMA, 2008).

exploração privada e comercial desse serviço. Ainda que mantido como princípio, o caráter "público" da radiodifusão cedeu terreno para os interesses privatistas, ganhando força o modelo de mercado.

3 - Embora de forma genérica, o Capítulo da Comunicação fixou alguns princípios que podem respaldar iniciativas democratizantes através da legislação complementar. Esse potencial está contido sobretudo em três pontos: a) a criação do Conselho de Comunicação Social; b) a proibição de monopólio e; c) a complementaridade entre os sistemas privado, estatal e público. (MOTTER, 1994, p.299).

Depois dos resultados limitados da Constituinte o movimento pela democratização da comunicação perdeu sua característica nacional e se regionalizou. Em março de 1990 surge o primeiro Comitê de Democratização dos Meios de Comunicação, de caráter regional, no Rio de Janeiro. A iniciativa contou com o apoio de 67 sindicatos e de entidades da sociedade civil. No mesmo ano surgiria o Comitê pela Democratização da Comunicação em São Paulo, por iniciativa do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo. A edição feita pela Rede Globo do debate presidencial de 1989 entre os então candidatos Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo foi um elemento de peso nessa rearticulação do movimento, pois causara indignação nos setores mais críticos e que já problematizavam o poder de influência dos meios de comunicação na política (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 37).

Luis Felipe Miguel (2001) aponta que o apoio da mídia à candidatura de Collor se deu por várias frentes, desde noticiários e até mesmo programas de entretenimento enviesados que alçavam o então governador de Alagoas à alternativa do campo conservador. Mesmo não sendo partidário da ideia simplista de que a eleição de Collor tenha se dado prioritariamente pelo apoio que a chamada grande imprensa demonstrou ao candidato, o autor aponta que esta posição ficou marcante na edição do debate exibida pela TV Globo antes do segundo turno.

Quem assistiu ao debate viu um confronto equilibrado, motivo, aliás, de frustração para a equipe de Lula, que esperava que seu candidato repetisse o desempenho excepcional que tivera no confronto anterior. Mas quem viu a edição no Jornal Nacional teve diante de si um Collor seguro, triunfante, enfrentando um Lula balbuciante e desorientado; além disso, a edição concedeu ao candidato do PT apenas 2 minutos e 22 segundos, contra 3 minutos e 34 segundos de seu adversário. Ou seja, a Rede Globo apresentou a seus espectadores uma junção dos melhores momentos de um candidato com os piores do outro (MIGUEL, 2001, p. 54).

Fernando Lattman-Weltman também afirma que a edição foi tendenciosa, favorecendo Collor, e recorda ter havido um protesto de profissionais da própria

Rede Globo pela decisão da empresa de não divulgar a pesquisa Ibope que apontava Lula dois pontos a frente de Collor. (Weltman *et al.*, 1994, p. 121). Esse episódio, portanto, teria ajudado a reorganizar o movimento após o resultado da Constituinte que, segundo o próprio Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação não tinha sido tão promissor quanto as expectativas do movimento à época.

Diversos comitês regionais foram criados entre 1990 e 1991, geralmente sob a liderança local de sindicatos de jornalistas e radialistas, e eram coordenados principalmente por duas entidades de âmbito nacional e que já mantinham liderança neste movimento de lutas por políticas democráticas de comunicação: Fenaj e Fitert. Os comitês regionais contavam com a participação não apenas de profissionais da comunicação, como também de estudantes e acadêmicos (RAMOS, 1998, P. 5-6).

Uma espécie de base comum para a atuação desse movimento que se reorganizava foi a tese apresentada por Daniel Herz, Elisabeth Costa e Sérgio Murillo de Andrade no 24º Congresso dos Jornalistas, realizado pela Fenaj em 1990. O documento, intitulado “Proposta dos jornalistas à sociedade civil”, convocou a organização de um movimento nacional para “atuar dentro e fora do Parlamento, pela democracia na comunicação e a regulamentação do Capítulo V; a pluralidade no sistema de concessão de rádios e TVs, a restrição de práticas monopolistas e de formação de oligopólios”. (FNDC, 2011, p. 13).

4.3. Nasce o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

O Fórum surge, então, em 1991, como um movimento informal, fruto da iniciativa das entidades que formavam a então Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), que “decidiram que era preciso manter um esforço permanente de mobilização e ação na busca de políticas que democratizassem de fato a área” (FNDC, S/A)²⁹. Uma reunião realizada em junho de 1991, em Brasília, contou com representantes dos comitês do Distrito Federal e de seis estados - Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo - e deliberou que tais comitês se tornariam, então, integrantes do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação. Três pontos prioritários de atuação

²⁹ O trecho está disponível na seção “Quem somos” do site do FNDC. <http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>. Consultado em 1º de março de 2017.

foram debatidos: a cabodifusão (tema que vinha sendo discutido sem participação da sociedade desde o final do governo Sarney), o Conselho Nacional de Comunicação (criado pela Constituição de 1988, mas não regulamentado até aquele momento e, por isso, ainda estava inativo) e a Lei de Imprensa (que seguia sendo a instituída em 1967, durante a ditadura militar). De acordo com Vieira de Souza, a despeito desta não ter sido uma estratégia expressa formalmente pelos integrantes do Fórum, é a partir dessas lutas concretas que o movimento amplia sua base, diversificando e aumentando o número de organizações a ele ligadas (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 39).

Mesmo com caráter ainda informal, o FNDC realizava plenárias periodicamente. Na ocorrida em 1992, em São Paulo, criou-se a primeira coordenação executiva, com os comitês do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina à frente, em conjunto com três organizações: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Federação Interestadual dos trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (Fitert), Associação Nacional de Entidades de Artistas e técnicos de Diversões (Aneart). Ainda segundo Vieira de Souza, naquele período o Fórum conseguiu:

(...) ampliar sua articulação e nos dois anos seguintes começa a ser identificado como um ator presente nas lutas e negociações sobre a política de comunicação no país. A atuação efetiva do Fórum resultou em conquistas importantes como por exemplo, impedir a regulamentação da Cabodifusão pelo Poder Executivo mediante decreto. O Fórum participou da elaboração de um projeto de lei para regulamentação do serviço de Cabodifusão, apresentado pelo deputado Tilden Santiago (PT-MG) em setembro de 1991, cuja maior conquista consiste na regulamentação do Conselho de Comunicação Social. (VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 41).

Uma maior diversificação de membros viria na IV plenária³⁰, realizada em 1993, no Rio de Janeiro, quando houve uma nova eleição para a coordenação da entidade, mesmo que o Fórum não existisse ainda de maneira formal. Este encontro teve como principal ponto de pauta a chamada Lei da Informação Democrática (LID)

³⁰ Ainda de acordo com Vieira de Souza (1996), que examinou as atas das plenárias do FNDC até 1995, esse encontro elegeu para a coordenação entidades como a Associação Brasileira de Vídeo Popular (ABVP), a Associação de Rádios Livres do Estado de São Paulo (ARLESP) e o Movimento Nacional de Rádios. “Nota-se também a presença de outras entidades não ligadas as categorias profissionais da área de comunicação integrando a coordenação como a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), demonstrando uma preocupação em ampliar para outros setores da sociedade civil o debate sobre a democratização da comunicação no Brasil”. (VIEIRA DE SOUZA, 1996, 41-42).

e a decisão da plenária foi lutar pela aprovação do projeto. A proposta tinha sido formulada pelo FNDC para substituir e ampliar o escopo da Lei de Imprensa e, após debate com parlamentares, foi apresentada no Congresso Nacional, em abril de 1992, pelo então deputado Zaire Rezende (PMDB-MG). Também conhecido como Projeto Zaire Rezende, o texto incluía dispositivos de combate à concentração e monopólio dos meios, com uma perspectiva de garantir aos cidadãos o direito de comunicar (ROCHA, 1994 *apud* VIEIRA DE SOUZA, 1996, p. 169). Diferentemente da estratégia adotada pelo FNDC no Projeto de Lei da Mídia Democrática que, como detalharemos a seguir, pretende seguir o trâmite de projeto de iniciativa popular³¹, a proposta da LID foi encampado por Rezende, que subscreveu o projeto e conseguiu o apoio de outros deputados à época: Eden Pedroso (PDT-RS), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), José Genuíno (PT-SP), Luis Piauhyllino (PSB-PE), Paulo Heslander (PTB-MG), Roberto Freire (PPS-PE), Sigmoringa Seixas (PSDB-DF), Tilden Santiago (PT-MG).

A V plenária do Fórum, realizada em 1994, em Salvador (BA), aprovou o documento “Bases de um Programa para a Democratização da Comunicação”, que se tornou referência para a atuação de seus militantes e abrangia quatro eixos estratégicos: controle público; reestruturação dos mercados e sistemas; capacitação da sociedade e dos cidadãos; e política de desenvolvimento da cultura. Os anos de 1993 e 1994 foram de atuação intensiva do Fórum, que participou dos debates e da elaboração conjunta com governo e representação do empresariado da comunicação da Lei 8.977/95, que dispunha sobre o serviço de TV a Cabo no Brasil. A chamada Lei do Cabo foi aprovada em janeiro de 1995 e é considerada pelo movimento uma vitória importante, pois estabelecia o serviço como uma rede pública de operação privada com participação da sociedade, tendo como objetivo “promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do País” (1995, Art. 3º)³².

³¹ Para passar a tramitar no Congresso Nacional, um projeto de lei de iniciativa popular precisa arregimentar assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado do país, contemplando eleitores de pelo menos cinco estados. Para consultar a Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, e que regulamenta a questão, acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm.

³² A lei acabou sendo revogada e substituída pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Na VI plenária, realizada de 28 a 30 de julho de 1995, em Belo Horizonte, os 49 delegados, representando 17 entidades nacionais e 13 comitês regionais, deliberaram sobre a necessidade de institucionalizar o Fórum, transformando-o em entidade com personalidade jurídica. A fundação formal do Fórum se deu, então, em agosto do mesmo ano, em Brasília, em reunião feita sob a presidência de Daniel Herz, representante da Federação Nacional dos Jornalistas e que se tornaria naquele momento o primeiro coordenador geral do FNDC. Herz, que era militante do FNDC e também professor de jornalismo e pesquisador do tema, afirmou, em entrevista concedida em 2006, que a institucionalização do Fórum

nunca descaracterizou o seu perfil de movimento - não só pela integração dos mais diversos setores em sua composição, mas porque sempre esteve pronto para angular com outros movimentos que atendem pela democratização da comunicação (FNDC, 2011, p. 15).

Após uma desarticulação no final dos anos 1990, em 2001 o FNDC se reanima e consegue pressionar pela instalação, em 2002, do Conselho de Comunicação Social, regulamentado em 1991, mas que não tinha entrado em atividade até então. Mesmo tendo função auxiliar do Congresso Nacional e caráter não deliberativo, sendo a ele designada apenas a produção de estudos, pareceres e recomendações sobre diversas questões inerentes ao setor de comunicação social, Lima (2013) afirma que os mesmos interesses empresariais que prevaleceram na Constituinte postergaram sua instalação. O Conselho funcionaria por apenas quatro anos após sua instalação, permanecendo inativo de dezembro de 2006 a julho de 2012, “quando foi finalmente reinstalado de forma polêmica e com uma composição distorcida que favorece inequivocamente à representação empresarial” (LIMA, 2013, p. 29).

Na história do Fórum, o ano de 2002 também marca a produção e entrega de um programa de governo para a área de comunicação aos então candidatos à Presidência da República. A proposta foi aprovada internamente no âmbito do Partido dos Trabalhadores, mas não foi publicada em seu programa e nem divulgada publicamente (HERZ, 2006). Nas edições comemorativas da revista *MidiaComDemocracia*³³ referentes aos aniversários de 20 e de 25 anos do Fórum, é

³³ É a principal publicação institucional da entidade, que conta até o final de 2016 com 16 edições desde o primeiro número, publicado em 2006.

possível localizar uma espécie de vazio de atuação desde esse período, do início do governo do PT, até a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009. Algumas frentes de luta são apenas sinalizadas como importantes, como o combate ao projeto que previa a ampliação da participação de capital estrangeiro em empresas de TV a cabo de 49% para 100%. À época, o parecer do Conselho de Comunicação Social feito com base em pesquisa de mercado encomendada pelo FNDC conseguiu barrar o projeto (PLS 175/01), configurando uma vitória para a entidade.

Outra questão que aparece timidamente nas retrospectivas publicadas nas revistas é o insucesso da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, que estabelece que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem atender, entre outros, ao princípio da regionalização da produção cultural, artística e jornalística. O Projeto de Lei 59 de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), originalmente proposto em 1991, e que regulamentaria essa questão, não chegou nem a ser apreciado no Senado, apesar de ter conseguido parecer favorável na Câmara Federal. Outros temas pontuais chegam a ser citados na edição da revista de 2011, mas a edição mais recente e que lembra os 25 anos de história da entidade dá uma espécie de salto na retrospectiva da história da entidade, sinalizando um vazio que vai desde o início dos anos 2000 até o período de preparação para a Confecom, entre 2007 e 2009, aparentando ter sido aquele um período de refluxo na atuação da entidade.

Nesse intervalo, no entanto, o FNDC participou do I Fórum de TVs Públicas, realizado pelo Ministério da Cultura em duas etapas: a primeira em 2006 e a segunda, em 2007, e que deu origem à Carta de Brasília. O documento, assinado pelas pessoas e entidades que participaram do evento estabeleceu, entre muitas outras coisas, que a TV Pública na era digital deveria ser independente e autônoma em relação a governos e ao mercado e ter diretrizes de gestão, programação e a fiscalização de sua programação feitas por órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o governo não fosse maioria. O evento seria um importante passo para a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), instituída pela lei 11.652 de 7 de abril de 2008. Ainda que haja críticas ao processo de

implantação da EBC³⁴ e também ao seu funcionamento e gestão, como foi apontado no capítulo anterior, a criação de uma empresa pública de comunicação tinha o potencial de diversificar o cenário da comunicação no Brasil, abrindo possibilidade para que programação de cunho não comercial fosse veiculada em escala nacional, uma das bandeiras históricas do FNDC.

4.4. I Conferência Nacional de Comunicação: demanda por um novo marco regulatório e debate sobre a participação social

A I Conferência Nacional de Comunicação é tida como uma conquista bastante significativa da acumulação de forças do movimento (FNDC, 2011; 2016). E, de fato, a realização de uma conferência com o objetivo de debater políticas públicas de comunicação e produzir um novo marco regulatório para a radiodifusão era uma histórica reivindicação do movimento de defesa da democratização da comunicação. A I Confecom ocorreu em Brasília, de 14 a 17 de dezembro de 2009 e teve como eixos de discussão os temas “Produção de Conteúdo”, “Meios de Distribuição” e “Cidadania: Direitos e Deveres”. As vagas de delegados foram assim divididas: 40% para a sociedade civil empresarial, 40% para a sociedade civil não-empresarial e 20% para representantes das três esferas de governo³⁵. Apesar da grande proporção de vagas reservadas à mídia empresarial, diversas associações

³⁴ Vale registrar que o avanço da comunicação do campo público no cenário brasileiro – setor que, como vimos no capítulo anterior, é dominado por empreendimentos de cunho exclusivamente comercial -, já sofreu sucessivos ataques a partir do impedimento da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Ignorando a previsão legal do mandato de Ricardo Melo na presidência da EBC, Michel Temer exonerou o jornalista do cargo e acabou com o mandato fixo para a presidência da empresa, que procurava garantir autonomia de gestão com relação ao governo federal. Mais recentemente, em fevereiro de 2017, o Senado Federal aprovou uma Medida Provisória que extingue o Conselho Curador da EBC, principal espaço de participação da sociedade civil na empresa.

³⁵ O regimento interno da conferência foi objeto de controvérsia entre seus organizadores. No que diz respeito à proporção de delegados, a polêmica residiu no fato de que diversas organizações da sociedade civil discordaram da proposta de dividir a representação em 40% de delegados vindos da sociedade civil empresarial, 40% da sociedade civil não empresarial e 20% de membros do governo. O setor que criticou esta proporção avaliava que 20% dos delegados deveriam ser de representantes do governo e os 80% restantes deveriam ser da sociedade em geral, sem distinção. Entretanto, prevaleceu a proposta do governo federal de dividir a sociedade civil em duas fatias distintas. Este fato acabou sendo observado depois pela pesquisa *Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas*. O estudo apontou que das 74 conferências realizadas nos oito anos de governo Lula, apenas oito mencionaram vagas específicas para o empresariado, sendo a de Comunicação a que reservou a maior proporção para este segmento: a 2ª e 3ª Conferências de Meio Ambiente reservaram 30%; a 1ª e a 4ª Conferência de Cidades reservaram 10% cada e a 1ª Conferência de Saúde Ambiental reservou 9% das vagas de delegados para empresários.

representantes do setor anunciaram, ainda na fase preparatória do evento, que não participariam³⁶. Inicialmente, a alegação dessas organizações, publicada em notas oficiais e editoriais, era de que a conferência iria ferir preceitos constitucionais como a livre iniciativa, a liberdade de expressão, o direito à informação e a legalidade. Aos poucos esse posicionamento se transformou em uma permanente insinuação de que o simples fato de se realizar uma conferência com esse tema seria uma ameaça à liberdade de expressão. “Seu foco, dizia a grande mídia nas raríssimas ocasiões em que o tema foi pautado, era o ameaçador controle social da mídia, isto é, o retorno aos tempos do autoritarismo através da censura oficial praticada pelo Estado” (LIMA, 2012, p. 228)³⁷.

Apesar de toda a polêmica e reação dos empresários, a I Confecom gerou mais de 600 propostas sob a tônica geral de que era necessário instituir um novo marco regulatório para as comunicações no país. Dentre as teses, Moraes (2011) e Lima (2012), destacam como mais importantes a de afirmação da comunicação como direito humano e o pleito para que esse direito seja incluído na Constituição Federal. Outras propostas que estes autores observam como de maior relevância são a da criação de um Conselho Nacional de Comunicação com caráter de formulação e monitoramento de políticas públicas; a definição de regras mais democráticas e transparentes para concessões e renovações de outorgas, visando à ampliação da pluralidade e diversidade de conteúdo e a proibição de outorgas para políticos em exercício de mandato eletivo; e a regulamentação dos sistemas público, privado e estatal de comunicação. Segundo os dois pesquisadores, também se sobressaem as seguintes propostas: “combate à concentração no setor, com a determinação de limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada e a garantia de espaço para produção regional e independente” (LIMA, 2012, 233; MORAES, 2011, p. 108).

³⁶ Foram elas: Associação Brasileira de Radiodifusores (Abert), capitaneada pela Rede Globo, Associação Brasileira de Internet, (Abranet), que representa os provedores de internet, Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner), Associação dos Jornais e Revistas do Interior (Adjori) e Associação Nacional de Jornais (ANJ).

³⁷ Em trabalho anterior (2014), analisei o posicionamento de algumas entidades representantes de empresas de comunicação e editoriais dos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* e, ainda, do *Jornal Nacional*, da TV Globo. Em suma, os proprietários destes veículos parecem ignorar a participação social na definição de políticas públicas como um avanço da democracia no Brasil e expressam seu repúdio indicando que o simples fato de o governo federal realizar uma conferência sobre o tema da comunicação seria sinônimo de censura, atentado à livre iniciativa e até mesmo “bolivarianismo”.

A I Confecom e todos os seus encontros prévios são tidos por diversos pesquisadores do tema como um marco e, ao mesmo tempo, uma consolidação do debate sobre a democratização da comunicação no Brasil. (DANTAS, 2014; DEMARCHI, 2016; LIMA, 2011, 2012; MORAES, 2011). Mas sua contribuição principal, ao contrário do que em geral se espera de conferências temáticas – como as de Saúde e Educação, que já são realizadas há mais tempo e têm desdobramentos concretos em políticas públicas – se restringiu ao debate.

Venício Lima (2011), por exemplo, vê os encontros preparatórios para a I Confecom e o encontro em si como espaços de fortalecimento do debate público sobre a regulação do setor. A partir destas iniciativas a temática estaria penetrando cada vez mais no tecido social, a despeito do histórico e sistemático bloqueio que a mídia corporativa faz do debate.

A principal consequência da convocação da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) talvez seja o sem número de debates – estruturalmente ligados à sua realização ou paralelos a ela – que pipocam por todo o país. (...) Considerando que um dos formidáveis poderes da grande mídia ainda é exatamente sua capacidade de construir a agenda pública – e que a realização da Confecom é um tema totalmente ausente dela –, a própria capilaridade geográfica e social do debate é, em si mesma, um fato a ser estudado e compreendido.³⁸ (Lima 2011, p. 19).

Um mês antes da realização da Confecom, Moraes (2009) já avaliava que a conferência seria um marco por dar mais visibilidade ao tema da comunicação na sociedade civil organizada. Entretanto, o pesquisador já vislumbrava que seria inviável cogitar que as discussões se transformariam em mudanças efetivas de normas e marcos regulatórios, alterando a realidade do sistema de comunicação brasileiro. “Tenho a impressão de que esses progressos serão extremamente tímidos, para não dizer inexistentes em algumas áreas, como é o caso da radiodifusão”, afirmou em entrevista à época³⁹.

No FNDC, a Confecom também é vista como o momento crucial do debate sobre democratização da comunicação nas últimas décadas. A coordenadora geral do

³⁸ LIMA, Venício. *O mercado de mídia e a comunicação* – Publicado em 28/10/2009 na edição 561 do Observatório da Imprensa. Disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o_mercado_de_midia_e_a_comunicacao

³⁹ Entrevista concedida a Sheila Jacob para o Boletim do Núcleo Piratininga de Comunicação. Publicada em novembro de 2009. Disponível em http://www.piratininga.org.br/novapagina/leitura.asp?id_noticia=5453&topico=Por+NPC

Fórum até 2016, Rosane Bertotti, representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) na entidade, afirmou que a “realização da Confecom marca um novo momento. É neste processo que o FNDC se reconstrói, respeitando sua história, mas abrindo novas possibilidades com novos atores e novas perspectivas” (FNDC, 2016, p. 16). A etapa anterior à realização da conferência, que contou com conferências regionais e estaduais, é assim relatada na publicação institucional do FNDC:

De 2007 até a realização da etapa nacional da Conferência, em dezembro de 2009, com a atuação fundamental das entidades que compõem o Fórum, houve uma série de reuniões, seminários e encontros estaduais preparatórios, promovidos pelos três setores envolvidos no processo (sociedade civil não empresarial, sociedade civil empresarial e poder público), que envolveram cerca de 30 mil pessoas de diversos segmentos na discussão dos rumos das políticas públicas para o setor no país (FNDC, 2016, p. 16).

Na edição número 10 da revista, que expôs as teses que seriam apresentadas pelo FNDC na Confecom, a entidade afirma defender, como base de suas propostas, o controle público sobre o setor de comunicação. O editorial da publicação registra: “O tema é controverso. (...) O Fórum busca desmitificar a ideia de censura relacionada ao termo, o qual, sustenta, está relacionado de fato à participação social” (FNDC, 2009, p. 3).

Este é um dos pontos nevrálgicos do debate sobre a democratização da comunicação e a disputa política em torno dele ficaria exposta ainda na fase de organização da conferência que, como foi dito, não foi imune a divergências, principalmente entre o setor empresarial e entidades da sociedade civil de caráter não-empresarial. Um dos subtemas a serem debatidos no eixo temático “Cidadania” era “controle social da mídia”. O nome acabou sendo substituído por “participação social na comunicação” já que a expressão “controle social” é sistematicamente traduzida pelos empresários do setor como censura. Historicamente, os proprietários de veículos de comunicação rechaçam qualquer possibilidade de acompanhamento e avaliação, por parte da sociedade, das concessões públicas de radiodifusão aberta e do conteúdo por elas veiculado.

Na edição da revista *MidiaComDemocracia* citada anteriormente, o FNDC dedica três páginas a um artigo que discute exatamente a questão da participação social. No texto, o Fórum assume que a questão é polêmica, mas deixa claro seu posicionamento a favor da participação:

Mesmo proibido pela Constituição Federal, o oligopólio no setor é uma realidade. A mídia no Brasil é controlada pelo poder econômico e sujeita a interesses particulares. Para criar políticas públicas para as comunicações no Brasil, com características plurais e de diversidade, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) defende o controle público sobre o setor, viabilizado pela articulação de três elementos: marco regulatório, agentes reguladores e participação social. (MARINI, 2009, p. 17).

A discussão sobre o tema do controle social, que também aparece como controle público ou participação social, como vimos, é antiga no âmbito do movimento pela democratização da comunicação e no próprio FNDC. No artigo em questão, o Fórum estabelece que controle público constitui-se em uma combinação entre marco regulatório do setor, os agentes reguladores e participação social. De acordo com o jornalista Celso Schröder, coordenador-geral do FNDC à época da publicação, as “três instâncias precisam estar articuladas. Não tem uma principal. Não é uma hierarquia de Estado, mas um movimento que precisa ser legitimado pela política”. (SCHRÖDER *apud* MARINI, 2009, p. 17). Ainda nesse texto, é explícita a crítica que o Fórum faz à ausência de participação social na definição das políticas públicas de comunicação:

Os assuntos públicos referentes ao setor das comunicações no Brasil, de acordo com diagnóstico realizado pelo FNDC, são conduzidos, ainda hoje, entre o Estado e o setor privado, em práticas permeadas pelo patrimonialismo, pelo corporativismo e pelo cartorialismo. Apesar de algumas tentativas de avanço, continuam obstruídas as formas de participação em instituições mediadoras que poderiam tornar sistemáticas as relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade, democratizando e legitimando a formulação de políticas públicas (MARINI, 2009, p. 18).

O FNDC propõe que os meios de comunicação sejam orientados a produzir conteúdos que desenvolvam a cultura e a democracia no Brasil. Para isso, a entidade advoga que o papel de regulador do Estado precisa ser fortalecido, qualificando as práticas sociais. Seria necessário, então:

(...) imprimir um sistema de mediações institucionais favorável à interação da sociedade com o Legislativo, com os órgãos administrativos do governo federal, as entidades pensantes do Estado, representações do setor privado e com as massas de consumidores dos meios. Na construção do controle público para a área das comunicações, o Fórum sustenta que o governo precisa reposicionar o Ministério das Comunicações, estruturá-lo para atuar também com a dimensão social das relações estabelecidas pelos meios. Ou seja, tratar a comunicação no seu sentido multidimensional – técnica, cultural, econômica e politicamente. (MARINI, 2009, p. 18).

Para concluir, o artigo ressalta que o papel do controle público nas comunicações é responder a questões que não estão representadas ou não podem ser acolhidas nas formas institucionais. Além disso, o processo de controle social não deve ser meramente formalista ou, menos ainda, censor. Segundo Vieira de Souza (1995), após sua análise sobre o movimento pela democratização da comunicação entre os anos 1984 e 1994, a defesa do controle público da comunicação que o FNDC fazia já nos anos 1990 demonstrava que a entidade estava em sintonia com os novos tempos, já que era uma forma de canalizar suas ações na sociedade civil organizada, onde poderiam se desenvolver espaços de mediação entre o mercado e o Estado para a produção de normas para a regulação do setor. De acordo com o primeiro coordenador do FNDC, Daniel Herz, ainda no início dos anos 1990:

A idéia de controle público é algo distinto de um poder estatal, burocrático, normativo, censório e restritivo. Por controle público entende-se a criação de relações e instituições que resultem numa incidência do público sobre o privado. As instituições voltadas para o controle público constituem espaços apropriados para uma permanente pactuação e repactuação, um “fórum mediador” estabelecendo relações entre os setores organizados e representativos da sociedade (HERZ, 1992 *apud* VIEIRA DE SOUZA, 1995, p. 162).

A defesa da participação social nas políticas públicas e na regulação da comunicação permaneceu entre uma das diretrizes centrais do FNDC e, como foi visto, se configurou como um ponto nevrálgico do debate sobre as políticas de comunicação durante a I Confecom. Em termos conceituais, pode-se afirmar, de forma resumida, que o controle social na comunicação tem duas configurações: o de garantir a independência editorial dos meios de comunicação públicos com relação ao mercado e ao Estado; e o de fiscalizar o serviço público prestado por empresas privadas que operam as concessões de rádio de televisão (STEVANIM, 2014). A “controvérsia” com relação a essa questão – sublinhada pelo FNDC no artigo citado anteriormente – pode ser classificada mais precisamente como uma disputa em torno do conceito de controle social e que demonstra a multiplicidade de interesses no interior da sociedade civil, contrapondo empresários proprietários de veículos, muitos pertencentes a grandes grupos de mídia, e movimentos sociais, organizações da sociedade civil e ativistas que atuam na defesa da democratização da comunicação.

De acordo com a literatura especializada, o controle social está em conformidade com uma alteração relativamente recente na concepção de Estado e que prevê o acompanhamento e a intervenção de associações da sociedade civil na definição e avaliação de políticas públicas. As novas formas de ação coletiva que emergiram na América Latina a partir da década de 1980 propiciaram tais modificações:

Em nível urbano, novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural como a organização democrática em nível local. Desse modo, a inovação cultural introduzida pelos atores sociais, um elemento não abordado pelas concepções hegemônicas de democracia, foi um aspecto central da democratização brasileira (AVRITZER, 2009, p. 571).

A própria Constituição Federal de 1988 acabou incorporando na institucionalidade esses elementos culturais emergentes, entre eles a possibilidade de participação e influência popular nas instituições políticas. Maria Valéria Correia (2009) sintetiza a questão:

A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade⁴⁰.

A participação está, portanto, inserida em uma transformação na concepção de Estado que delega à sociedade civil a possibilidade de desempenhar um controle público da gestão estatal. A I Confecom, que se pretendeu como um espaço de controle social, acabou não gerando resultados concretos originados no Estado. Mas foi a partir da consolidação do debate sobre a necessidade de regulação do setor de comunicação, expresso na participação do Fórum na conferência, que a entidade decidiu se organizar para formular uma proposta de marco regulatório a partir dos anseios da sociedade civil. No próximo capítulo, a campanha *Para expressar a liberdade* e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, produzido a partir da I Confecom e da campanha, serão os objetos de análise⁴¹.

⁴⁰ CORREIA, Maria Valéria Costa. “Controle social”, in.: Dicionário da Educação Profissional em Saúde, 2009. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>

⁴¹ Estes são os principais objetos de estudo desta dissertação, por razões já justificadas. No entanto, vale a pena citar outras campanhas do FNDC que podem ajudar o leitor que não conhece a entidade a entender um pouco melhor seu campo de atuação já a partir da segunda década dos anos 2000. A

5 – Campanha *Para Expressar a Liberdade* e Projeto de Lei da Mídia Democrática

A campanha *Para Expressar a Liberdade* e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática são duas das iniciativas de maior peso do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação nos últimos anos. Um objetivo deste último capítulo é contextualizar, descrever e buscar identificar os principais atores envolvidos nas duas iniciativas. Adicionalmente, ancorados em análises já existentes sobre essa atuação mais recente do FNDC e em uma pesquisa nos documentos e publicações institucionais da entidade relativos à campanha e ao Projeto de Lei, realizamos uma análise sobre o projeto, tanto com relação ao seu conteúdo, mas também – e principalmente – com relação ao papel da iniciativa no agendamento do debate sobre a democratização da comunicação. As fontes utilizadas, portanto, são trabalhos acadêmicos recém-publicados sobre as duas iniciativas e também os documentos oficiais da campanha, atas e teses de plenárias do FNDC, o guia de mobilização para recolhimento de assinaturas e, ainda, os posicionamentos institucionais e de membros da coordenação executiva sobre o tema na revista *MídiaComDemocracia* e em outros veículos.

5.1. Precedentes da campanha

A partir das 633 propostas aprovadas na I Confecom, o governo federal iniciou a realização de um estudo para formular um anteprojeto de marco regulatório para o setor de comunicação. Um decreto do então presidente Lula, publicado em julho de 2010, criou uma comissão interministerial para “elaborar estudos e

mobilização pela aprovação do Marco Civil da Internet e a campanha “Fora coronéis da mídia”, que denunciou diversos parlamentares que são proprietários de veículos de comunicação (o que é proibido por lei), são exemplos de tentativas de mobilização da sociedade em torno de questões ligadas à regulação da internet e à radiodifusão que contaram com a liderança do Fórum. Mais recentemente, no segundo semestre de 2016, o FNDC lançou a campanha *Calar Jamais*, contra violações da liberdade de expressão. De acordo com o site da campanha, essas violações têm se intensificado com o avanço do conservadorismo recente e, com isso tem aumentado a repressão aos protestos de rua, assim como iniciativas de censura privada e judicial a conteúdo nas redes sociais, além de estar aumentando a violência contra comunicadores. A campanha é uma iniciativa do FNDC em parceria com diversas organizações da sociedade civil para chamar atenção para o tema, receber denúncias de violações e dar visibilidade à questão.

apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e radiodifusão” (LIMA, 2012, p. 131). Já no final daquele ano, doze meses após a Conferência, uma minuta do marco ainda estava em análise pela comissão criada pelo governo. Em audiência pública realizada pela Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado no dia 16 de dezembro de 2010, o ex-ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência, Franklin Martins, afirmou que pretendia finalizar o documento e entregá-lo à presidente eleita, Dilma Rousseff (PT), até o dia 31 de janeiro de 2011, no formato de anteprojeto do marco regulatório⁴². A recomendação do então ministro era de que, caso fosse aceita por Dilma Rousseff, a proposta deveria entrar em consulta pública antes de ser enviada em formato de projeto de lei ao Congresso Nacional. A proposta, no entanto, não foi apreciada pela então presidente, nem colocada em consulta pública.

O debate sobre o tema continuaria, entretanto, sendo feito por organizações da sociedade civil. Em maio de 2011, o FNDC realizou, no Rio de Janeiro, o Seminário “Marco regulatório: propostas para uma regulação democrática”. O objetivo foi justamente retomar as demandas e proposições expressas na I Conferência Nacional de Comunicação para elencar prioridades e construir um escopo de marco regulatório a ser levado para consulta pública. O evento contou com palestras de parlamentares, representantes do governo federal e membros do FNDC. No final, foi aprovada a Carta do Rio de Janeiro, documento assinado pelos ativistas que participaram do seminário, e que afirmava a necessidade de o governo federal iniciar de forma institucional o debate público sobre a regulação da comunicação, apresentando um anteprojeto de marco regulatório para consulta pública. A Carta explicita que a sociedade civil já teria dado uma contribuição significativa com as

⁴² Não foi a primeira vez que o governo federal do PT ensaiou regulamentar os artigos que tratam da comunicação na Constituição Federal. Em abril de 2005, ainda no primeiro governo Lula, foi criado, por decreto, um grupo de trabalho interministerial que tinha como objetivo produzir um projeto de Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Vale registrar, no entanto, que apesar do nome “Lei Geral”, esse projeto pretendia apenas regulamentar os artigos 221 e 222, deixando de fora a questão da proibição do monopólio e do oligopólio no setor (Art. 220) e da fiscalização das concessões (Art. 221). De qualquer forma, seus membros foram designados apenas no final de setembro de 2005, por meio de portaria da Casa Civil, mas o grupo nunca se reuniu. Lima aponta que houve desentendimentos no interior do governo já que o ministro das Comunicações à época, Paulo Bernardo (PT), não aceitou que o tema saísse da sua esfera de ingerência, sendo conduzido pela Casa Civil. (LIMA, 2012, p. 122). Em janeiro de 2006, Lula assinaria outro decreto, revogando esse anterior, de 2005, e criando uma nova comissão com as mesmas funções. O decreto de 2006 seria revogado, por sua vez, a partir da publicação deste que citamos anteriormente, publicado em 2010.

propostas aprovadas na I Confecom, que representam a demanda tanto de entidades da sociedade civil como de empresários que participaram do fórum e, também, do próprio poder público, presente na conferência. Essas propostas deveriam, de acordo com os signatários da carta, servir de referência ao debate. Segundo o documento:

(...) Este novo marco regulatório deve abranger todo o setor de comunicações, dando conta do processo de convergência e estabelecendo regras que afirmem a liberdade de expressão e o direito à comunicação de toda a população, buscando garantir a pluralidade e a diversidade informativa e cultural. Entre os pontos abordados devem estar os artigos 220, 221 e 223 da Constituição Federal, que afirmam princípios fundamentais, mas seguem até hoje sem regulamentação. Deve ser previsto um processo regulatório amplo, a ser aplicado por um órgão regulador com significativa participação social. (ARTIGO 19, 2011).

A Carta destaca, ainda, que o debate deveria ser realizado de forma a envolver plenamente a sociedade brasileira, que precisaria ser representada em toda sua diversidade.

Além da divulgação desta Carta, o seminário gerou a primeira versão da “Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações”, a partir da sistematização das propostas da conferência, que gerou 20 pontos considerados prioritários para o FNDC. O documento foi colocado em consulta pública no site da entidade em setembro de 2011 e recebeu cerca de 200 contribuições feitas por pessoas e organizações de diversas regiões do país, que foram parcialmente incorporadas (FNDC, 2011)⁴³.

Na revista em que apresenta pela primeira vez esses 20 pontos, o Fórum expõe suas justificativas para a necessidade de um novo marco e aponta que a não regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição Federal dificulta o exercício de liberdade de expressão do conjunto da população e, por outro lado, beneficia a concentração das empresas do setor, impedindo, na prática, o exercício do direito à comunicação por todos os cidadãos. O texto aponta que países democráticos de todo o mundo possuem marcos regulatórios e agências (ou órgãos similares) para

⁴³ Esta primeira versão da plataforma, colocada em consulta pública na internet, foi organizada pelas seguintes organizações: FNDC e Conselho Federal de Psicologia (CFP), Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc Brasil), Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub), Campanha pela Ética na TV, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura – Capítulo Brasi (Ulepice). Ver mais em “Movimentos lançam consulta pública sobre novo marco regulatório”, matéria de Jacson Segundo publicada no Observatório do Direito à Comunicação, em 13 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=26101>. Consulta em 05 de março de 2017.

colocar em prática a regulação definida nas legislações. Assim o FNDC resumiu os princípios e objetivos nos quais um novo marco regulatório deveria se pautar:

O novo marco regulatório deve garantir o direito à comunicação e à liberdade de expressão de todos os cidadãos, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público. Para isso, o Estado brasileiro deve adotar medidas de regulação democrática sobre a estrutura do sistema de comunicações, a propriedade dos meios e os conteúdos veiculados. (FNDC, 2011, p. 17).

Na Tabela 1, a seguir, reproduzimos todos os itens elencados pelo FNDC como pontos que deveriam constar no novo marco regulatório, frutos da primeira sistematização realizada a partir do seminário e da posterior consulta pública:

Tabela 1

▪ Assegurar a pluralidade de ideias e opiniões nos meios de comunicação
▪ Promover e fomentar a cultura nacional em sua diversidade e pluralidade
▪ Garantir a estrita observação dos princípios constitucionais da igualdade; prevalência dos direitos humanos; livre manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística e de comunicação, sendo proibida a censura prévia, estatal (inclusive judicial) ou privada; inviolabilidade da intimidade, privacidade, honra e imagem das pessoas; e laicidade do Estado
▪ Promover a diversidade regional, étnico-racial, de gênero, classe social, etária e de orientação sexual nos meios de comunicação
▪ Garantir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação
▪ Proteger as crianças e adolescentes de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da sexualização precoce
▪ Garantir a universalização dos serviços essenciais de comunicação
▪ Promover a transparência e o amplo acesso às informações públicas
▪ Proteger a privacidade das comunicações nos serviços de telecomunicações e na internet
▪ Garantir a acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência
▪ Promover a participação popular na tomada de decisões acerca do sistema de comunicações brasileiro, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo
▪ Promover instrumentos eletrônicos de democracia participativa nas decisões do poder público

Fonte: Revista *MídiaComDemocracia* – Nº 12 – Dez./2011.

O escopo definido pela entidade a partir das propostas da Confecom é bastante amplo e pretensioso para basear um marco regulatório. Mas é a partir destes

princípios que o FNDC constrói os “20 pontos para democratizar as comunicações no Brasil”, documento claramente inspirado no que foi produzido pela sociedade civil na Argentina e que serviu de base para a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, também conhecida como *Ley de Medios* (Lei de Meios), promulgada em 2009. Lá, o Fórum Argentino de Rádios Comunitárias criou, em 2004, a Coalizão Por uma Radiodifusão Democrática, que reunia sindicatos, pequenas empresas de mídia, associações de jornalistas, movimentos de defesa de direitos humanos, universidades, trabalhadores do setor audiovisual, emissoras comunitárias, e outros movimentos. A coalizão formulou os “21 Pontos por uma Lei de Radiodifusão da Democracia”, documento que reuniu as principais propostas da sociedade civil para um futuro projeto de lei.

Laurindo Leal Filho (2013) aponta que na Argentina o debate se ampliou para outros grupos que não eram tão ligados à questão da comunicação, como povos originários, Mães e Avós da Praça de Maio, setores da Igreja e outros movimentos populares. O pesquisador também destaca o papel da de professores e estudantes universitários na produção do projeto de lei argentino:

De 2004 a 2008, 300 organizações sociais aderiram à Coalizão e conseguiram consenso em 21 pontos. Outro diferencial importante é a abrangência da pesquisa acadêmica feita em relação a leis semelhantes existentes na Europa, nos Estados Unidos e na própria América Latina. Eles buscaram aquilo que havia de melhor e mais atualizado e construíram uma proposta a partir de experiências consagradas no mundo. Com participação social de verdade. Grande parte das organizações deu contribuição técnica ao texto (LEAL FILHO, 2013, S/N).

A necessidade de reformular a legislação vigente para o setor audiovisual, que ainda era a que vigorou durante a ditadura militar, também foi posta em debate pelo próprio governo federal, após a eleição de Cristina Kirchner, em 2007. Em março de 2009, a presidente anunciou que pretendia enviar a proposta de lei ao Congresso ainda naquele ano, mas antes seriam realizados fóruns participativos de consulta pública. Nos quatro meses seguintes aconteceram 24 desses fóruns em que a proposta recebeu críticas e sugestões. Paralelamente a essas reuniões, o site da Coalizão por uma Comunicação Democrática recebeu 1.200 sugestões da população. (BARANCHUK, 2011, p. 22).

Depois da mobilização popular a favor da proposta de lei e de o Poder Executivo encampar o projeto, o texto enviado ao Congresso da Argentina sofreu

dezenas de modificações até que a Lei de Serviços Audiovisuais fosse aprovada e promulgada em 10 de outubro de 2009.⁴⁴ Na ocasião, o então relator das Nações Unidas para a Promoção e Proteção da Liberdade de Expressão, Frank La Rue, apontou ser positivo não apenas o conteúdo da lei, tida como a mais avançada do mundo em termos de combate ao monopólio, como também o processo que levou à sua formulação, com ampla consulta popular (MARIOTTO, 2011, p. 11).

A chegada de Mauricio Macri à presidência da Argentina, em dezembro de 2015, entretanto, causaria impacto nas alterações que a legislação já começava a gerar no quadro da comunicação audiovisual argentino, com mais espaço para programação independente e diversidade. Logo nos primeiros dias de governo, Macri destituiu profissionais que tinham mandato na Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), a agência reguladora do setor, criada com a Lei de Meios, e nomeou um interventor, transferindo para o poder executivo federal as prerrogativas da agência⁴⁵.

Apesar de o processo argentino parecer ter sido mais participativo - posto que contou com mais de 20 encontros presenciais, além de receber 1.200 colaborações feitas individualmente pela internet -, é quase imediata a relação com a estratégia do FNDC em elaborar os “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil”, coloca-los em consulta pública e, depois sistematiza-los na chamada Plataforma Por uma Comunicação Democrática. A plataforma ficou disponível na internet a partir do

⁴⁴ O Grupo Clarín, maior grupo empresarial de comunicação da Argentina, atacou fortemente a lei desde o início dos debates, pois seria fortemente prejudicado já que possuía 40,5% da televisão aberta e a lei tem como um de seus objetivos combater a concentração da propriedade dos meios de comunicação para promover diversidade (MORAES, 2011, p. 235). Como a lei proibiu, ainda, a propriedade cruzada, a previsão era de impacto negativo nos negócios da empresa, que atuava em diversas plataformas (jornais, TV a cabo, Internet, etc). O Grupo Clarín entrou com medida judicial contra a Lei, o que atrasou em três anos sua efetiva implantação.

⁴⁵ A atuação de Macri foi repudiada pela Coalizão por uma Comunicação Democrática, conjunto de organizações que havia ajudado a formular o anteprojeto da lei aprovada em 2009. No Segundo Encontro Federal por uma Comunicação Democrática, realizado em dezembro de 2016, em Buenos Aires, os participantes aprovaram um documento intitulado “Um ano fora da lei”, em alusão às alterações de procedimento realizadas pelo presidente e que descumprem a lei em vigência. O documento afirma que a comunicação social e a liberdade de expressão estão em risco na Argentina: “Passou um ano desde o dismantelamento das leis 26.522 e 27.078, de comprovada legitimidade democrática controle constitucional, que consagravam direitos essenciais em matéria de comunicação. Os decretos que dissolveram órgãos plurais e participativas como AFSCA e AFTIC invocaram pretextos tecnológicas para ocultar o único resultado pretendido: a captura governamental da autoridade para submetê-la ao governo Executivo e a lobistas das corporações que concentram negócios no setor”. Informações em <http://www.coalicion.org.ar/>

dia 18 de outubro de 2011, data em que é celebrado o Dia Mundial de Democratização da Mídia. Naquele mesmo dia, uma comissão de integrantes do FNDC entregou o documento ao então ministro das Comunicações, Paulo Bernardo.

A seguir, transcrevemos apenas os títulos dos 20 pontos que o FNDC entendeu como centrais ao marco regulatório a se formular. Seria exaustivo reproduzir todas as diretrizes estabelecidas pelas organizações para cada um dos 20 pontos, que podem ser consultados de forma detalhada na revista *MídiaComDemocracia*, publicada em dezembro de 2011 e disponível na internet.

1) Arquitetura institucional democrática; 2) Participação social; 3) Separação de infraestrutura e conteúdo; 4) Garantia de redes abertas e neutras; 5) Universalização dos serviços essenciais; 6) Adoção de padrões abertos e interoperáveis e apoio à tecnologia nacional; 7) Regulamentação da complementaridade dos sistemas e fortalecimento do sistema público de comunicação; 8) Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias; 9) Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas; 10) Limite à concentração nas comunicações; 11) Proibição de outorgas para políticos; 12) Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente; 13) Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença; 14) Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos; 15) Aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes; 16) Estabelecimento de normas e códigos que objetivem a diversidade de pontos de vista e o tratamento equilibrado do conteúdo jornalístico; 17) Regulamentação da publicidade; 18) Definição de critérios legais e de mecanismos de transparência para a publicidade oficial; 19) Leitura e prática críticas para a mídia; 20) Acessibilidade comunicacional. (FNDC, 2011).

Conforme resume Stevanim (2014), parte das propostas procura incidir sobre a mídia comercial, principalmente no sentido de garantir diversidade do conteúdo e estímulo às produções independente, regional e nacional. Outra parte tem a ver com a promoção da participação social na formulação das políticas de comunicação e a tentativa de promover um ambiente regulatório que dê conta da questão da convergência já sobre bases da universidade, da neutralidade e do serviço público. O autor vê, ainda, um terceiro eixo, ainda que minoritário, ligado à promoção de saberes e práticas da sociedade com relação à comunicação. As três vertentes de propostas estão interligadas, mas há, de acordo com o autor, um predomínio de pontos que buscam intervir no campo da mídia comercial e estatal. Segundo Stevanim, a partir disso “impõe-se como desafio para o movimento a possibilidade

de fazer com que essas questões de impacto na sociedade sejam de fato compreendidas como relevantes e ganhem adesões ou apoios” (STEVANIM, 2014, p. 13-14).

5.2. Para expressar a liberdade: uma estratégia de ampliação do debate sobre o marco regulatório

Em sua XVI plenária, realizada nos dias 9 e 10 de dezembro de 2011, em São Paulo, o FNDC decide que sua principal bandeira no período 2012-2013 será a luta pelo novo marco regulatório e o eixo central de sua estratégia de atuação “deverá ser em torno da defesa do direito à comunicação e da liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs” (FNDC, 2011, p. 2). Para alcançar esse objetivo, a entidade aprova diversas resoluções, entre elas a de exercer pressão sobre o governo federal por meio de ações de mobilização nas redes sociais, como os chamados “tuitaços” e abaixo-assinados virtuais. Também estabelece como uma estratégia de atuação a realização de audiências com o ministro das Comunicações e a produção e divulgação de matérias jornalísticas sobre o tema para tentar desobstruir a pauta. O Fórum também resolve fortalecer a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação com Participação Popular (Frentecom), do Congresso Nacional, compatibilizando suas estratégias de atuação com as da Frentecom no processo de construção do novo marco regulatório e nas outras pautas relacionadas à comunicação, como o Marco Civil da Internet. A gestão da campanha *Para Expressar a Liberdade* tem um de seus momentos marcantes nessa plenária, na qual o Fórum decide que:

Organizará, em conjunto com o maior número possível de entidades da sociedade civil (filiadas ou não ao FNDC), uma ampla campanha nacional pela aprovação de um novo Marco Regulatório das Comunicações, que tenha como foco principal a popularização do tema, a sensibilização e mobilização de cidadãos e cidadãs de nosso país, pressionando os poderes públicos e criando as condições para a construção de amplas maiorias e futura aprovação do projeto. (FNDC, 2011, p. 2).

Para isso, a entidade propõe também a construção de uma agenda de eventos integrando a campanha, tais como debates, seminários, audiências públicas, atos públicos, passeatas, entre outros, “que priorize a ida às ruas e a mobilização social da cidadania” (FNDC, 2011, p. 2). O objetivo de popularizar a plataforma é expresso, ainda, na resolução número 1.4.5 da plenária, que propõe a busca de ampliação

máxima de sua divulgação, além de “fortalecer a sua legitimidade conquistando o apoio de novas entidades, criar versões mais simples e em linguagem popular de seu conteúdo (cartilha, história em quadrinho, cordel) que ajudem a sensibilizar o tema para amplas camadas da população” (FNDC, 2011, p. 3).

Em fevereiro de 2012, o FNDC divulga em seu site o “Convite aos que lutam pela democratização da comunicação”. O documento recorda que na plenária realizada no final do ano anterior tinha sido feito o diagnóstico de que o governo federal não estava propenso a realizar o debate sobre o marco regulatório com a sociedade, demonstrando não ter disposição para alterar a estrutura do sistema de comunicação do país. A partir daí, o documento reforça a decisão da plenária de retomar a articulação do movimento de comunicação em âmbito nacional e regional, dando capilaridade à divulgação da agenda a partir do impulso à criação de comitês regionais do Fórum e, ainda, da conquista de apoio de organizações e entidades que atuam prioritariamente em outras temáticas, mas veem na defesa do direito à comunicação uma questão importante. Segundo o FNDC, se deveria respeitar a autonomia das diversas organizações e buscar pontos de convergência para construir a pauta política conjunta, tendo em mente a unidade do movimento.

Neste momento, é preciso articular em torno de uma pauta convergente todos os atores interessados no tema, entre eles o movimento de mulheres, negros/as, indígenas, LGBT, infância e adolescência, juventude, direitos humanos, movimento estudantil, sindical, de luta por terra e por moradia, rádios e TVs comunitárias, universitárias e do campo público, profissionais do setor, blogueiros, grupos de mídia alternativa, livre ou independente, ativistas da cultura digital, audiovisual, telecomunicações, instituições acadêmicas, além das organizações que atuam diretamente sobre a pauta da liberdade de expressão e do direito à comunicação. (FNDC, 2012, p. 2).

A expectativa da entidade com a divulgação da Carta foi atrair, portanto, mais organizações e ativistas para participarem do debate em torno do marco regulatório e, também, a se filiaressem ao FNDC para atuar de forma institucionalizada. O momento é visto pela entidade como de reorganização do movimento e de busca de unidade para “avançar na definição de um marco regulatório que fortaleça a diversidade e o pluralismo na comunicação, com a garantia do direito à comunicação e da liberdade

de expressão para todos e todas”. (FNDC, 2012, p. 3). A carta é assinada pela coordenação executiva da gestão 2012-2013, eleita e ampliada na plenária de 2012⁴⁶.

Em 4 de maio do mesmo ano, pouco tempo depois da divulgação da carta, o FNDC realizou, em São Paulo, o seminário “Desafios da Liberdade de Expressão”, que contou com mais de 200 participantes representantes de organizações, além de parlamentares e dirigentes partidários. No evento, o representante do Coletivo Intervozes no FNDC, João Brant, apresentou os objetivos da campanha *Para Expressar a Liberdade*, entre eles, a busca por ampliação do conjunto de organizações e atores que integram a campanha e a tentativa de pautar o governo federal com relação ao tema. Na última etapa do evento, os participantes puderam opinar sobre a campanha e colaborar com ideias e sugestões para fortalecê-la.

Na esteira dessa mobilização e com o intuito de expandir o debate para a sociedade em geral sobre a necessidade de um novo marco regulatório para o setor de comunicação, o FNDC lança oficialmente, em agosto de 2012, a campanha *Para Expressar a Liberdade - Uma nova lei para um novo tempo*. O gancho para o lançamento é o aniversário de 50 anos do Código Brasileiro de Telecomunicações que, conforme foi abordado no capítulo anterior, ainda é a principal norma que rege a radiodifusão e está desatualizado, tendo sofrido algumas alterações que além de não serem suficientes para compatibilizá-lo com os avanços tecnológicos contemporâneos, contribuem para uma fragmentação da regulação.

Na apresentação da campanha essa defasagem da legislação, que é de 1962, é criticada e colocada como uma forma de negação do direito à comunicação:

Superamos uma ditadura e restabelecemos a democracia. Atravessamos uma revolução tecnológica e assistimos a um período de mudanças sociais, políticas e econômicas que têm permitido redução de desigualdades e inclusão. Mas estas mudanças não se refletiram nas políticas de comunicação do nosso país. São 50 anos de concentração, de negação da pluralidade. Décadas tentando impor um comportamento, um padrão, ditando valores de um grupo que não representa a diversidade do povo brasileiro. Cinco décadas em que a mulher, o trabalhador, o

⁴⁶ Apesar de não ter sido consenso, no dia 10 de dezembro de 2011 o FNDC decidiu ampliar a composição da sua Coordenação Executiva do FNDC de seis para nove entidades. Para o biênio 2012-2013, foram eleitas para a Coordenação Executiva as seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversão (Aneate), Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub), Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Conselho Federal de Psicologia (CFP), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fitert), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel), Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes).

negro, o sertanejo, o índio, o camponês, gays e lésbicas e tantos outros foram e seguem sendo invisibilizados pela mídia. Temos uma lei velha e que representa valores velhos. São 50 anos de negação da liberdade de expressão e do direito à comunicação para a maior parte da população. (FNDC, 2012).

A partir daí, o FNDC justifica a necessidade de um novo marco regulatório, novamente recorrendo à citação de exemplos internacionais de democracias consideradas consolidadas possuidoras de arcabouços regulatórios que procuram impedir a extrema concentração dos meios de comunicação sob a posse de poucos proprietários, tais como Alemanha, Portugal, Estados Unidos e França. Segundo o documento, uma nova lei é necessária para um novo tempo no Brasil: “Um tempo de afirmação da pluralidade e da diversidade. De busca do maior número de versões e visões sobre os mesmos fatos. Um tempo em que não cabem mais discriminações de nenhum tipo.” (FNDC, 2012).

A necessidade de adaptação da legislação ao contexto atual também deve levar em conta, segundo a entidade, a diversidade regional do país e a riqueza cultural daí advinda. A campanha alerta, ainda, que é preciso considerar que vivemos um tempo:

(...) de convergência tecnológica, de busca da universalização do acesso à internet, de redução da pobreza e da desigualdade. Tempo de buscar igualdade também nas condições para expressar a liberdade. De afirmar o direito à comunicação para todos e todas. A campanha “Para expressar a liberdade” é uma iniciativa de dezenas de entidades da sociedade civil que acreditam que uma nova lei geral de comunicações é necessária para mudar essa situação. Não só necessária, mas urgente. (FNDC, 2012)

Outro ponto da campanha, que assim como a defesa da regionalização e da diversidade de conteúdo da programação veiculada pelas concessões públicas é uma pauta histórica do movimento de defesa da democratização da comunicação e do Fórum, é a reivindicação de alguns serviços de comunicação como sendo serviços públicos. Aí estariam incluídas a radiodifusão aberta, a telefonia e, mais recentemente, o acesso à internet de banda larga.

Veridiana Alimonti, representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que integrou a campanha, ressaltou, em entrevista ao FNDC, não ser possível abordar o tema da liberdade de expressão sem tratar também da universalização do acesso à internet de banda larga, considerado um serviço essencial à população e que, por isso, deveria estar acessível a todos,

independentemente de localização geográfica ou condição socioeconômica. (FNDC, 2012, p. 20).

A então coordenadora do FNDC, Rosane Bertotti, afirma que popularizar a pauta da democratização da comunicação é um grande desafio.

A luta e a mobilização social existem quando o povo vai para a rua. A comunicação ainda não chegou ao patamar das pessoas entenderem que a comunicação é o pão de se comer no dia-a-dia. É o direito do homem que está no campo, na porta de fábrica. Por isso, o debate tem que sair para as salas de aula, tem que estar nas rádios e nas redes sociais. O povo só terá essa compreensão se nós colocarmos os soldados que já compreenderam essa luta à frente e transformarmos a democratização em uma pauta social. (FNDC, 2012, p. 20).

Bertotti reconhece que a pauta ainda não foi capaz de atingir os mais diversos movimentos e setores da sociedade e enquadra os militantes das organizações que atuam em defesa da democratização da comunicação e demais ativistas que consideram esta uma bandeira central como uma espécie de vanguarda que tem a função de levar este conhecimento a outros grupos. Ela aponta a necessidade de o debate atingir outros espaços e explicita uma visão de que o Fórum deve ter atuação pedagógica.

A campanha foi divulgada principalmente pela internet, com a disponibilização de peças gráficas que podiam ser usadas em redes sociais e sites ou em versão digital para serem impressas (como cartazes e *banners*) por aqueles que aderissem à campanha. Também era possível doar dinheiro à campanha por meio da internet. Os textos e artes buscavam atrair o público geral e convencê-lo a aderir e ajudar na divulgação da campanha. O tom era o de tentar mostrar que a campanha também pertencia ao usuário de internet ou a qualquer pessoa que não se sentisse representada nos meios de comunicação.

A seguir está um exemplo de arte, publicada na revista *MídiaComDemocracia*:

ESTA CAMPANHA TAMBÉM É SUA


Dê a sua opinião, fale com seus amigos, escreva sobre o assunto, divulgue nas rádios e TVs comunitárias, reproduza os textos sobre a campanha e use suas redes para disseminar a ideia pelo país. Apoie e participe das ações realizadas acompanhando a agenda no site www.paraexpressaraliberdade.org.br. Neste endereço também estão materiais de divulgação para download livre e notícias.

Você e sua organização podem formalizar o apoio através do e-mail secretaria@fndc.org.br.

- Curta e compartilhe as publicações nas redes sociais
- Customize suas redes, blogs e sites com a marca e banners da campanha
- Adesive sua foto no site da campanha
- Cadastre-se no site para receber o boletim
- Escreva e publique sobre o assunto
- Reproduza textos e opiniões sobre a campanha
- Contribua financeiramente com a campanha

Veja mais em www.paraexpressaraliberdade.org.br

Para expressar a liberdade



Outra estratégia de divulgação da campanha era a disponibilização de um texto explicativo padrão para que as organizações e pessoas que aderissem pudessem facilmente “copiar e colar” e, depois, encaminhar aos seus contatos por e-mail, ampliando o número de pessoas atingidas pela campanha. Esse texto foi baseado no texto de apresentação da campanha, já reproduzido parcialmente antes, mas é ainda mais detalhado a respeito do histórico do Código Brasileiro de Telecomunicações. Um acréscimo nesse texto padrão replicável é a crítica à presença constante de radiodifusores nas instâncias de definição das regras que regeriam as telecomunicações. O FNDC vê isso como um problema, pois colocaria interesses privados à frente de uma questão que, sob sua ótica, deveria ser de interesse público.

Nessa retomada histórica sobre o CBT, o texto aponta:

O problema é que desde o nascedouro ele foi redigido pelos radiodifusores, e já saiu com a cara de quem pensa a comunicação como negócio, não como direito. Diferentemente da opção feita por países como Estados Unidos, Inglaterra e França, a lei brasileira não trazia nenhum limite à concentração dos meios de comunicação, nem buscava fortalecer um serviço público de rádio e televisão. Pluralismo e diversidade eram termos ausentes e conceitos ignorados. A radiodifusão brasileira, que nascera pública, consolidava ali o modelo privado que Chateaubriand já tinha imposto ao país. (INTERVOZES, 2012)⁴⁷.

⁴⁷ Todo este material ficava disponível no hot site www.paraexpressaraliberdade.org.br, hospedado no site do FNDC. O site, no entanto, teve problemas técnicos e o conteúdo das páginas da campanha ainda estava indisponível no momento de produção deste trabalho. No entanto, boa parte do material

O texto dá continuidade ao relato sobre a desatualização do Código, afirmando que ele não está compatível com a questão da convergência e que “mantém a liberdade de expressão restrita aos donos dos meios de comunicação. Segue representando os valores arcaicos de uma época que o Brasil já deveria ter superado”. (INTERVOZES, 2012). Daí a necessidade de se aprovar uma “nova lei para um novo tempo”, conforme afirma o slogan da campanha.

Na descrição feita na página da campanha no Facebook, o alerta à desatualização do CBT também aparece e, junto com ele, uma alusão à concentração da mídia brasileira e um apelo para a necessidade de organizar o sistema de comunicação brasileiro de uma nova forma: “(...) o Brasil não pode continuar ouvindo apenas os poucos e velhos grupos econômicos que controlam a comunicação. Precisamos de uma nova lei para garantir o direito que todos e todas temos de nos expressar. Venha se expressar com a gente!” (FNDC, 2012)⁴⁸.

Em novembro de 2016, última vez que o site da campanha foi consultado por essa pesquisa antes de sair do ar, sofrendo com a perda de parte de seu conteúdo, a lista de apoio à campanha somava 273 organizações de todo o país⁴⁹. Uma parcela significativa delas (cerca de 20%) composta por sindicatos de diversas categorias, sendo 13 de jornalistas, e também federações e confederações de trabalhadores de distintas categorias, como Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), além da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB). Também têm peso na lista de apoio as associações de rádio e TV comunitárias, tais como a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) e a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc) e também representações de emissoras públicas, como a

também foi publicado também no site do Intervozes, organização filiada ao FNDC e que fez parte da campanha. Para Expressar a Liberdade. Ver mais em <http://intervozes.org.br/mobilize/campanha-para-expressar-a-liberdade/>

⁴⁸ A página, intitulada “Para Expressar a Liberdade” pode ser acessada em <https://www.facebook.com/Para-Expressar-a-Liberdade-395445667176481/>. No dia 04 de março de 2017, quando foi visitada pela última vez para fins dessa pesquisa, tinha 15.634 “curtidas”, o que significa que suas postagens podiam ser vistas por esse número de internautas.

⁴⁹ A lista completa pode ser vista no Anexos 3 desta dissertação. Ela foi consultada e copiada em 21 de novembro de 2016 do endereço: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/quem-somos/>

Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas Culturais (Abepec) e Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub). Além das representações de categorias funcionais e de associações de produtores de conteúdo radiofônico e audiovisual e de veículos da mídia alternativa, há ainda o apoio de movimentos de áreas não diretamente afins à comunicação, tais como Marcha Mundial de Mulheres, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e União de Negros pela Igualdade (Unegro).

Também subscrevem a campanha representações estudantis, desde organizações mais amplas como a União Nacional dos Estudantes, até diretórios centrais de algumas universidades e centros acadêmicos, geralmente do curso de jornalismo. Há, ainda, apoio de entidades de pesquisadores da área de comunicação, como a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) e a União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, Capítulo Brasil (Ulepicc). Organizações que historicamente têm atuado na pauta da democratização da comunicação, como a própria Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão (Fitert), a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel), e União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC), já mencionadas algumas vezes neste trabalho, também seguem constando como apoios na defesa de um novo marco regulatório para o setor. O Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) e Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé (Barão de Itararé) são duas entidades que têm atuado especificamente na defesa da democratização da comunicação e também participam da campanha.

5.3. Projeto de Lei de Iniciativa Popular – Lei da Mídia Democrática

Depois de alguns meses de divulgação e tentativa de agendamento do debate sobre o marco regulatório na esfera pública, uma plenária nacional da campanha *Para Expressar a Liberdade*, realizada no dia 14 de dezembro de 2012, em São Paulo, criou um Grupo de Trabalho (GT) para formular um Projeto de Lei de

Iniciativa Popular para regular o setor de comunicação⁵⁰. Formado por militantes de algumas organizações que fazem parte da campanha e também por professores universitários e pesquisadores do tema⁵¹, o GT concluiu o trabalho de formulação do texto no final de abril de 2013.

Intitulado como “Lei da Mídia Democrática”, o projeto propõe a regulamentação dos artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal. É dividido em seis capítulos: 1) Objeto da lei e definição dos serviços; 2) Da comunicação social eletrônica; 3) Da organização do serviço e critério de outorgas; 4) Dos mecanismos para impedir a concentração, o monopólio ou oligopólios; 5) Da programação e dos mecanismos de incentivo à diversidade; 6) Dos órgãos reguladores e organismos afins. De acordo com o material institucional da campanha:

A proposta prevê regras claras e transparência nas concessões de rádio e TV, consolidar o sistema público de comunicação, garantir o direito de resposta a toda população, possibilitar a programação regional e independente em todas as emissoras, impedir o monopólio e oligopólio do setor, fomentar a cultura nacional e a diversidade da nossa sociedade, e estabelecer a participação popular na regulação das políticas de comunicação (FNDC, 2013, S/N).

O projeto foi lançado nacionalmente no dia 1º de maio de 2013, data em que se comemora o Dia do Trabalhador, menos de um ano depois do início da campanha *Para expressar a liberdade*⁵². Para ser levado para apreciação na Câmara dos Deputados, que é a porta de entrada para tramitação de projetos de iniciativa popular,

⁵⁰ A campanha *Para expressar a liberdade* possuía uma coordenação e três grupos de trabalho: o de comunicação, o de formulação, e o de mobilização.

⁵¹ Conforme relata Mello (2015, p. 57), faziam parte do setor acadêmico do GT integrantes do Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC-Br), do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LAPCom/UnB) e do Observatório de Mídia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mas também estavam representadas as seguintes entidades: Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Clube de Engenharia, Conselho Federal de Psicologia (CFP), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), Instituto Telecom e Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

⁵² Em Brasília, o lançamento se deu em um acampamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que integrou a campanha *Para Expressar a Liberdade*, mas não é filiado ao FNDC, provavelmente devido a uma questão meramente formal, como registra Mello: “Apesar de a democratização da comunicação ser uma de suas oito principais bandeiras, o MST não é um dos movimentos associados ao FNDC, possivelmente pelo fato de o Fórum aceitar, como entidades nacionais filiadas, apenas aquelas que possuem CNPJ” (2015, p. 98).

o texto da Lei da Mídia Democrática precisa angariar o apoio de 1% do eleitorado nacional, conforme estabelece o Artigo 61 da Constituição Federal. No momento do lançamento, esse percentual equivalia a cerca de 1,3 milhão de assinaturas de eleitores.

Em 22 de agosto de 2013, o Projeto de Lei foi relançado em um evento na Câmara dos Deputados com a presença de parlamentares, representantes de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil. Na semana seguinte, a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e Comunicação com Participação Popular decidiu que a mobilização para divulgar o projeto seria sua prioridade naquele semestre.⁵³

A XVIII plenária do FNDC, realizada em setembro do mesmo ano, contou com representantes de 62 entidades e, além de debater temas organizativos, como a alteração do estatuto do Fórum, decidiu pela manutenção da divulgação do projeto de lei e coleta de assinaturas como um ponto prioritário. A análise de conjuntura feita para basear os debates da plenária reconheceu que a formulação de um novo marco regulatório para a comunicação não era uma pauta do Ministério das Comunicações e, portanto, do governo federal. No documento, o FNDC avaliou, ainda, que um dos objetivos da campanha *Para expressar a liberdade*, que agora tinha o projeto de lei como novo e principal instrumento de mobilização, era tentar “ampliar o debate para toda a sociedade, procurando desfazer o mito criado pela mídia de que os meios de comunicação comerciais são mandatários da liberdade de expressão”. (FNDC, 2013, p. 7). O documento aponta que colocar o tema na agenda pública nacional permanecia como um grande desafio, assim como divulgar os exemplos internacionais de regulação econômica e de conteúdo que diversas democracias liberais tidas como consolidadas realizam. O documento conclui:

É inaceitável que concessões públicas continuem sendo manipuladas como instrumento de lucro e poder pelo grande capital. Guiados pela compreensão de que a comunicação é um direito humano, e de que a regulação é papel do Estado, vamos à luta para ampliar a pressão e garantir a efetiva diversidade e pluralidade na comunicação, essencial para o enraizamento da própria democracia. (FNDC, 2013, p. 7).

⁵³ Frente se empenha para obter assinaturas para projeto pela mídia democrática. Reportagem de Regina Céli Assumpção, publicada em 29 de agosto de 2013, na Agência Câmara de Notícias. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/450690-FRENTE-SE-EMPENHA-PARA-OBTER-ASSINATURAS-PARA-PROJETO-PELA-MIDIA-DEMOCRATICA.html>. Última consulta em 1º de março de 2017.

Durante essa plenária, entretanto, o debate sobre o projeto não foi completamente pacífico. Pontos do texto foram criticados por algumas entidades e o fato de ele não ter sido aprovado nas instâncias do Fórum – mas apenas na esfera de decisão da campanha, da qual participam outras entidades não necessariamente filiadas ao FNDC – foi questionado. A Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) foi uma das entidades que problematizou a questão. Em entrevista concedida após a plenária, o então coordenador da Fenaj, Celso Schröder, afirmou que havia problemas de conteúdo no projeto que deveriam voltar à discussão na plenária seguinte (FENAJ, SJSC, 2013)⁵⁴. A polêmica, todavia, não impediu a decisão de dar continuidade à divulgação do projeto de lei e à coleta de assinaturas, sinalizando que a necessidade de unidade em torno da questão, ao menos temporariamente, pesou mais do que as discordâncias com relação ao conteúdo e aos trâmites de sua aprovação.

Em outubro de 2013, foi lançado o “Guia de Mobilização da Lei da Mídia Democrática”, uma publicação em versão impressa e digital, disponível para *download* no site da campanha, que explica o que é o projeto, propõe ações de mobilização e debate sobre o tema, além de tentar convencer o leitor de que ele mesmo pode ser um coletor de assinaturas. Também foi disponibilizado no site da campanha o “kit coleta”, que consiste em uma cópia do projeto de lei, uma folha de rosto com um resumo bastante sucinto do conteúdo de cada capítulo e outra folha com os campos que precisavam ser preenchidos no recolhimento de assinaturas. O material também podia ser baixado para o computador de qualquer pessoa com acesso à internet para, então, ser impresso.

No mês seguinte, o projeto seria objeto de debate na Câmara dos Deputados, com a presença de parlamentares e de representantes da sociedade civil. O debate ocorreu no dia 12 de novembro em audiência conjunta das comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, da Comissão de Cultura e da Comissão de Educação. A audiência foi solicitada pelas deputadas Alice Portugal (PcdoB-BA),

⁵⁴ O posicionamento da Fenaj e do Sindicato dos Jornalistas de Santa Catarina fica claro na matéria divulgada por ambas as entidades em seus sites. “XVII Plenária do FNDC aprova alterações no estatuto da entidade”. Disponível em <http://sjsc.org.br/25/09/2013/xvii-plenaria-do-fndc-aprova-alteracoes-no-estatuto-da-entidade/>. Publicada em 25 de setembro de 2013. Última consulta em 05 de março de 2017.

Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Luciana Santos (PCdoB-PE), Iara Bernardi (PT-SP) e Fátima Bezerra (PT-RN) e pelo deputado Izalci Lucas Ferreira (PSDB-DF)⁵⁵.

Em dezembro de 2013, a Lei da Mídia Democrática recebeu o apoio da III Conferência Nacional de Cultura, que debateu o tema no eixo “Produção Simbólica e Diversidade Cultural”. A Conferência aprovou uma diretriz⁵⁶ que aponta o novo marco regulatório das comunicações como uma necessidade, assim como o fortalecimento da comunicação pública. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 6).

Em fevereiro do ano seguinte, a proposta de Projeto de Lei da Mídia Democrática seria tema de debate em uma audiência pública promovida pelo Ministério Público Federal em São Paulo. Houve participação de representantes da sociedade civil, entre eles, membros do FNDC, da organização Artigo 19 e do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Na ocasião, a então conselheira Ana Luiza Fleck anunciou o apoio do Conselho da EBC ao projeto. Assim como ocorrera na audiência realizada pela Câmara dos Deputados em 2013, representantes das empresas concessionárias de radiodifusão foram convidados e não compareceram. Apesar do convite, não houve também presença de representantes do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).⁵⁷

No mesmo mês, uma nova plenária da campanha *Para Expressar a Liberdade* que, como explicitou-se anteriormente, conduzia a atuação das entidades e movimentos envolvidos com a tentativa de aprovar a Lei da Mídia Democrática, apontou como tendo sido estratégico formular e divulgar o projeto de lei. Isso porque a iniciativa já teria conseguido ampliar o debate e angariar novos apoios a partir de espaços como fóruns de discussão e outras mobilizações engendradas pelas entidades

⁵⁵ Vale registrar que foram convidados e não compareceram à audiência os representantes da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), da Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner) e da Associação Nacional de Jornais (ANJ).

⁵⁶ O documento completo com as resoluções da plenária final da III Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília de 27 de novembro a 1 de dezembro de 2013, com a presença de 953 delegados, pode ser acessado na íntegra aqui: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/945028/Propostas+aprovadas+na+III+CNC/d4021391-7293-4005-bb6c-043bfd79ead6>. A consulta foi feita em 04 de março de 2017.

⁵⁷ Outras informações na reportagem “Lei da Mídia Democrática é debatida em audiência pública em SP”, de Bruno Bocchini, publicada em 21 de fevereiro de 2014, no site da Agência Brasil. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/02/lei-da-midia-democratica-e-debatida-em-audiencia-publica-em-sp>. Última consulta em 12 de março de 2017.

integrantes da campanha com o objetivo de divulgar o projeto de lei. No entanto, as organizações apontam haver ainda muitos entraves a enfrentar para que realmente fosse possível colocar a questão da democratização da comunicação no centro das lutas sociais. Diversas debilidades práticas no que tange à forma de coleta de assinaturas são apontadas na plenária e há o reconhecimento de que houve poucos avanços com relação ao número de adesões desde a primeira divulgação do projeto:

Nesses oito meses pós-lançamento do Projeto de Lei da Mídia Democrática, avançamos pouco na coleta das assinaturas. Poucos comitês (da campanha ou do FNDC) conseguiram estabelecer um calendário permanente de atividades nos estados. Os GTs criados (mobilização, formação e comunicação) não estão funcionando. As folhas de coleta de assinaturas estão sendo amplamente distribuídas, mas sem nenhum controle nem monitoramento. As que são recolhidas e remetidas à secretaria do FNDC revelam um baixo grau de rigor com as exigências legais. Quase nenhuma entidade tem assumido como sua a tarefa de conferir os dados e buscar os dados que faltam (título de eleitor) via site do TSE. Alterar este quadro requer mais compromisso e maior envolvimento das organizações que coordenam a campanha, assim como de seus demais membros. (PARA EXPRESSAR A LIBERDADE, 2014, p. 2).⁵⁸

Como já foi mencionado, o projeto de lei de iniciativa popular precisava conseguir cerca de 1,3 milhão de assinaturas para ser apreciado pelo Congresso Nacional. Em 2014, a estimativa feita por uma contagem não oficial era de que havia 50 mil assinaturas. A forma de coleta das subscrições se mostrou como um grande entrave já que entre os dados necessários para a validação estão o número do título de eleitor, informação que as pessoas em geral não possuem no momento da assinatura (que muitas vezes acontece em passeatas, atos públicos etc.) e, ainda, o nome completo da mãe.

Em 2015, foi lançada uma plataforma digital de coleta de assinaturas, mas o objetivo foi apenas estimular o debate por meio da replicação em diversos sites e blogs já que a assinatura por meio digital não pode ser contabilizada, pois projetos de lei de iniciativa popular ainda demandam assinaturas em papel. De acordo com uma avaliação feita pelo próprio FNDC, a estratégia chegou a dar certo impulso na campanha, mas rapidamente essa tendência se estagnou. (FNDC, 2016, p. 10).

Em entrevista à Agência PT de notícias, concedida em 2015, o secretário executivo do FNDC, Pedro Vilela, afirmou que a campanha tinha o objetivo de

⁵⁸ A ata da plenária pode ser acessada na íntegra em <http://www.fndc.org.br/system/uploads/ck/files/circular%20plenaria%20novo.pdf>

conseguir as assinaturas necessárias para coloca o projeto em tramitação, mas a intenção não era apenas esta. Era também, segundo ele, “ganhar um apelo social grande em torno dessa agenda que é fundamental para a gente completar o nosso processo de democratização”⁵⁹. (VILELA, 2015).

A estimativa de 50 mil assinaturas divulgada na plenária da campanha *Para expressar a liberdade* realizada em 2014 é o número oficial de assinaturas informado pela secretaria executiva do FNDC na última consulta feita por essa pesquisa, em março de 2017. Em mais de dois anos, portanto, a divulgação do projeto e tentativa de trazer o tema da democratização da comunicação para o debate público não se converteu em adesões efetivas ao projeto de novo marco regulatório.

Após o impedimento da presidente Dilma Rousseff, também em 2016, a decisão do FNDC foi priorizar a nova campanha *Calar Jamais*⁶⁰ e se dedicar para buscar impedir alterações que começaram a se colocar no campo da comunicação e que podem significar ainda mais retrocessos em termos de democratização do setor. Dois exemplos são as modificações que fazem com que a Empresa Brasil de Comunicação deixe de ter caráter público, já abordadas, e o Projeto de Lei da 79/2016, que altera a Lei Geral das Telecomunicações e determina que a infraestrutura da telefonia fixa, que está sob regime de concessão, sendo operada pela iniciativa privada, passe para o regime de autorização, entregando às empresas um patrimônio público estimado em R\$ 100 bilhões⁶¹.

A descontinuidade, mesmo que possa vir a ser apenas temporária, na campanha de coleta de assinaturas é uma alteração de curso de atuação que parece confirmar a perspectiva de Stevanim (2014), que enxerga no FNDC uma concepção processual das políticas de comunicação:

(...) entendendo a democratização como uma transformação das condições estruturais pelo avanço em etapas. Esse sentido define sua lógica de ação, baseada na

⁵⁹ A entrevista completa “Lei de Democratização da Mídia ganha adesões online”, de autoria de Victoria Almeida, foi publicada em 5 de fevereiro de 2015. Disponível na íntegra em <http://www.pt.org.br/plataforma-permite-adesao-online-a-lei-de-democratizacao-da-midia/>. Última consulta em 09 de março de 2017.

⁶⁰ Para saber mais sobre esta campanha, voltar à nota número 15.

⁶¹ “PL das teles’ volta ao Senado por ‘inexatidão material”’. VIEIRA, Ramênia. Reportagem publicada em 2 de fevereiro de 2017, no Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em <http://www.fndc.org.br/noticias/pl-das-teles-volta-ao-senado-por-inexatidao-material-924781/>. Última consulta em 11 de março de 2017.

luta conjuntural, de acordo com as condições históricas do presente e voltada para um esforço permanente. (STEVANIM, 2014, p. 11).

Ainda que o projeto de lei tenha deixado de ser o carro-chefe da atuação do FNDC em 2016, quando redirecionou suas atividades para a campanha *Calar Jamais*⁶², devido à mudança no contexto político nacional⁶³, o número demonstra uma significativa dificuldade da campanha em avançar, em quase dois anos, na conquista de apoio formal ao projeto. Mesmo que sejam consideradas as dificuldades de organização ou práticas, como a orientação de entidades filiadas quanto aos critérios para coletar assinaturas e a centralização e sistematização dos apoios recolhidos pelas entidades ou por ativistas, essa estagnação parece indicar que há ainda um longo caminho a percorrer para que a comunicação seja reconhecida mais amplamente como um direito e, consequentemente, como uma área sobre a qual o Estado deve atuar, não apenas como regulador, mas também na garantia da participação social na definição de políticas públicas.⁶⁴

Por ocasião da comemoração dos 25 anos do FNDC, uma matéria especial sobre a trajetória da entidade foi publicada na revista *MídiaComDemocracia* de outubro de 2016 e, nela, Celso Schröder, que presidia a Fenaj, apontou que não ter conseguido aprovar um novo marco regulatório para a comunicação foi uma grande

⁶² Ver mais sobre a campanha em <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/calar-jamais/>

⁶³ Após a XIX Plenária do FNDC, realizada em abril de 2016, a coordenadora geral da entidade, Renata Mielli, concedeu uma entrevista na qual comentou a conjuntura da época, pouco antes de o Senado acatar o pedido de impeachment de Dilma Rousseff, e apontou que a plenária avaliou ser aquele um momento político era adverso. “Vivemos um momento de rompimento! O FNDC e todas as suas entidades e movimentos que lutam pela democracia e pela democracia na comunicação têm que se juntar a outros movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil para impedir o retrocesso, tentar barrar o golpe”, disse. Mielli afirma que, nos anos anteriores, o FNDC tinha intensificado a luta pelo novo marco regulatório das comunicações, por meio do Projeto de Lei da Mídia Democrática, mas sinaliza que a conjuntura exigia que se repensasse a atuação: “(...) a pauta da comunicação está inserida na necessidade de denunciar também a mídia privada, que tem sido um dos articuladores do golpe, sem deixar de acompanhar as outras agendas que se sucedem e que estão todas vinculadas de forma estratégica a essa tentativa de regressão de direitos, como a mais recente delas, que é a tentativa de mudar a forma da prestação de serviço da internet banda fixa”. <http://www.fndc.org.br/noticias/renata-mielli-nosso-inimigo-e-o-monopolio-924695/>. “Renata Mielli: ‘nosso inimigo é o monopólio’”. Entrevista concedida a Elizângela Araújo, publicada em 29 de abril de 2016, no site do FNDC. Disponível em <http://www.fndc.org.br/noticias/renata-mielli-nosso-inimigo-e-o-monopolio-924695/>. Último acesso em 1º de março de 2017.

⁶⁴ O número de assinaturas não chega ao dobro das subscrições conseguidas pela já citada Emenda Popular apresentada pela Federação Nacional dos Jornalistas à Assembleia Nacional Constituinte (32.279 assinaturas), mais de 20 anos antes, quando o número de eleitores do país era de cerca de 80 milhões.

derrota para o movimento. Na avaliação de Schröder, o momento era de reinício de esforços para tal, e de necessidade de angariar o apoio dos partidos políticos, que não incorporaram essa agenda. (MELLO, 2016, p.17).

O baixo número de assinaturas, que não chegou a 5% do necessário para que o projeto fosse apresentado à Câmara dos Deputados, é observado por autores que têm analisado a questão, mas em geral tem sido visto por como um dado secundário. O que boa parte dos pesquisadores tem sublinhado é que, mesmo com o pequeno número de assinaturas, o Projeto de Lei da Mídia Democrática foi uma estratégia acertada de fomento do debate sobre a necessidade de se renovar o marco regulatório do setor de comunicação do país com vistas a democratizá-lo. (CABRAL FILHO; CABRAL, 2014; FARIA *et al.*, 2016; ROTHBERG *et al.*, 2016).

Faria *et al.* (2016) apontam que a escolha do Projeto de Lei de Iniciativa Popular como recurso pode significar a retomada de uma tradição do período Constituinte de tentativa da sociedade de incidir no arcabouço jurídico por meio de iniciativas populares. Mas, mais do que isso, os pesquisadores destacam que o FNDC reconheceu na estratégia de busca por assinaturas duas vantagens: “(1) a politização e mobilização social em torno do tema; (2) a visibilidade da ampla base popular que legitima a proposta, a fim de evitar seu imediato arquivamento na tramitação junto à Câmara dos Deputados”. (FARIA *et al.*, 2016, p. 6). A motivação dessa estratégia seria a “inércia e/ou omissão legislativa”, para usar a expressão dos autores, com relação à regulação do setor de comunicação, o que teria levado o FNDC a escolher uma forma alternativa de pressionar o parlamento. Com relação ao conteúdo da proposta, os autores destacam quatro pontos como sendo os principais: o estabelecimento do fim da propriedade cruzada; a regionalização da produção cultural (por meio do estabelecimento de cotas para conteúdo fruto de produção independente e programação regional); o direito de antena; e o direito de resposta.

A estratégia do FNDC obteve êxito no objetivo de agendar o tema na esfera pública e também na esfera política por meio de um movimento “de baixo para cima”, ou seja, partindo da sociedade civil, segundo Faria *et al.* (2016). Para chegar a essa conclusão, os autores recorrem tanto a pronunciamentos em que a então presidente Dilma Rousseff afirmava pretender realizar uma regulação econômica da mídia - o que seria uma chave positiva deste agendamento – tanto a declarações de

parlamentares como Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Renan Calheiros (PMDB-AL), que rechaçaram a proposta e não admitiram nem discuti-la, o que os enquadra numa repercussão negativa no interior deste debate público. Também é nesta chave que ocorrem os posicionamentos dos jornais *O Globo* e *O Estado de São Paulo* sobre o tema, cujos editoriais são analisados no trabalho e expõem o rechaço dos empresários do ramo das comunicações com relação à regulação do setor em que atuam.

A hipótese defendida pelos autores é a de que a articulação dos movimentos e organizações obteve êxito, conseguindo pautar o tema na agenda nacional. O convencimento da sociedade em geral de que é necessário regular a mídia dependeria, no entanto, de uma massificação do debate. Essa ampliação, segundo Faria *et al.*, tem como importante obstáculo o coronelismo eletrônico⁶⁵. Simplificando, a expressão é utilizada para designar parlamentares e demais políticos eleitos que possuem concessões de rádio e/ou televisão, aumentando sua influência política principalmente no âmbito local, ou seja, nos estados onde atuam - o que é proibido por lei. Na avaliação final dos autores, o movimento pela democratização da comunicação tem como eminente desafio, “encontrar e ocupar as fissuras nesse jogo de poder quase retroalimentar entre parlamento e oligarquia midiática, a fim de produzir massa crítica em larga escala, que reflita a necessidade de regulação no âmbito do poder legislativo” (FARIA *et al.*, 2016, p. 13).

Outro trabalho que tem como um de seus objetos de análise o Projeto de Lei da Mídia Democrática é a dissertação “Uma crítica ao projeto de democratização da mídia no Brasil” (DINIZ, 2014). Nele, a autora chama atenção para uma questão de fundo: os limites da democracia liberal e sua relação com o movimento pela democratização da comunicação liderado pelo FNDC. Para Diniz, atualmente o Brasil é uma democracia puramente formal, que limita-se a dar garantias de igualdade política e jurídica aos cidadãos, ignorando as desigualdades econômicas, chave central da dominação. A partir daí a autora critica o FNDC por não estar inserido em uma luta anticapitalista:

⁶⁵ O coronelismo eletrônico, segundo Lima (2011) seria uma reprodução, com nova roupagem, do coronelismo político da República Velha, só que no âmbito das concessões de radiodifusão. Segundo ele, o poder concedente do serviço público de radiodifusão muitas vezes se confunde com o concessionário, mantendo oligarquias políticas e seus familiares como detentores das concessões de rádio e televisão. Ver mais sobre essa discussão também em Santos (2008).

A defesa do Fórum de que ‘todos os cidadãos’ devem possuir o direito de se expressar, demandando, portanto, a quebra de monopólio, nos parece uma defesa baseada numa análise que combina uma visão ingênua acerca da lógica do funcionamento da sociedade capitalista ao mesmo tempo sua defesa recai, assim, no fortalecimento de princípios liberais. A preocupação de quebrar monopólios, essencialmente, visa estimular a concorrência. Na verdade, a luta por democratização, em geral, aparece mais fortemente no registro liberal do que num caminho anticapitalista (DINIZ, 2014, p. 146).

A autora aponta, ainda, que a defesa do controle público dos meios de comunicação como forma de transformação do sistema de comunicação no Brasil seria um sinal de que o FNDC considera possível “estabelecer soluções consensuais entre os donos dos monopólios e os que anseiam pela democratização” (2014, p. 145). Sua visão é a de que as lutas por reformas democráticas, onde se pode enquadrar a atuação do Fórum e a reivindicação por democratização da comunicação, são necessárias, mas seria imprescindível um horizonte de ação que visasse à transformação total da sociedade, com a superação do capitalismo. A autora conclui que “pensar em uma mídia que seja de fato democrática é pensar na construção de outra forma de sociedade verdadeiramente livre e emancipada” (DINIZ, 2014, p. 157).

O contexto e a forma como se dá a reivindicação por democratização da comunicação na Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e na Central Única dos Trabalhadores (CUT) são as principais questões analisadas por Mello (2015) na dissertação “Movimentos sociais em luta pela democratização da comunicação - Da Confecom ao Projeto de Lei da Mídia Democrática (2009-2013)”. No trabalho, ela investiga o modo como cada uma dessas entidades integrou a campanha de busca por assinaturas para o projeto, liderada pelo FNDC.

De acordo com a autora, a luta pela democratização da comunicação é uma bandeira importante nas três entidades, mas é incorporada de maneira distinta por cada uma delas. A CUT teria atuação mais ampla e, ao mesmo tempo, protagonista, pois como mostra Mello, a entidade afirma, em seus canais institucionais, que a transformação nos meios de comunicação é base para a transformação da sociedade. No caso do Projeto de Lei da Mídia Democrática, Mello aponta que a entidade participou ativamente de seu lançamento e esteve representada tomando parte tanto em debates como em atividades de formação e reuniões com representantes do

governo ou parlamentares (MELLO, 2015, p. 9). Como a coordenação geral do FNDC à época estava a cargo de Rosane Bertotti, secretária nacional de comunicação da CUT, era esperado que a Central protagonizasse aquele momento da atuação do Fórum e encampasse a principal reivindicação da entidade.

Já a Fenaj, segundo Mello, parece não se dedicar ao Projeto de Lei, além de, no momento analisado, não mais desempenhar um papel de protagonista no FNDC, como ocorrera por muitos anos desde a origem do Fórum. A autora ressalta, no entanto, que a democratização da comunicação permanece como uma causa prioritária da entidade, mas a partir do viés do exercício da profissão de jornalista, que poderia ter seu desempenho otimizado caso a organização dos meios de comunicação no país também se alterasse.

No caso do MST, a entrada nesta reivindicação se daria a partir da percepção de que sem democratizar a comunicação a defesa da reforma agrária e a atuação do movimento será continuamente estigmatizada e invisibilizada. (MELLO, 2015, p. 99). A conclusão da autora pode ser resumida no trecho a seguir:

Quanto às estratégias de luta, observa-se que a CUT age como protagonista, propondo, mobilizando, articulando sua base e a sociedade em relação à causa. Já para a Fenaj, a luta é uma questão da categoria ampliada e, sem abrir mão de seu papel de vanguarda, o coletivo aposta em articulações mais institucionais (priorizando o envio de cartas e pedidos de audiência ao governo federal e pressionando pela realização de uma nova Conferência) do que em atividades de rua ou de formação junto à sociedade em geral. Para o MST, a adesão parece estar sendo construída paulatinamente, com a participação em diversas manifestações relativas ao tema, mesas de debates e atividades de formação durante o período analisado; no entanto, a entidade privilegia o processo de formar e informar seus integrantes acerca do debate, compreendendo, ainda, a necessidade de apropriação crítica da população sobre o tema como passo prioritário para o fortalecimento da pauta da democratização da comunicação (MELLO, 2015, p. 100).

Afirmando que a democratização da comunicação se configura como um desafio em sociedades como a brasileira, que possui uma mídia bastante concentrada, Stevanim (2014) alerta para o fato de existir uma diversidade de sentidos com relação ao tema na sociedade civil brasileira. Segundo ele, a expressão é uma espécie de conceito guarda-chuva, que está relacionada ou inclui questões diversas, tais como liberdade de expressão, direito à comunicação, pluralidade de conteúdo, participação social e reforma nos marcos legais. Isso ocorreria por se tratar de “um conceito gerado no debate social, em torno do qual não há um sentido homogêneo” (STEVANIM, 2014, p.2). Como deve ter sido possível notar, essas pautas estão todas

presentes nas reivindicações do FNDC, que ora opta por defende-las por meio de uma espécie de *lobby* com o poder Executivo e com representantes do legislativo, em audiências ou reuniões, ora escolhe a mobilização por meio de campanhas com uso de diversas estratégias de comunicação e diálogo com as organizações filiadas e com a sociedade em geral.

Em outras partes do mundo, aponta o autor, a luta por uma comunicação democrática é feita por duas vias. De um lado, por meio de uma articulação entre demandas direcionadas ao Estado e à mídia corporativa e com a busca por modificação das políticas públicas. Por outro lado, há uma atuação que busca construir veículos e iniciativas de mídia alternativa ou contra-hegemônica. Essas duas esferas de atuação seriam, caracterizadas como defensiva e proativa, respectivamente. A articulação entre as duas linhas seria um desafio do movimento brasileiro.

Ao centrar sua atuação na mudança do ambiente regulatório, com foco no arcabouço legal, essa agenda de lutas se distancia das pessoas comuns, sem interesses diretos na questão da comunicação (tais como motivações profissionais), mas que vivenciam os impactos de uma regulação privatista em seu cotidiano. Além de enfrentar as barreiras do setor privado comercial, que entende qualquer intervenção como censura, o movimento pela democratização ainda tem o desafio de lidar com o baixo apelo social de suas demandas, não raro pela predominância de abordagens técnicas e com pouco diálogo com os cidadãos. (STEVANIM, 2014, p. 12)

Especificamente sobre a campanha *Para expressar a liberdade* e seu desdobramento em projeto de lei de iniciativa popular, o autor aponta a necessidade de o FNDC e as demais organizações que fazem parte da campanha enfrentarem o desafio de promover uma compreensão de que a lei tem relação com a vida cotidiana dos cidadãos para que a adesão possa se ampliar. Para avançar com a pauta, seria preciso “fazer com que as reivindicações dos movimentos sociais da comunicação dialoguem com o conjunto da sociedade, tanto para ampliar a diversidade de suas demandas quanto para obter apoio a suas pautas” (STEVANIM, 2014, p. 13).

Outro ponto visto pelo autor como entrave é a forma equivocada como a maior parte dos empresários do setor compreendem a questão do controle público e da regulação: como intervenções políticas que ferem a liberdade de expressão ou até mesmo como censura. Sob o argumento de que o regime democrático estaria garantido pela Constituição de 1988, os empresários advertem que não haveria motivos para regular o setor. Esse ponto já colocado por Faria *et al.* é destacado

também por Demarchi (2016), como uma das principais dificuldades encontradas pelas organizações que se propõem a travar a discussão sobre o tema. Segundo ele, “a obstrução da discussão do assunto pela mídia comercial e a própria estrutura do Congresso Nacional com políticos-radiodifusores são elementos que contribuem para a interdição do debate” (DEMARCHI, 2016, p. 11).

Argumentos na mesma linha podem ser encontrados em outros trabalhos, principalmente aqueles que tratam da reação da mídia a iniciativas como a tentativa de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), no governo Lula, a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, as Conferências Nacionais de Cultura e, ainda, a formulação do Plano Nacional de Direitos Humanos. Todos esses empreendimentos são anteriores ao lançamento do Projeto de Lei da Mídia Democrática, mas suscitaram o debate sobre políticas públicas de comunicação e regulação do setor, em geral causando reação negativa entre empresários da chamada grande mídia. Estes, além de geralmente se recusarem a enviar representantes aos debates que acontecem de forma institucionalizada – como foi o caso de muitos setores na I Confecom – abordam o tema de forma enviesada em seus veículos. Em editoriais ou por meio de notas públicas de entidades que os representam, proprietários de alguns dos meios de comunicação mais tradicionais, como os jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *O Globo* e a própria TV Globo, rechaçam tentativas de regulação do setor de comunicação, sejam elas propostas pela sociedade civil não empresarial, seja pelo poder executivo federal. Este parece ser um fator que contribui para que haja desinformação sobre o tema, geralmente restrito a espaços de opinião e não abordado de maneira equilibrada, com multiplicidade de pontos de vista. Esse parece ser um dos empecilhos ao agendamento do tema da democratização da comunicação na esfera pública que, quando é abordado nesses meios de maior alcance – sobretudo na televisão – recebe tratamento negativo e pouco informativo.

Adilson Cabral Filho e Eula Cabral (2014) chamam atenção para questões similares às colocadas por Stevanim (2014) com relação ao alcance do Projeto de Lei. Segundo os autores, no momento em que escreveram a campanha carecia de engajamento das organizações já participantes e precisaria angariar apoio de novos segmentos para alcançar maior número de subscrições. “A sociedade civil precisa se

mostrar mobilizada para lutar pela regulamentação das comunicações no Brasil. É necessária a força do povo para dar visibilidade a um assunto silenciado pela grande mídia” (CABRAL FILHO; CABRAL, 2014, p. 52). O tema, de acordo com os autores, é negligenciado pelos meios de comunicação, apesar de ser “essencial para o crescimento e desenvolvimento de um país mais justo e democrático, que dá voz para os diferentes grupos e opiniões, digno de um país do tamanho e com tanta diversidade cultural quanto o Brasil” (CABRAL FILHO; CABRAL, 2014, p. 52).

O último estudo utilizado nesta análise é o publicado por Rothberg *et al.* No trabalho, intitulado “Direito, sociedade e comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil”, os autores enumeram pontos que avaliam como positivos e também abordam questões que consideram controversas na proposta. A pesquisa comparou o projeto apresentado pelo FNDC com o arcabouço jurídico brasileiro atual e com as normas da União Europeia e indicou que o projeto de lei traz inovações oportunas diante desses dois cenários. Os autores entendem, entretanto, que há “imprecisões conceituais e impactos potenciais de complexa administração, que devem enfrentar enorme resistência de setores hegemônicos e podem dificultar o suporte a artigos específicos” (2016, ROTHBERG *et al.*, p. 2). Isso poderia prejudicar tanto no momento de convencimento da população para conseguir assinaturas, quanto numa eventual tramitação, caso a proposta obtenha sucesso como iniciativa popular.

Três pontos são destacados como inovações: a escolha da comunicação como objeto de regulação; a definição do que é público, privado e estatal; e a regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, estabelecendo os direitos de antena e de resposta. Sobre o primeiro ponto, os autores consideram positiva a escolha da comunicação como objeto de regulação, independentemente da infraestrutura ou meio pela qual ela ocorre, o que poderia gerar uma unificação da legislação relacionada à comunicação social. “Esta inovação é relevante porque abole do sistema jurídico brasileiro a diversidade de leis regulamentadoras da matéria, problema apontado pela literatura” (ROTHBERG *et al.*, 2016, p. 92).

A definição dos conceitos relacionados à radiodifusão, que segundo a Carta de 1988 deveria seguir um regime de complementaridade entre os sistemas privado, estatal e público, mas nunca foi regulamentada, também é apontado como algo

positivo trazido pelo projeto que, caso aprovado, acabaria com essa lacuna. Essa complementaridade, segundo o estudo, está em consonância com as determinações da União Europeia, cujas diretivas caracterizam os serviços de comunicação social audiovisual como culturais e econômicos simultaneamente, mas impõe a adoção de regulação “para impedir que o poder econômico seja o fator predominante, sob o risco de prejuízo à democracia” (ROTHBERG *et al.*, 2016, p. 93). Já o terceiro ponto de inovação do projeto de lei apresentado pelas organizações integrantes da campanha *Para expressar a liberdade* encontra-se no capítulo 5: ao regulamentar o artigo 221 da Constituição, seria possível efetivar, ao menos formalmente, o direito de antena. Essa é uma questão também prevista na legislação da União Europeia, como se chegou a mencionar no capítulo anterior. Ainda no âmbito deste terceiro ponto considerado positivo encontra-se o estabelecimento do direito de resposta individual e difuso.

As mudanças de atribuições na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e na Agência Nacional de Cinema (Ancine) que o projeto de lei prevê são vistas de forma negativa pelos autores. Em resumo, eles temem que transferir atribuições que eram do Executivo e do Legislativo com relação às concessões pode, ao contrário do que objetiva o projeto, acabar reiterando a influência privada sobre o processo, apesar da alegada despolitização das agências reguladoras. A criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, estabelecida do capítulo 6 do projeto de lei, está alinhada com o que ocorre na União Europeia, segundo os autores, mas a não explicitação dos critérios de acompanhamento e avaliação da regulação e das políticas públicas para o setor, uma das atribuições do órgão, é vista como uma omissão que pode gerar resistência ao projeto.

Os autores apontam, ainda, quatro temas que consideram insuficientemente tratados no Projeto de Lei da Mídia Democrática: educação para a mídia; autorregulação; *merchandising*; e regulação da publicidade. Para Rothberg *et al.*, a proposta deveria ter dado mais atenção a esses aspectos, seja por uma definição mais robusta da questão da educação para a mídia, como ocorre na União Europeia⁶⁶, seja

⁶⁶ De acordo com os autores, na União Europeia, “a Diretiva 2010/13 é explícita sobre o propósito da educação para mídia no contexto europeu. “A ‘educação para os media’ visa as competências, os conhecimentos e a compreensão que permitem aos consumidores utilizarem os meios de comunicação social de forma eficaz e segura”, segundo o considerando 47 (Directiva, 2010/13, p. 95/6). “As

num estabelecimento mais rígido com relação à publicidade de bebidas alcoólicas e publicidade infantil. No Brasil essas questões não são normatizadas e impera a autorregulação, feita por uma organização da sociedade civil, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

Os autores também apontam que a questão do *merchandising* é ignorada pelo projeto, na contramão do que já se estabelece na União Europeia, onde esse tipo de ação não é permitida. Quanto à autorregulação, a crítica é também na perspectiva da omissão, já que o projeto opta por não estabelecer a obrigação de que veículos de mídia possuam mecanismos com esse objetivo. Estes são enxergados pelos autores como formas de prevenir parte das infrações éticas cometidas pelos veículos, economizando recursos dos órgãos reguladores (mas não substituindo-os).

A autorregulação não substitui a ação regulatória do poder público, mas a complementa, como ocorre na União Europeia, em que a Diretiva 2010/13 assinala o papel de os Estados-membros reconhecerem, “de acordo com as suas diversas tradições jurídicas, o papel que pode desempenhar uma auto-regulação eficaz como complemento dos mecanismos legislativos, judiciais e/ou administrativos existentes”, de acordo com o *considerando* 44 (Directiva, 2010/13, p. 95/5). (ROTHBERG *et al.*, 2016, p. 96).

A análise geral de Rothberg *et al.*, no entanto, é a de que as inovações propostas pelo projeto são oportunas e poderiam impulsionar mudanças no cenário legal brasileiro consideradas por eles necessárias. As imprecisões conceituais diagnosticadas pelos autores e a proposição de mudança nas forças de mercado do setor, no entanto, são vistas como potenciais fatores de resistência ao avanço do projeto. Esses nós, considerados por eles como “insuficiências”, poderiam, todavia, ser renegociados e corrigidos nas arenas deliberativas caso o número de assinaturas necessário para colocar o projeto em tramitação fosse conseguido. Segundo os autores:

O anteprojeto se apresenta bem-sucedido ao trazer o tema ao escrutínio público e mobilizar setores diversos – o que, para os movimentos sociais situados em um país no qual a tradição de engajamento político se encontra ainda em construção, não é um passo que possa ter sua relevância ignorada. (ROTHBERG *et al.*, 2016, p. 98).

A busca por mais adesões ao projeto, todavia, foi interrompida. No documento de balanço da gestão 2014-2016, feito para a XIX plenária do FNDC,

peçoas educadas para os media são capazes de fazer escolhas informadas, compreender a natureza dos conteúdos e serviços e tirar partido de toda a gama de oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias das comunicações” (Directiva, 2010/13, p. 95/6). (ROTHBERG *et al.*, 2016, p. 96).

realizada em abril de 2016, a entidade ressalta que desde a Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, o movimento que defende a democratização da comunicação se espalhou para segmentos que até aquele momento tinham pouca relação com a pauta, tais como movimento LGBT, de mulheres e de negros, que passaram a incluir em seu discurso essa pauta. Além disso, a entidade diagnostica um crescimento também no ativismo digital e no trabalho de jornalismo independente e colaborativo que busca pautar temas que geralmente não são tratados nos veículos da chamada grande mídia. Para o Fórum, esses fatores contribuíram com o crescimento da entidade e de seu protagonismo político. Contudo, não houve ainda consequências práticas desse adensamento:

(...) é preciso registrar que o fato de termos mais atores sociais falando da urgência em se democratizar os meios de comunicação ainda não se desdobrou, efetivamente, em ação política por parte de todos esses movimentos. A dificuldade de engajar os vários movimentos em torno da coleta de assinaturas do PLIP [Projeto de Lei da Mídia Democrática] se deve, em parte, a esta dificuldade. O movimento tem dificuldade de conciliar sua pauta política específica com a pauta da comunicação (FNDC, 2016, p.9).

Assim como no documento da plenária da campanha *Para expressar a liberdade* realizada em 2014, as teses do FNDC em 2016 destacam as dificuldades de organização do movimento na busca de assinaturas, ou seja, no desdobramento prático da campanha. O Fórum reconhece que os obstáculos que já tinham sido identificados anteriormente se mantiveram e registra que mesmo as entidades de atuação nacional, que teriam maior capilaridade e capacidade de busca de apoio, não aderiram maciçamente à coleta de subscrições ao projeto.

(...) o Projeto de Lei continua servindo como poderoso instrumento pedagógico e de mobilização, e foi apresentado em diversos espaços de debate ao longo do último período. Mas seu objetivo inicial tem sido frustrado pela incapacidade do movimento de incorporá-lo como sua tarefa diária: a coleta de assinaturas. (FNDC, 2016, p. 10).

Apesar do fracasso notado pela própria entidade na busca de assinaturas, é possível observar que o Projeto de Lei influenciou em certa ampliação do debate mais geral sobre a democratização da comunicação e, especificamente, sobre a necessidade de um novo marco regulatório para o setor. Esse adensamento, no entanto, ainda não foi suficiente para efetivar mudanças reais na configuração do sistema de comunicação brasileiro.

Talvez a mobilização e divulgação em torno do entendimento da comunicação como um direito seja, futuramente, uma estratégia capaz de dar mais substância ao debate. Isso fortaleceria a perspectiva de que a regulação do setor de comunicação, dependendo de quais sejam suas bases, pode favorecer a democratização do acesso aos meios de comunicação e, com isso, dar suporte a um aprimoramento democrático.

6. Considerações finais

Este trabalho busca contribuir para a presença do tema da democratização da comunicação no debate acadêmico, trazendo como foco de análise a perspectiva da sociedade civil. Para chegar a isso, optou-se, inicialmente, por apontar a centralidade da mídia hoje na política e, portanto, nas democracias, sinalizando a lacuna que se percebe de abordagens que deem conta de forma abrangente da relação entre mídia e democracia. Apesar de ainda não ter sido possível chegar de forma segura a esta conclusão, parece que a pequena quantidade de formulações sobre a relação entre mídia e democracia em um enquadramento amplo - que permita considerar a importância dos meios de comunicação na difusão de informações e representações para além de momentos eleitorais - incide para que o debate sobre a democratização da comunicação tenha dificuldade para se fortalecer tanto no âmbito da universidade, como na sociedade de forma geral.

Apesar da ausência do debate em termos mais gerais, já existe uma literatura nacional e internacional que aponta ser a regulação da mídia uma das formas de se promover pluralidade e diversidade em termos de propriedade e de conteúdo dos meios de comunicação, e, portanto, propiciar a existência de uma esfera pública em que as mais diversas vozes se expressam. Para ser considerada democratizante, parte substancial dos autores aos quais se recorreu aponta que a regulação deve ser norteada pela garantia da liberdade de expressão e do direito à comunicação e, preferencialmente, admitir formas de participação da sociedade na definição de políticas públicas do setor de comunicação e no controle de concessões públicas de radiodifusão.

Saindo do campo teórico para a realidade brasileira, verificou-se que o nosso quadro jurídico para o campo da comunicação é anacrônico, fragmentado e pouco preparado para propiciar a existência de uma mídia comprometida com a diversidade e a pluralidade de identidades e opiniões existentes no país. Aqui, a radiodifusão aberta ainda é a principal fonte de informação, cultura e entretenimento da maior parte da população⁶⁷ e é estabelecida, na Constituição de 1988, como um serviço

⁶⁷ Pesquisa da Fundação Perseu Abramo divulgada em 2012 apontou que 87% das pessoas assistem televisão aberta todos os dias, sendo esta a principal fonte de informação para 69% delas.

público prestado através de concessões que deveriam cumprir diversas condicionalidades. No entanto, passados quase 30 anos de aprovação da Constituição, raros são os dispositivos que regulamentam a organização do sistema de comunicação. As próprias condições estabelecidas para a operação das concessões não são regulamentadas, dando ampla autonomia às empresas concessionárias sem estabelecer responsividade.

Como foi afirmado, o estudo *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros*, realizado pela Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (Unesco), apontou que o ambiente da radiodifusão no Brasil tem presença massiva e predominante de emissoras comerciais, o que é considerado negativo para uma democracia. A própria Unesco chegou a propor mudanças neste quadro regulatório. Nesse contexto, também se deve registrar as recorrentes denúncias do uso de influência política por parte de parlamentares para obter canais de comunicação em com isso, manter ou ampliar a influência política que possuem, numa espécie de retroalimentação de poder. Apenas na legislatura 2015-2018 do Congresso Nacional, pelo menos 32 deputados federais e oito senadores são sócios de empresas de radiodifusão⁶⁸, o que é proibido pelo Artigo 54 da Constituição Federal. Isso dificulta o debate de propostas de regulação e de participação social na definição das políticas para o setor no âmbito do Poder Legislativo.

É nesse quadro de regulação fragmentada e majoritariamente centrada em interesses privadas e de quase total ausência de fiscalização que surge a proposta da sociedade civil, liderada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), de regulamentar a Constituição de 1988 e buscar alterações na regulação da comunicação eletrônica no país. As raízes dessa atuação mais recente do FNDC estão na recepção, no Brasil, ainda nos anos 1960 e 1970, de um debate internacional que,

⁶⁸ Em 2015, o PSOL entrou com uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF em que pedia o cancelamento de outorgas de emissoras de rádio e TV a parlamentares (legislatura 2015 a 2018). O argumento principal é que parlamentares não poderiam ser beneficiados em concessões que eles mesmos outorgam. No entanto, parecer da AGU entregue ao STF indicou não haver prejuízo à democracia no fato de políticos serem concessionários. Ver matéria completa em “AGU defende concessão de emissoras de rádio e TV a políticos”, publicado no Portal EBC em 16 de junho de 2016. Consultado em 20 de março de 2017. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/06/agu-defende-concessao-de-emissoras-de-radio-e-tv-politicos>

como foi exposto, se consolidou com a publicação do Relatório MacBride no âmbito da Unesco e trazia as bases para a defesa do direito à comunicação como princípio jurídico. Após um refluxo considerável no debate sobre a democratização da comunicação, provocado pelo avanço do neoliberalismo, o tema da democratização da comunicação é retomado no início dos anos 2000 por meio da campanha internacional *Communications Rights in the Information Society* (CRIS), liderada por organizações da sociedade civil de diversos países que se reuniram nas reuniões da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação em 2003 e 2005. Com isso, surge novamente a perspectiva da comunicação como um direito, considerando a dimensão da emissão de informação e opinião através dos meios de comunicação uma prerrogativa de todos os cidadãos e não apenas dos proprietários ou profissionais de veículos de comunicação.

Construído a partir desse contexto mais recente, mas ainda influenciado pela histórica mobilização internacional em torno da democratização da comunicação, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular – Lei da Mídia Democrática, apresentado à sociedade brasileira pelas organizações que participaram da campanha *Para Expressar a Liberdade*, entre seus vários dispositivos, estabelece as regras para as concessões de rádio e televisão abertas e regulamenta a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de comunicação, prevista pela Constituição Federal. Além disso, regulamenta a proibição do monopólio e oligopólio no setor, das diversas condicionalidades que devem cumprir as empresas concessionárias com relação à programação e, ainda, estabelece o direito de antena e a participação popular na regulação das políticas de comunicação. Essas e outras características sinalizadas no último capítulo demonstram ser a proposta uma tentativa de aprimorar o sistema de comunicação brasileiro no sentido de sua democratização. Analisando o conteúdo do projeto, foi possível notar que o texto pretende credenciar a sociedade não apenas a ter acesso informações mais plurais e diversas, mas a possuir espaço para se expressar amplamente sem um crivo quase que exclusivamente realizado por poucas empresas privadas, controladoras das principais concessões públicas de rádio e televisão, como ocorre atualmente.

O modelo normativo apresentado pelo FNDC, entretanto, não foi capaz de conquistar o apoio necessário para incidir na realidade, ou seja, para tramitar no

Congresso Nacional e, com isso, gerar ao menos expectativas de alteração concreta no marco regulatório da comunicação. Talvez a amplitude do projeto de lei, que tenta abarcar quase todos os aspectos não regulamentados da Constituição Federal sobre o tema da comunicação social, tenha sido um empecilho na conquista de apoios. São muitos os aspectos que o projeto de lei tenta abranger, às vezes não sendo suficientemente claro e preciso, o que pode ter sido uma barreira para se conseguir adesões.

O próprio Fórum apontou a existência de entraves ainda por enfrentar para que seja possível alçar a questão da democratização da comunicação ao centro das lutas sociais, tais como a ainda tímida disseminação da perspectiva da comunicação como direito entre os movimentos sociais e organizações que têm como pauta principal a defesa de outros direitos. Além disso, existe o bloqueio dos próprios meios de comunicação ao tema. Mesmo que sem sucesso na perspectiva legiferante, em comparação com o período anterior, pós-Constituição de 1988, acredita-se ser possível considerar que organizações da sociedade civil de cunho não empresarial têm se consolidado como personagens de relevância nos debates e na mobilização em torno da pauta da democratização da comunicação. No entanto, é preciso assinalar que, mesmo reemergindo na esfera pública brasileira, o tema da democratização da comunicação ainda enfrenta dificuldade para se estabelecer na agenda pública e atingir outros espaços, como a universidade, os partidos, movimentos sociais, sindicatos e outras associações da sociedade civil que não atuam diretamente com comunicação ou cultura.

Pensando a democratização da comunicação como algo atrelado à própria democratização da sociedade (BARROS, 2014), essa dissertação espera ter trazido à tona alguns dos pontos nevrálgicos da experiência liderada pelo FNDC. Não pretende, entretanto, encerrar a investigação sobre tema. No sentido oposto, abre novas questões que poderão, em um momento futuro, ser investigadas para auxiliar numa conformação mais precisa e abrangente do debate sobre o tema. Sabendo que a mídia comercial, majoritária no país, não tem como pauta a regulação de sua própria atuação – ao contrário, rechaça discussões sobre o tema que não são feitas sobre a base da defesa da chamada livre iniciativa – de que forma o movimento avalia ser mais promissora a divulgação do debate? Existem formulações sobre outras

estratégias de levar para a sociedade o debate sobre a democratização da comunicação entendida num chave que não a da censura ou da restrição à liberdade de iniciativa, concepção recorrente entre os meios de comunicação comerciais nas raras vezes em que abordam o assunto?

Ainda que pareça ter peso considerável, a interdição da mídia ao debate sobre a regulação e a democratização da comunicação não parece ser suficiente para justificar o pequeno alcance do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática. Existiriam características específicas na sociedade civil brasileira que dificultam a repercussão do tema entre as organizações? O contexto de descrédito de organizações como os sindicatos e demais associações de classe – perfil de boa parte das entidades filiadas ao FNDC – teria impacto na dificuldade de adesão de pessoas ao projeto (a despeito de toda a capilaridade de organização tais como Central Única dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Agricultores e União Nacional dos Estudantes, que representam, ao menos formalmente, milhares de trabalhadores e estudantes)? Qual o peso da falta de porosidade do Estado para absorver as demandas apresentadas pelos setores da sociedade civil, quase que integralmente ignoradas em todo o período democrático mais recente?

Outra questão interessante, sobre a qual não foi possível pesquisar e refletir nesse trabalho é o nível de engajamento dos jornalistas na causa da democratização da comunicação. Investigar se existe debate amplo na categoria sobre essa questão ou se é restrito a pequenos grupos inseridos em associações de classe também traria uma perspectiva interessante sobre o tema, considerado central para a própria democratização da sociedade. Uma pesquisa sobre a inserção ou não da questão da democratização da comunicação na formação de comunicadores poderia trazer pistas sobre a participação dos jornalistas no debate. Essas e outras indagações que surgiram no decorrer da pesquisa realizada nessa dissertação indicam que o tema ainda pode ser explorado por diversas frentes, o que parece útil e até mesmo necessário em uma agenda de pesquisas mais ampla sobre a democratização do país.

7. Referências bibliográficas

ABRAMIDES, Natália Marques. Imprensa livre x livre mercado: O papel do direito na democratização da informação frente à concentração de propriedade na mídia. In: **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 41, n. 48, p. 279-298, jul./dez. 2007.

ABREU, Alzira Alves de. **A modernização da imprensa (1970-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

AGUERRE, CAROLINA; MASTRINI, GUILLERMO. Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI. In.: **A mídia entre regulamentação e concentração**. Cadernos Adenauer VIII (2007), número 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In.: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar e democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BARACHUNK, Mariana; (Org.) *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. 1ª ed. – Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Lomas de Zamora. 2011.

BARBOSA, Beatriz Costa. **Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido**. Dissertação (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Orientadora: Maria Rita Loureiro. 2013.

BARBOSA, Marialva. **História Cultural da Imprensa. Brasil – 1900-2000**. Rio de Janeiro: Mauad X.

BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2014.

BRANT, João; MOYSES, Diogo; PRAZERES, Michelle. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. São Paulo: Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal**. 1988.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BUCCI, Eugênio. A radiodifusão e a democracia no Brasil. In.: **Meios de Comunicação e Democracia**. SORJ, Bernardo (org.). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. P. 65-92.

CABRAL FILHO, Adilson; CABRAL, Eula. **O posicionamento da sociedade civil diante da Concentração da Mídia no Brasil**. XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2015.

CANELA, Guilherme. Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

COMUNICAÇÕES, Ministério das. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. 2010.

COSTA, Sérgio. **Categoria analítica ou *passet-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil**. In.: BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre. Pp. 3-25. 1997.

_____. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COUSO, Javier. “O mercado como obstáculo à liberdade de expressão: a concentração da imprensa exrita no Chile na era democrática”. In.: **Meios de Comunicação e Democracia**. SORJ, Bernardo (org.). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. P. 93-120.

DAGNINO, Evelina. “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva”. In: Alejandro Grimson (org.) **La cultura em las crisis latino-americanas**. Buenos Aires, CLACSO, 2004.

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 2010.

_____. “Da Confecom ao PNBL – Balanço e perspectivas do debate sobre Comunicações no Brasil. In.: DANTAS, Marcos; KISCHINHEVSKY, Marcelo (Orgs.). **Políticas públicas e pluralidade na comunicação e na cultura**. Rio de Janeiro: E-papers. 2014.

DEMARCHI, Carlos Henrique. **Apontamentos sobre a democratização da comunicação no Brasil: desafios para a área**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – Salto - SP – 17 a 19/06/2016.

DINIZ, Désirée Drumond Do Nascimento Diniz. **Uma crítica ao projeto de democratização da mídia no Brasil**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. Universidade Federal Fluminense. Orientadora: Prof. Dra. Sonia Lúcio Rodrigues de Lima. Niterói, 2014.

FENAJ, Federação Nacional de Jornalistas. **Orientações para o encaminhamento da luta pela democratização da comunicação**. Relatório da Comissão pela Democratização da Comunicação, 1991. Disponível em <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FENAJ/Orientacoes+para+o+Encaminhamento+da+Luta+pela+Democratizacao+da+Comunicacao+%28texto%29.pdf>

FERNANDES, Marina Rossato. Organizações Globo versus Ancinav: relato de uma disputa. In.: **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v.6, n.18, p. 27-41, out.2013-jan.2014.

FNDC. **Bases de um Programa para a área das Comunicações no Brasil**. Versão aprovada na V Plenária do Fórum, 1995.

_____. **Convite aos que lutam pela democratização da comunicação**, 2013.

_____. **MídiaComDemocracia**. Revista do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação. Dezembro de 2011, número 12.

_____. **MídiaComDemocracia**. Revista do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação. Dezembro de 2012, número 13.

_____. **MídiaComDemocracia**. Revista do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação. Outubro de 2016, número 17.

_____. **XVI Plenária nacional do FNDC**. Resoluções, 2011.

_____. **Tese sobre balanço de gestão**. 2016.

FARIA, Alessandra; RODRIGUES, Theófilo; ORMAY, Larissa. “Sociedade civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da mídia democrática”. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compós**, Brasília, v.19, n.2, maio/ago. 2016.

FONSECA, Francisco C. P. **Mídia e democracia: falsas confluências**. In.: Revista de Sociologia Política, Curitiba, 22, p-13-24, jun. 2004.

_____. **Mídia e poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

GÖRGEN, James. Apontamentos sobre a regulação de sistemas e mercados de comunicação. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna;

SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

_____. **Sistema central de mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Porto Alegre, 2009. Orientação Prof^a Dr^a Maria Helena Weber.

GUARESCHI, Pedrinho A. e BIZ, Oswaldo. **Mídia & Democracia**. 5^a ed. Porto Alegre: Editora Evangraf. 2009.

HERZ, Daniel. **A escolha do padrão é uma inversão inaceitável**. Entrevista de 13 de maio de 2006. Disponível em <http://fndc.org.br/noticias/entrevista-do-mes-a-escolha-do-padrao-e-uma-inversao-inaceitavel-49590/>. Consultada em 13 de fevereiro de 2017.

INTERVOZES. **Vozes da Democracia. Histórias da comunicação na redemocratização do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. 2006.

_____. **A sociedade ocupa a TV**. O caso dos direitos de resposta e o controle público da mídia. [Edição Bia Barbosa e Giovanna Modé]. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. 2007.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil no século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001.

KUCINSKI, Bernardo. **Jornalistas e revolucionários**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1991.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando; RAMOS, Plínio de Abreu; CARNEIRO, José Alan Dias. **A imprensa faz e desfaz um presidente**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

WELTMAN, Fernando Lattman-. “Mídia e transição democrática: a (des) institucionalização do pan-óptico no Brasil”. In.: ABREU, Alzira Alves de.; KORNIS, Mônica Almeida; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. **Mídia e política no Brasil – jornalismo e ficção**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza. (org.) **Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap: CEM, 1^a edição, 2012.

LEAL FILHO, Laurindo. **Comunicação, sim. Monopólio, não**. Entrevista concedida a Áurea Lopes. Publicada na revista ARede nº 88 - jan/fev de 2013. Disponível em <http://www.revista.areda.inf.br/site/edicao-n-88-jan-fev-2012/5357-entrevista-o-que-os-indigenas-tem-a-dizer>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. Orgs. **Dicionário gramsciano**. 1^a ed. São Paulo: Boitempo. 2017.

LIMA, Venício A. de. **Comunicação na Constituinte de 1987/88: A defesa de velhos interesses**. Publicado no site Vermelho. Publicada em 3 de outubro de 2008. Texto original de 1987. Disponível em http://www.vermelho.org.br/coluna.php?id_coluna_texto=1828&id_coluna=36. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

_____. Nova Ordem da Informação: Idéia é relançada 30 anos depois. Artigo 21 de outubro de 2008. **Observatório da Imprensa**, ed. 508. Disponível em <http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/ideia-e-relançada-30-anos-depois/>. Acesso em 8 de fevereiro de 2017.

_____. **Regulação das Comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. **Políticas de comunicações – um balanço do governo Lula [2003-2010]**. São Paulo: 2012. Publisher.

LUSTOSA, Isabel. **O nascimento da imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

MAGRO, Maíra; MARTINS, Paula Ligia. In.: **A mídia entre regulamentação e concentração**. Cadernos Adenauer VIII (2007), número 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

MARIOTTO, Gabriel. “Prólogo”. In.: BARACHUNK, Mariana; (Org.) *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. 1ª ed. – Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Lomas de Zamora. 2011.

MARTINS, Paulo Emilio Matos; IMASATO, Takeyoshi. Democracia, as NTCIs e os meios de comunicação de massa. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MATTELLART, Armand. “A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos”. In.: Intercom – **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 32, n.I, p. 33-50, jan/jun. 2009.

MATOS, Lucimeire. Comunicação e igreja em defesa da democracia. In.: **Vozes da democracia – Histórias da comunicação na redemocratização do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. 2006.

MCCHESENEY, Robert. **Rich media poor democracy – communication politics in dubious times**. Board of trustees of the University of Illinois. 1999

MELLO, Maria Góes de. **Movimentos sociais em luta pela democratização da comunicação - da Confecom ao Projeto de Lei da Mídia Democrática (2009-2013)**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Orientação: Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes. Brasília, 2015.

MENDEL, Toby, SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Unesco, 2011.

MIGUEL, Luís Felipe. **Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação**. In.: BIB, Rio de Janeiro, n.º 49, 1º semestre de 2000.

_____. **Meios de comunicação de massa e política no Brasil**. In.: Diálogos Latinoamericanos, núm. 3, 2001, pp. 43-70. 2001.

_____. Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia. **Comunicação & política**, vol. 22, nº 3. Rio de Janeiro, 2004, pp. 129-47.

MORAES, Dênis de (Org.); RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013.

MORAES, Dênis de. “La mirada desde latinoamerica”. In.: BARACHUNK, Mariana; (Org.) *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. 1ª ed. – Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Lomas de Zamora. 2011.

MORAES, Dênis de. **A Batalha da Mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009. P 119.

_____. **Vozes Abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj: 2011.

_____. **Crítica da mídia & hegemonia cultural**. Rio de Janeiro: Mauad Faperj. 2016.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível na Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil**. Brasília: UNB, 1994.

MURTINHO, Rodrigo. **Estado, comunicação e cidadania: diálogos pertinentes sobre a relação entre direito à saúde e direito à comunicação**. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, 2012.

ORMAY, Larissa; RODRIGUES, Theófilo M. “Financiamento público da mídia privada no Brasil: notas para uma economia política da comunicação”. In.: **Revista Eptic Online** 16, volume 3. 2014.

PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. **Plenária da Campanha Para Expressar a Liberdade aponta próximos passos**, 2014.

PUGLIA, Leonardo Seabra. **O cinema em Pernambuco**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015. Orientador: Luiz Jorge Werneck Vianna. 2015.

RAMOS, Murilo César. Televisão a Cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. In.: **Intexto**, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, julho/dezembro 1998.

RAMOS, Murilo César; SANTOS, Susy dos. (orgs.). **Políticas de comunicação – Buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José; STROPPA, Tatiana. “Direito, sociedade e comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil”. In.: **Comunicação e Sociedade**, vol. 30, pp. 87 – 102, 2016.

SANTOS, Susy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In.: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

SANTOS, Suzy dos. “Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico”. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SARAIVA, Enrique. O novo papel regulatório do Estado e suas consequências na mídia. In.: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Otávio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SCHNEIDER, Marina. **Mídia e democracia no Brasil: aspectos e lacunas de um debate urgente**. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Sociologia, Política e Cultura do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Orientador: Prof. Doutor Marcelo Baumann Burgos. 2014

SILVA, Carla Luciana. “Uma introdução historiográfica aos estudos da mídia no Brasil”. **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina** ISSN: 2177-9503 Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI - 14 a 17 de setembro de 2010, Londrina, UEL.

SORJ, Bernardo (org.). **Meios de Comunicação e Democracia..** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. P. 93-120.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. **Democratização da comunicação: controvérsias teóricas e práticas políticas.** Trabalho apresentado no GT1 – Políticas de Comunicação, V Encontro Nacional da ULEPICC-Br, 2014.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil.** São Paulo: Martins Fontes, 1983.

SUIAMA, S. G. “O Direito Fundamental à Comunicação e o STF”. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. (Org.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.** São Paulo: Quartier Latin, 2009, v. , p. 233-259.

THOMPSON, Jonh B. **A mídia e a modernidade – Uma teoria social da mídia.** 9ª edição. Petrópolis: Vozes, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes.** 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck., REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. “República e civilização brasileira”. In: **Revista Estudos de Sociologia.** V.5, N.8, pp.7-33, 2000.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. “Dezessete anos de judicialização da política”. In.: **Tempo Social,** revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, 42-88, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva. Iberismo e americanismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. **Ensaio sobre política, direito e sociedade.** São Paulo: Hucitec, 2015.

VIEIRA DE SOUZA, Marcio. **As vozes do silêncio – O movimento pela democratização da comunicação no Brasil.** Florianópolis: Diálogo Cultura Comunicação, 1996.

VOGEL, Luiz Henrique. **A redução da política na teoria da democracia liberal.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília (UnB): 2002.

_____. **A comunicação social na constituição de 1988 e a concentração da mídia no Brasil.** Câmara dos Deputados, 2013.

WEBER, Max. “Estruturas do poder”. In.: **Ensaio de Sociologia.** Orgs.: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. 5ª edição, Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. “Sociologia da imprensa: um programa de pesquisa”. **Estudos em jornalismo e mídia.** Florianópolis, Vol. II, nº1, 2005, pp. 13 a 21.

8. ANEXOS

8.1. Anexo 1 - Constituição Federal - Capítulo V – Da Comunicação Social (Art. 220 a 224)

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV .

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

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

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

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

· Lei nº 9294, de 15.7.1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

· Decreto nº 2018, de 1º.10.1996, que Regulamenta a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996.

· Decreto nº 3157, de 27.8.1999, que dá nova redação ao art. 5º do Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1996.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 222⁶⁹ - A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

§ 1º - Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º - A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

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

§ 4º - Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º - As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (NR)

⁶⁹ Nova redação do artigo 222, dada pela Emenda Constitucional nº 36/2002.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 224 - Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Lei nº 8389, de 30.12. 1991, que Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.

8.2. Anexo 2 – Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica

CAPÍTULO 1 - OBJETO DA LEI E DEFINIÇÃO DOS SERVIÇOS

Artigo 1 - Este projeto de lei dispõe sobre a comunicação social eletrônica, de forma a regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal.

Artigo 2 – Para efeito desta lei, considera-se:

I. Comunicação social eletrônica: as atividades de telecomunicações ou de radiodifusão que possibilitam a entrega de programação audiovisual ou de rádio em qualquer plataforma, com as seguintes características:

a) fluxo de sinais predominantemente no sentido da emissora, prestadora ou operadora para o usuário;

b) conteúdo da programação não gerado pelo usuário; e

c) escolha do conteúdo das transmissões realizada pela prestadora do serviço, seja como grade de programação, seja como catálogo limitado de oferta de programação.

II. Radiodifusão televisiva, ou televisão: atividades de comunicação social eletrônica efetuadas por transmissão primária, com ou sem fio, terrestre ou por satélite, codificada ou não, de sons e imagens, estáticas ou em movimento, destinados ao público geral.

III. Radiodifusão sonora, ou rádio: atividades de comunicação social eletrônica efetuadas por transmissão primária, com ou sem fio, codificada ou não, cujo objetivo principal seja a transmissão regular de programação sonora ao público geral.

IV. Radiodifusão de sons e imagens ou radiodifusão televisiva terrestre, ou televisão terrestre: é a radiodifusão televisiva que se utiliza de radiofrequências atmosféricas como meio de distribuição do sinal para os aparelhos receptores terminais;

V. Operação de rede: atividades de transmissão, distribuição ou difusão dos sinais contendo programação de uma ou mais de uma emissora realizada por pessoa jurídica de direito privado ou público detentora de outorga para essas atividades;

VI. Emissora ou programadora: a pessoa jurídica de direito privado ou público detentora de outorga para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal a ser transmitido, difundido, distribuído pelo operador de rede;

VII. Emissoras associativas-comunitárias: emissoras de rádio ou televisão de finalidade sociocultural geridas pela própria comunidade, sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse.

VIII. Emissora local: pessoa jurídica de direito privado ou público cujas outorgas para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal estabeleçam a obrigação de ocupar pelo menos 70% da grade de programação com produção cultural, artística e jornalista regional.

IX. Rede de emissoras: conjunto de emissoras dispersas no território nacional que transmitam predominantemente programação organizada e gerada por uma dessas emissoras a ser identificada como cabeça de rede, conforme as condições e limites determinados por esta lei e sua regulamentação.

X. Emissoras ou redes com poder de mercado significativo – emissoras que possuem média anual de mais de 20% de audiência, estabelecem contratos de afiliação com mais de 10 emissoras ou recebem mais de 20% das verbas publicitárias em âmbito nacional ou local.

XI. Produção cultural, artística e jornalística regional: programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas por produtor local, seja pessoa física ou jurídica, nos termos da regulamentação.

XII. Televisão por fluxo de mídia, ou por protocolo de internet, ou TVIP, ou IPTV: é a transmissão televisiva que utiliza protocolo de internet e pacotes de dados como método de difusão ou distribuição da programação.

§ 1º - As definições de conteúdo brasileiro e produtora brasileira independente obedecerão às estabelecidas na lei 12.485/2011.

Artigo 3 – São serviços de comunicação social eletrônica:

I – Radiodifusão de sons e imagens ou radiodifusão televisiva terrestre de acesso aberto: serviço ao qual tem acesso, sem nenhum ônus ou restrição de qualquer natureza, qualquer pessoa natural que disponha de aparelho receptor de sinais de radiodifusão televisiva terrestre;

II – Serviço de acesso condicionado: serviço definido pela Lei 12.485/2011;

III – IPTV: serviço ao qual tem acesso aberto ou condicionado, qualquer pessoa natural que disponha de aparelho receptor conectado a redes de dados e capaz de receber o serviço;

IV – Radiodifusão sonora ou rádio: serviço ao qual tem acesso, sem nenhum ônus ou restrição de qualquer natureza, qualquer pessoa natural que disponha de aparelho receptor de sinais de radiodifusão de sons transmitidos por frequências radioelétricas atmosféricas

§ 1º - É competência do poder Executivo a criação ou classificação de outros serviços de telecomunicações ou radiodifusão como de comunicação social eletrônica.

§ 2º - Os serviços de televisão terrestre e de rádio são obrigatória e exclusivamente de acesso aberto.

CAPÍTULO 2 - DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

Artigo 4 – A comunicação social eletrônica reger-se-á pelos seguintes princípios e objetivos:

- a) garantia da estrita observação das normas constitucionais, em especial os artigos 5º, 21, 22 e os artigos 220 a 224;
- b) promoção e garantia dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e do direito à comunicação;
- c) promoção da pluralidade de ideias e opiniões na comunicação social eletrônica;
- d) promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade;
- e) promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;
- f) garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação;
- g) estímulo à competição e à promoção da concorrência entre os agentes privados do setor;
- h) garantia dos direitos dos usuários;

- i) estímulo à inovação no setor;
- j) proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes de forma integral e especial, assegurando-lhes, com prioridade absoluta, a defesa de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da erotização precoce, conforme estabelecido no art. 227 da Constituição Federal;
- k) garantia da universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- l) otimização do uso do espectro eletromagnético e de todos os recursos técnicos necessários para a execução dos serviços de comunicação social eletrônica;
- m) promoção da transparência e do amplo acesso às informações públicas;
- n) proteção da privacidade dos cidadãos, ressalvados os casos de preservação do interesse público;
- o) garantia da acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência;
- p) promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação.

§ 1º - Aplicam-se à comunicação social eletrônica as determinações do Estatuto da Igualdade Racial e demais leis federais que abordem a matéria.

§ 2º - Aplicam-se ainda à comunicação social eletrônica as determinações do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana de Direitos Humanos, da Convenção de Diversidade Cultural da UNESCO e dos demais acordos, convenções e tratados internacionais dos quais o Brasil for signatário.

Artigo 5 – As outorgas para os serviços de comunicação social eletrônicas e dividem nos seguintes sistemas⁷⁰:

- I. Sistema público: compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- II. Sistema privado: abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não;

⁷⁰ Regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal

III. Sistema estatal: abrange as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público.

§ 1º - Pelo menos 33% dos canais ou capacidade de espectro destinados à televisão terrestre e rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário.

§ 2º - Cabe ao Poder Executivo assegurar que os serviços prestados por emissoras integrantes do Sistema Público mantidas ou vinculadas ao Poder Público cheguem a pelo menos 80% dos municípios brasileiros.

§ 3º - As emissoras integrantes do sistema público mantidas ou vinculadas ao Poder Público deverão ter em seu modelo institucional um órgão curador composto em sua maioria por integrantes da sociedade civil, com diversidade de representação e indicação pelos pares. Essa instância deve participar das discussões e das decisões estratégicas da emissora e acompanhar seu desempenho, zelando, entre outras coisas, pela qualidade da programação e independência e autonomia nas decisões editoriais.

Artigo 6 – Fica criado o Fundo Nacional de Comunicação Pública, com o objetivo de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público, a ser composto por:

I. 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública prevista na lei 11.652;

II. verbas do orçamento público em âmbitos federal e estadual;

III. recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), de 3% sobre a receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas;

IV. pagamento pelas outorgas por parte das emissoras privadas;

V. doações de pessoas físicas e jurídicas;

VI. outras receitas.

§ Único – Ao menos 25% do Fundo serão destinados às emissoras integrantes do Sistema Público de natureza associativa-comunitária.

CAPÍTULO 3 - DA ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO E CRITÉRIOS DE OUTORGAS

Artigo 7 – As emissoras de televisão terrestre e de rádio deverão transmitir sua programação por meio de um operador de rede.

§ 1º - Caberá ao operador de rede organizar as programações das emissoras nos canais a ele outorgados pela Agência Nacional de Telecomunicações e assegurar a difusão dessas até a casa dos usuários em condições técnicas adequadas, bem como oferecer seu serviço às prestadoras de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em condições justas, isonômicas e não discriminatórias.

§ 2º - O operador de rede deverá carregar obrigatoriamente de forma não-onerosa as programações das emissoras do sistema público outorgadas para aquela região

§ 3º – Cabe à Anatel organizar e conduzir as licitações para concessão onerosa de frequências a operadores de rede, conforme os seguintes princípios:

I – prazo de concessão de 10 anos para o rádio e 15 para a televisão;

II – preços justos e não discriminatórios, assegurado o equilíbrio financeiro dos contratos;

III – estímulo à presença do maior número possível de operadores em uma mesma área e desestímulo à concentração de concessões em uma mesma empresa ou conglomerado empresarial de direito privado;

IV – vedação total a associações de qualquer natureza entre emissoras e operadores de rede;

V – impedimento à participação nas licitações e consequentes concessões, a empresas concessionárias ou autorizadas de outros serviços de telecomunicações que já detenham poder significativo em seus mercados correspondentes.

Artigo 8 – O Plano Básico de Distribuição de Frequências disporá sobre o número de operadoras de rede, área de cobertura, potência, frequência e outras definições técnicas, conforme regiões, áreas ou localidades, sempre contemplando as obrigações de complementaridade entre os sistemas emissores, não havendo limite prévio de potência ou cobertura por tipo de serviço.

Artigo 9 – Cabe à Ancine organizar e conduzir as licitações para outorga onerosa de programação a emissoras, conforme a disponibilidade de distribuição de frequências entre os sistemas e obedecendo aos seguintes princípios:

- a) a contribuição para a pluralidade e diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema;
- b) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal;
- c) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos;
- d) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para a cultura nacional e regional e programação produzida por produtoras brasileiras independentes.

§ 1º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão;

§ 2º - O preço e condições de exploração das outorgas serão definidos em seus cadernos de encargos.

§ 3º - A Ancine deverá prever um plano de outorgas para cada localidade, garantida a complementaridade dos sistemas e contemplada a existência de emissoras locais e emissoras associadas em redes.

§ 4º - O processo de outorga será pautado pelos princípios de transparência e publicidade, e será precedido de audiências públicas, que podem ser realizadas na localidade objeto da outorga.

Artigo 10 – O processo de renovação das outorgas deve observar ainda:

- a) o cumprimento à preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- b) a promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente e respeito aos demais princípios constitucionais concernentes ao tema;
- c) o respeito aos princípios e objetivos estabelecidos no artigo 4º desta lei;
- d) o cumprimento das previsões contratuais relacionadas a aspectos técnicos e de programação;
- e) comprovação de eventual descumprimento dos princípios da comunicação social eletrônica e da Constituição Federal;
- f) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária da prestadora de serviço;
- g) a realização de consultas públicas abertas à participação de qualquer cidadão e amplamente divulgadas.

Artigo 11 – Na utilização das outorgas de rádio e televisão terrestre, é vedada:

I. A cessão onerosa ou o arrendamento das prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica, bem como de horários de sua grade de programação;

II. A veiculação de conteúdo editorial ou artístico em troca de vantagens pecuniárias diretas para a prestadora de serviços de comunicação audiovisual⁷¹.

Artigo 12 – É vedada a transferência direta ou indireta das outorgas, bem como qualquer tipo de especulação financeira sobre elas.

§ Único – No caso de desistência da prestação de serviço pela operadora, a outorga deverá ser devolvida ao órgão regulador, sem qualquer compensação financeira.

Artigo 13 – São condições para obtenção das outorgas:

§ 1º - Pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º - A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

§ 3º - É vedada a participação acionária, operação, controle ou exercício da função de direção de entidade prestadora de serviços de comunicação social eletrônica por pessoa que gozar de imunidade parlamentar ou de foro privilegiado ou de seus parentes em primeiro grau.

§ 4º - É vedada a outorga de emissoras de rádio ou televisão a igrejas ou instituições religiosas e a partidos políticos.

CAPÍTULO 4 - DOS MECANISMOS PARA IMPEDIR A CONCENTRAÇÃO, O MONOPÓLIO OU OLIGOPÓLIO⁷²

Artigo 14 – O mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional⁷³.

⁷¹ Aqui o texto busca coibir a prática do ‘jabá’ e as eventuais aquisições de ‘matérias pagas’.

⁷² Regulamentação do artigo 220, § 5º da Constituição Federal.

⁷³ Limite previsto no Decreto-Lei 236/1967 para a UHF.

Artigo 15 – O mesmo grupo econômico não poderá ser contemplado com outorgas do mesmo tipo de serviço de comunicação social eletrônica que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço na mesma localidade⁷⁴.

Artigo 16 – Uma prestadora não poderá obter outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições.

§ 1º – Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem.

§ 2º – A possibilidade mencionada no parágrafo primeiro não se aplica a quem explorar serviço de acesso condicionado.

Artigo 17 – As emissoras de televisão terrestre e rádio não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% à sua participação na audiência, considerados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento.

Artigo 18 – Os órgãos reguladores devem monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para isso, promover regulação sobre contratos ou ações que digam respeito à:

- I. afiliação entre emissoras;
- II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;
- III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;
- IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;
- V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;
- VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;

⁷⁴ Dispositivo já constante na legislação do setor, normatizado pelo Decreto 2108 de 24/12/1996, adaptado ao cenário de convergência.

VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.

CAPÍTULO 5 - DA PROGRAMAÇÃO E DOS MECANISMOS DE INCENTIVO À DIVERSIDADE⁷⁵

Artigo 19 – Com vistas à promoção da diversidade regional, as emissoras de televisão terrestre deverão respeitar as seguintes exigências:

- I. As emissoras afiliadas a uma rede deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre.
- II. As emissoras com outorgas locais devem ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional.

Artigo 20 – As emissoras de televisão terrestre deverão veicular no horário nobre o mínimo de 10% de programação produzida por produtora brasileira independente, sendo no mínimo 50% desse tipo de conteúdo realizado na própria área de mercado da emissora.

Artigo 21 – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguintes regras⁷⁶:

- I) Assegurar, como direito de antena, 1 hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações.
- II) A criação de conselhos consultivos de programação com composição que represente os mais diversos setores da sociedade.

Artigo 22 – As emissoras de televisão terrestre deverão observar os seguintes princípios na definição de sua grade de programação:

- I – Mínimo de 70% do tempo de programação ocupado com conteúdo brasileiro;
- II – Mínimo de 2 horas diárias de programação destinada a conteúdo jornalístico, nos termos da regulamentação.

⁷⁵ Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal.

⁷⁶ Essas exigências têm como referência o Acordo Interestadual de Radiodifusão da Alemanha (artigos 31 e 32) e a legislação de Portugal.

§ Único – a regulamentação estabelecerá limites de tempo e demais regras para veiculação de programas visando propaganda de partido político ou propagação de fé religiosa, respeitando os princípios de pluralidade, diversidade e direitos humanos, e a proibição a qualquer tipo de manifestação de intolerância, nos termos da Constituição, desta lei e outras leis relacionadas.

Artigo 23 - Pelo menos 50% das outorgas de rádio em cada localidade devem ser reservadas a emissoras que veiculem no mínimo 70% de conteúdo brasileiro.

Artigo 24 – A programação dos serviços de comunicação social eletrônica deverá respeitar os princípios e objetivos definidos no artigo 4.

§ 1º - É vedada qualquer tipo de censura prévia, seja ela do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou de parte privada, observado o disposto no artigo 220 da Constituição.

§ 2º - É vedada a veiculação de⁷⁷:

I. propaganda a favor da guerra;

II. apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, religião, linguagem ou origem nacional.

§ 3º - Os prestadores de serviço de comunicação social eletrônica podem ser responsabilizados a posteriori pelos órgãos reguladores ou pelo Poder Judicial no caso de veiculação de programação que afete os direitos ou a reputação individual, coletiva ou difusa, nos casos de veiculação de conteúdo que:

I. promova discriminação de gênero, étnico-racial, classe social, orientação sexual, religião ou crença, idade, condição física, região ou país, ou qualquer manifestação de intolerância relativa a esses atributos, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos ou as obras de dramaturgia;

II. viole a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, ressalvados os casos de prevalência do interesse público;

III. exponha pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento ou humilhação;

⁷⁷ Definido a partir dos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos.

IV. incite a violência, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos e as obras de dramaturgia;

V. viole o princípio de presunção de inocência;

VI. promova proselitismo político, a não ser em conteúdo jornalístico e no horário eleitoral e reservado aos partidos políticos;

Artigo 25 – O direito de resposta nos serviços de comunicação social eletrônica deve ser garantido de forma individual, coletiva ou difusa⁷⁸ a todas as pessoas físicas ou jurídicas que forem acusadas ou ofendidas em sua honra ou a cujo respeito for veiculado fato inverídico ou errôneo em meios de comunicação. O espaço dado deve ser gratuito, igual ao utilizado para a acusação ou ofensa. O pedido de resposta deve ser atendido em até 48 horas após o recebimento da reclamação, após o que pode haver reclamação ao órgão regulador, que terá o poder de concedê-lo administrativamente.

Artigo 26 – O serviço de comunicação social eletrônica baseia-se no respeito e promoção aos direitos das crianças e adolescentes, para fins de que se garantem:

I. a aplicação do sistema de classificação indicativa por faixas etárias e faixas horárias, observando os diferentes fusos horários do Brasil;

II. a adoção de políticas públicas de estímulo à programação de qualidade específica para o público infantil e infanto-juvenil, em âmbito nacional e local;

III. a adoção de políticas de fomento à leitura e prática críticas de comunicação;

IV. a aprovação de regras específicas sobre o trabalho de crianças e adolescentes em produções midiáticas;

V. a proibição da publicidade e conteúdo comercial dirigidos a crianças de até 12 anos.

Artigo 27 – O conteúdo comercial deve estar claramente identificado como tal no momento de sua veiculação, e não poderá superar 25% do tempo da programação.

§ 1º – Entende-se por conteúdo comercial qualquer conteúdo veiculado em troca de vantagens comerciais, pecuniárias ou não, incluindo anúncios publicitários, merchandising, colocação de produtos, programas de televendas, testemunhais ou qualquer similar.

⁷⁸ De acordo com a medida cautelar da Ação Cautelar 2695 do STF, relatada pelo Ministro Celso de Mello.

§ 2º – A veiculação de conteúdo comercial de promoção de tabaco e medicamentos é proibida nos serviços de comunicação social eletrônica⁷⁹.

§ 3º – A veiculação de conteúdo comercial de promoção de bebidas alcoólicas acima de 0,5º Gay Lussac ou de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional será restrita ao período de 21h às 6h, com obrigatória divulgação de seus danos à saúde⁸⁰.

Artigo 28 - Os serviços de comunicação eletrônica devem garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência visual e auditiva aos programas e guias de programação, garantindo recursos de audiodescrição, legenda oculta (*closed caption*), interpretação em LIBRAS e áudio navegação.

CAPÍTULO 6 - DOS ÓRGÃOS REGULADORES E ORGANISMOS AFINS

Artigo 29 – É criado o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, de promoção de direitos públicos e difusos, com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor.

§ 1º - O Conselho Nacional de Políticas de Comunicação terá as seguintes atribuições:

- I. Apontar diretrizes para as políticas públicas do setor;
- II. Apontar diretrizes para a regulação dos serviços de comunicação social eletrônica;
- III. Nomear o Defensor dos Direitos do Público, escolhido entre cidadãos de ilibada reputação não pertencentes ao Conselho, com independência em relação ao governo e aos prestadores de serviço;
- IV. Propor quadrienalmente o plano nacional de comunicação social eletrônica, em conformidade com os objetivos definidos nesta lei;
- V. Organizar quadrienalmente a Conferência Nacional de Comunicação;

⁷⁹ Regulamenta artigo 220, §4º da Constituição Federal.

⁸⁰ 11 Conforme artigo 220, §3º, inciso II da Constituição Federal.

VI. Acompanhar a gestão do Fundo Nacional de Comunicação Pública, garantindo transparência e imparcialidade na distribuição das verbas;

VII. Acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor, de forma a proteger e promover os princípios e objetivos da comunicação social eletrônica.

§ 2º – O Conselho Nacional de Políticas de Comunicação será composto por 28 membros, e terá a seguinte composição⁸¹ 12:

I. 7 representantes do Poder Executivo, sendo um do Ministério das Comunicações, um do Ministério da Cultura, um do Ministério da Educação, um do Ministério da Justiça, um da Secretaria de Direitos Humanos, um da Anatel e um da Ancine;

II. 3 representantes do Poder Legislativo, sendo um do Senado, um da Câmara dos Deputados e um do Conselho de Comunicação Social;

III. 1 representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;

IV. 4 representantes dos prestadores dos serviços de comunicação social eletrônica;

V. 4 representantes das entidades profissionais ou sindicais dos trabalhadores;

VI. 4 representantes da comunidade acadêmica, instituições científicas e organizações da sociedade civil com atuação no setor;

VII. 4 representantes de movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude;

VIII. O Defensor dos Direitos do Público, que passa a compor o Conselho depois de ser nomeado por este.

§ Único - Os representantes previstos no inciso IV a VII acima serão indicados ou eleitos pelos próprios pares, a partir de processo definido em regulamento.

Artigo 30 – São responsáveis pela regulação e definição de políticas relativas à comunicação social eletrônica os seguintes órgãos:

§ 1º - O Poder Executivo, a quem compete definir e implementar políticas públicas de comunicação social eletrônica;

§ 2º - A Anatel, a quem compete:

I. outorgar, mediante concessão, as radiofrequências aos operadores de rede, conforme plano nacional de radiofrequências terrestres;

⁸¹ Inspirado no Comitê Gestor da Internet no Brasil e no Conselho Nacional de Saúde.

II. regular e fiscalizar as definições e obrigações legais e contratuais sobre as questões técnicas relativas aos serviços de comunicação social eletrônica, incluindo a definição de normas infralegais, ações regulatórias, fiscalização e sanção;

III. promover estudos, apuração de indicadores e reunião de informações pertinentes;

§ 3º - A Ancine, a quem compete:

I – outorgar autorização para emissoras ou programadoras de televisão e rádio ou outros prestadores de serviços de comunicação social eletrônica responsáveis por programação linear.

II – regular e fiscalizar as obrigações legais e contratuais relativas à programação de serviços de comunicação social eletrônica, incluindo a definição de normas infralegais, ações regulatórias, fiscalização e sanção;

III - promover estudos, apuração de indicadores e reunião de informações pertinentes;

§ 4º – O Congresso Nacional que, nos termos da Constituição, apreciará os atos de outorga e renovação de frequências para a prestação dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

§ 5º - Compete a todos os órgãos responsáveis por regulação e políticas públicas proteger, promover e garantir os princípios e objetivos dos serviços de comunicação social eletrônica.

Artigo 31 – O defensor dos direitos do público terá como objetivo receber e canalizar as consultas, reclamações e denúncias do público de rádio e televisão⁸²13.

13

§ Único – No exercício de suas funções, o defensor poderá:

I. Atuar de ofício e ou em representação de terceiros, administrativa, judicial e extrajudicialmente.

II. Propor modificações de normas regulamentárias em áreas vinculadas à sua competência ou questionar a legalidade ou razoabilidade das existentes;

III. Formular recomendações públicas às autoridades competentes;

IV. Publicar as manifestações recebidas;

V. Promover debates e audiências sobre os temas afins.

⁸² Regulamentação do artigo 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal.

Artigo 32 – Estados e municípios poderão criar órgãos que auxiliem a efetivação dos princípios e objetivos da comunicação social eletrônica definidos nesta lei, respondendo sempre às determinações da legislação federal.

Artigo 33 – Das disposições transitórias:

§ 1º - As sanções e penalidades ao não cumprimento do disposto nesta lei serão definidas em regulamentos específicos a serem aprovados em até um ano após sua promulgação.

§ 2º - Os órgãos reguladores definirão os prazos para adaptação das emissoras às novas regras, observado o respeito aos contratos vigentes no momento de promulgação da lei.

8.3. Anexo 3 – Lista de entidades que participam da campanha *Para expressar a liberdade*

1. Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas Culturais – ABEPEC
2. Associação Brasileira de Ensino em Psicologia – ABEP
3. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária – ABRAÇO Nacional
4. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Alagoas – ABRAÇO/AL
5. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Ceará – ABRAÇO/CE
6. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Distrito Federal – ABRAÇO/DF
7. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Paraíba – ABRAÇO/PB
8. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Santa Catarina – ABRAÇO/SC
9. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária Sergipe – ABRAÇO/SE
10. Associação Brasileira de Relações Públicas de Alagoas – ABRP
11. Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU
12. Associação Brasileira de Imprensa – ABI
13. Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais – APRO
14. Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão – ABPITV
15. Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU
16. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária de Sergipe
17. Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação – ALTERCOM
18. Associação Mundial de Rádios Comunitárias – AMARC
19. Associação Cearense de Emissoras de Rádio e TV Comunitária – ACERTCOM
20. Associação Cearense de Imprensa (ACI)
21. Associação Comunitária de Comunicação e Cultura Caxangá – ACCCC
22. Associação Cultural Alquimídia (SC)
23. Associação das Entidades Usuárias de Canal Comunitário em Curitiba e Região Metropolitana – CWB TV

24. Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário de Florianópolis – TV Floripa
25. Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário de Maceió – TV COM
26. Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário de Niterói
27. Associação das Rádios Públicas do Brasil – ARPUB
28. Associação de Comunicação Minas Livre
29. Associação de Parentes e Amigos de Acidentes de Trânsito – APAVAT
30. Associação do Pessoal da Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul – APCEF
31. Associação dos Jornalistas do Serviço Público
32. Associação dos Ouvintes de Rádio do Ceará (Aouvir)
33. Associação dos Servidores do Proderj-ASCPDERJ
34. Associação dos Servidores Públicos Municipais de Osasco SP
35. Associação dos Trabalhadores do IZP – ASTRIP
36. Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões – ANEATE
37. Associação Paraibana dos Estudantes Secundaristas
38. Associação Sergipana das Favelas – ASSEFA
39. Central de Notícias do Direito da Infância e Adolescência Paraná – CIRANDA
40. CMP – Central de Movimentos Populares
41. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB
42. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB/Nacional
43. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil Pará – CTB/PA
44. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil Rio Grande do Sul – CTB/RS
45. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil São Paulo – CTB/SP
46. Central Única dos Trabalhadores Mato Grosso – CUT/MT
47. Central Única dos Trabalhadores Minas Gerais – CUT/MG
48. Central Única dos Trabalhadores Pará – CUT/PA
49. Central Única dos Trabalhadores Paraíba – CUT/PB

50. Central Única dos Trabalhadores Paraná – CUT/PR
51. Central Única dos Trabalhadores Rio de Janeiro- CUT/ RJ
52. Central Única dos Trabalhadores Rio Grande do Sul – CUT/RS
53. Central Única dos Trabalhadores Santa Catarina- CUT/SC
54. Central Única dos Trabalhadores São Paulo – CUT/SP
55. Central Única dos Trabalhadores Sergipe – CUT/SE
56. Centro Acadêmico de Comunicação – Estácio FAP (PARA)
57. Centro Acadêmico Lupe Cotrim (SP)
58. Centro Brasileiro de Luta pela Paz – Cebrapaz (PARA)
59. Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz – Cebrapaz
60. Centro Cultural Alquimista PARAÍBA
61. Centro de Apoio às Atividades Populares – MOVSOCIAL
62. Centro de Cultura Luiz Freire PE
63. Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé – Barão de Itararé
64. Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé Distrito Federal – Barão de Itararé/DF
65. Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé Pará – Barão de Itararé/PA
66. Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé Rio Grande do Sul – Barão de Itararé/RS
67. Centro de Estudos e Memória da Juventude SP
68. Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo – CEFURIA
69. Centro Dom José Brandão de Castro SE
70. Cidadania e Saúde SP
71. Clube de Engenharia Brasil
72. CIRANDA – Ciranda Internacional da Comunicação Compartilhada
73. Coletivo Brasil de Comunicação Social – INTERVOZES
74. CIPÓ – Comunicação Interativa
75. Coletivo Brasil de Comunicação Social Ceará – INTERVOZES/CE
76. Coletivo Brasil de Comunicação Social Distrito Federal – INTERVOZES/DF
77. Coletivo Brasil de Comunicação Social Paraná – INTERVOZES/PR

78. Coletivo Brasil de Comunicação Social Rio Grande do Sul – INTERVOZES/RS
79. Coletivo Brasil de Comunicação Social São Paulo – INTERVOZES/SP
80. Coletivo Brasil de Comunicação Social Sergipe – INTERVOZES/SE
81. Coletivo Gaúcho pela Democratização da Comunicação
82. Coletivo Kizomba
83. Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial – COJIRA-DF
84. Comunicação e Direitos – ANDI
85. Confederação Nacional das Associações de Moradores RJ – CONAM
86. Confederação Nacional de Associação de Moradores PARA
87. Congresso Brasileiro de Cinema – CBC
88. Conselho Nacional de Cineclubes – CNC
89. Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CMN
90. Confederação Nacional dos Municípios – CNM
91. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee
92. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
93. Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços – Contracs
94. Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços – CONTRACS
95. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNSS/CUT
96. Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM
97. Conselho Federal de Psicologia – CFP
98. Conselho Nacional de Cineclubes – CNC
99. Conselho Regional de Psicologia (11a Região)
100. Conselho Regional de Psicologia de Alagoas – CRP15
101. Conselho Regional de Psicologia de Goiás – CRP 9
102. Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais – CRP 4
103. Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais – CRP 4
104. Conselho Regional de Psicologia de Rio Grande do Sul – CRP 7

105. Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina – CRP 12
106. Conselho Regional de Psicologia de São Paulo – CRP 6
107. Consulta Popular da Paraíba
108. Curso de Jornalismo do Centro Universitário Estácio do Ceará
109. Diretório Acadêmico Freitas Neto – Dagn\Ufal (ALAGOAS)
110. Diretório Central dos Estudantes da UFPR
111. Diretório Central dos Estudantes da Universidade Feevale
112. Diretório Central dos Estudantes da UPF
113. Diretório Central Dos Estudantes Quilombo dos Palmares – DCE/UFAL
114. Epcom
115. Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social – ENECOS
116. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS
117. Federação das Associações de Moradores de Alagoas – Famecal
118. Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ-FAM-RIO
119. Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Estado do Pará- FETAGRI
120. Federação dos Trabalhadores do Comércio no Estado de SC – FECESC
121. Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Instituições Financeiras do Rio Grande do Sul – FETRAFI
122. Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Estado do Paraná – FETEC-CUT-PR
123. Federação Estadual das Entidades Comunitárias de Sergipe – FECS
124. Federação Interestadual dos Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão – FITERT
125. Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações – FITTEL
126. Federação Nacional dos Empregados em Empresas e Órgãos Públicos e Privados de Processamento de Dados – FENADADOS
127. Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ
128. Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE
129. Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – Fenajufe

130. Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados, Serviços em Informática e Similares – Fenadados
131. Fórum Estadual de Enfrentamento ao Extermínio da Juventude RS
132. Fórum Nacional de Professores de Jornalismo – FNPJ
133. Fórum Permanente de Agenda 21 Local
134. Frente Nacional pela Valorização das Tvs do Campos Público – FRENAVATEC/DF
135. Fundação Catarinense de Difusão Educativa e Cultural Jerônimo
136. Fundação Maurício Grabois
137. Fundação Perseu Abramo
138. Grupo Coexista
139. Instituto Braços (SE)
140. Instituto Buzios
141. Instituto da Cidade
142. Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC
143. Instituto de Juventude Contemporânea CE
144. Instituto Patrícia Galvão – Mídia e Direitos (SP)
145. Instituto Popular Eduardo Lauande PARA
146. Instituto Telecom (RJ)
147. Instituto Transformare de Educação e Cultura – ITEC
148. Instituto Voz Ativa de Comunicação e Cidadania
149. Jornal Brasil de Fato MG
150. Jornal da Cidade de Penápolis (SP)
151. Jornal O Cidadão da Maré RJ
152. Juventude do Partido dos Trabalhadores (JPT)
153. Laboratório de Educação Comunitária da Viração – Viração
154. Laboratório de Educomunicação Comunitária da Viração – Viração
155. Levante Popular na Paraíba
156. Marcha Mundial das Mulheres
157. Marcha Mundial das Mulheres Rio Grande do Sul (MMM/ RS)
158. Movimento Afrodescendente do Pará – Mocambo
159. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST

160. Movimento dos Sem Teto da Bahia
161. Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA
162. Movimento em Defesa da Economia Nacional – MODECOM
163. Nação Hip Hop Brasil RS
164. Nucleo de Comunicação Daniel Herz
165. Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacaru – NEP/UFPB
166. Núcleo de Mulheres Contemporâneas – NUMC/BA
167. Núcleo de TV e Rádios Universitárias da UFPE
168. Núcleo Militância Ativa São Paulo
169. Núcleo Piratininga de Comunicação – NPC
170. Observatório da Comunicação Institucional
171. Observatório da Mulher
172. Observatório de Economia e Comunicação – OBSCOM/ SE
173. Oficina de Imagens – Comunicação e Educação MG;
174. Organização Não-governamental de Olho em São Sebastião – ONGUE
175. Ouvidoria da Universidade Estadual do Ceará (UECE)
176. Rádio Cantareira
177. Revista ARede – Tecnologia para Inclusão Digital
178. Rede Brasileira de Educomunicação Ambiental (BA) – REBECA
179. Rio Blog Prog
180. Serviço Nacional de Aprendizagem – SENAI
181. Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo – SIAESP
182. Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões – SATED/RJ
183. Sindicato dos Assistentes Sociais de Alagoas – SASEAL
184. Sindicato dos Bancários de Alagoas
185. Sindicato dos Bancários do Ceará
186. Sindicato dos Eletricitários do Estado do Ceará – Sindeletro Ceará
187. Sindicato dos Empregados no Comércio de São José e Região – SEC São José (SC)
188. Sindicato dos Guias de Turismo do Ceará
189. Sindicato dos Jornalistas do Município do Rio de Janeiro
190. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Distrito Federal

191. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Goiás
192. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais
193. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Santa Catarina
194. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de São Paulo
195. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Ceará
196. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado da Paraíba
197. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de Alagoas – SINDJORNAL
198. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado do Rio de Janeiro
199. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado do Sergipe
200. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Paraná
201. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Rio Grande do Sul
202. Sindicato dos Petroleiros do Estado do Rio de Janeiro
203. Sindicato dos Professores de Minas Gerais
204. Sindicato dos Professores do Distrito Federal – SINPRO
205. Sindicato dos Psicólogos do Estado de Santa Catarina – SINPSI
206. Sindicato dos Psicólogos no Estado do Paraná
207. Sindicato dos Radialistas do Distrito Federal – Sinrad – DF
208. Sindicato dos Radialistas do Estado do Sergipe
209. Sindicato dos Radialistas do Rio de Janeiro
210. Sindicato dos Servidores da Justiça Distrito Federal/DF
211. Sindicato dos Servidores da Justiça Rio Grande do Sul – SINDJUS/RS
212. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina – SINJUSC
213. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Sergipe – SINDJUS
214. Sindicato dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Pará
215. Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas – Sinteal
216. Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Gráfica, da Comunicação Gráfica e dos Serviços Gráficos do Estado do Ceará – Sintigrace
217. Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Gráficas do Pará
218. Sindicato dos Trabalhadores de empresas de radiodifusão e televisão no DF

219. Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Estado do Pará – SINTDAC
220. Sindicato dos Trabalhadores Eletricitários do Pará
221. Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto – SINTAE
222. Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Tecnologia e Comunicação de Dados do Estado de Sergipe – SINDTIC
223. Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior da Paraíba – SINTESPB
224. Sindicato dos Trabalhadores em Fundações – SINDFEPA
225. Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações Minas Gerais – SINTTEL/MG
226. Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações Paraíba – SINTTEL/PB
227. Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações Rio de Janeiro – SINTTEL/RJ
228. Sindicato dos Trabalhadores em Telemarketing São Paulo – SINTRATEL/SP
229. Sindicato dos Trabalhadores em Transporte de Valores e Escolta Armada
230. Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual
231. Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Limpeza Urbana no Estado da Paraíba
232. Sindicato dos trabalhadores nas Indústrias Urbanas no Estado de Alagoas – Urbanitários de Alagoas
233. Sindicato Interestadual dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual – STIC
234. Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual – SICAV-RJ
235. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN
236. Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário – SINPAF
237. Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais – Sind UTE/MG
238. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM
239. Sociedade Cearense de Jornalismo Científico (SCJC) da Universidade Federal do Ceará (UFC)

240. Soylocoporti
241. União Geral dos Trabalhadores – UGT
242. União Acadêmica Paraense
243. União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES
244. União Brasileira de Estudantes Secundaristas Diretoria Pará
245. União Brasileira de Mulheres – UBM
246. União Brasileira de Mulheres – Porto Alegre
247. União Brasileira de Mulheres do DF
248. União Brasileira de Mulheres Seção Pará
249. União Cristã Brasileira de Comunicação Social – UCBC
250. União da Juventude Socialista
251. União da Juventude Socialista – Pará
252. União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA
253. União de Negros pela Igualdade – UNEGRO
254. União Estadual dos Estudantes Livre – Dr Juca RS
255. União Geral dos Trabalhadores – UGT
256. União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, Capítulo Brasil – ULEPIC
257. União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas – Belém
258. União Nacional dos Estudantes – Diretoria Pará
259. União Nacional dos Estudantes – UNE
260. União Paranaense dos Estudantes – UPE
261. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
262. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR
263. Vicariato Episcopal para a Ação social e Política MG
264. VIRAÇÃO – Viração Educomunicação