



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais  
Instituto em Ciências Sociais

Marina de Freitas Garcia

**A Agenda da Democratização dos Meios de Comunicação no Brasil: uma  
análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia  
Democrática**

Rio de Janeiro

2017

Marina de Freitas Garcia

**A Agenda da Democratização dos Meios de Comunicação no Brasil:  
uma análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) –  
Lei da Mídia Democrática**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

G216 Garcia, Marina de Freitas.  
A Agenda da Democratização dos Meios de Comunicação no Brasil: uma análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática / Marina de Freitas Garcia. – 2017.  
137f.

Orientador: Fernando Lattman-Weltman  
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Instituto de Ciências Sociais.  
Bibliografia.

1. Comunicação de massa - Brasil - Teses. 2. Políticas de comunicação de massa – Brasil – Teses. I. Lattman-Weltman, Fernando. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 659.3(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Marina de Freitas Garcia

**A Agenda da Democratização dos Meios de Comunicação no Brasil:  
uma análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) –  
Lei da Mídia Democrática**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Data da aprovação: 21 de fevereiro de 2017.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman (Orientador)  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Myrian Sepúlveda dos Santos  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Prof. Dr. Paulo Mesquita d'Avila Filho  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suzy dos Santos  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2017

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha avó materna Maria de Freitas Silva (*in memorian*), semente e raiz da minha história. Minha referência de mulher, de militância e de afetos. Ensinou-me, dentre outras coisas, que nas lutas políticas ganha-se, invariavelmente, boa dose de honra, necessária para manter a força, a garra e a fé na vida.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a meu pai criador OXALÁ, a força de OGUM e ao amor de OXUM.

Aos meus pais de Terra, Edson de Almeida Garcia e Maria Regina de Freitas Garcia sem os quais não havia existência, incentivo ao estudo e apoio nas horas mais difíceis.

À minha família, irmão, tios e primos que, de múltiplas maneiras, construíram um solo propício ao afeto e à ternura, sem perder de vista o pensamento crítico, tão caro para as transformações sociais.

Ao amor, amigo e companheiro Douglas Heliodoro que me fez compreender, em gestos, que os olhos são realmente as janelas da alma.

Aos discentes, docentes e funcionários que lutam (e resistem) cotidianamente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e que fazem dela uma instituição de excelência, mesmo diante dos percalços da educação pública no Estado do Rio de Janeiro.

Ao meu orientador, Fernando Lattman-Weltman, pela paciência, confiança e empenho depositados em mim durante esta pesquisa. Espero fazer jus de merecer este esforço nesta e em pesquisas vindouras.

Ao primo Paulinho pelas leituras cuidadosas, pela ajuda técnico-teórica, pelas muitas conversas ao telefone sobre meu objeto de pesquisa e, principalmente, pelo apoio e incentivo em todas as vezes que eu achei que não conseguiria terminar essa dissertação.

Aos colegas da turma 2015 do mestrado do PPCIS, que me proporcionaram muitas trocas, conhecimentos, reflexões e momentos de alegria e confraternizações. Tenho certeza de que serão grandes nomes das ciências sociais brasileira.

À querida amiga Marina Schneider com quem dividi muitas conversas sobre nosso tema de pesquisa e dedicou-se à leitura atenta de cada capítulo da dissertação.

À querida amiga Dadá pela força e incentivo nos momentos mais difíceis de 2016.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo apoio fundamental para a realização desta pesquisa.

Finalmente, agradeço à vida pelos ensinamentos de cada dia.

## RESUMO

GARCIA, Marina de Freitas. **A Agenda da Democratização dos Meios de Comunicação no Brasil: uma análise do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática.** 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

As denúncias sobre a concentração da propriedade midiática e a ausência de pluralidade e diversidade nos meios de comunicação ocupam as pautas históricas dos grupos e segmentos sociais brasileiros em prol da denominada “democratização da mídia”. Em 2013, o Fórum Nacional da Democratização da Comunicação (FNDC), principal associação civil que congrega as reivindicações por direitos à comunicação no Brasil, elaborou um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) - Lei da Mídia Democrática, com vistas a modificar as normas legais pelas quais operam a comunicação social, incluindo a regulamentação dos artigos da Constituição de 1988. Essa dissertação buscou analisar a proposta de expectativa legiferante, identificando os aspectos, as perspectivas e os objetivos da regulação presentes no documento. O escopo geral da pesquisa consiste em: um primeiro capítulo de revisão das políticas de comunicação implementadas no Brasil e na América Latina, no recorte temporal de 2003 a 2013; um segundo capítulo de análise da trajetória e atuações do FNDC, com especial foco para o PLIP; e um terceiro capítulo de interpretação do projeto de lei como uma estratégia de luta por reconhecimento, à luz da noção de reconhecimento de Axel Honneth.

Palavras-chave: PLIP- Lei da Mídia Democrática, democratização da mídia, Políticas de Comunicação.

## ABSTRACT

GARCIA, Marina de Freitas. **The media de democratization agenda in Brazil: an analysis of Popular Initiative Law (PLIP) - a Law of Democratic Media Bill.** 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The historical guidelines of Brazilian groups and social segments that defend the so-called "democratization of the media" are composed of denunciations about the concentration of media ownership, lack of plurality and diversity in the media. In 2013, the National Forum for Democratization of Communication (FNDC), which is the main civil association that brings together the demands for communication rights in Brazil, has drafted a Popular Initiative Law (PLIP) - a Law of Democratic Media - with the objective of change the legal norms by which media operate, including the regulation of articles of the 1988's Constitution. This dissertation sought to analyze the proposal of law, identifying the aspects, perspectives and objectives of regulation present in that document. The general scope of the research consists, therefore: in a first chapter of the review of communication policies implemented in Brazil and Latin America, in the temporal cut from 2003 to 2013; a second chapter that realizes an analysis of the trajectory and actions of the FNDC, with special focus on PLIP; and a third chapter that interprets the project of law as a strategy to fight for recognition as proposal in Axel Honneth's notion of recognition.

Keywords: PLIP - Democratic Media Law, media democratization, Communication Policies.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1 POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E AMÉRICA LATINA DE 2003 A 2013</b> .....	11
1.1 <b>Políticas de Comunicação no Brasil de 2003-2013</b> .....	11
1.1.1 <u>Alguns antecedentes: a comunicação como direito</u> .....	12
1.1.2 <u>Políticas de Comunicação de 2003 -2013</u> .....	16
1.2 <b>O contexto latino-americano: as novas regulações da comunicação na Argentina, no Equador e no Uruguai</b> .....	28
<b>2 O FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO E O PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR-LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA</b> .....	35
2.1 <b>O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)</b> .....	35
2.1.1 <u>Origem</u> .....	35
2.1.2 <u>Atuações</u> .....	38
2.1.3 <u>Mobilizações anteriores à Confecom</u> .....	41
2.1.4 <u>O contexto pós-Confecom</u> .....	44
2.2 <b>O Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática</b> . 45	
<b>3 A TEORIA DO RECONHECIMENTO E O PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR (PLIP) – LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA</b> .....	61
3.1 <b>A noção de Reconhecimento em Taylor, Fraser e Honneth</b> .....	61
3.2 <b>O PLIP da Mídia Democrática como Luta por Reconhecimento</b> .....	69
<b>CONCLUSÃO</b> .....	79
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	86
<b>ANEXO A – PLIP-Lei da Mídia Democrática</b> .....	91
<b>ANEXO B – Guia de Mobilização da Lei da Mídia Democrática</b> .....	109

## INTRODUÇÃO

Muitas são as discussões teóricas, sobretudo no campo das Ciências Sociais e da Comunicação, a respeito das relações entre os meios de comunicação e os sistemas políticos. Dentre elas, aponta-se com frequência que a informação e as diferentes perspectivas e visões-de-mundo devem estar disponíveis para o conjunto de cidadãs e cidadãos. Com objetivos de zelar por essa prerrogativa, os Estados Nacionais possuem em geral um conjunto de normas especiais a fim de resguardar o direito à informação e à comunicação de todos, estabelecendo regras que ressaltam os deveres da mídia em relação à democracia. Essa ideia é comumente chamada de regulação da mídia.

No Brasil, a Constituição de 1988, através dos artigos 220, 221, 222, 223 e 224, incluiu as diretrizes legais sob as quais deveria operar a comunicação social, norteadas pelos princípios de regulação para o setor, tais como: a proibição de monopólios ou oligopólios nos serviços de comunicação social, a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, a proibição de capital estrangeiro nas empresas de comunicação, a complementariedade entre os sistemas público, estatal e privado e a existência de um Conselho Nacional de Comunicação Social (BRASIL, 1988).

No entanto, a literatura especializada vem apontando que, apesar da inclusão normativa, os sistemas de rádio e televisão brasileiros são caracterizados hoje pela forte concentração, pela formação de oligopólios privados e pela propriedade cruzada dos meios de comunicação (BRITTOS e COLLAR, 2008; LIMA, 1998; LIMA, 2010), traindo assim os princípios constitucionais. Ademais, soma-se ao diagnóstico o caráter obsoleto das legislações que regem as atividades de telecomunicações, incompatíveis com o cenário das convergências tecnológicas (MATOS, 2013; FARIA, RODRIGUES,ORMAY, 2016).

Em resposta ao descumprimento às normas legais, grupos e segmentos sociais organizados nas diversas regiões do país, integram as muitas discussões e denúncias sobre o estado da arte da comunicação, cujas análises apontam para a necessidade de “refazer”, de efetivamente “redemocratizar” a comunicação social. Deste cenário, destaca-se o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)<sup>1</sup>, entidade que desde 1991 congrega mais de 200 grupos sociais e associações para enfrentar o problema da comunicação no país.

A chamada luta pela democratização da mídia culminou recentemente na elaboração coletiva do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) de 2013, denominado Lei da Mídia

---

<sup>1</sup> Ver mais em: <http://www.fndc.org.br/>

Democrática<sup>2</sup>. Tal projeto, que se encontra em fase de recolhimento de assinaturas para atender às exigências da Constituição Federal<sup>3</sup> tem como alvo a reformulação das normas para a operação da radiodifusão<sup>4</sup>, incluindo as regulamentações dos artigos 220, 221, 222 e 223 da Constituição de 1988.

Embora o debate acadêmico não cesse quanto ao esforço de qualificar a compreensão do fenômeno da comunicação e sua relação com a política e a democracia, é novo no cenário o dado de que as entidades da sociedade civil unificaram suas agendas e, *per si*, elaboraram um documento de expectativa legiferante. Com o PLIP pela democratização da mídia, a proposta de regulamentação dos meios de comunicação tem sido protagonizada pelo FNDC e pelas entidades participantes da campanha “Para Expressar a Liberdade”<sup>5</sup>. Não à toa, o novo dado suscita questões para o campo das ciências sociais, dentre as quais, ressaltam-se as perspectivas da regulamentação elaborada pelos grupos e segmentos sociais, os aspectos normativos das propostas de regulamentação, os alcances e as finalidades do projeto e os objetivos dos atores sociais que o construíram.

Neste sentido, essa dissertação de mestrado tem como objetivo principal analisar as propostas de modificação das normas legais da comunicação social, contidas no Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática. São objetivos específicos: discutir o quadro político-jurídico das políticas de comunicação, anteriores a elaboração do PLIP; compreender a trajetória de formação e as atuações do FNDC no campo da comunicação no Brasil; investigar especificamente os novos aspectos, resoluções e princípios regulatórios trazidos pelo PLIP; e refletir sobre os objetivos dos atores sociais na proposição de um projeto de lei.

No primeiro capítulo serão abordadas as políticas de comunicação no Brasil e na América Latina – com foco para a Argentina, Equador e Uruguai - entre os anos 2003 a 2013. Buscar-se-á apresentar o contexto sócio-histórico e as políticas públicas de comunicação implementadas pelos governos. No caso brasileiro, serão mencionadas as medidas adotadas nos dois mandatos do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e nos três primeiros anos do mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff, entre os anos de 2011 e 2013.

---

<sup>2</sup> Projeto de Lei disponível em: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/projeto-de-lei>

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, ver art. 61, § 2º, da Constituição Federal.

<sup>4</sup> Entende-se por radiodifusão os serviços de sinais de sons e/ou imagens, por meio de ondas eletromagnéticas, destinados a transmissão de programas educativos, culturais, de entretenimento, de notícias etc. através do rádio e/ou da televisão.

<sup>5</sup> Ver mais em: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/uma-nova-lei-para-um-novo-tempo/>

Nos casos da Argentina, do Equador e do Uruguai se aterá aos contextos e as novas Leis da Mídia, aprovadas nos governos de Cristina Kirchner, Rafael Correa e José Mujica, respectivamente.

No segundo capítulo se discutirá a trajetória de formação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), suas principais atuações e mobilizações em torno da agenda da democratização da mídia no Brasil. Dedicar-se-á especial atenção ao PLIP, Lei da Mídia Democrática, sobre a qual se empreenderá as análises do seu conteúdo, dos aspectos e dos princípios que se visam modificar com a proposta legiferante.

O terceiro e último capítulo se dedicará a interpretação dos objetivos do projeto de lei à luz da noção de luta por reconhecimento, proposta por Axel Honneth. Num primeiro momento serão apresentadas as dimensões teóricas do reconhecimento, presentes nas obras de Charles Taylor, Nancy Fraser e, principalmente, Axel Honneth. No segundo subitem, se investigará o PLIP como estratégia de luta por reconhecimento, tendo como suporte de análise o “Guia de Mobilização”, proposto por grupos e segmentos sociais articulados ao FNDC.

Por fim, esta dissertação pretende contribuir com as reflexões a respeito da regulação dos meios de comunicação no Brasil e o papel dos grupos e segmentos sociais em prol da chamada “democratização da mídia” na proposição de mudanças para o setor. A pesquisa que seguirá nas próximas páginas é fruto da tentativa de compreender as últimas inflexões do debate da radiodifusão brasileira, fenômeno tão caro para o campo das Ciências Sociais.

## **1 POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E AMÉRICA LATINA DE 2003 A 2013**

Este capítulo tem por objetivo apresentar as discussões em torno das políticas de comunicação implementadas pelos governos do Brasil e da América Latina, com foco para o período de 2003 a 2013. O período circunscrito é anterior à elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática, organizado por setores da sociedade civil brasileira, que pretendem, justamente, modificar o estado da arte das políticas de comunicação brasileiras. Nesse sentido, o contexto histórico-político aqui analisado é de fundamental relevância para a compreensão das reivindicações travadas pelo Fórum Nacional da Democratização da Comunicação (FNDC) e das proposições contidas no PLIP – Lei da Mídia Democrática, que serão trabalhadas ao longo da dissertação.

O capítulo foi organizado da seguinte maneira: o primeiro tópico busca apresentar o quadro jurídico-político das políticas de comunicação no Brasil. Ele foi dividido em dois subitens: um voltado para a abordagem das bases ideológicas e político-jurídicas de construção da comunicação como direito no Brasil e, o outro, propriamente ao delineamento do quadro das políticas de comunicação implementadas no Brasil entre 2003 e 2013. O segundo tópico se dedica ao contexto latino-americano e as mudanças regulatórias recentemente empreendidas na Argentina, Equador e Uruguai.

### **1.1 Políticas de Comunicação no Brasil de 2003-2013**

O contexto de implementação das mudanças no setor da comunicação no Brasil elucidada alguns aspectos e perspectivas da regulação e os desdobramentos sócio-políticos oriundos dela. Antes propriamente de adentrar no recorte pretendido, serão indicados dois eventos da década de 1980 considerados cruciais para compreender o rumo tomado pelas políticas de comunicação no país, a saber: o relatório *MacBride* da UNESCO e a Constituição brasileira de 1988.

### 1.1.1 Alguns antecedentes: a comunicação como direito

O relatório *MacBride*, conhecido também como um “Um Mundo e Muitas Vozes”, foi uma proposta da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) com o objetivo de analisar os problemas relativos à comunicação na sociedade contemporânea, à luz dos progressos tecnológicos e da evolução crescente das relações mundiais em toda complexidade e amplitude. O documento publicado em 1980 e redigido por uma comissão presidida pelo irlandês Sean MacBride apresentou um diagnóstico contundente reconhecendo o desequilíbrio do fluxo mundial da informação e comunicações, além de apontar a crescente concentração dos meios de comunicação e a formação de oligopólios e monopólios.

Entre as propostas para reverter esse quadro estava uma agenda voltada para uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), apresentando possíveis estratégias pra constituição de políticas nacionais de comunicação com caráter democratizante (TORRES, 2012; LIEDTKE, 2013). O trecho abaixo do relatório apresenta um aspecto importante da concepção de direito à comunicação.

O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia [...]. Hoje em dia, prossegue a luta para estender os direitos humanos e conseguir com que o mundo das comunicações seja mais democrático que agora. Mas, na atual fase da luta, intervêm novos aspectos no conceito fundamental de liberdade. A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidade de acesso e participação dão nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado. A ideia do direito a comunicar leva todo o debate sobre a ‘livre circulação’ a um nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos trinta anos (Unesco, 1983, p. 287 *apud* MURTINHO, 2012).

Apesar da abordagem em termos genéricos aos entraves à liberdade ligados, sobretudo, aos contextos ditatoriais na América Latina, o documento considera o direito à comunicação como um ‘prolongamento lógico’ da luta social contra os poderes estabelecidos. Assim, a construção de uma sociedade efetivamente democrática passa pelo enfrentamento da questão da comunicação, preconizando o sentido dialógico e de participação do direito à comunicação.

Ao abordar as questões do processo técnico e da infraestrutura para as atividades de comunicação, o relatório também menciona a formulação de políticas de comunicação que não se limitem à informação e aos meios de comunicação social. Conforme aponta Pieranti e Martins (2008), também são de responsabilidade das políticas públicas para as comunicações

As condições para a difusão de ideias, aliadas ao já mencionado processo técnico de transmissão de informações. Para a Comissão internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação da Unesco, o contexto jurídico, consideradas aí não apenas as leis, mas também a garantia na prática, de direitos fundamentais delas decorrentes, deve assegurar o pluralismo e as condições para que a sociedade tenha à disposição fonte de informação e ideias diversas e para que possa escolher livremente entre elas (p. 309).

Neste sentido, o desdobramento do documento incide sobre a estrutura político-social, como os esforços governamentais em permitir o funcionamento e vigência dos princípios ligados à liberdade de expressão adotados em cada país. Se neste aspecto o relatório provoca a ampliação do debate no âmbito das políticas de comunicação e os rumos para a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), de outro modo, as discussões sobre as políticas nacionais foram sufocadas pela reação dos países hegemônicos na ascensão do neoliberalismo na década de 1980 (TORRES, 2012).

Segundo Murilo Ramos (2007), com a chegada ao poder de Margareth Thatcher no Reino Unido (1979) e Ronald Regan nos Estados Unidos (1981), os assuntos relacionados à comunicação e cultura tomaram destaque na agenda econômica. Em resposta aos debates da NOMIC e ao relatório *MacBride*, Estados Unidos e Reino Unido retiraram-se da UNESCO, trazendo como consequência além do esvaziamento político, repercussões financeiras que fizeram com que a organização perdesse grande parte do seu orçamento e aos poucos os debates oriundos dela foram perdendo também sua força.

No entanto, cabe mencionar que, as repercussões das discussões travadas na UNESCO chegaram ao continente latino-americano, sobretudo a partir dos debates travados na sociedade civil. Como apontado por Liedtke (2013).

No continente latino-americano as defesas das políticas nacionais surgiram em contrariedade à teoria da dependência, provocando rejeições nos países em desenvolvimento ao imperialismo cultural norte-americano. A sociedade civil era instigada a formular políticas de comunicação diante da omissão do Estado e da contrariedade dos proprietários dos meios de comunicação em atualizar a regulamentação do setor (p. 3).

No caso específico do Brasil, apesar do período de transição política e de direitos políticos ainda limitados no período final da ditadura civil-militar, as questões provocadas pela UNESCO no debate internacional impactaram o país. Impulsionado pelo setor acadêmico foi formado o Centro de Estudos de Comunicação e Cultura, entidade que desenvolveu um documento com propostas de políticas democráticas de comunicação que foi entregue à equipe do então candidato à presidência da República Tancredo Neves. Esse Centro participou da formação da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação (FNLPCD) em 1984, que recebera adesões de entidades e de parlamentares

responsáveis pela mobilização em torno do processo da Constituinte, que culminou na elaboração da Constituição de 1988 (TORRES, 2008).

O segundo evento de suma importância para a constituição das políticas de comunicação no Brasil é marcado, justamente, pelo processo de elaboração da Carta Magna de 1988. No Brasil, a Constituição de 1988, através dos artigos 220, 221, 222, 223 e 224, incluiu as diretrizes legais sob as quais deveria operar a comunicação social, norteando os princípios de regulação para o setor, tais como: a proibição de monopólios ou oligopólios nos serviços de comunicação social, a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, a proibição de capital estrangeiro nas empresas de comunicação, a complementariedade entre os sistemas público, estatal e privado e a existência de um Conselho Nacional de Comunicação Social (BRASIL, 1988).

Consagrada como direito fundamental no artigo 5º do documento, a liberdade de expressão foi reafirmada no artigo 220, expressando com clareza e com nítida oposição o caráter que lhe fora reservado no regime civil-militar. Cabe mencionar ainda que as interpretações advindas dos artigos relativos à Comunicação Social estavam em consonância com os apontamentos do relatório da UNESCO, que preconizava pela operacionalização através de arcabouços jurídico-políticos dos direitos à comunicação e à liberdade de expressão.

Se do ponto de vista das inscrições das normas legais para o setor é inegável o avanço que representa a Constituição de 1988 (PIERANTI e MARTINS, 2008), tão logo se percebeu que era preciso orientar as formas de exercício dos direitos, seus alcances, limites e os conflitos que deles poderiam advir. Era preciso, portanto, regulamentar, ou seja, indicar a complementação textual da medida legal, visando o cumprimento de seus princípios. Assim, o quadro midiático brasileiro, a despeito da inclusão das normas sob quais deveriam operar a comunicação social, tem sido diagnosticado ainda pela forte concentração da propriedade midiática.

Conforme delineia Brittos e Collar (2007, p. 71), o reconhecimento dos direitos constitucionais não assegurava, por si só, a efetivação da comunicação livre, nem impedia que se concentrasse nas mãos de poucos os meios próprios para isso. Segundo os autores, a distribuição proprietária da indústria midiática encontra-se ainda em estado de forte desigualdade, sendo comum a existência de emissoras distribuindo um mesmo conteúdo, produzido e programado por uma única rede central.



Também Lima (2006) aponta para a concentração da propriedade midiática no Brasil, atentando para a predominância do caráter privado e para a existência de famílias e de grupos políticos e religiosos que a detém.

A mídia no Brasil, historicamente privada e comercial, vem assumindo feições particulares nos últimos anos: primeiro, porque se mantém, com poucas alterações, o domínio do setor por uns poucos grupos familiares que agora se internacionalizam; segundo, porque permanece, e até se intensifica, a aliança entre a mídia e as elites políticas locais e/ou regionais; terceiro, porque assistimos ao avanço ímpar de um novo e poderoso ator nacional: as igrejas, sobretudo as evangélicas neopentecostais; e quarto, porque fortalece e consolida-se — através da expansão horizontal e vertical, possível pela ausência de restrições à propriedade cruzada — a posição já hegemônica de um único grupo nacional associado a grupos transnacionais: as Organizações Globo (LIMA, 2006, p. 13).

Para o autor, a mídia brasileira em mãos de grupos privados traz consequências ao mercado por restringir a concorrência entre as empresas e a pluralidade de proprietários, bem como aumenta o risco de controle de conteúdo, restringindo a diversidade dos distintos interesses da sociedade.

Outro aspecto levando por Pieranti e Martins (2008) diz respeito à presença de grupos políticos regionais no cenário da radiodifusão, fenômeno conhecido como coronelismo eletrônico.

Comumente esses políticos associam-se aos grandes empresários da mídia, incidindo nos problemas anteriormente discutidos – concentração dos meios de comunicação e pouco estímulo à produção regional e independente. Há, nesse caso, porém, um agravante. Por mais que os marcos legais sejam imprecisos no que se refere à radiodifusão, há uma evidente burla, pelo menos, ao espírito do legislador (p. 321).

Neste âmbito a que se refere o autor, embora haja expressamente tanto na Constituição de 1988 como no Código Brasileiro de Telecomunicação (CTB) a vedação da propriedade dos meios por políticos, existe a posse de emissoras por familiares, amigos e correligionários dos parlamentares, quando não por eles mesmos, devido, sobretudo, à inexistência de uma fiscalização e sanções mais rigorosas.

Assim, as ideias do relatório *MacBride* e o marco constitucional da recém-proclamada democracia não modificaram o quadro real da radiodifusão brasileira. Se houve avanço no que diz respeito à menção de direitos à comunicação e liberdade de expressão no quadro político-jurídico, poucas mudanças efetivas, neste primeiro momento, foram operacionalizadas nas práticas e nos serviços de comunicação. Assim, as buscas por respostas

para enfrentar o “problema” das políticas de comunicação continuariam persistindo, sobretudo nos âmbitos dos governos e dos diversos grupos sociais organizados.

### 1.1.2 Políticas de Comunicação de 2003-2013

Também as políticas de comunicação dos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tomaram alguns traços de fortalecimento do mercado e dos interesses privados de grupos e empresários das comunicações, sobretudo elas responderam ao novo padrão internacional das convergências tecnológicas e dos *global players*, na qual os Estados e os organismos internacionais partilhavam de interesses na formulação de políticas para o setor.

Lima (1998) aponta algumas das políticas setoriais alavancadas no governo FHC, tais como: A Lei do Cabo (Lei 8.977/1995), que permite a participação estrangeira em até 49% do capital das concessionárias; a queda do monopólio estatal das telecomunicações (EC 08/1996); a Lei Mínima (Lei 9.295/1996), que permitiu a entrada de capital estrangeiro nas áreas de telefonia celular e das telecomunicações via satélite, no mínimo de 49%, até Julho de 1999; e a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97) que autoriza o Poder Executivo a estabelecer quaisquer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações.

Tais medidas, no entanto, não provocaram mudanças substantivas no estado da arte da comunicação brasileira. Pelo contrário, o novo padrão universal de gestão das políticas comunicacionais reforçaria os velhos problemas existentes no cenário brasileiro: a concentração da propriedade midiática nas mãos de pequenos grupos e famílias, sem prezar pelos princípios constitucionais.

O padrão universal vem assumindo no Brasil feições próprias: primeiro, porque fortalece e consolida – através da expansão horizontal, vertical e cruzada da propriedade – a posição já hegemônica de um único grupo nacional – As Organizações Globo; segundo, porque mantém inalterado o histórico domínio do setor por uns poucos grupos familiares e pelas elites políticas locais e/ou regionais (LIMA, 1998, p. 4).

Uma nova perspectiva é posta ao tema a partir de 2002 quando o Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais que lançou como candidato Luis Inácio Lula da

Silva, o Lula, incluiu no programa de governo a proposta de democratização dos meios de comunicação. Embora nos governos de FHC se mencionara, algumas vezes, a necessidade de reformular a comunicação a partir de uma lei geral que modernizasse o setor, foi no programa de governo do PT que a abordagem dos meios de comunicação aparece intrinsecamente ligada aos compromissos democráticos de um governo. No documento de 21 páginas intitulado “Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002”<sup>6</sup> foi incluído o tema da comunicação no que o documento chamara das bases de um programa democrático e popular para o Brasil. Segundo o texto, era objeto de uma reforma política “a democratização dos meios de comunicação, com a implementação imediata dos Conselhos de Comunicação Social previsto na Constituição”. Embora previstos na legislação desde 1991, na lei 8.389, na prática os Conselhos de Comunicação ainda não operavam.

No entanto, na leitura de Liedtke e Aguiar (2011), as propostas mais extensas de um programa para a comunicação social como plano de governo para a área, aprovadas no Encontro Nacional do PT em 2002, não foram incorporadas ao programa de campanha e também não foram assimiladas pelo governo quando Lula assumiu o Palácio do Planalto em 2003. Assim, contrariando as expectativas de grupos e segmentos sociais da sociedade civil organizada que estiveram juntas nas ocasiões de formulação das propostas junto ao partido, a ênfase na comunicação foi tomada pelo governo de uma forma fragmentada das propostas culturais e de infraestrutura do Estado, sem entrar nas questões mais polêmicas que historicamente marcaram o setor (LIEDTKE, AGUIAR, 2011).

Tomando por base os dois mandatos do presidente Lula - de 2003-2006 e de 2007-2010 - buscar-se-á apresentar as iniciativas no que diz respeito às políticas de comunicação no período circunscrito. A título de análise, tais medidas e propostas serão aqui mencionadas a partir da literatura especializada que consideram os recuos e os avanços do governo em relação ao enfrentamento dos principais desafios que perpassam a história da comunicação social brasileira, a saber: a constatação de formação de oligopólios, a ausência da pluralidade de diversidade de vozes nos meios de comunicação, a inexistência da produção independente e regional na radiodifusão aberta, a fragilidade de agências e organizações reguladoras dos serviços de comunicação social e dentre outros aspectos.

Um importante recuo na postura do governo Lula, segundo alguns teóricos, se deu com a política de digitalização da televisão, a chamada TV Digital. Em Novembro de 2003, o decreto nº 4.901 criou-se o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), para definir as

---

<sup>6</sup> O programa pode ser encontrado no seguinte meio eletrônico:  
<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>

diretrizes técnicas, econômicas e sociais do sistema, bem como indicou a formação de comitês, incluindo a participação direta de representantes da sociedade civil organizada como parte do comitê consultivo. As razões objetivas para implantação da TV relacionava-se a urgência de modernizar a indústria eletrônica e os setores a ela associados e também a necessidade de ampliar o espectro eletromagnético para contemplar a TV e os novos serviços de telecomunicações, como a telefonia móvel e os outros serviços *wireless* (JAMBEIRO, 2008).

Caberia aos comitês estudar e propor ao governo a tecnologia a ser adotada, ou seja, a escolha de um dos três sistemas de TV Digital: DVB (europeu); ATSC (norte-americano) e ISDB (japonês). Após a mudança do ministro da Comunicação em Julho de 2005, os representantes da sociedade civil foram perdendo a voz e não tiveram interferência da escolha final do modelo, vencendo o sistema Japonês (LIMA, 1998). Assim, em 2006, através do decreto nº 5.820, foi implantada a nova TV Digital brasileira.

Lima (2012) considera que a adoção do modelo europeu, diferente do japonês, favoreceria as operadoras de telefonia que poderiam transmitir para celulares conteúdos distintos da televisão e multiplicar os atuais canais oferecidos. Mas, diante das possibilidades concretas de concorrência com grupos hegemônicos da radiodifusão, iniciou-se uma forte campanha dos empresários da mídia para pressionar o governo e mobilizar a opinião pública contra qualquer outra opção que não fosse a de tecnologia japonesa.

A decisão pela escolha do modelo japonês trazia algumas implicações para a TV Digital no caso brasileiro. Tecnicamente, o sistema adotado já incluía as tecnologias e softwares necessários para o uso de outros serviços, como os de telefonia. Do ponto de vista político, ele não preconizava de revisão no marco regulatório, já que os serviços da televisão aberta poderiam continuar como exclusivo das tradicionais empresas de radiodifusão, sem necessidade de modificações nas concessões públicas.

Neste aspecto, diante dos espaços de onda que a nova tecnologia propiciara, o governo optou por manter o estado da comunicação e recuou diante das possíveis mudanças de entrada de novos atores nos serviços de telecomunicação, como novas emissoras e produtoras.

Foram ignoradas, assim, as amplas possibilidades de exploração da evidente e crescente convergência tecnológica para estimular a competição entre serviços de telecomunicação e o ingresso de novos investidores. Preferiu-se manter o *status quo*, preservando-se os privilégios das cadeias nacionais de TV analógica e contendo-se o surgimento de novas emissoras e produtoras (JAMBEIRO, 2008, p. 99-100).

A consequência da adoção da tecnologia digital para a televisão foi o fechamento das portas para outros grupos privados e para as organizações sociais que quisessem se habilitar para investir no setor. Apesar do decreto nº 5.820 criar um canal de cultura e cidadania, prevendo a transmissão de produção cultural e programas regionais, na prática a iniciativa não representou a regionalização da produção midiática, porque, como antes, a produção e distribuição continuariam sendo a dos grupos dominantes da radiodifusão.

Outra proposta polêmica à época diz respeito à criação do Conselho Federal de Jornalismo (CJF) em 2004. Na ocasião, o presidente Lula encaminhou ao Congresso um projeto de Lei com o objetivo de orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão e a atividade de jornalismo. A proposição do CJF era originária da Fenaj (Federação Nacional de Jornalistas), que fora acolhida, apreciada e modificada, em alguns pontos, pelo então Ministro do Trabalho e Emprego, Ricardo Berzoini (PT) e pelo Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu (PT).

Após a repercussão negativa na imprensa, que acusava o projeto de uma tentativa de cercear as atividades jornalísticas e de abrir uma exceção para os jornalistas, criando somente para essa profissão um conselho de regulamentação (TUFFANI, 2015), a própria Fenaj, preparou e distribuiu, em Brasília, um substitutivo ao projeto original, no dia 13 de novembro, agora de criação de um Conselho Federal de Jornalistas como órgão de habilitação, representação e defesa do jornalista e de normatização ética e disciplina do exercício profissional de jornalista. Ainda assim, através de votação simbólica, por acordo de lideranças, a Câmara dos Deputados decidiu desconsiderar o substitutivo e rejeitar o primeiro projeto, em 15 de dezembro de 2004 (LIMA, 2010). Assim, durante o governo Lula, propostas para regulamentar as atividades jornalísticas foram retraídas e retiradas da pauta do Executivo.

Outro recuo do governo foi em relação à criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV). A ideia inicial era transformar a Agência Nacional de Cinema (ANCINE) em ANCINAV, que seria o órgão regulador e fiscalizador da produção e distribuição dos conteúdos audiovisuais. O projeto pretendia integrar cinema e televisão, que era uma novidade quanto à política audiovisual, já que historicamente no Brasil a televisão e a produção cinematográfica eram tratadas de forma distinta.

Na ocasião, um pré-projeto não oficial vazou na imprensa e provocou uma forte reação e campanha de oposição, sobretudo protagonizada por grupos tradicionais de mídia. Embora não aparecesse propriamente a sigla “ANCINAV” no texto do jornal, o teor da nota da FAC (Fórum do Audiovisual e do Cinema) marcaram fortemente a aliança dos setores contrários a

regulamentação do audiovisual, que intitularam como cerceamento da liberdade dos produtores audiovisual. Conforme denota Fernandes (2012),

A proposta de criação da Ancinav foi muito atacada pela oposição, destacando-se a Rede Globo e as distribuidoras estrangeiras, que não queriam ser taxadas e nem reguladas. As Organizações Globo investiram em propagandas transmitidas em seus canais que afirmavam para os espectadores que o governo estaria tentando controlar o que eles assistiam, gerando uma indisposição da população em relação à proposta. Também contou com apoio de parte da mídia impressa, que acusavam a proposta de autoritária e de controladora da liberdade de expressão (p.8).

A repercussão negativa do anteprojeto fez com que a discussão ficasse envolta a polêmicas, sem que se debatesse efetivamente as propostas que ele continha. Em 2005, o governo anuncia suspensão do projeto ANCINAV, sinalizando que deveria haver prioritariamente a construção de uma proposta de regulação mais ampla, dentro da qual a ANCINE e a ANCINAV pudessem ser incluídas. A fala de Aloízio Mercadante (PT-SP), líder do governo no Senado, para o Jornal Folha de São Paulo, demarca as novas apostas em relação à comunicação.

O governo viu que estava criando a agência antes do marco regulatório num setor estratégico e que mudou nos últimos anos com a globalização. É melhor fazer um marco regulatório do setor, discutindo com toda a sociedade, e enviar um projeto de agência voltado apenas para o fomento e a fiscalização (ALENCAR, 2005 – Jornal Folha de São Paulo).

Como anunciado pelo líder, o abandono da ideia inicial para a ANCINAVE, transformou-se numa nova proposta de legislação, contemplando apenas os setores de fomento e de fiscalização na área da produção audiovisual. Essa medida atenderia aos interesses dos grupos que faziam oposição a transformação da ANCINE em ANCINAV. A nova proposta de lei foi elaborada e enviada ao Congresso no ano seguinte e seis meses depois transformada da Lei nº 11.437 de 2006, que criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), regulamentado pelo decreto nº 6.299 de Dezembro de 2007 (LIMA, 2010).

O engavetamento da ANCINAV trouxe à tona a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), outro marco de recuo do governo. O anúncio de um novo marco regulatório para o setor desta vez esteve presente na agenda pública do PT desde a campanha eleitoral de Lula em 2006. O programa de governo para o segundo mandato<sup>7</sup> dedicou um parágrafo contendo as diretrizes para a democratização dos meios de comunicação. São elas: “Construir um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltados aos processos de convergência tecnológica; Incentivar a criação de sistemas

---

<sup>7</sup> Documento presente no seguinte meio eletrônico:

[http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)

democráticos de comunicação, favorecendo a democratização da produção, da circulação e do acesso aos conteúdos pela população; Fortalecer a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, as produções regionais e independente e a competição no setor”.

Na acepção de Matos (2013) a construção de marco regulatório mais sólido para o país se justificava também pela necessidade de substituição de leis ultrapassadas como o Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), a Lei do Cabo (1995) e a Lei Geral das Telecomunicações (1997), que criavam uma dessincronização na regulação das políticas de comunicação. A título de exemplo, a radiodifusão ainda era controlada pela lei de 62, enquanto a TV a cabo e outras formas de televisão paga estavam ligadas às leis de 1995 e 1997.

A proposta da nova LGCEM do governo, segundo Liedtke e Aguiar (2011) , aparece mais explicitamente no caderno setorial sobre a comunicação e democracia, que apontara a tarefa de trabalhar pela desconcentração da propriedade dos meios de comunicação através do envio ao Congresso de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica. Além disto, o PT proporia a criação de mecanismos legais que visassem coibir a concentração de propriedade e de produção de conteúdos, revisando as concessões de TV e rádio.

Novamente, a versão preliminar do projeto chegou à imprensa e enfrentou forte ofensiva de jornais, revistas, emissoras de rádio e TV e de grupos contrários à criação da LGCEM. Numa resposta a reação de tais setores, o governo lança uma nota, por meio do assessor especial do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, André Barbosa Filho.

Temos percebido aqui e acolá, provocações que apontam o descrédito de setores da sociedade quanto aos verdadeiros objetivos desta ousada iniciativa governamental [...] Primeiro, devemos ressaltar que uma lei geral de comunicação eletrônica é um anseio de todas as nações civilizadas neste momento. Muitos Estados, como Chile, Espanha, Estados Unidos e Japão já vem desenvolvendo estes ajustes legais, reunindo leis esparsas, dando simetria às normas. O objetivo é atender as premissas de convivência entre os protagonistas e buscando soluções para a construção de um cenário de produção e desenvolvimento tecnológico baseado em regras claras e objetivas, almejando o equilíbrio de forças e a igualdade de oportunidades. (BARBOSA FILHO, 2005, p. 1-2).

Embora a iniciativa parecesse uma contraofensiva do governo no sentido de manter sua agenda sobre a LGCEM, as comissões criadas ainda no primeiro mandato do presidente, com a finalidade de produzir um pré-projeto para regular o setor, não se reuniram. A primeira que era um GTI (Grupo de Trabalho Interministerial) esperou cerca de nove meses para que seus membros fossem indicados. Quando indicados e agendada a primeira reunião, o governo

mudou o formato do grupo de trabalho e o transformou em uma Comissão Interministerial (CI), com representantes da Procuradoria Geral da República e outros órgãos. A nova CI também nunca se reuniu (LIMA, 2010).

O tema retornaria em 2010, a partir de um decreto assinado pelo presidente Lula, criando outra CI com o objetivo de elaborar estudos e propostas de revisão do marco regulatório, desta vez agregando secretarias, representantes de órgãos da administração nacional, estadual e municipais, além de entidades privadas. O resultado do trabalho fora apresentado no “Seminário Internacional Comunicações Eletrônicas e Convergências de Mídias” em Brasília. Estiveram presentes a Comissão Europeia, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a UNESCO, além de órgãos reguladores de Portugal, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Argentina (*Idem*).

O evento agregou as experiências internacionais, além de promover um amplo debate com setores da sociedade brasileira como jornalistas, empresários, parlamentares, acadêmicos, movimentos sociais e ONGs que corroboram para a formulação de princípios norteadores para elaboração do pré-projeto para o novo marco regulatório. No entanto, a iniciativa ocorreu tardiamente, em Novembro de 2010, pouco antes do término do 2º mandato do presidente Lula. Neste caso, o encaminhamento ou não das propostas advindas do seminário ficaria a cargo do governo de Dilma Rousseff, recentemente eleita.

Outro setor não modificado durante o governo do presidente Lula foram as rádios comunitárias (LIMA, 2010). Não foram implementadas políticas democratizantes para o setor, prevalecendo a legislação regida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a lei nº 9.612/1998. Aquela lei que abriu possibilidades de aberturas de rádios regionais de caráter comunitário, não estipulava nenhuma fonte específica de recursos para as fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos.

Como consequência desta legislação, muitas rádios comunitárias foram abertas, mesmo sem a prévia concessão pública pelo Ministério da Comunicação e regulamentada pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). O resultado é que ao longo dos anos proliferaram as rádios de baixa potência sem autorização, o que aumentou a repressão, o fechamento das rádios e a detenção dos que atuavam nelas (LUZ, 2011).

Ainda que em 2003 o então presidente Lula tenha criado um grupo de trabalho para elaboração de um relatório que tratasse especificamente do caráter comunitário e dos processos de autorização para as rádios, mudou-se o ministro das Comunicações por duas vezes até 2010 e o novo titular da pasta não aceitou o relatório final e, conseqüentemente, o trabalho não chegou a ser encaminhado à Presidência da República. Neste sentido, Lima



(2010) aponta que durante o período do governo Lula, as repressões às rádios comunitárias que não conseguiram se legalizar, em certos momentos, chegou a aumentar quando comparada ao governo anterior.

Outro exemplo de recuo do governo em relação à temática da comunicação é a constituição do Conselho de Comunicação Social (CCS). O CCS foi criado pela Constituição de 1988 (artigo nº 224) e regulamentado pela Lei 8.389 de 1991. Pela regulamentação, os representantes do Conselho seriam eleitos em sessão conjunta com o Congresso Nacional. Entre as atribuições deste órgão auxiliar estão a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras atribuições que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional, em especial sobre a liberdade de manifestação de pensamentos, sobre as propagandas de tabacos, bebidas alcoólicas, agrotóxicos e medicamentos, sobre a produção e programação das emissoras de rádio e televisão, sobre o monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social etc.

Apesar de regulamentado em 1991, o CCS foi instalado 11 anos depois, em 2002, a partir da aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC). No entanto, os integrantes eleitos da CCS atuaram até 2006 e quando venceu o mandato dos seus primeiros integrantes não houve, desde então, eleições para os novos membros.

Uma das razões para o entrave no funcionamento do CCS é que, segundo Lima (2012), ele abria espaços de discussões para questões historicamente polêmicas da radiodifusão, que não pareciam ser do interesse do parlamento abordá-las.

O fato é que, mesmo sendo apenas um órgão auxiliar, o CCS instalado demonstrou ser um espaço relativamente plural de 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. 197).

Mencionados os pontos principais considerados aqui recuos nas propostas para o campo da radiodifusão, serão apontadas algumas outras medidas implementadas no governo Lula que representaram avanços em termos da regionalização de verbas publicitárias, no fortalecimento da televisão pública e na ampliação da participação social na formulação de políticas para o setor.

Um avanço considerável pode ser indicado pela descentralização da publicidade oficial. Conforme delinea Lima (2010), a partir de 2003 houve uma significativa alteração na alocação dos recursos publicitários oficiais. De modo geral, os programas e as políticas do governo, bem como as empresas e autarquias que pertencem ao Estado são anunciadoras de

suas marcas e produtos nos mais diversos veículos de comunicação, sejam eles impressos ou eletrônicos. Para custear os anúncios, os governos dispõem de verbas específicas, geridas pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM).

Apesar dos grandes grupos midiáticos permanecerem como principais destinatários das verbas de publicidade, mantendo o quadro apontado por Lima (2012) de que o Estado é direta e/ou indiretamente uma das principais fontes de financiamento da mídia privada, entre os anos de 2003-2009 os dados da SECOM<sup>8</sup> revelam maior distribuição da verba nos mais diversos municípios do Brasil, bem como revelam também a ampliação da publicidade nos diferentes meios de comunicação. O número de municípios cobertos passou de 182 em 2003 para 2184 em 2009 e os veículos de comunicação passaram de 499 para 7047.

Na leitura de Lima (2012), a regionalização das verbas de publicidade incidiria diretamente sobre a competição do mercado de comunicação, estimulando também o mercado de trabalho do setor e, principalmente, dando subsídios para o aumento da pluralidade e da diversidade de vozes na democracia.

A criação da Empresa Brasileira de Comunicação, a EBC, foi também uma iniciativa do governo federal, desta vez, visando integrar o sistema público de televisão. Em 2007 foi criada por medida provisória a TV Brasil, que mais tarde, em 2008, através da Lei 11.652 integrou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A criação da EBC representou a fusão da antiga Radiobrás com a TVE-RJ (Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto/ACERP) e a TVE Maranhão.

Desde 2008, portanto, a EBC passa ser a empresa gestora da TV Brasil, vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM), com sede no Rio de Janeiro e escritório central em Brasília. Embora a EBC seja de investimento principal da União, ela tem caráter público, de independência em relação ao governo, garantindo autonomia para definir suas produções e distribuição de conteúdos no sistema público. A TV é composta por membros que inclui os superintendentes regionais que representam as cinco regiões do país. Na sua estrutura existem três conselhos: administrativo, fiscal e curador. O conselho curador é composto majoritariamente por representantes da sociedade civil.

Também demarcando sua conformação pública, Liedtke e Aguiar (2011) reforçam que a TV Brasil conta com a participação da sociedade civil também no controle da aplicação dos princípios do sistema público da radiodifusão, zelando pela pluralidade e diversidade da sociedade brasileira.

---

<sup>8</sup> Consultar dados no seguinte meio eletrônico: <http://www.secom.gov.br/>

Outro traço da televisão pública diz respeito à produção de conteúdos de cunho educativo. Na acepção de Jambeiro (2008), a EBC através da TV Brasil cumpre um importante papel na produção e distribuição de conteúdos educativos. A TV Brasil é fornecedora de programação para uma grande rede de retransmissoras (aquelas que não geram programas, mas detém um percentual de tempo na programação para inserir noticiários e programas regionais), funcionando como a cabeça da rede.

Nesta perspectiva, a EBC indica um investimento do governo no sistema público da radiodifusão, com a finalidade de incentivar a produção regional e o direito à informação – princípios presentes na Constituição de 1988.

Outra grande iniciativa do governo Lula foi a convocação da I Conferência Nacional de Comunicação. A Confecom<sup>9</sup>, realizada entre os dias 14 e 17 de Dezembro de 2009 por iniciativa do Ministério das Comunicações contou com a participação de representantes do poder público, da sociedade civil e dos representantes das empresas privadas de comunicação. Com o tema “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”, a conferência tinha por objetivo geral a elaboração de propostas orientadoras para a formulação da Política Nacional de Comunicação, documento que serviria de referência para o apoio e/ou apresentação de regulação do setor de comunicação ao Congresso Nacional.

Anteriormente à etapa nacional, a Confecom previa a constituição de etapas preparatórias (Conferências Municipais, Intermunicipais, Livres e a Conferência Virtual, realizadas em âmbito nacional) e eletivas (conferências estaduais e distrital). Desta forma, contou com a participação de mais de 1600 delegados democraticamente escolhidos nas 27 unidades da Federação. Além de instituir a comissão organizadora com a discriminação das regras e procedimentos, bem como as instâncias que teriam direito a representação na Comissão. Como resultado, a Confecom reuniu 633 resoluções aprovadas na etapa nacional e mais de 6000 propostas apresentadas nas etapas estaduais e distritais.

O início da Conferência foi marcado pela saída de seis entidades empresariais da comissão organizadora, são elas: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT); Associação Brasileira de Internet (ABRANET); Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA); Associação de Jornais e Revistas do Interior do Brasil (ADJORI Brasil); Associação Nacional dos Editores de Revista (ANER) e Associação Nacional de Jornais

---

<sup>9</sup> Maiores detalhes da Confecom podem ser encontrados no site:

<http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>

(ANJ). Em nota oficial<sup>10</sup>, as entidades agradeceram o convite, mas alegaram que a defesa dos preceitos constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de expressão, do direito à informação e da legalidade foi entendida, pelos outros integrantes da comissão, como um obstáculo à confecção do regimento interno. A saída destes grupos é indicativo, para Lima (2012), de uma resistência histórica dos setores empresariais em estabelecer diálogos abertos com os demais setores da sociedade para a modificação das normas reguladoras do setor.

A Confecom - a última conferência nacional a ser convocada de todos os setores do governo - embora envolta a polêmicas e resistências de alguns setores ampliou de forma inédita a mobilização da sociedade civil, constituindo um meio de consulta popular e garantindo a participação de atores sociais na formulação de políticas públicas (AGUIAR, 2010; LIEDTKE, 2011; LIMA, 2010; LIMA, 2012).

No balanço das políticas para a radiodifusão nos governos de Lula (2003-2010), Liedtke e Aguiar (2011) apontam que ficou claro o poder histórico dos grandes grupos midiáticos, ainda capazes de intervir diretamente na própria governabilidade do país. No diagnóstico de Lima (2010; 2012) neste período também não houve alteração fundamental no quadro de concentração da propriedade da mídia e que a maioria das propostas de políticas públicas que a sociedade civil considera como avanços no processo de democratização das comunicações não foram implementadas. Ao contrário, muitas iniciativas neste sentido foram sendo abandonadas ou substituídas por outras que negavam as intenções originais.

O governo que sucedeu Lula em 2011 foi o de Dilma Rousseff também eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2010. O programa de governo da candidata em 2010 também incluía a questão da democratização da comunicação, tal qual o programa de Lula. Diferente do programa de governo e do caderno setorial Comunicação e Democracia de 2006, o documento não mencionava de forma explícita o compromisso de construção do novo marco regulatório para as comunicações. O texto<sup>11</sup> aponta que “o debate plural de ideias será estimulado para fortalecer a democracia e para contribuir com a dimensão cultural da cidadania”. Especialmente acerca da comunicação, o documento aborda timidamente a questão da radiodifusão: “Será favorecida a comunicação, livre e plural, capaz de refletir as distintas expressões da sociedade brasileira. O modelo brasileiro de TV aberta, associada a

---

<sup>10</sup> A nota oficial pode ser encontrada em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/entidades-empresariais-anunciam-saida-da-comissao-organizadora-da-confecom>

<sup>11</sup> A proposta do governo de Dilma pode ser encontrada no seguinte link: <http://csbh.fpabramo.org.br/sites/default/files/programadegovernoDilma.pdf>

novas tecnologias, como o padrão de TV Digital adotado no Brasil e a internet, dentre outros, ajudarão na ampliação do acesso aos meios de informação e comunicação”.

Depois de assumido o Planalto, segundo Matos (2013), houve um anúncio em 2011 de Dilma afirmando que abriria uma nova consulta pública sobre o assunto. A medida recebeu críticas de especialistas por considerar o abandono de Dilma às propostas amplamente debatidas com os mais diversos setores da sociedade na Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009. Outros grupos também consideraram o anúncio da presidenta como indício de que, mais uma vez, estava-se cedendo aos interesses dos lobistas do mercado da comunicação. Outras leituras, no entanto, enxergavam na decisão o compromisso do novo governo com a expansão dos debates na sociedade.

Ainda em 2011, a agenda da regulação da mídia ganha centralidade no 4º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores realizado em Brasília. Segundo reportagem da revista Carta Capital<sup>12</sup>, na abertura do evento, Rui Falcão, presidente do PT, fez a defesa do marco regulatório, apontando que o domínio midiático “por alguns grupos econômicos tolhe a democracia. A crescente parcialidade e a afronta aos fatos preocupa a todos os que lutam por meios de comunicação democráticos”.

No documento oficial produzido pelo 4º Congresso Nacional do PT<sup>13</sup> há trechos contundentes que sugerem a urgência da retomada do marco regulatório. Segundo o documento: “É urgente abrir o debate no Congresso Nacional sobre o marco regulador da comunicação social – ordenamento jurídico que amplie as possibilidades de livre expressão de pensamento e assegure o amplo acesso da população a todos os meios – sobretudo o mais moderno como a internet (p. 18)”.

Em outro trecho, o texto ressalta ainda a centralidade da regulação da mídia como medida complementar as reformas institucionais implementadas. “As reformas institucionais não estarão completas se não forem acompanhadas da mais profunda democratização da comunicação. Além de tudo isso, as mudanças tecnológicas e a convergência de mídia precisam ser acompanhadas de medidas que ampliem o acesso, que quebrem monopólios e garanta a efetiva pluralidade de conteúdos (p. 19)”.

Embora, neste contexto, houvesse posições bem claras dentro do PT quanto à necessidade de enfrentar a reformulação das antigas normas que regiam a comunicação, a

---

<sup>12</sup> A reportagem da Revista Carta Capital pode ser encontrada no seguinte link: <http://www.cartacapital.com.br/politica/congresso-do-pt-prega-regulacao-da-midia-brasileira>

<sup>13</sup> As resoluções políticas do 4º Congresso Nacional do PT podem ser encontradas no endereço eletrônico: [www.pt.org.br/post\\_biblioteca/resolucao-politica-do-4o-congresso-nacional-do-pt/](http://www.pt.org.br/post_biblioteca/resolucao-politica-do-4o-congresso-nacional-do-pt/)

medida não foi levada adiante pelo governo de Dilma entre 2011 e 2013. Segundo Marques e Oliveira (2015), a presidenta em nenhum momento divulgou de forma pública qualquer suporte institucional aos processos de regulamentação da mídia.

Posterior ao ano de 2013, Dilma passa a defender a regulação econômica da mídia. Na página da internet do PT<sup>14</sup>, a abordagem da regulação pela presidenta passa a mencionar a medida regulatória para impedir os monopólios e oligopólios regionais dos meios de comunicação sem, no entanto, interferir no controle dos conteúdos por eles produzidos e distribuídos. O problema a ser enfrentado estava justamente na concentração de poder econômico dos grupos midiáticos, que criava assimetrias e impedia o fortalecimento das relações democráticas. Segundo o partido, o tema voltaria a ter protagonismo na pauta do governo no 2º mandato, no caso da reeleição de Dilma.

## **1.2 O contexto latino-americano: as novas regulações da comunicação na Argentina, no Equador e no Uruguai**

No campo da comunicação, Moraes (2011) reforça que o contexto latino-americano acentuou durante décadas o traço histórico de concentração de expressiva parcela da produção e da difusão de dados, sons e imagens. A construção deste cenário vinculou-se a interesses privados e transnacionais, beneficiados pela fragilidade dos mecanismos de regulação e de controle dos fluxos comunicacionais e de capital.

A hegemonia do neoliberalismo ao longo da década de 1980 e 1990, com a preponderância das razões do mercado, representou um refluxo das políticas de comunicação e da atuação do Estado no ordenamento das ações regulatória para o setor.

As políticas públicas tornaram-se escassas e insuficientes, e os controles de monopólio e oligopólio foram favorecidos por legislações omissas. Os interesses mercantis acabaram preponderando na convergência digital, viabilizada pela hibridação das infraestruturas de geração de dados, imagens e sons (MORAES, 2011, p. 54).

Neste sentido, as políticas de abertura das economias, privatizações e enfraquecimento dos poderes de fiscalização pelo Estado deixou os setores sociais a mercê de oscilações e da volatilidade dos mercados (MARINGONI, GLASS, 2012). Em vários países latino-

---

<sup>14</sup> A página referida pode ser encontrada no seguinte link: <http://www.pt.org.br/dilma-ira-discutir-regulacao-da-midia-no-segundo-mandato/>

americanos, as mudanças tecnológicas desenvolveram-se sem marcos regulatórios adequados, sem estabelecer barreiras à livre comercialização das informações.

No entanto, a partir da década de 2000 sobressaltaram questionamentos acerca da lógica do mercado financeiro, sobretudo a partir da sociedade civil. Nesta conjuntura reavivaram-se as críticas do controle da informação e da opinião pela mídia. Reintroduziu-se ao debate público as reivindicações por uma participação mais ativa dos Estados na reestruturação de atividades essenciais, com vistas a assegurar direitos fundamentais para os cidadãos. Um dos pontos recorrentes ao debate diz respeito a modificação da estrutura organizativa da radiodifusão, propondo-se iniciativas que coibissem a concentração e a oligopolização da mídia a partir da inclusão de formas político-jurídicas compatíveis com os fluxos globais (MORAES, 2011).

Este cenário impulsionou a formulação e a aprovação de legislações para o setor da comunicação. Diferente da trajetória das políticas de comunicação para a radiodifusão nos períodos de 2003 a 2013 no Brasil, Argentina, Uruguai e Equador fizeram profundas modificações dos seus marcos regulatórios, tomando como medida central o enfrentamento da concentração midiática, buscando garantir maior diversidade e pluralismo nos meios de comunicação.

Conforme denota Melo (2015), as novas leis de meios destes três países foram possíveis a partir do binômio disposição dos governos nacionais-mobilização social, que resultaram de um processo mais amplo de debate público sobre a regulação da mídia, até então interdito nos países latino-americanos.

Na Argentina, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (LSCA), conhecida como *Ley de Medios* de nº 26.552, foi aprovada pelo Congresso e sancionada pela presidenta Cristina Kirchner em Outubro de 2009. Essa legislação tornou-se um marco histórico e referência para a construção de legislações semelhantes em outros países.

Antes da sanção, Kirchner designou ao presidente do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer) a elaboração de um anteprojeto para substituir a legislação herdada da ditadura militar (MORAES, 2011; BECERRA E MASTRINI, 2011). Foi-se elaborado o documento com a participação de numerosos setores da sociedade civil, como empresários, movimentos sindicais e estudantis, produtores independentes, acadêmicos, lideranças religiosas etc.

O anteprojeto levou em consideração os 21 pontos defendidos pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática criada em 2004 pelo Fórum Argentino de Rádios Comunitárias por diversas organizações civis como padrão para a democratização do acesso à comunicação de massa no país. A maioria dos 21 pontos foram compilados pela *Ley de Medios*, tais como:

direito à informação, à comunicação e ao pluralismo; defesa do caráter público das concessões de canais; fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias e mecanismos de defesa da população contra abusos nas programações; cotas que assegurem produção e difusão de conteúdos audiovisuais locais e nacionais; inclusão de emissoras locais com produção informativa própria e um canal público nacional etc.

Um dos pontos centrais na nova legislação é a fixação de limites à concentração e ao domínio mercado. Reservou-se 33% de todo o espectro para o setor privado não comercial, reconhecendo ainda três tipos de prestadores de serviços: estatais, privados comerciais e privados não comerciais (BECERRA, MASTRINI, 2011).

Outro aspecto diz respeito à criação do Conselho Federal de Comunicação (CFC) com vistas a atender reclamações e demandas populares diante dos meios de comunicação. O CFC como instância de discussão de política de comunicação é integrado por representantes das províncias, empresas, radiodifusores sem fins lucrativos, indígenas, sindicatos e universidades.

Outra questão de abordagem da lei relaciona-se aos conteúdos. Estabeleceu-se a cota de 60% para a produção nacional, de 30% de produção própria e de 10% de produção independente em todas as rádios e emissoras de TV do país com o objetivo de primar pela proteção da indústria nacional. Estipulou-se ainda que parte dos impostos pagos pelos radiodifusores pelo uso do espectro devem ser revertidos para a indústria do cinema e da música.

Alguns outros apontamentos da *Ley de Medios* foram: a concessão de 10 anos para radiodifusores, podendo ser renováveis por mais 10; o direito de dispor de faixas de AM e FM e de televisão aberta para os povos originais e universidades e a elaboração de uma empresa pública de rádio e televisão (MORAES, 2011; MELO, WESTRUP, 2014; MARINGINI, GASS, 2012).

Houve a convocação de passeatas e atas de milhares de pessoas em Buenos Aires manifestando apoio popular a lei. Ainda assim, a legislação sofreu fortes ataques de emissoras de rádio e televisão. Desde sua promulgação, a lei foi alvo de constantes ações judiciais ajuizadas por grupos midiáticos, a exemplo do grupo Clarín e da Sociedade Interamericana de Prensa (SIP), que acabaram por adiar a aplicação da lei para Outubro de 2013 (BIANCO, ESCH, MOREIRA, 2014).

Nos dizeres de Becerra e Mastrini (2011) “ainda falta confirmar a capacidade do novo instrumento regulatório para modificar a estrutura do sistema de meios de comunicação de forma democrática” (p.44). No entanto, as mudanças regulatórias, tecnológicas e sociais em



relação ao sistema da radiodifusão introduziu importantes atores na discussão, inédita na conjuntura latino-americana.

Os governos do Equador e do Uruguai inspiraram-se na legislação argentina para propor a revisão de marcos regulatórios para a radiodifusão. Também eles usaram de mecanismos de consultas às entidades da sociedade civil para a elaboração dos respectivos anteprojetos (MORAES, 2011).

No Equador, de modo semelhante à Argentina, o resultado das mobilizações e articulações da sociedade – sobretudo os pontos considerados prioritários pelo Fórum Equatoriano de Comunicação – e a opção política do governo de Rafael Correa levaram a formulação e a aprovação, em Junho de 2013, da *Ley Orgánica de Comunicación*.

A nova lei equatoriana foi fruto também de um movimento anterior de efetivação de direitos, resultado da elaboração da Constituição Federal do Equador em 2008, que dedicou um capítulo específico para a comunicação social. A carta já apontava o direito à comunicação livre, equitativa e incluyente, além do acesso universal às novas tecnologias da informação. Neste contexto também o sistema da radiodifusão passava a ser vinculado ao setor estratégico do desenvolvimento do país.

Um dos pontos centrais da nova Constituição equatoriana foi a proibição explícita da propriedade dos meios pelos setores ligados ao capital financeiro.

O Estado passa a ter a obrigação de impedir a concentração e a vinculação, direta ou indireta, da propriedade dos meios de comunicação e do uso das frequências de rádio e televisão. Acionistas, dirigentes ou representantes de bancos, empresas, entidades ou grupos financeiros não poderão mais ter participação, controle de capital ou de patrimônio em meios de comunicação. Fixou-se prazo de dois anos para se desligarem dos veículos em que tinham participação (MORAES, 2011, p. 97).

A *Ley Orgánica de Comunicación* adensou os princípios constitucionais, regulamentando aspectos ligados, sobretudo a limitação da concentração dos meios e o fomento à produção nacional. Dentre seus principais pontos, Westrup e Melo (2014) destacam: estabelecimento da divisão das frequências de rádio e TV em 34% para os meios comunitários, 33% para os meios públicos e 33% para os meios privados; estipulação de um limite para uma mesma pessoa (física ou jurídica) de uma só frequência para matriz de AM, uma em FM e uma de televisão, em todo o território; obrigatoriedade de 40% de todo conteúdo nacional nos meios audiovisuais e 10% de produção nacional independente. Nas rádios, 50% do conteúdo musical veiculado devem ter sido produzidos, compostos ou executados no Equador; criação do Conselho de Regulação e Desenvolvimento da Comunicação, que tem entre suas funções elaborar o informe vinculante para cessão ou

autorização de concessões de frequências; determinação de cotas para a publicidade oficial entre os meios públicos, privados e comunitários, nas zonas rurais e urbanas, independentemente do seu alcance.

Outro ponto significativo da nova lei foi o fortalecimento da mídia pública. Conforme aponta Bianco, Esch e Moreira (2014), passou-se a incluir os meios públicos de comunicação a pessoas jurídicas com autonomia e independência do poder político, criando mecanismos de financiamento para o serviço da radiodifusão pública, tais como: o orçamento próprio do Estado, a venda de espaço publicitário, comercialização de produtos e serviços e fundos provenientes de doações, patrocínios e cooperação nacional e internacional.

No Uruguai, país latino-americano que mais recentemente aprovou uma lei de mídia em relação à Argentina e ao Equador, o processo também se deu a partir de uma iniciativa política do então presidente José Mujica, culminando na aprovação legislativa em 10 de Dezembro de 2013. A formatação do novo arcabouço teve um ponto de distinção em relação aos dois países supracitados. Ainda que entidades da sociedade civil atuassem há décadas na busca pela democratização das comunicações no país, a participação mais ampliada se deu apenas após o envio do *Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* pelo presidente para a Câmara dos Deputados. Em estudo sobre a elaboração da lei, a própria *Coalición por una Comunicación Democrática* – articulação composta por cerca de 30 organizações – ressaltou a importância da iniciativa do Executivo para estabelecer um novo momento de debates sobre o tema no país (MELO, 2015).

A metodologia de elaboração das bases da nova lei se iniciou em 2010, com a composição de um comitê técnico consultivo, convocado pelo Departamento Nacional de Telecomunicações com a participação de representantes do poder público, movimentos sociais, associações profissionais e empresarias de comunicação. O resultado deste trabalho culminou no envio pelo presidente José Mujica ao Congresso o projeto de lei que, em linhas gerais, propunha-se a equilibrar os sistemas de comunicação e estabelecer um marco legal compatível com as mudanças tecnológicas.

El proyecto tiene como objetivo regular los servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA). Plantea un abordaje integral del sector a efectos de cubrir los vacíos legales existentes, estableciendo reglas claras que permitan generar un sistema de medios audiovisuales armónico, con una competencia equilibrada y justa entre los operadores. Mediante el mismo, se consagra un marco normativo nuevo que tiene en cuenta la intensa y permanente transformación tecnológica del sector, particularmente en lo referente a los avances en materia de digitalización de las telecomunicaciones, superando el régimen jurídico vigente desactualizado, concretando su imprescindible modernización (URUGUAY, 2013, p. 1 *apud* MELO, 2015).

O novo marco estipulava mudanças estruturais em relação à antiga lei das comunicações, sobretudo nos aspectos dos conteúdos, da concentração, no papel do Estado nas concessões de prestação de serviço e na participação social. Segundo Westrup e Melo (2014) são pontos fundamentais na legislação: limitação para os grupos econômicos para a concessão ou outorga; criação do Conselho Nacional de Comunicação, com o objetivo de propor, implementar, monitorar e fiscalizar o cumprimento das políticas; transparência no processo de concessão de autorizações e licenças, através de licitação pública e controle social; o pagamento pré-fixado de licenças e outorgas, que será destinado ao fundo para a produção de televisão nacional; cotas mínimas de produção audiovisual nacional, sendo 60% de produção ou co-produção nacional na televisão comercial e, desta porcentagem, ao menos 30% deverão ser realizadas por produtores independentes; proibição ao mesmo grupo econômico explorar os serviços audiovisuais e operar no mercado das telecomunicações, com exceção da empresa estatal de telefonia ANTEL; regulação de verbas para o fortalecimento da comunicação comunitária e alternativa.

As três experiências de construção de novas legislações para a radiodifusão – Argentina, Equador e Uruguai – revelam o enfrentamento das questões que historicamente marcaram o cenário latino-americano nas décadas de 1980 e 1990, cuja marca era a primazia do mercado na (des)regulação no campo da comunicação, a saber: a concentração dos meios de comunicação dos grupos econômicos locais e internacionais, a perda do sentido público da radiodifusão e a omissão do Estado na execução e fiscalização dos serviços.

A aprovação das leis nos três países no sistema da comunicação revela para Westrup e Melo (2014) um mesmo direcionamento e abordagem para a operação dos serviços públicos de comunicação: “a defesa da liberdade de expressão, a partir do acesso aos meios de comunicação de forma plural e democrática, com a criação de mecanismos de limitação à concentração da propriedade, tendo o Estado o papel ativo na regulação dos serviços de radiodifusão (p. 22)”.

Nos três contextos nacionais houve a conjunção de dois fatores: a mobilização e articulação da sociedade civil em torno da defesa de princípios democráticos para a operação da comunicação social e o interesse político dos governos em enfrentar os oligopólios do setor, tomando a comunicação como uma agenda prioritária e estratégica de atuação nas políticas públicas.

O caso brasileiro, no período de 2003-2013, revelou por parte do governo alguns avanços do ponto de vista da regulação, com tomadas de decisão que representaram mais pluralidade e participação da sociedade na formulação de políticas. Mas também revelaram

recuos significativos que indicaram, de forma concreta, o não enfrentamento dos interesses das empresas de comunicação e das elites políticas/religiosas que por muitos anos constituem os oligopólios da comunicação.

No sentido de compreender e de qualificar as mobilizações sociais em torno da agenda da democratização da comunicação no Brasil, o segundo capítulo deste trabalho abordará a constituição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) que congrega mais de 200 organizações e grupos da sociedade civil ligados, direta ou indiretamente, ao setor da comunicação. Dentre suas iniciativas, se destacará a elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), denominado Lei da Mídia Democrática.

## **2 O FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO E O PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR – LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA**

Este capítulo tem como objetivo central discutir as origens e as iniciativas do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), entidade social brasileira integrada por diversos grupos e segmentos sociais que tem como agenda prioritária a modificação do quadro político-jurídico das políticas de comunicação no Brasil. Dentre as atuações do movimento, destaca-se a recente criação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, denominada Lei da Mídia Democrática, instrumento de expectativa legiferante que se propõe a modificar as normas legais da comunicação social.

### **2.1 O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)**

#### **2.1.1 Origem**

No Brasil, as mobilizações da sociedade civil com o objetivo de pressionar as mudanças para a reformulação das políticas de comunicação tiveram origem na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização do país. Na campanha nacional por eleições diretas em 1983, um grupo de estudantes e docentes do curso de comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), liderados pelo professor Daniel Herz, começou a construir um núcleo de estudos para elaboração de uma agenda da comunicação social, apontando os desafios a serem enfrentados para redemocratizar o setor (Mídia com Democracia, 2016, v.17).

Durante o VII Congresso Brasileiro de Ensino e Pesquisa em Comunicação, o então grupo de estudos oficializou a formação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), aderindo também. Entre os anos de 1984 e 1986, o FNPDC dedicou-se ao estudo do campo da comunicação social e projetava-se como organização com vistas a formular estratégias de atuação e propostas a serem implementadas como políticas de comunicação no âmbito do Estado (*Idem*).

Em 1987, no processo da Assembleia Nacional Constituinte, a Frente junto à Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj) sugeriu propostas de alteração dos aspectos normativos para o capítulo da Comunicação Social. Neste contexto, o objetivo do FNPDC era influenciar o texto final da Carta Magna e uma das iniciativas consistiu na coleta de assinaturas para a Emenda Popular nº 91, chamada “Democratização dos meios de comunicação” que previa, dentre outros aspectos, limites à concentração de concessões de rádio e televisão, bem como a ampliação da participação popular nas decisões do setor, por meio da criação de um Conselho Nacional de Comunicação.

A Emenda conseguiu o número necessário de assinaturas para a tramitação e passou a ser debatida na comissão da Assembleia Nacional Constituinte. A deputada Cristina Tavares (PMDB-PE), então relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação acolheu o conteúdo das propostas em seu relatório. No entanto, segundo os atores do movimento à época,

Sua aprovação foi sistematicamente obstruída pelo intenso *lobby* do empresariado do setor – integrado inclusive, por parlamentares. Entre 1985 e 1988, 91 constituintes foram beneficiados por outorgas de rádio ou televisão. Sem a correlação de força favorável ao texto progressista de Tavares, o resultado acabou por contemplar mais o lado conservador da disputa e que se traduziu nos artigos 21, 220, 221, 222, 223 e 224 da constituição vigente (MÍDIA COM DEMOCRACIA, 2016, v. 17, p.12).

A derrota do conjunto de propostas do FNPDC durante a Constituinte reorientou a atuação do movimento, que a partir de então passou a se mobilizar de forma contínua pela busca das políticas públicas de comunicação. Após algumas iniciativas regionais, a Frente fundou, em Março de 1990 no Rio de Janeiro, o Comitê pela Democratização dos Meios de Comunicação e foi apoiada por mais de 60 entidades sindicais e movimentos sociais. Em Novembro do mesmo ano, o FNPDC juntou-se à Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj) que no seu 24º Congresso divulgou o documento “Propostas dos Jornalistas à Sociedade Civil”. O texto apresentava a tese dos jornalistas Daniel Herz, Elisabeth Costa e Sérgio Murillo de Andrade e convocava para a criação de um movimento nacional de luta permanente pela democratização da comunicação.

O documento propunha 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 (MÍDIA COM DEMOCRACIA, 2006, V.1, p.12).

No ano seguinte ao 24º Congresso, em Junho de 1991, sete Estados já haviam criado Comitês pela Democratização dos Meios de Comunicação. Em reunião realizada em Brasília

seus representantes inauguraram o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Como movimento social, em substituição a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), a nova organização ampliaria a amplitude de atuação na formulação de políticas de comunicação e passava a entender-se como potência de mobilização da sociedade civil em nível nacional. Neste momento, o FNDC passava a se entender enquanto organização de articulação “com atuação no planejamento, mobilização, relacionamento, formulação de projetos e empreendimento de medidas legais e políticas para promover a democracia na comunicação”<sup>15</sup>.

Em 1992, a primeira plenária do movimento elegeu como coordenação executiva do Fórum, a Fenaj, a Federação dos Radialistas (Fitert), a Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de diversões (Aneart) e quatro representantes dos comitês estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina.

Já em 1994, o Fórum era formado por 44 comitês pela democratização da comunicação e possuía a filiação de 394 entidades da sociedade civil, ligados a diferentes segmentos sociais. Na V Plenária realizada em Salvador, Bahia, em Julho, o FNDC aprovou o documento “Bases de um Programa para a Democratização da Comunicação” com o objetivo de definir a orientação de suas atuações. Naquele momento, o diagnóstico do movimento era de que “a democracia no Brasil não poderia existir sem a efetiva democratização dos meios de comunicação” (FNDC, 1994). O documento que passara a ser a base do movimento apontava que ideia da democratização vinculava-se aos esforços para uma reestruturação da sociedade brasileira, com o estabelecimento de garantias para o acesso aos serviços públicos, ao trabalho e a condição de vida dignas para todos.

O texto esclarece que o FNDC, por ser composto por diversas entidades, com origens ideológicas distintas, não reconhece um conceito único sobre a democratização da comunicação. A agenda pela democratização envolveria tarefas complexas e exigia senso estratégico e mobilização dos setores organizados. Por isso, o movimento entendia que sua atuação deveria superar as mobilizações para adesões a projetos já prontos, ideias fechadas e definitivas e, sim, consolidar um formato coletivo de proposições, aberto a participação dos indivíduos e da sociedade em geral.

À época o texto base do FNDC elegia quatro eixos estratégicos considerados prioritários para a orientação das políticas públicas de comunicação: controle público; reestruturação dos mercados e sistemas; capacitação da sociedade e dos cidadãos; e políticas

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.fndc.org.br/>

de desenvolvimento da cultura. Por controle público compreendia-se a atuação política da sociedade junto ao Estado e ao setor privado para a construção e orientação do sistema de comunicação. Por reestruturação do mercado objetivava-se que os governos criassem mecanismos de controle do desenvolvimento do mercado, a partir de medidas de estímulo à concorrência e ao exercício da capacidade empreendedora, em larga escala no país, tanto no seu sentido comercial como político, visando à pluralidade. A capacitação da sociedade e dos cidadãos diz respeito à mobilização da sociedade nas tarefas de ampliar a participação e modificação estrutural dos sistemas de comunicação. E, finalmente, por política de desenvolvimento da cultura compreendia-se a elaboração teórica e política para o desenvolvimento de produção e políticas audiovisuais no Brasil (FNDC, 1994).

Em 1995, com o crescimento e escopo nacional, o Fórum se reestruturou juridicamente e assumiu a configuração de associação civil, tendo Daniel Herz como coordenador geral. Como associação civil, o Fórum é regido por um estatuto social que define a composição da equipe de organização, a partir da direção de um Conselho Deliberativo, administrado por uma coordenação executiva e um conselho fiscal. O órgão máximo de representação dos associados é a Plenária Nacional, com poderes de deliberar sobre quaisquer assuntos, inclusive sobre as eleições periódicas dos membros da coordenação executiva e do conselho fiscal (FNDC, 1996).

### 2.1.2 Atuações

Em 2016, o FNDC completou 25 anos de existência e na construção de agendas pela democratização da comunicação no Brasil o movimento integrou os trabalhos de formulação e proposição de políticas para o setor da comunicação, seja no âmbito de pressão sobre o Estado nas esferas decisórias, seja na mobilização e catalisação dos debates junto à sociedade civil.

Neste íterim, o movimento envolveu-se em ações pontuais e algumas regulamentações para a área. Uma delas diz respeito à Lei do Cabo. No início dos anos 1990 o governo lançou uma consulta pública sobre a portaria de criação do serviço de TV a cabo no Brasil. Em 1991, as entidades do FNDC reuniram-se ao deputado Tilden Santiago (PT-MG) na elaboração e apresentação de um projeto de lei (PL), que fora aprovado em 1994 e sancionado via lei 8.977/1995. A denominada Lei do Cabo regulamentava o funcionamento



de canais privados no sistema de TV por assinatura e dos canais de utilização gratuita, como os comunitários, legislativos, universitários e educativo-culturais.

Na acepção de Roseli Goffman, na ocasião coordenadora executiva do FNDC,

A importante conquista da Lei do Cabo inaugurou a ideia de um canal comunitário aberto, para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos, trazendo para os canais e frequências uma lógica mais distributiva na composição de forças na comunicação brasileira (MÍDIA COM DEMOCRACIA, 2016, v.17, p.16).

Outra atuação do Fórum diz respeito à Radiodifusão comunitária. A concepção do conceito de rádio comunitária sofreu influência do FNDC e resultou na aprovação da Lei nº 9.612 de 1998. A legislação passou a regular as rádios de baixa potência e de cobertura territorial restrita para a prestação de serviços por associações comunitárias, bem como estabeleceu restrições a estes serviços, tais como a proibição de ter fins lucrativos e de ser de vinculação com instituições religiosas. Elas deveriam, exclusivamente, dedicar-se às necessidades das comunidades locais. Embora na leitura do FNDC, a lei seja considerada limitadora do funcionamento das rádios comunitárias, tanto em função da potência prevista para os transmissores, do alcance permitido e das burocracias exigidas para as autorizações das outorgas (FNDC, 2016, v.17), naquele momento ela permitiu o reconhecimento das emissoras e dos atores sociais envolvidos na construção das programações nos territórios.

Em 2002, o movimento passa a integrar a agenda pela instauração do Conselho de Comunicação Social (CCS), previsto na Constituição de 1988, regulamento em 1991, mas até então inoperante. Neste ano, seis membros do Fórum passaram a compor o CCS. Segundo o movimento, a atuação ao longo de dois mandatos (2004 a 2007) tornou público o debate sobre temas candentes da comunicação, como a TV digital e a regulamentação da regionalização da produção do Rádio e da TV (Mídia com Democracia, 2011, v.12).

Ainda neste ano, o FNDC realizou e publicou uma pesquisa sobre a concentração da mídia no Brasil. O trabalho intitulado “Os Donos da Mídia”<sup>16</sup> em parceria com o Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM) resultou da atualização dos dados da pesquisa de Daniel Herz, um dos fundadores do movimento. A pesquisa, publicada na internet, constitui um banco de dados sobre os veículos de comunicação de todo o Brasil, apontando os laços entre as redes e os grupos de comunicação e a situação das empresas de comunicação, sejam de rádio, TV aberta e por assinatura, revistas e jornais.

A partir de 2004, o FNDC e a Fenaj participaram, com análise e propostas, do Comitê Consultivo que definiu o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD). Antes da decisão do

<sup>16</sup> Disponível em: [www.donosdamidia.com.br](http://www.donosdamidia.com.br)

governo pela adoção da tecnologia japonesa para o SBTVD, um grupo de deputados federais com aval do presidente da Câmara Aldo Rebelo (PT-BA) abriu na casa um calendário paralelo sobre o debate da digitalização das comunicações, o que culminou no adiamento pelo governo do anúncio do modelo de referência do sistema digital. A decisão dos deputados de abrir uma comissão para discutir o tema, coincidiu com a pressão simultânea da sociedade civil ligada ao FNDC. Em janeiro de 2003, o movimento lançou um manifesto que pedia o adiamento da escolha do modelo e a preocupação com o interesse público por trás da escolha tecnológica (Mídia com Democracia, 2006, v.1). Embora o adiamento do governo tenha sido um importante meio para que o debate ganhasse fôlego na esfera pública não foi alterada a tecnologia e a forma de implantação da SBTVD e as propostas lançadas pelo FNDC e pela Fenaj no Comitê Consultivo não foram incorporadas pelo governo.

Outra atuação do FNDC se deu nas mobilizações para a criação do sistema público de TV em 2008. Na ocasião, o movimento participou do I Fórum de TVs Públicas em Brasília e auxiliou com a elaboração de propostas para a criação de um modelo que posteriormente culminou na criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), órgão gestor das emissoras de TV e rádios públicas. À época, o FNDC discordava da posição do governo quanto à composição do conselho curador da empresa, órgão responsável por zelar pelos princípios e pela autonomia da EBC em relação ao Estado e aos interesses privados. A proposta definia que o Executivo Federal tinha prerrogativa de indicar a totalidade dos membros do conselho curador da EBC. Em resposta, o movimento lançou um abaixo-assinado para reivindicar o cumprimento do princípio da participação social na gestão do sistema público da radiodifusão, mas o governo manteve a indicação dos quinze membros do conselho e assinou a medida provisória da TV Pública em 2007 e, em 2008, da criação da EBC (Mídia com Democracia, 2009, v.9).

A convocação da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009 pelo governo trouxe uma novidade para a atuação do movimento. Diferente das ações e propostas pontuais das quais participou, a conferência representava o ingresso das pautas mais gerais para a democratização da comunicação na agenda das políticas públicas nacionais. Na expectativa do FNDC, a Confecom abria a chance, pela primeira vez depois da Constituinte, para a construção coletiva de um novo marco regulatório para o setor. No entanto, para o movimento, as mobilizações pela convocação da Conferência Nacional de Comunicação foram bem anteriores ao ano de 2009.

### 2.1.3 Mobilizações anteriores à Confecom

Antes de 2009, o FNDC já vinha se organizando e se mobilizando para pressionar o governo, os movimentos sociais e as entidades empresariais para a criação de um evento de escopo nacional com vistas à reformulação do código legal da comunicação social. Em 2002, frente à ausência da regulamentação da maioria dos artigos constitucionais sobre a comunicação social e as resistências das empresas da radiodifusão de tratar do tema publicamente, o FNDC discutia a necessidade de proposição de novas normas para gerir a comunicação (Mídia com Democracia, 2009, v.9).

Na X Plenária do movimento em 2003 em São Paulo verbalizou-se a posição do coordenador geral Daniel Herz, de que o movimento pensasse estrategicamente na criação de um processo regulatório, com a ocorrência de um amplo debate com os diversos segmentos da sociedade e que envolvesse as questões gerais da comunicação social. A posição foi acatada pela coordenação executiva do Fórum, composta pelo Conselho Federal de Psicologia. Em 2004, na XI Plenária em Goiânia, o FNDC decidiu coordenar uma articulação para a formação da pré-conferência, com a mediação do governo (*Idem*).

Para o FNDC, o ano de 2005 foi significativo para a consolidação da estratégia de convocação da conferência. Naquele ano, a Conferência Nacional de Direitos Humanos teve como tema central “Direito Humano à Comunicação”. A escolha do tema se dera em função dos 25 anos do relatório produzido pela Unesco, o relatório MacBride, chamado de “Um mundo e muitas vozes”. Segundo a coordenação do FNDC, Veit, “Essa Conferência apontou a necessidade de aglutinar entidades em torno do Legislativo para constituir um grupo de trabalho permanente que iria desencadear um processo mais ofensivo em busca da realização de uma conferência” (Mídia com Democracia, 2009, v.9, p 17).

Naquele contexto, a Conferência Nacional de Direitos Humanos proporia ao FNDC, ao coletivo Intervezes, ao Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília e outras entidades a articulação de uma ação conjunta para o processo de construção da Confecom. A concretização da Conferência viria através da XIII Plenária em 2006 em Santa Catarina e na ocasião o Fórum deliberou uma agenda de eventos a serem realizados por uma comissão interna pró-conferência. A proposta era de organizar o evento a partir de uma formação tripartite: Estado, movimentos sociais e empresários.

O resultado das resoluções aprovadas na Plenária mobilizaria o FNDC juntamente com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e outras entidades a formar a Comissão Nacional Pró-Conferência (CNPC), que deliberou um calendário de reuniões com Ministros de Estado para reivindicar sua realização.

Foram recebidos pelos ministros Tarso Genro, da Justiça, Franklin Martins, da Secretaria de Comunicação da Presidência e, Hélio Costa, das Comunicações. Foi a primeira iniciativa da sociedade civil para envolver o Executivo no processo de construção da conferência (*Idem*, p.18).

Durante o ano de 2007, foram realizados audiências públicas e seminários organizados nas diversas regiões do país. Na percepção do movimento, esses encontros foram aglutinando parlamentares e entidades e criando as condições políticas para desencadear a conferência. No mesmo ano, o Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) se manifestaria em apoio à realização da Confecom. Em Junho, em Brasília, houve ainda a convocação pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) do Encontro Nacional de Comunicação, com o objetivo de traçar as bases da conferência. No encontro fora redigida a carta “Por uma legítima e democrática Conferência Nacional de Comunicação”, dirigida ao então presidente Lula, contando a as linhas básicas de estrutura temática e organizacional para a Confecom, desenhadas pelo FNDC.

## Proposta temática do FNDC para a Conferência Nacional de Comunicação

*Princípios fundamentais: soberania, liberdade de expressão, regionalização, inclusão social, diversidade cultural, diversidade religiosa, convergência tecnológica, questões étnico-raciais e de gênero.*

Eixo: Meios  
Do analógico ao digital

- Televisão aberta
- Rádio
- Internet
- Telecomunicações
- TV por assinatura
- Cinema
- Mídia impressa
- Mercado editorial

Eixo: Cadeia produtiva  
Do consumidor ao cidadão

- Produção
- Provisão
- Distribuição/Circulação
- Recepção/Consumo

Políticas públicas:

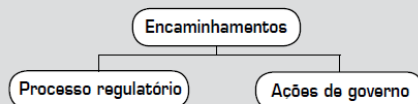
- Universalização
- Financiamento
- Regulação/Legislação
- Pesquisa e desenvolvimento

Eixo: Sistemas  
Do corporativo para o controle público

- Público
- Estatal
- Privado

Políticas públicas:

- Organização dos sistemas
- Gestão
- Financiamento
- Ordem econômica



Retirado da Revista Mídia com Democracia do FNDC, 2009, v.9.

Em Setembro de 2007, o governo, através do Ministro das Comunicações Hélio Costa apoiaria a realização de uma conferência de caráter nacional para as comunicações.

O governo juntamente com movimentos da sociedade civil organizada, parlamentares e entidades representativas de categorias profissionais e empresariais reuniram-se em Brasília para a Conferência Nacional Preparatória da Comunicação. O evento foi convocado pelo Ministro das Comunicações, que o promoveu juntamente com a Agência Nacional de Telecomunicações, a CDHM, a CCTCI e a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal. Foi consenso entre os participantes que a criação de um novo marco regulatório era fundamental frente ao processo de convergência digital dos meios de comunicação. Todos ratificaram a realização de uma conferência de caráter nacional com ampla participação (MÍDIA COM DEMOCRACIA, 2009, v.9, p. 19).

A partir deste cenário, em 2008 a XIV Plenária do FNDC se dedicaria à preparação para a Confecom. Com o tema “Preparando a Conferência Nacional de Comunicação”, o encontro reuniria membros do governo, parlamentares, representantes dos meios empresariais e movimentos sociais. Na ocasião, o FNDC assumiu o compromisso de convocar a conferência com etapas preparatórias municipais e regionais.

Naquele Encontro, foi definido um calendário de compromissos pela construção da conferência, sugerindo prazos para edição de decretos do Presidente da República convocando a Conferência e para a Portaria Ministerial constituindo o Grupo de Trabalho; Conferências municipais e regionais e de debates temáticos; conferências Estaduais de caráter deliberativo para eleição de delegados e debate e aprovação das propostas e publicação de subsídios, e, enfim, a etapa nacional (*idem*).

A proposta da arquitetura e estrutura organizacional proposta pelo FNDC para a Conferência Nacional de Comunicação fora acatada pelo presidente Lula e culminou na publicação do decreto de 17 de Abril de 2009, que convocara oficialmente a Confecom para os dias 14, 15, 16 e 17 de Dezembro de 2009. Em sua estrutura compunha a Comissão Organizadora Nacional (COM) com 28 membros: 8 indicados pelo Executivo Federal, 4 pelo Congresso Nacional e 16 da sociedade civil, dentre eles o FNDC. Ao final, o evento aprovou mais de 600 propostas dos diversos segmentos sociais.

#### 2.1.4 O contexto pós-Confecom

Na avaliação do FNDC, a conferência inaugurou uma nova fase de atuação da sociedade civil. Todavia, diferente das expectativas, o contexto pós-Confecom não representou a adoção e implementação das propostas pelo governo. Ao final dos governos de Lula (2003-2010) e início do 1º mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014), o Ministério das Comunicações chegou a sinalizar que abriria o debate sobre o tema com a população, mas segundo o movimento nenhuma medida foi tomada por parte do Poder Executivo e as propostas aprovadas na Confecom foram engavetas a partir de 2010 (Mídia com Democracia, 2016, v.17).

Mediante ao fechamento da agenda para o novo marco regulatório pelo governo, a estratégia do FNDC passaria a ser a de angariar mais apoios da sociedade civil. Nessa direção, em Maio de 2011, o FNDC realizou no Rio de Janeiro o seminário “Marco Regulatório – Propostas para uma comunicação democrática” no qual retomou as demandas originadas na conferência de comunicação e definiu, a partir delas, um elenco de prioridades consideradas por eles fundamentais para compor o escopo do marco regulatório. Esse evento teve como meta reunir as sugestões da sociedade para a consolidação de uma plataforma para o novo marco. Segundo o site<sup>17</sup>,

O novo marco regulatório deve garantir os direitos à comunicação e a liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs, 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 (FNDC, 2011).

A primeira versão da proposta fora debatida, sistematizada e colocada em consulta pública após o evento. O documento recebeu centenas de contribuições, que foram analisadas e incorporadas no texto final. A partir das colocações e modificações das propostas apresentadas, o seminário lançou a plataforma para o novo marco regulatório de autoria do FNDC que, parecido com a sistematização das propostas para a comunicação dos movimentos sociais na Argentina, lançou os 20 pontos considerados prioritários para as entidades que compunham o FNDC.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <http://fndc.org.br/noticias/plataforma-para-um-novo-marco-regulatorio-das-comunicacoes-no-brasil-736321/>

## Para democratizar as comunicações no Brasil

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
- [www.comunicacaodemocratica.org.br](http://www.comunicacaodemocratica.org.br)

Retirado da Revista Mídia com Democracia do FNDC, 2012, v.13.

Tais pontos culminaram no lançamento em 2012 da campanha “Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo”. O propósito do movimento era de criar um canal de diálogo e debate com a sociedade sobre os motivos pelos quais se fariam necessários uma nova legislação para a comunicação no Brasil. Após a plenária do FNDC em 2013, a campanha deliberou um novo instrumento por um novo marco regulatório: o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica ou a Lei da Mídia Democrática.

## 2.2 O Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática

A transformação da campanha “Para Expressar a Liberdade” com os 20 pontos considerados prioritários para democratização da comunicação no Projeto Lei da Mídia Democrática envolveu um processo de intenso debate no FNDC. A Plenária Nacional do FNDC de Dezembro de 2012 reuniu-se para discutir especificamente os rumos da campanha e deliberou-se, naquele contexto, um Grupo de Trabalho formado por pesquisadores e representantes da sociedade civil voltado para a formulação do conteúdo do PLIP. Entre Dezembro de 2012 e Abril de 2013 foram formuladas as diretrizes do projeto. O “PLIP da

Mídia Democrática” foi lançada em 1º de Maio de 2013, dia do trabalhador (FARIA, RODRIGUES, ORMAY, 2016).

Enquanto Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), a lei da Mídia Democrática tem por objetivo o recolhimento de assinaturas de, no mínimo 1,3 milhão de cidadãos, distribuídos por pelo menos cinco Estados brasileiros, para atender às exigências da Constituição Federal<sup>18</sup>. Posteriormente, depois de atingir às condições exigidas, o projeto deverá ser protocolizado junto à Secretaria Geral da Mesa na Câmara dos Deputados. Desde 2013, está disponível no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” o PLIP para captura das assinaturas, bem como kits de coletas para as pessoas físicas e jurídicas.

Tanto a Campanha quanto o PLIP receberam apoio de mais de 200 entidades e grupos da sociedade civil, além de pesquisadores e órgão de classe. Dentre eles, destacam-se: Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Coletivo Brasil de Comunicação Social (INTERVOZES), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Fundação Perseu Abramo, Juventude do Partido dos Trabalhadores (JPT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Observatório da Mulher, Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM), União Geral dos Trabalhadores (UGT), União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), União Nacional dos Estudantes (UNE), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) etc.

Ao longo dos seus 06 capítulos e 33 artigos, o PLIP traz um conjunto de princípios e diretrizes, cujos principais pontos que constam no documento são: a estipulação dos critérios para a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal, os mecanismos para impedir a concentração, o monopólio e oligopólio dos serviços de comunicação, a reconfiguração da programação e dos mecanismos de incentivo à diversidade e regionalização das programações, a estipulação do direito de antena aos movimentos sociais, reestruturação dos processos de concessão de outorgas etc.

Desde o princípio, o projeto de lei no Capítulo 1, artigo 2 dispõe sobre os termos/conceitos específicos da radiodifusão, ocupando-se de delinear as terminologias compatíveis com as inovações tecnológicas e convergências de redes dos novos tempos,

---

<sup>18</sup> Para maiores detalhes, ver art. 61, § 2º, da Constituição Federal.



imprevisíveis na ocasião em que a Carta Magna fora outorgada. Um exemplo é o caso da televisão por fluxo de mídia. Segundo o PLIP,

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 (PLIP, 2013).

Esse tipo de serviço prevê o uso da internet e de pacotes de dados para a captação de sinais televisivos, nova tecnologia que permite o acesso dos canais televisivos através de microcomputadores, *smarthphones* e *tablets*. Outra nomenclatura trazida pela nova lei diz respeito às emissoras de caráter local e associativo-comunitário. O PLIP esclarece a diferenciação entre a natureza e o caráter dos dois tipos de emissoras.

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 jornalística regional (PLIP, 2013).

A separação entre os termos “local” e “associativo-comunitário” constituiu uma marca da adequação do projeto às novas determinações, sobretudo a partir da lei 9.612/1998<sup>19</sup>, que estipulou como radiodifusão comunitária as frequências operadas em baixa potência de cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço. A natureza associativa-comunitária passa a vincular-se ao objetivo sociocultural da comunidade, sem finalidades lucrativas ao passo que a emissora local preza pelo caráter regional, mas relaciona-se a pessoa jurídica de interesse público ou privado.

O Capítulo 2, artigo 5 do PLIP traz como objetivo central a regulamentação do artigo 223 da Constituição de 1988, que previa a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal da prestação dos serviços de comunicação social. Embora o artigo constitucional indicasse a existência dos três sistemas, ele não definia sua constituição. Neste sentido, o projeto classifica as competências de cada um deles.

---

<sup>19</sup> Ver mais em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9612.htm)

Entende-se por Sistema Público o conjunto de 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; O 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; e, o 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 (PLIP, 2013).

Apontadas suas abrangências, a novidade no projeto diz respeito à estipulação em termos percentuais do espectro destinado ao sistema público. O parágrafo 1 do Artigo 5 determina que 33% dos canais sejam destinados à televisão terrestre e rádio do sistema público e 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário. Do mesmo modo, o parágrafo 2 estipula que 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.

Esta formatação legal torna claro o fortalecimento o sistema público de comunicação e o reforço das emissoras de rádio e televisão comunitárias – aspectos presentes nos 20 pontos considerados prioritários para a democratização da comunicação, segundo o FNDC. Como já mencionado no capítulo anterior, o fomento aos meios públicos de comunicação é um traço presente nas novas legislações aprovadas para a radiodifusão na Argentina, Uruguai e Equador.

O Capítulo 3 ocupa-se ainda das determinações em relação ao sistema público. Segundo ele:

§ 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 (PLIP, 2013).

Nele se destaca a participação da sociedade civil na composição do órgão curador das emissoras públicas, mantidas pelo Poder Público. A inscrição de tal norma legal sugere uma reação do FNDC em relação à composição do Conselho Curador feito na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que a partir do decreto de 2008 definia que o Executivo Federal tinha a prerrogativa de indicar a totalidade dos representantes da sociedade civil. A formatação trazida pelo PLIP estipula que a decisão dos representantes do órgão curador deve ser de indicação da própria sociedade civil. Ao dispor sobre suas atribuições, o PLIP reforça o distanciamento entre o caráter público e o estatal: mesmo mantido pelo poder público, a instância prescinde da autonomia na gestão e nas decisões editoriais, sem interferências dos governos.

O Artigo 6 dispõe sobre a criação do fundo de subsídio do sistema público de comunicação, o chamado Fundo Nacional de Comunicação. Segundo o projeto de lei, o sistema público será financiado pelos seguintes meios:

- 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 (PLIP, 2013).

Assim como as legislações recentes do contexto latino-americano, o PLIP da Mídia Democrática também cria mecanismos de custeio para o sistema público da radiodifusão. Diferente daqueles, o projeto de lei brasileiro indica a composição dos meios de financiamento, mas não se estipula, por exemplo, o percentual do orçamento público (federal e estadual) e o percentual dos pagamentos pelas outorgas por parte das emissoras privadas a serem destinadas para a caixa do Fundo. Fica obscuro neste aspecto qual será a efetiva contribuição destas instâncias, bem como quais outras receitas serão somadas a esta composição. Mesmo diante da imprecisão das verbas, o projeto de lei define o mínimo de 25% do Fundo para as emissoras de natureza associativa-comunitária, o que novamente

sugere o fortalecimento e os mecanismos de financiamento da radiodifusão comunitária nesta proposta de legislação para a comunicação social.

O capítulo 4 do PLIP se propõe a regulamentar o artigo 220<sup>20</sup> da Constituição de 1988, que no seu artigo 5 estipulava que os meios de comunicação não poderiam, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Como proposta de regulamentação, a Lei da Mídia Democrática traz no seu artigo 14 que o mesmo grupo não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional (PLIP, 2013). Neste sentido, o projeto de lei fixa um limite a emissoras pertencentes ao um mesmo grupo de rede, já previsto pelo Decreto-Lei 236/1967, mas não praticado concretamente pelas prestadoras de serviço e nem fiscalizado pelos órgãos reguladores.

Os artigos 15 e 16 discorrem sobre a concessão de outorgas para as empresas de comunicação, delimitando dois aspectos centrais: a) que 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 localidade; b) que uma prestadora não poderá obter outorga 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 (PLIP, 2013).

Ambos os mecanismos indicam, por parte do PLIP, a coibição da formação da denominada propriedade cruzada no processo de concessão de outorgas, ou seja, a estipulação de limites para que um único grupo econômico não controle diversos veículos de comunicação numa mesma região, sejam eles canais televisivos, emissoras de rádio, jornais impressos e revistas.

Outra disposição do capítulo atribui as competências dos órgãos reguladores para inibição de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social. O artigo 18º dispõe sobre a monitoração permanente para a promoção da regulação sobre os contratos ou ações que digam respeito a:

- 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;

---

<sup>20</sup> Ver mais detalhes do artigo 220 no link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

- V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;
- VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;
- VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica (PLIP, 2013).

Os itens citados pelo artigo mencionam os deveres dos órgãos reguladores de frear a concentração da propriedade horizontal e vertical e, por essa via, estimular práticas competitivas entre os mercados midiáticos. A literatura especializada<sup>21</sup> e a pesquisa “Donos da Mídia” do FNDC indicam que no Brasil é comum a identificação dos diferentes tipos de concentração de mídia. Entende-se por concentração horizontal a monopolização ou oligopolização dentro de uma mesma área do setor, por exemplo, o caso de uma rede de televisão possuir grande número de afiliadas nas diversas regiões do país. A concentração vertical constitui-se na integração das diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição, quando um único grupo controla desde os vários aspectos da produção de programas de televisão até a sua veiculação, comercialização e distribuição.

Nesta perspectiva, o capítulo 4 do PLIP discorre sobre os mecanismos de regulação do mercado midiático, fixando limites para a concessão de outorgas do sistema privado de comunicação e estabelecendo as competências dos órgãos fiscalizados para frear a formação de concentração horizontal, vertical e de propriedade cruzada.

O Capítulo 5 da Lei da Mídia Democrática discorre sobre as programações e os mecanismos de incentivo à diversidade. As disposições contidas neste capítulo trazem como objetivo central a regulamentação do artigo 221<sup>22</sup> da Constituição Federal de 1988, que estabelece a preferência pela finalidade educativa, artística, cultural e informativa nas produções e programações no rádio de televisão, a promoção da cultura nacional e regional e o estímulo às produções independentes, a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Os 10 artigos do capítulo no PLIP contém majoritariamente a estipulação, em termos percentuais, das programações das emissoras de televisão e rádio para que se cumpram as funções de diversidade e pluralidade dos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação.

---

<sup>21</sup> Ver mais em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/existe-concentrao-na-mdia-brasileira-sim/>

<sup>22</sup> Ver o artigo na íntegra no seguinte link: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10646387/artigo-221-da-constituicao-federal-de-1988>

O Artigo 19º discorre sobre a promoção da diversidade regional, estipulando às 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 (PLIP, 2013).

A proposta de regionalização das programações de rádio e televisão trazida pelo PLIP incorpora aspectos dos “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil” aprovados pelo FNDC na Campanha “Para Expressar a Liberdade” e, neste sentido, prioriza as produções e distribuições de conteúdos regionais, sobretudo aqueles de finalidade cultural, artística e jornalística. Neste ínterim, o PLIP também compila as determinações da *Ley dos Medios*, aprovada na Argentina, que menciona a regionalização dos conteúdos e estipula mecanismos para a priorização da difusão dos conteúdos locais.

A estipulação de cotas de veiculação de conteúdos regionais indica uma premissa do modelo de regulamentação proposta, qual seja: a de que a regionalização dos conteúdos pode reverberar a diversidade cultural dos territórios e os veículos de mídia podem vocalizar essas manifestações. Além disto, o mecanismo regional parece apostar no estímulo ao mercado audiovisual local, descentralizando a produção das grandes redes nacionais.

O artigo 20 reitera este estímulo. Ele estipula que 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 (PLIP, 2013). A determinação abre espaço no mercado para as produtoras de audiovisual das localidades e garante a veiculação dos seus produtos na programação diária das emissoras, em especial no horário nobre.

O artigo 21 traz como novidade na proposta de lei a garantia de direito de antena, ou seja, a destinação de um espaço nos meios de comunicação para que grupos sociais se manifestem nos canais televisivos e de rádios. As legislações da radiodifusão da Alemanha e de Portugal adotam, em diferentes formatos, o modelo de direito de antena. Para o FNDC, a nova legislação deverá seguir a seguinte formatação no Brasil:

Artigo 21 – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguintes regras:

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 (PLIP, 2013).

No caso, a submissão às regras do direito de antena é voltada, exclusivamente, para as emissoras do sistema privado com significativo poder de mercado. Ela atribui 15 horas semestrais do espaço das emissoras para a livre manifestação de grupos e associações civis, determinadas pelos órgãos reguladores. Prevê ainda a criação de um conselho consultivo composto pelos diversos setores da sociedade, responsável pela deliberação da composição das programações. A opção pela incorporação do direito de antena ao PLIP sugere a abertura para a diversidade de manifestações oriundas da sociedade nos veículos de grande porte econômico e de maior extensão no território nacional, buscando-se estimular a pluralidade de vozes em tais meios.

Os artigos 22 e 23 estipulam cotas nas grades de programação de rádio e televisão voltadas aos conteúdos nacionais. Segundo o artigo 22 as emissoras de televisão deverão observar os seguintes princípios na definição de sua grade de programação: a) mínimo de 70% do tempo de programação ocupado com conteúdo brasileiro; b) mínimo de 2 horas diárias de programação destinada a conteúdo jornalístico.

Nos termos da determinação para os serviços de televisão fica clara a prioridade de veiculação de conteúdo nacional, sobretudo aqueles de cunho informativo. Esta medida legal parece reverberar os compromissos dos meios de comunicação na representação da realidade histórica e sociocultural do Brasil, proposta defendida pelo FNDC também nos “20 pontos prioritários para a democratização da comunicação no Brasil”.

Da mesma forma, o artigo 23º dispõe que pelo menos 50% das outorgas de rádio em cada localidade devem ser reservadas a emissoras que veiculem no mínimo 70% de conteúdo brasileiro (PLIP, 2013). A prerrogativa de determinação dos conteúdos nacionais também se encontra presente nas legislações da radiodifusão recentemente aprovadas na Argentina e Uruguai.

No entanto, especificamente no PLIP da Mídia Democrática fica obscuro o significado do conteúdo tipicamente brasileiro. No cenário de globalização e crescimento de organizações supranacionais, sem territórios objetivamente definidos para suas atuações, torna-se dificultosa a separação de conteúdos brasileiros dos não-brasileiros. Sobretudo no campo do

jornalismo, as informações cada vez mais envolvem um conjunto de nações e as empresas, por sua vez, tomam as dimensões de multinacionais, com conteúdos e alcances indeterminados. Neste sentido, o PLIP suscita indagações a respeito da natureza dos conteúdos nacionais mencionados.

Outro aspecto trazido pelo projeto no Capítulo 5 diz respeito à regulamentação do direito de resposta nos serviços de comunicação social. Segundo o documento:

Artigo 25 – O direito de resposta nos serviços de comunicação social eletrônica deve ser garantido de forma individual, coletiva ou difusa 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. (PLIP, 2013).

Embora o Inciso II do Artigo 220 da Constituição de 1988 previsse o estabelecimento de meios legais para garantir a possibilidade de defesa contra programa ou programações de rádio e televisão, ele não fora regulamentado. A proposta de regulamentação do PLIP baseia-se na medida de Ação Cautelar 2695, relatada pelo Ministro Celso de Mello<sup>23</sup>, garantindo espaço gratuito e igual de direito de resposta nos meios de comunicação no intervalo de 48 horas após o recebimento da reclamação. Dispõe ainda sobre o poder do órgão regulador de conceder os pedidos de direitos de resposta na forma administrativa.

Outra disposição acerca da programação e dos mecanismos de incentivo à diversidade se dá no artigo 27 do PLIP, que versa sobre a propaganda comercial. Na proposta de regulamentação, o projeto menciona que o conteúdo comercial deve estar claramente identificado como tal no momento de sua veiculação, e não poderá superar 25% do tempo da programação. Sobre este aspecto, o projeto entende por conteúdo comercial qualquer conteúdo veiculado em troca de vantagens comerciais, pecuniárias ou não, incluindo anúncios publicitários, merchandising, colocação de produtos, programas de tele vendas, testemunhais ou qualquer similar (PLIP, 2013).

Embora o artigo 220 já fixasse a aplicação de restrições legais à propaganda de tabaco, bebidas alcólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, o PLIP por meio do artigo 27º acrescenta restrições a propagandas de certos produtos alimentícios, outras bebidas e horários para a circulação dos conteúdos comerciais:

§ 3º – A veiculação de conteúdo comercial de promoção de bebidas alcólicas acima de 0,5º Gay Lussac ou de alimentos considerados com

---

<sup>23</sup> Informações retiradas no PLIP, disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>



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 saúde (PLIP, 2013).

Além das determinações em relação aos aspectos de regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 mencionados acima, o PLIP ainda incorpora algumas alterações nas competências e atribuições de órgãos reguladores, bem como reitera e sistematiza critérios para obtenção de outorgas para a radiodifusão. São exemplos disto os textos incluídos nos artigos 9 e 13 do projeto de lei.

As novas competências, atribuições e critérios inseridos à operação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) estão presentes no artigo 9. O artigo 223 da Constituição de 1988 atribuía ao Poder Executivo à competência para outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão, assim como conferia ao Congresso Nacional a deliberação final sobre os atos de outorgas, prazos para as renovações e formas de cancelamento. O Projeto da Lei da Mídia Democrática, no entanto, retira a competência do Executivo Federal e transfere para a Ancine, órgão regulador, as atribuições de organizar e conduzir as licitações para outorga onerosa de programação a emissoras. Os parágrafos que seguem estipulam as seguintes condições:

§ 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 (PLIP, 2013).

A estipulação destas prerrogativas legais parece reiterar a finalidade de bem público dos meios de comunicação defendidos pelos FNDC, preconizando pela transparência na divulgação das taxações e das informações sobre os serviços, bem como as convenções a serem seguidas por aquelas empresas de comunicação aptas a receber a concessão para o uso do espectro, seja de rádio ou de televisão. Além disto, o artigo menciona a participação da sociedade por meio da realização de audiências públicas como critério para o processo de outorgas, prevendo a instauração da instância participativa inclusive nos territórios de cessão de uso.

O artigo 13 dispõe sobre as condições para obtenção de outorgas. Aparecem como critérios: a) que pelo menos 70% de capital das emissoras devem pertencer a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, que exercerão a obrigatoriedade da gestão das atividades e estabelecerão os conteúdos da programação; b) que a responsabilidade editorial e as atividades de direção da programação nos rádios e televisão sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos (PLIP, 2013). Ambos mantêm como prerrogativa a priorização do aspecto nacional, estipulando que as concessões de outorgas são destinadas a prestação do serviço de comunicação por empresas majoritariamente nacionais e de que apenas cidadãos considerados brasileiros poderão conduzir os conteúdos e as programações veiculadas, além de assumir as direções e gestões de atividades das emissoras.

Outras condições previstas neste artigo dizem respeito ao estabelecimento de proibições para os seguintes casos:

§ 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 (PLIP, 2013).

Embora o artigo 54 de 1988 já vetasse que deputados e senadores fossem concessionários de serviços públicos, o PLIP estende e sistematiza a proibição nos serviços de comunicação social àqueles que gozam de imunidade parlamentar ou foro privilegiado nos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo seus parentes de primeiro grau.

Sobre o veto aos partidos políticos e as instituições religiosas à cessão de emissoras de rádio e televisão, fica obscuro o seu sentido. Se para o FNDC os princípios e objetivos da comunicação social se pautam pela promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade, não ficam claros os motivos pelos quais instituições religiosas e políticas que compõem o quadro cultural do país não podem ser concessionárias das outorgas de televisão e/ou rádio.

Outras determinações do projeto de lei ocupam-se da sistematização de princípios e objetivos da comunicação social, bem como estipulam proibições de certos conteúdos na programação de emissoras. A exemplo do artigo 4, destaca-se o seguinte objetivo proposto:

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 (PLIP, 2013).

A estipulação deste objetivo parece indicar que, na acepção do FNDC e dos demais grupos que compuseram a formatação do projeto de lei, a mídia brasileira deve assegurar espaço para a representação dos diversos grupos de gênero, raça, etnia, orientações sexuais, classes sociais e crenças que compõem o continente populacional brasileiro. Essa perspectiva traz o pressuposto de que os meios de comunicação devem promover a visibilidade de grupos historicamente excluídos, considerados minorias.

Essa percepção é reiterada no artigo 24, que especificamente se atém sobre as programações dos serviços de comunicação. Segundo o projeto, é vedada a veiculação de:

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 (PLIP, 2013).

O PLIP explicita, neste caso, a proibição de veiculação de conteúdos que incitem as diversas formas de violência e discriminação de grupos sociais. Porém, não se aborda o que seriam as programações discriminatórias e de que maneira se daria o seu enfrentamento a partir da radiodifusão. Neste âmbito, o projeto é genérico e não ficam claros quais casos seriam passíveis de proibição, já que as formas de incitamento ao ódio e à violência podem estar presentes de forma simbólica em diversos formatos e gêneros da radiodifusão.

Outra menção na Lei da Mídia Democrática diz respeito ao aprimoramento de mecanismos para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, já presentes na Constituição de 1988, mas reforçadas e sistematizadas na nova lei. Sobretudo os artigos 4 e 26 dispõem sobre garantias e adoção de políticas de estímulo à prática de leituras e programações específicas para o público infanto-juvenil, bem como transcorre sobre as proibições de publicidades e conteúdos comerciais dirigidos à crianças de até 12 anos. Tais fixações parecem indicar que o FNDC os considera segmentos vulneráveis e, portanto, necessitam de especiais garantias e ampliações na estrutura de fiscalização das programações.

Por fim, o capítulo 6, último do PLIP, dedica-se a estipulação das atribuições e competências dos órgãos reguladores e organismos afins. A novidade trazida pelo PLIP é a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, apontando-o como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, com a atribuição de zelar pelos princípios e objetivos definidos no artigo 4º, bem como acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor.

Segundo o texto, as atribuições do novo Conselho englobam:

§ 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;

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 (PLIP, 2013).

As propostas trazidas para a operação do Conselho são múltiplas e envolvem a atuação em diversas frentes, com especial atenção para a gestão das políticas públicas de comunicação e as atividades de regulação do setor. Para a operacionalização de tais competências, o documento estipula a composição do Conselho, enumerando os membros de cada segmento social destinados a ocupar os postos de conselheiros. São eles: 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; 3 representantes do Poder Legislativo, sendo um do Senado, um da Câmara dos Deputados e um do Conselho de Comunicação Social; 1 representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão; 4 representantes dos prestadores dos serviços de comunicação social eletrônica; 4 representantes das entidades profissionais ou sindicais dos trabalhadores; 4 representantes da comunidade acadêmica, instituições científicas e organizações da sociedade civil com atuação no setor; 4 representantes de movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude; O Defensor dos Direitos do Público, que passa a compor o Conselho depois de ser nomeado por este (PLIP, 2013).

A arquitetura do Conselho parece primar pela ampla participação dos diversos setores e segmentos sociais, de fato coadunando com a ideia do FNDC de ampliação dos canais de participação da sociedade civil. No entanto, não fica claro como será feita a indicação e/ou

eleição dos grupos e membros que o comporão, o tempo destinado para ocupação dos cargos e mesmo sobre os critérios para seleção dos representantes aptos a ocupar os postos no Conselho. Ficam obscuros ainda a natureza jurídica, as vinculações nacionais e regionais das entidades e movimentos sociais e os números de membros e militantes dos grupos, o que novamente suscita dúvidas quanto à legitimidade da representação de tais conselheiros.

O Capítulo menciona ainda os demais órgãos responsáveis pela regulação e definição de políticas relativas à comunicação social, tais como: o Poder Executivo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e o Congresso Nacional. Segundo o PLIP, além das funções específicas, caberia a eles a definição de prazos para a adaptação das emissoras às novas regras estipuladas, no caso de aprovação do PLIP pelo Congresso Nacional.

O conjunto de normas legais elencadas integram os principais pontos do modelo de regulação dos meios de comunicação proposto pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e os demais grupos e segmentos que apoiaram a criação do Projeto de Lei da Mídia Democrática. Assim, além da regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição de 1988, as novas agendas que passam integrar a luta pela democratização da comunicação incluem a regulação da publicidade dirigida às crianças e adolescentes, a definição de critérios legais para a publicidade oficial, o estímulo à produção independente e o mercado audiovisual local, a priorização de conteúdos educativo-culturais e informativos, o fortalecimento das rádios e TVs comunitárias, a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação etc.

Embora algumas das prerrogativas possam suscitar questões quanto às possibilidades reais de operacionalização dos aspectos mencionados, elas parecem buscar condensar as propostas presentes nos “20 pontos prioritários para a democratização da comunicação” deliberados coletivamente na campanha “Para Expressar a Liberdade”. Além disto, a criação de um projeto de lei, em alguns aspectos, parece inspirar-se nas recentes legislações aprovadas para a regulação da radiodifusão na Argentina, Uruguai e Equador, que contou com ampla mobilização e participação da sociedade civil na criação dos novos dispositivos legais.

Neste sentido, a proposição do PLIP em 2013 parece indicar um recurso mobilizado pelo FNDC e demais segmentos para retomar e incorporar novas demandas a agenda da democratização dos meios de comunicação na sociedade, sobretudo diante do contexto pós-Confecom e da omissão do governo em relação ao tema da comunicação.

Sob esta perspectiva, o PLIP parece constituir um meio de expressar as reivindicações e unificar as lutas nacionais da sociedade civil em torno da democratização dos meios de

comunicação, buscando a visibilidade pública e reconhecimento à luta pela democratização da comunicação. O aspecto da luta por reconhecimento dos grupos e segmentos sociais será objeto de análise do próximo capítulo.

### **3 A TEORIA DO RECONHECIMENTO E O PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR (PLIP) – LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA**

A fim de dar suporte teórico as indicações de que o Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática pode ser interpretado como um instrumento de mobilização e arregimentação das bases sociais dos grupos e segmentos que historicamente lutam pela alteração das normas legais da radiodifusão no Brasil, este capítulo inicialmente abordará as discussões em torno da teoria do reconhecimento. Tomando por base o suporte teórico-metodológico proposto por Axel Honneth, o segundo subitem se focará na análise do PLIP, interpretando-o como uma luta por reconhecimento. Neste aspecto, utilizou-se o “Guia de Mobilização”, organizado pelos grupos que compuseram a elaboração da campanha “Para Expressar a Liberdade”, como meio de investigação para a hipótese do reconhecimento presente no processo de concepção do projeto de lei.

#### **3.1 A noção de Reconhecimento em Taylor, Fraser e Honneth**

A noção de reconhecimento alcançou intenso debate no campo das ciências sociais. Um crescente número de pesquisadores vem se debruçando sobre este conceito, pautados nas matrizes teóricas de Charles Taylor, Nancy Fraser e Axel Honneth, autores que à sua maneira retomaram o trabalho de Hegel e a partir de premissas distintas abordaram o reconhecimento intersubjetivo na auto-realização de sujeitos e na construção da justiça social (MENDONÇA, 2007; POLI, 2015). Vem sendo comum a mobilização do conceito para refletir sobre os dilemas do multiculturalismo, sobre as lutas voltadas para a construção da cidadania, sobre os efeitos possíveis de aplicação de políticas públicas inclusivas, sobre a formação de movimentos sociais contemporâneos etc.

Neste sentido, se abordará a noção de reconhecimento presente nos três autores – Charles Taylor, Nancy Fraser e Axel Honneth - com o objetivo de identificar as distinções teóricas e aportes metodológicos sobre os quais os autores se apoiam. Para fins desta pesquisa, se aprofundará na teoria de reconhecimento de Axel Honneth, que especialmente

dedicou-se a sistematizar normativamente as relações entre reconhecimento e conflitos sociais a partir de uma gramática dos sentimentos morais.

Charles Taylor, no ensaio “A Política de Reconhecimento” de 1994 dedicou-se a explorar o conceito de reconhecimento como base para a compreensão de conflitos e das demandas das sociedades contemporâneas e multiculturais. O ponto nodal de sua argumentação é que a identidade é formada pelo reconhecimento firmado pelos outros, ou seja, a formação da identidade é um fenômeno que se dá na interação dos sujeitos com a sociedade. Em sua concepção, o não reconhecimento ou o reconhecimento errôneo das identidades imputaria aos indivíduos ou grupos de indivíduos um dano real ou distorção, se aqueles que os rodeiam refletirem uma imagem limitada, de inferioridade e/ou desprezo. Assim, negações ou distorções de reconhecimento caracterizariam uma forma de agressão, de adoção de uma perspectiva depreciativa do outro e inferiorização das identidades de grupos sociais.

O reconhecimento incorrecto não implica só uma falta do respeito devido. Pode também marcar suas vítimas de forma cruel, subjugando-as através de um sentimento incapacitante de ódio contra elas mesmas. Por isso, o respeito devido não é um ato de gentileza para com os outros. É uma necessidade humana vital (TAYLOR, 1994, p. 46).

Assim, na perspectiva do autor, as políticas sociais devem ter como objetivo o reconhecimento do valor igual das diferentes culturas, garantindo a elas a possibilidade de reconhecer seus méritos e, conseqüentemente, perpetuar seus valores e crenças. Neste âmbito, a teoria do reconhecimento de Taylor vocaliza a necessidade, via Estados Nacionais, de acomodar as demandas de grupos minoritários nas sociedades multiculturais, sejam elas advindas de conflitos culturais e/ou religiosos, causas feministas, movimentos nacionalistas. Embora o autor não se estenda nas formas públicas de operacionalizar o reconhecimento igualitário das diferentes identidades, sua aceção teórica tende à defesa de formas universais de garantias da dignidade humana.

Já a noção de reconhecimento defendida pela filósofa política americana Nancy Fraser nos ensaios “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista” de 1997 e “Redistribuição ou Reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea” de 2001 relaciona-se a estratégia para grupos e movimentos sociais específicos para as garantias de justiça social. A autora defende que as reivindicações por justiça social não podem ser compreendidas apenas no âmbito cultural, mas problematizadas simultaneamente com as questões redistributivas, num registro de cunho material, no âmbito da economia



política. Assim, a luta por reconhecimento que acolha amistosamente as diferenças culturais das minorias étnicas, raciais e de gênero, podem responder algumas das questões de injustiça, mas nem todas.

Para dar conta da complexidade dos dilemas das sociedades contemporâneas, Fraser propõe como método analítico uma concepção de justiça que integre as duas dimensões: reconhecimento e redistribuição.

Ao formular esse projeto, assumo o fato de a justiça requerer hoje tanto reconhecimento como redistribuição. Proponho-me a examinar a relação entre ambos. Em parte, significa descobrir como conceitualizar reconhecimento cultural e igualdade social de forma que ambos se sustentem e não enfraqueçam um ao outro (pois há tantas concepções distintas de ambos!). Também significa teorizar sobre os modos pelos quais desvantagem econômica e desrespeito cultural estão entrelaçados e apoiando um ao outro. Também requer a clarificação dos dilemas políticos que surgem quando tentamos combater ambas as injustiças simultaneamente (FRASER, 1997, p. 246).

A abordagem metodológica posteriormente denominada de “dualismo perspectivo” (FRASER, 2001) defende que redistribuição e reconhecimento não correspondem a domínios sociais substantivos – economia e cultura – mas antes correspondem a duas perspectivas analíticas que podem se encontrar em qualquer um dos domínios. Assim, ao conceber economia e cultura como interpenetrantes, o método aponta que nem as reivindicações por redistribuição, nem as reivindicações por reconhecimento podem ser contidas em uma esfera separadas. Pelo contrário, elas afetam uma a outra.

Sob esta perspectiva, nota-se que a abordagem de Fraser resgataria o papel econômico nas discussões sobre a luta por reconhecimento. Nas obras, o objetivo da autora parece ser o de recolocar o campo da economia na construção de conflitos emancipatórios dos diversos grupos e movimentos sociais, defendendo a esfera da produção na construção de uma sociedade mais justa. Não à toa, o não reconhecimento não é explicado como uma depreciação da identidade do indivíduo ou grupo, mas como uma subordinação social.

Para a autora, a má distribuição e o reconhecimento inadequado geram obstáculos econômicos e culturais que prejudicam a participação paritária de grupos sociais. Portanto, diferente de Taylor, a luta por reconhecimento para Fraser não procura a valorização de identidades, mas sobretudo a superação das relações de desigualdade e de subordinação social (MENDONÇA, 2007).

A principal sistematização de uma teoria do reconhecimento vem expressa na obra de Axel Honneth “Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, que busca

fundamentar a ideia do reconhecimento como base explicativa para os conflitos sociais. Operando diferentemente de Fraser, Honneth aponta que o conceito de reconhecimento, se bem compreendido, já é capaz de acomodar as demandas por redistribuição econômica. O autor discorda da separação feita pela filósofa entre demandas por distribuição e demandas por reconhecimento para que se possa compreender a conexão entre cultura e economia no capitalismo. Na sua acepção, para que se possa compreender a especificidade do capitalismo contemporâneo, bem como as interrelações entre as injustiças culturais e as econômicas, é mister uma análise da gramática moral que está por trás de todos os conflitos sociais (MATTOS, 2004; POLI, 2015).

Deste modo, Honneth propõe a utilização de categorias explicativas da teoria do reconhecimento, a partir da ideia de reconhecimento proposta por Hegel e da psicologia social de Mead para compreender a base dos conflitos sociais contemporâneos. Sua tipologia aponta para uma progressiva forma tríplice de reconhecimento: amor, direito e solidariedade. Estes três padrões são, para ele, formas distintas de reconhecimento intersubjetivo que constituiriam o potencial para o desenvolvimento moral dos sujeitos. A esfera do amor permitiria ao indivíduo uma confiança em si mesmo, imprescindível para seus projetos de autorrealização pessoal; Na esfera jurídica, o indivíduo é reconhecido como autônomo, desenvolvendo a relação de auto-respeito; e, na esfera da solidariedade, a pessoa é reconhecida como digna de estima social (POLI, 2015).

### ***Amor***

O sentido do termo amor a que Honneth se refere relaciona-se a uma concepção mais ampla de relações afetivas entre pais e filhos, amigos e pequenos grupos: “Por relações amorosas devem ser entendidas aqui todas as relações primárias na medida em que elas consistem em ligações emotivas entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre parceiros, de amizades e de relações pais/filho” (HONNETH, 2009, p. 159).

Sendo assim, o amor é uma primeira etapa de reconhecimento, porque a partir da experiência recíproca da dedicação amorosa dois sujeitos sentem-se unidos, dependentes um do outro para o suprimentos das carências emocionais. As relações amorosas, portanto, seriam as mais fundamentais para a estruturação da personalidade dos sujeitos.

Ancorando-se na psicanálise do inglês Donald Winnicott, Honneth analisa as relações de reconhecimento da primeira infância entre mãe e filho nos primeiros meses de vida, em que a criança é completamente dependente da mãe, num estado de simbiose.

A assistência com que a mãe mantém o bebê não se conecta ao comportamento infantil como algo secundário, mas está fundida com ele de uma maneira que torna plausível supor, para o começo de toda a vida humana, uma fase de intersubjetividade indiferenciada, de simbiose, portanto (*Idem*, p.164).

Nesta fase, não apenas o bebê se vê num estado de dependência completa, mas também a mãe direciona toda sua energia para o bebê, num estado chamado por Honneth de dependência absoluta: os dois parceiros de interação dependem inteiramente um do outro, sem estar em condições de uma delimitação individual.

Com o passar dos meses, numa dinâmica conflitiva, gradativamente tornam-se mais independentes. A mãe passa a dedicar-se as rotinas do cotidiano e a nova abertura para outras atividades e pessoas, levando um processo de maior individualização e autonomia. Embora dependentes, eles podem sobreviver sozinhos, marcando um processo de amadurecimento da relação amorosa. Conforme o crescimento e desenvolvimento do bebê, cria-se um elo entre os pais, gerando o que o autor denomina de autoconfiança. Da relação simbiótica à autonomia na fase original gera-se as condições para a autoconfiança, base para a participação autônoma na vida pública (*Ibdem*).

### ***Direito***

Se, segundo Honneth, num primeiro momento a família é a única base de relação social da criança, há num segundo momento a universalização da gramática moral dos direitos afetivos da família por meio do reconhecimento fundamentado no respeito cognitivo e não mais na afetividade (POLI, 2015). Entram, neste íterim, as relações de direito, pautadas por princípios morais universalistas, construídos na modernidade.

Apenas da perspectiva normativa de um “outro generalizado”, que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões (HONNETH, 2009, p. 179).

Assim, apenas a partir do reconhecimento do outro como sujeito de direito é que o indivíduo se identifica como possuidor de direitos. Em Honneth, essa compreensão só é possível através de um acordo racional de um sistema jurídico capaz de expressar os

interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade, que não admita na sua base pretensões, exceções e/ou privilégios.

Neste ínterim, a disposição para a obediência de normas jurídicas também só é possível porque os parceiros de interação assentem a elas como seres livres e iguais; justamente por obedecerem à mesma lei, os sujeitos de direito reconheceriam reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre a vontade.

O padrão do reconhecimento baseado no direito possibilitaria um respeito mútuo entre as pessoas. A partir do momento que o sujeito se reconhece como possuidor de direito e que, por isso, goza do respeito de todos, nasce o caráter público das relações jurídicas: ao se sentir possuidor de direito partilha com os demais um meio de expressão de reclamar por direitos, de participar de uma formação da vontade. A consciência de poder se respeitar a si próprio, porque merece o respeito de todos os outros Honneth denominou autorespeito.

Um sujeito é capaz de se considerar, na experiência do reconhecimento jurídico, como uma pessoa que partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para uma formação discursiva da vontade; e a possibilidade de se referir positivamente a si mesmo desse modo é o que podemos chamar de “autorespeito” (*Idem*, p. 197).

### ***Solidariedade***

A terceira e última dimensão do reconhecimento se dá no domínio das relações de solidariedade. Elas é que propiciariam algo além de um respeito universal.

Para poderem chegar a uma autorelação infrangível, os sujeitos humanos precisam ainda, além da experiência de dedicação afetiva e do reconhecimento jurídico, de uma estima social que lhes permita referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas (HONNETH, 2009, p. 198).

Na concepção de Honneth a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais. Ela está ligada ao contexto da vida social, cujos membros constituem uma comunidade de valores mediante a orientação por objetivos comuns. Se o direito moderno representava o meio de reconhecimento que expressa as propriedades universais dos seres humanos, a estima social é o meio capaz de expressar as idiossincrasias, as diferenças de propriedades entre os sujeitos.

Assim, as relações de estima social não assumem a forma um sistema referencial universal na qual se poderia medir o valor de determinadas capacidades. Ela está, ao contrário, em permanente luta, porque necessitam justamente de interpretações culturais. As relações de estima são, por isso, um meio simbólico para valorização das formas de vida dos grupos sociais no interior de uma comunidade de valores. De forma complementar, quanto mais os grupos sociais conseguem despertar a atenção da esfera pública para a importância dos seus sistemas de valores e para as negligências que sofrem, mais existe para eles a possibilidade de se sentirem estimados, reconhecidos como imprescindíveis para toda a sociedade.

Sob esta perspectiva, esse padrão de reconhecimento prescinde da certificação da estima social pelos demais membros da sociedade e, na medida em que todo o membro se coloca na condição de estimar-se a si próprio, pode-se chegar ao estado de solidariedade definido por Honneth.

Sob as condições das sociedades modernas, a solidariedade está ligada ao pressuposto de relações sociais de estima simétrica entre sujeitos individualizados (e autônomos); estimar-se simetricamente neste sentido significa considerar-se reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum (*Idem*, p. 210).

Deste modo, as relações solidárias para Honneth não se constituem pela tolerância às particularidades individuais do outro, mas o interesse afetivo por essa particularidade. O que está em cheque nas relações solidárias simétricas é a chance que cada sujeito tem de experimentar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades como valiosas para a sociedade como um todo.

### ***Formas negativas de reconhecimento***

Alinhadas aos padrões de reconhecimento, Honneth propõe três formas negativas das relações sociais, ocasionadas pelo desrespeito (não reconhecimento) ao amor, ao direito e a solidariedade. Segundo o autor, tal negação de reconhecimento imputa nos sujeitos um comportamento auto-lesivo, que fere as compreensões positivas de si próprio e de suas identidades.

O desrespeito nas relações afetivas desencadeia um processo de violação da personalidade e, conseqüentemente, no padrão de reconhecimento do amor. Ainda que nem sempre representado pela humilhação física e moral, ela acomete os sujeitos a um horizonte de desproteção e perda de confiança em si mesmo.

O não-reconhecimento como sujeito de direito implica no desrespeito relacional, refletindo na privação de direitos, como nos casos em que são negados sistematicamente a grupos minoritários. Para o autor, a denegação de pretensões jurídicas aos sujeitos sociais vai de par com a experiência de perda de auto-respeito, ou seja, uma perda da capacidade de se referir a si mesmo como parceiro em pé de igualdade na interação com todos os demais sujeitos.

Um último tipo de violação ao padrão de reconhecimento, a solidariedade, ocasionaria o que Honneth considera a degradação social, tendo como consequência a lesão da auto-estima e ao rebaixamento e a negação do valor social de indivíduos e grupos. Por desdobramento, esse tipo de ofensa levaria à negação de algumas formas de vida ou modos de crenças formados nas comunidades de valores.

O ponto nodal da teoria de reconhecimento do autor que particularmente interessa para a compreensão do objetivo da pesquisa aqui tratada é justamente a possibilidade transformadora das experiências de denegação, rebaixamento e humilhação que estão na base das formas negativas de reconhecimento. Para Honneth, as reações negativas que acompanham as experiências de desrespeito podem representar o alicerce motivacional afetivo na qual está ancorada a luta por reconhecimento.

Neste sentido, o sentimento de negação de reconhecimento forçaria aos indivíduos a reencontrar a possibilidade de uma ação ativa capaz de assumir a forma de uma resistência. Se o sentimento de vergonha social e da vexação se torna uma convicção moral e política, ele pode ser o meio de articulação de um movimento social: uma fonte de motivação, portanto, para as ações de resistência política.

Neste ponto, Honneth deixa claro que apenas os padrões de reconhecimento baseados no direito e na solidariedade podem se tornar base para conflitos de ordem social, porque neles as finalidades individuais estariam abertas, em princípio, para universalizações. Diferentemente, nas relações de amor, elas estariam encerradas nos limites das relações familiares e de amizade.

Portanto, a teoria do reconhecimento de Honneth concebe que aquelas experiências individuais de desrespeito podem ser interpretadas como experiências cruciais de um grupo inteiro de forma a conduzir ações coletivas por reconhecimento, o que culminaria no que o autor denomina de luta social. Nela, através de forças materiais ou simbólicas, os grupos sociais procurariam um meio de articular as lesões vivenciadas e reclamar contra elas.

Sentimentos de lesão dessa espécie só podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva quando o sujeito é capaz de articulá-los num quadro

de interpretação intersubjetivo que os comprova como típicos de um grupo inteiro. Neste sentido, o surgimento dos movimentos sociais depende da existência de uma semântica coletiva que permite interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual mas também um círculo de muitos outros sujeitos (HONNETH, 2009, p. 258).

Além de um meio prático de reclamar por reconhecimento grupal, o engajamento nas ações políticas possuiria para os envolvidos a função de tirá-los da condição de rebaixamento e passividade para lhes colocar positivamente numa forma de manifestação que fortaleceria as relações de solidariedade no interior dos grupos, reforçando uma espécie de estima mútua.

Nestas circunstâncias, o traço fundamental da teoria honnethiana do reconhecimento é de que todo ato coletivo de resistência política teria sua origem nas experiências morais, conforme uma gramática historicamente cambiante de reconhecimento e desrespeito. Sem excluir as abordagens que interpretam os conflitos sociais a partir da categoria de interesse, a teoria do reconhecimento de Honneth permite compreender que mesmo a qualidade de interesses coletivos pode ser constituída previamente num horizonte de experiências morais de reconhecimento negado. O método, portanto, busca delinear um quadro interpretativo da formação de luta e movimentos sociais, em contextos culturais e políticos específicos (MENDONÇA, 2007).

### **3.2 O PLIP da Mídia Democrática como Luta por Reconhecimento**

A conceptualização da luta por reconhecimento calcada na gramática dos sentimentos morais proposta por Axel Honneth pode fornecer uma chave interpretativa do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática proposta em 2013 pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) em articulação com demais grupos e segmentos sociais ligados direta e/ou indiretamente ao campo da comunicação social no Brasil.

No sentido mais genérico da noção de reconhecimento – presentes nas obras de Taylor, de Fraser e também de Honneth - a trajetória do FNDC, relatadas no capítulo anterior, pode ser entendida, desde a origem, como uma demanda por reconhecimento, ou seja, pela busca pela efetivação do direito à comunicação e a garantia da liberdade de expressão para

grupos minoritários, excluídos da participação e representação nos canais dos meios de comunicação da radiodifusão.

No entanto, o trabalho de Axel Honneth permite compreender o processo de construção de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) a partir de uma dimensão estratégica da luta por reconhecimento do FNDC. Após um longo processo de tentativa frustrada de interlocução com o Poder Executivo Federal nos governos dos Partidos dos Trabalhadores (PT) entre os anos de 2003-2013 indicadas nos capítulos I e II deste trabalho, a iniciativa parece vocalizar uma resistência política dos movimentos sociais em aceitar o estado da arte das normas legais da comunicação social no Brasil. Mais que isso, o PLIP surge como uma ação ativa dos diversos grupos organizados na sociedade civil, culminando numa proposta legislativa para a radiodifusão para arregimentar suas concepções e demandas para o setor.

Neste sentido, a formulação do PLIP – Lei da Mídia Democrática parece surgir como uma alternativa restante diante dos percalços da agenda original da democratização da comunicação mesmo sob os governos dos Partidos dos Trabalhadores (PT), cuja proposta de reformulação do aparato legal da radiodifusão é antiga e, como mencionado no capítulo I, esteve presente pelo menos desde suas campanhas eleitorais em 2002. De outro modo, o recurso do PLIP parece inserir-se numa tentativa de reconstruir uma base social de sustentação mais ampla do que a original, buscando apoios de indivíduos, grupos e mais movimentos sociais.

Sob essa perspectiva, o projeto de lei pode ser compreendido como um último recurso estratégico para avançar uma agenda que não parece ter força suficiente para suplantar os atores contrários às mudanças no *status quo* das políticas de comunicação. Neste horizonte, a chave do reconhecimento de Honneth permite interpretá-lo como uma luta por reconhecimento, ou seja, como expressão dos atores da sociedade civil organizada para vocalizar suas demandas por direitos à comunicação, assim como criar um horizonte de solidariedade para chamar a atenção da sociedade para a importância dos valores reivindicados e da necessidade de superação das negligências historicamente constituídas.

Desta maneira, o lançamento do PLIP no contexto brasileiro de 2013 parece se apoiar na aposta de que a alteração do quadro político-jurídico das políticas de comunicação só poderia funcionar, naquela ocasião, na medida em que incorporasse o conjunto de demandas por direitos oriundos dos diversos grupos e segmentos sociais e que conseguisse a adesão de grande parte da população. Portanto, pode ser interpretado, substancialmente, a partir da dimensão da solidariedade defendida por Honneth, ou seja, de que o engajamento em ações



políticas pode tirar os indivíduos da condição passiva de aceitação dos *status quo* e os colocar numa relação positiva, de solidariedade, encorajando membros e grupos como um todo e fortalecendo o valor social de suas apostas reivindicatórias.

Corroborando com o argumento do PLIP como estratégia de reconhecimento dos movimentos da democratização da comunicação, soma-se o fato de que embora a Lei da Mídia Democrática incorpore os aspectos normativos de legislações da radiodifusão de países como Portugal, Inglaterra, Estados Unidos e países latino-americanos, o contexto em que ela é lançada e o seu conteúdo, em geral, demonstram a inspiração nos conjuntos de propostas e demandas para a radiodifusão dos movimentos sociais de países como Argentina, Uruguai e Equador, introduzidos nas leis aprovadas. Assim, o PLIP se vale das experiências de reconhecimento do direito à comunicação alcançadas, em certo ponto, pela participação e mobilização social dos setores da sociedade civil organizada nestes contextos.

Também o PLIP introduz nos seus capítulos e artigos as antigas agendas da democratização da comunicação que marcam a origem do FNDC, como as medidas para inibição dos monopólios e oligopólios, fim da propriedade cruzada dos meios de comunicação, regionalização da produção, mas também cria um conjunto de medidas específicas que vocalizam novas demandas por direitos surgidas, sobretudo, após o balanço das propostas reunidas após a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), tais como: aprimoramento de mecanismos de defesa dos direitos da criança e do adolescente; representação dos grupos minoritários como de gênero, de raça/etnia e de populações locais/regionais; estipulação de programações com conteúdos nacionais; reordenamento dos conteúdos e verbas da publicidade etc.

No que diz respeito à adesão da população, o PLIP buscou ainda, através das assinaturas da lei e da criação de canais de diálogo no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” e das redes sociais, ampliar os meios de discussão e alcances da proposta legislativa em outros espaços, para novos atores sociais. Além de vocalizar as intenções e objetivos dos grupos sociais que compuseram, desde o início, a construção da campanha, parece configurar uma nova aposta a convocação de novos indivíduos e grupos que igualmente sentem-se desrespeitados com o estado das políticas de comunicação.

A ideia do reconhecimento fica clara em trechos do “Guia de Mobilização” de 2013 lançado pelos grupos e segmentos sociais que integraram a campanha, logo após a circulação da Lei da Mídia Democrática. Nele estão contidos estratégias para a promoção de ações de mobilização de indivíduos e grupos para a divulgação do debate acerca do direito à comunicação, bem como as informações para a coleta de assinaturas do PLIP.

Já na introdução, o documento aponta para a negligenciação do direito de comunicar-se livremente, atributo legal na Constituição de 1988 no Brasil. Desde logo, o texto chama a atenção para a não garantia efetiva desse direito, questionando o espaço dedicado às minorias nos meios da radiodifusão.

## PARE E PENSE!

Como o índio, o negro, as mulheres, @s homossexuais, o povo do campo, as crianças e a população das periferias aparecem na televisão brasileira? Como os cidadãos das diversas regiões, com suas diferentes culturas, etnias e características são representados? A liberdade de expressão não deveria ser para todos e não apenas para os grupos que representam os interesses econômicos e sociais de uma elite dominante? Existem espaços para a produção e veiculação de conteúdos dos diversos segmentos da sociedade na mídia brasileira?

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 4, 2013.

As questões levantadas remetem ao sentimento de desrespeito aos diversos segmentos sociais que não conseguem efetivamente espaços de representação nos meios de comunicação. Ou, quando conseguem, a representação é distorcida, não fazendo jus a complexidade histórica e cultural dos diversos segmentos. Neste sentido, o documento menciona a disparidade entre grupos e indica a ausência de reconhecimento igualitário no que tange ao direito à comunicação de todos os sujeitos.

Em outro trecho, o texto indica o caráter obsoleto da lei que regulamenta a radiodifusão de então, apontando para o PLIP como uma alternativa viável para restauração da liberdade de expressão.

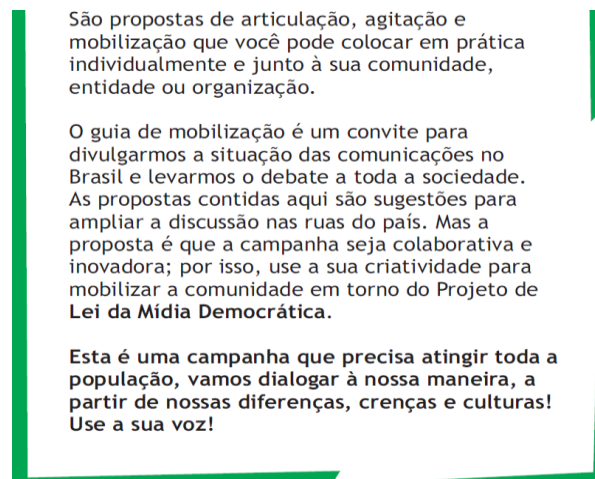
O que falta é uma nova lei para garantir a liberdade de expressão do nosso povo. A lei que regulamenta o serviço de radiodifusão completou 50 anos! Hoje ela não atende mais as nossas demandas. Queremos falar, ser ouvidos, mostrar nossa cultura e nossas cores. E como o Congresso Nacional e o Governo Federal não se mexem para a criação de uma nova lei, dezenas de organizações da sociedade civil organizaram um Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática. O projeto busca regulamentar o que diz a Constituição em relação às rádios e televisões brasileiras. Para isso, precisamos de 1 milhão e trezentas mil assinaturas para colocar o projeto de lei em debate no Congresso Nacional!

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 5, 2013.

Além de denunciar que a lei ativa das comunicações não é mais compatível com a realidade atual das convergências tecnológicas e, conseqüentemente, ressaltar para o fato de

que os Poderes Executivo e Legislativo Federal não se mobilizaram para sua alteração, o tom do guia sugere de certa forma, o lançamento do PLIP como um instrumento criado pelos grupos em questão para justamente atender e sintetizar suas demandas historicamente construídas para a operação da radiodifusão. A aposta na Lei da Mídia Democrática, portanto, surge como uma oportunidade de lutar pelo reconhecimento, na medida em que ela pode reverberar suas vontades: o “queremos falar, ser ouvidos, mostrar nossa cultura e nossas cores” sugere, simbolicamente, que o PLIP é um meio de reclamar por direitos à comunicação negados aos grupos e segmentos, logo, uma ação política com vistas a restituí-los da condição de indivíduos portadores de direitos iguais.

No mesmo sentido, o “Guia de Mobilização” parece apostar na adesão de mais sujeitos e grupos sociais para alavancar o debate na esfera pública e sensibilizar a população com um todo para a situação dos meios de comunicação.



Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 5, 2013.

Neste aspecto, parece que o texto traz como objetivo buscar o apoio e convencimento de mais grupos para a importância das reivindicações lançadas pelo PLIP e, mais que isso, incorpora novos sujeitos que igualmente partilham dos valores e ideias defendidas. Assim, além de apostar na luta pelo direito à comunicação, simultaneamente o documento menciona o padrão de solidariedade como base para alargar os apoios e mobilizações.

O “Vamos dialogar à nossa maneira, a partir de nossas diferenças, crenças e culturas” menciona o elemento da estima social, o apreço às singularidades e às idiosincrasias dos

diversos grupos como de validade para a sociedade como um todo. Nesta chave, no contexto de sua divulgação o texto reporta-se positivamente a valorização das formas de vida dos diferentes segmentos sociais como valiosos e imprescindíveis para a construção da campanha para a democratização da mídia.

Ainda sobre a capacidade de capilarização do PLIP e do debate sobre a situação da mídia brasileira, o guia menciona ainda os espaços públicos e privados para a divulgação e engajamento da sociedade, bem como a importância das coletas das assinaturas.

Aqui neste guia sugerimos ações para sensibilizar e engajar a população neste processo de transformação. Levaremos os debates sobre a **Lei da Mídia Democrática** para as ruas, praças, portas de fábrica, ao comércio, ao campo, às pequenas e grandes cidades, escolas, universidades, sindicatos, bares, encontros familiares, escritórios, nas redes sociais, nos blogs e na internet em geral. Queremos que o assunto seja tão popular quanto a “novela das nove”.

A prosa nas ruas e nas redes possibilitará que todos reconheçam em suas próprias vidas a importância da democratização das comunicações. E, mais que isso, mostrará o papel e contribuição essencial de cada indivíduo pra a construção de um Brasil mais democrático por meio da coleta de assinaturas para o Projeto de Lei da Mídia Democrática.

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 11, 2013.

Por meio da extensão do debate nos diversos espaços da sociedade, a ideia central defendida pelo documento é a de que o assunto torne-se popular, ou seja, ultrapasse o limite dos grupos e segmentos que o idealizaram. Nestes termos, a expectativa que se lança ao público é de que “todos reconheçam em suas próprias vidas” a importância da democratização da comunicação. Além de reiterar o caráter imprescindível da diversidade dos grupos sociais para compor a agenda proposta pelo PLIP, o elemento novo que surge no trecho é justamente a ideia de que cada indivíduo deve adquirir a consciência de que suas crenças, valores e locais de fala são estimados socialmente e, portanto, suas ações articuladas coletivamente podem contribuir para as mudanças sociais.

Na linha da teoria do reconhecimento de Honneth, o documento parece apelar para o aspecto crucial de que os indivíduos, enquanto membros de grupos, precisam estimar-se a si próprio, com suas capacidades e suas propriedades significativas para toda a sociedade. Nesta perspectiva, a adesão ao PLIP através das assinaturas e das mobilizações seria o meio de articulação capaz de possibilitar a transformação das experiências morais de negação de direito e rebaixamento social e colocar os sujeitos numa posição ativa de luta por reconhecimento.

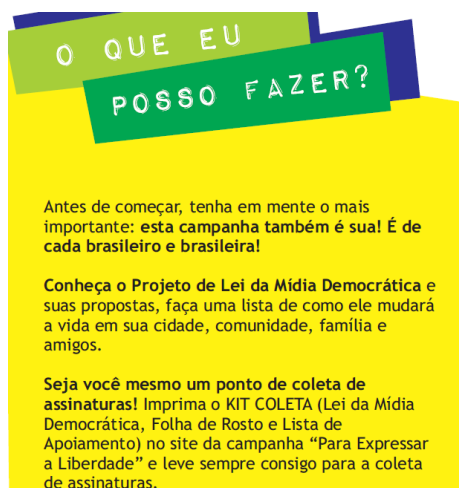
Outro aspecto muito presente no texto diz respeito à publicização das movimentações da campanha.

Para fortalecer a campanha, é fundamental trocar informações sobre tudo que está acontecendo pelo país. Divulgue sempre datas de eventos e atividades de coletas de assinatura com antecedência para entrar na agenda oficial da campanha. Além disso, é fundamental registrarmos as atividades de mobilização com fotos, vídeos e textos. Estas ações mostram a movimentação da campanha e adesão da população ao projeto. As informações devem ser enviadas para o e-mail [imprensa@fndc.org.br](mailto:imprensa@fndc.org.br) ou [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br).

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 16, 2013.

O documento sugere que o registro das atividades de mobilização em cada região pode fomentar a adesão de maiores parcelas da população ao projeto. Neste âmbito, o texto parece remeter a ideia de que quantos mais grupos e regiões a proposta de lei atingir, maior é a possibilidade de influenciar os debates em outros espaços. Ou seja, maior também é a capacidade de despertar em outros sujeitos e grupos o valor e a relevância do novo marco regulatório proposto. Assim, registrar através de fotos, vídeos e textos e torna-los públicos pode corroborar para contagiar a sociedade como um todo e motivá-los à adesão.

Novamente, em outro trecho, o documento menciona a campanha como sendo de importância para todos.



**O QUE EU POSSO FAZER?**

Antes de começar, tenha em mente o mais importante: esta campanha também é sua! É de cada brasileiro e brasileira!

Conheça o Projeto de Lei da Mídia Democrática e suas propostas, faça uma lista de como ele mudará a vida em sua cidade, comunidade, família e amigos.

Seja você mesmo um ponto de coleta de assinaturas! Imprima o KIT COLETA (Lei da Mídia Democrática, Folha de Rosto e Lista de Apoio) no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” e leve sempre consigo para a coleta de assinaturas.

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 17, 2013.

Para além de exaltar o indivíduo como agente partícipe de relevância para encampar as mobilizações e, conseqüentemente, as transformações nas políticas de comunicação, o guia sugere formas de ações concretas dos sujeitos para a promoção da coleta das assinaturas e propõe ainda a realização de uma lista contendo as possíveis mudanças que ela poderia ocasionar nas famílias, comunidades e cidades.

Também no que diz respeito às ações sugeridas para que os indivíduos sejam agentes da campanha, aparecem como sugestões:

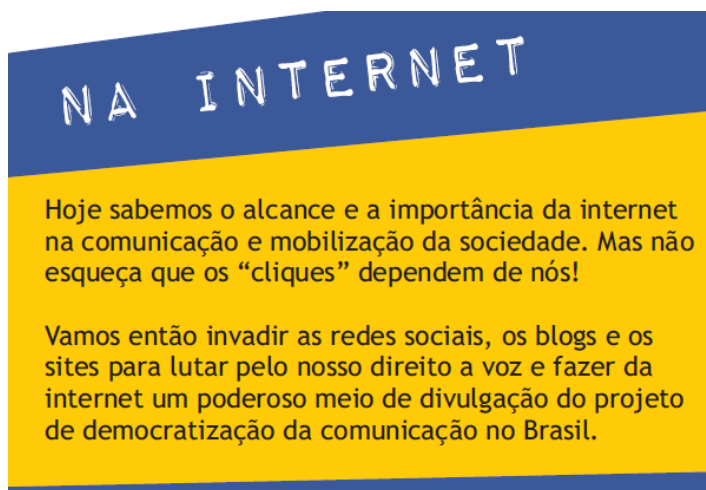
**Crie um grupo!** Converse com seus amigos e organize um grupo para fazer mobilização e debater as propostas do Projeto de Lei da Mídia Democrática. Se quiser, dê um nome para o grupo. Não deixe de divulgar as ações de seu grupo no site da campanha e em outros meios!

**Apresente a campanha para com os meios de comunicação de sua comunidade!** Procure os jornais locais, rádios ou TVs comunitárias e fale sobre o projeto de Lei da Mídia Democrática!

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 18, 2013.

Neste aspecto, o documento indica a criação de grupos de mobilização e debates das propostas do PLIP junto a amigos no intuito também de convencer aos demais sujeitos para a importância do projeto de lei na alteração do quadro político-jurídico da radiodifusão. Outra recomendação diz respeito à divulgação da proposta nos meios de comunicação comunitários, como forma de atingir públicos e círculos alternativos de possíveis sujeitos simpatizantes às apostas regulatórias propostas pela Lei da Mídia Democrática. Mais que isso, os meios comunitários permitiriam disseminação das ideias da campanha em espaços diferentes dos grandes nichos e empresas de comunicação midiática.

Outro meio de propagação do PLIP sugerido pelo “Guia de Mobilização” é a internet.



**NA INTERNET**

Hoje sabemos o alcance e a importância da internet na comunicação e mobilização da sociedade. Mas não esqueça que os “cliques” dependem de nós!

Vamos então invadir as redes sociais, os blogs e os sites para lutar pelo nosso direito a voz e fazer da internet um poderoso meio de divulgação do projeto de democratização da comunicação no Brasil.

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 20, 2013.

Blogs, redes sociais e sites são tomados como poderosos meios para a difusão do projeto para democratizar o setor da comunicação. Neste ínterim, fica clara a aposta dos espaços da internet como centrais para a mobilização e criação de uma espécie de esfera pública digital que ultrapassa as barreiras comunitárias e regionais, capaz de atingir um círculo cada vez maior de sujeitos. Também está por trás a ideia de que a internet, por constituir um meio de comunicação mais aberto, pode tornar-se uma esfera privilegiada para elucubrações de novas ideias e conteúdos politicamente direcionados a públicos diversos.

Finalmente, no que se relaciona a divulgação da proposta do PLIP, o texto menciona a articulação da campanha “Para Expressar a Liberdade” junto aos movimentos sociais organizados.

**JUNTOS SOMOS  
MAIS FORTES**

Para fortalecer nossa campanha, precisamos articular ativistas, militantes, movimentos sociais, sindicatos, entidades estudantis, ONGs, associações comunitárias, entre outros, para um grande movimento de coleta de assinatura da Lei da Mídia Democrática.

Já existem, em vários estados, articulações que lutam há anos pela liberdade de expressão, como os comitês do Fórum Nacional pela Democratização e outras redes locais, que serão fundamentais para organização e mobilização em prol da Lei da Mídia Democrática. É fundamental que essas articulações iniciem um processo de mobilização, resgatando seus históricos de luta e buscando ampliar a campanha por uma nova lei.

Para isso é fundamental se unir a demais movimentos sociais, como movimentos de direitos humanos, mulheres, LGBTT, sindical, estudantil, comunitário. Quanto mais dialogarmos com os movimentos organizados, mais rápido conseguiremos as 1,3 milhão de assinaturas necessárias.

Retirado de “Guia de Mobilização”. Campanha “Para Expressar a Liberdade”, p. 22, 2013.

Esta estratégia parece apoiar-se na ideia de que junto a movimentos sociais já organizados, que igualmente partilham direta e/ou indiretamente de críticas relativas ao estado da arte dos meios de comunicação da radiodifusão brasileira, mais rapidamente se atingirá o número mínimo de assinaturas para que o PLIP chegue ao Congresso Nacional. Ancorado nesta iniciativa subjaz a prerrogativa de que movimentos com bases sociais já sólidas podem solidarizar-se com a proposta do PLIP enquanto um componente fundamental para a restituição do direito igualitário à comunicação, em respeito a todos os sujeitos e os segmentos sociais, na sua diversidade de valores e crenças.

Exemplificações como estas sugerem que o Projeto de Lei da Mídia Democrática pode ser compreendido como uma estratégia de luta por reconhecimento, na chave interpretativa de Axel Honneth. Paralelo à expectativa real de alteração do marco regulatório das comunicações no Brasil no âmbito do Poder Executivo, a questão do reconhecimento dá subsídios para entendê-la como uma proposta, no contexto sócio-político em que fora elaborada, com objetivos de sintetizar e legitimar o conjunto de demandas dos diversos grupos e segmentos sociais que historicamente reivindicam o direito à comunicação e à liberdade de expressão. Da mesma forma, o lançamento do PLIP dá indícios de que a aposta do FNDC e demais movimentos sociais parece constituir um recurso político-estratégico para arregimentar suas bases sociais e ampliar as discussões sobre a democratização da comunicação em diversos espaços e públicos na sociedade. Sobretudo no horizonte de pouca esperança na alteração das políticas de comunicação por parte dos governos, o PLIP surge no cenário como um meio de mobilização e aquecimento do debate público da comunicação social no âmbito da sociedade civil.



## CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou o Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática proposto em 2013 pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) em articulação com demais grupos e segmentos sociais ligados direta e/ou indiretamente ao campo da comunicação social no Brasil.

Buscando trazer à luz o contexto sócio-histórico anterior à tessitura do PLIP, no primeiro capítulo abordou-se o quadro político-jurídico das políticas de comunicação no Brasil, com foco para os anos de 2003 a 2013. Em termos de América Latina, discutiram-se as novas reformulações nas leis da radiodifusão da Argentina, do Equador e do Uruguai, aprovadas no mesmo período.

No cenário brasileiro, apontaram-se inicialmente as discussões em torno da ideia da comunicação como um direito a partir de dois eventos da década de 1980: a publicação do relatório *MacBride* pela UNESCO em 1983 e a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil. Embora tenham constituído alicerces para a fundamentação das políticas de comunicação e da noção de liberdade de expressão, persistiram no cenário a concentração da propriedade midiática, as relações de coronelismo eletrônico e a ausência de dispositivos e medidas legais para a orientação do exercício do direito à comunicação.

Na expectativa dos grupos e segmentos sociais ligados ao campo da comunicação a mudança deste quadro viria com a eleição do candidato Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002, cujo programa de governo incluía a proposta de democratização da mídia e a necessidade de reformular a comunicação a partir de uma lei geral que modernizasse o setor.

Com objetivos analíticos, discutiu-se em termos de recuos e de avanços as iniciativas implementadas em relação à modificação do *status quo* das políticas de comunicações nos governos de Lula (2003-2010). Considerou-se como recuos: a adoção da política de digitalização da televisão (TV Digital) no modelo japonês, o entrave do projeto de lei do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ), a extinção da proposta de criação da ANCINAV (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), a suspensão do projeto de Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), a não regulamentação das atividades de rádios comunitárias e a inoperância do Conselho de Comunicação Social (CCS). Entendeu-se como avanços: a iniciativa de promoção da regionalização de verbas publicitárias, o fortalecimento

da televisão pública através da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a ampliação da participação social na concepção da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).

Com o aporte teórico da literatura especializada, foi possível argumentar que neste período não houve alteração fundamental nas políticas no campo da comunicação e, tampouco, no quadro de concentração da propriedade da mídia. Também nos três anos iniciais do governo de Dilma Rousseff (2011-2013), as propostas oriundas da Confecom não foram encampadas e os projetos para o novo marco legal da comunicação passaram a ser abordadas pelo Poder Executivo Federal em termos de regulação econômica da mídia. Todavia, não assumiram a prioridade de atuação do governo no primeiro mandato da presidenta.

O balanço dos anos de 2003 a 2013 de governos do PT sugeriu que, embora a agenda da democratização da comunicação tenha ocupado os programas de governo, as plenárias e as resoluções dos congressos do PT no período circunscrito, as iniciativas adotadas pelo Poder Executivo não confrontaram o quadro de formação de monopólios e oligopólios midiáticos no Brasil e prevaleceu-se no cenário o poder histórico dos grandes grupos midiáticos.

Diferente da trajetória das políticas de comunicação para a radiodifusão no Brasil, no mesmo período, países como Argentina, Uruguai e Equador fizeram profundas modificações nos seus marcos regulatórios, tomando como medida central o enfrentamento da concentração midiática no contexto latino-americano, com legislações permeáveis a ampliação da diversidade cultural e do pluralismo de vozes nos meios de comunicação.

A *Ley de Medios* (nº 26.552/ 2009) no governo da presidenta Cristina Kirchner na Argentina, a *Ley Orgánica de Comunicación* (2013) do governo de Rafael Correa no Equador e a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (2013) do governo do presidente José Mujica têm em comum alguns aspectos, tais como: a limitação para a concessão ou outorga por grupos econômicos, o estabelecimento de cotas mínimas de produção audiovisual nacional e regional, a proibição da propriedade cruzada para o mesmo grupo concessionário dos serviços audiovisuais e a regulação de verbas para o fortalecimento da comunicação comunitária e alternativa.

Foi possível identificar que, ao contrário da trajetória brasileira, houve nos três contextos o interesse político dos governos em enfrentar os oligopólios do setor, tomando a comunicação como uma agenda prioritária e estratégica de atuação nas políticas públicas. Também na Argentina, no Equador e no Uruguai, as legislações elaboradas pelos Poderes Executivos Federais contaram com a participação de grupos e segmentos sociais organizados na gestão das propostas e das medidas legais para operação da lei. Neste ínterim, sugeriu-se que as novas leis de meios dos três países foram possíveis a partir do binômio: disposição dos

governos nacionais - mobilização social, que resultaram de um processo mais amplo de debate público sobre a regulação da mídia.

No sentido de compreender as mobilizações da sociedade civil no Brasil em torno da agenda da comunicação, o segundo capítulo debruçou-se sobre a trajetória de consolidação da principal organização de luta por direitos à comunicação e à liberdade de expressão, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Resgatou-se o histórico de formação do movimento social na década de 1980, intrinsecamente vinculado ao processo de redemocratização do país, cuja atuação iniciou-se no contexto da Assembleia Nacional Constituinte para a redação dos capítulos da Comunicação Social na Carta Magna de 1988.

Abordaram-se os aspectos da transformação do movimento social em associação civil de escopo nacional, a formação de comitês regionais pela democratização da comunicação, a constituição da arquitetura politico-institucional, os princípios e diretrizes de atuação e as configurações do estatuto social que rege o FNDC. Baseado nos documentos e revistas de autoria do Fórum apontaram-se ações e atividades desenvolvidas pela organização nas atuações sobre as políticas de comunicação no Brasil, tais como: na regulamentação da Lei do Cabo (1995), na concepção da noção de rádio comunitária e na legislação aprovada para sua operação (1998), na reinstalação e participação do Conselho de Comunicação Social (2002), na composição do Comitê Consultivo que definiu o Sistema Brasileiro de TV Digital (2004) e nas mobilizações para criação do sistema público de TV, que culminou na formação da Empresa Brasil de Comunicação (2008).

Paralelo às atuações pontuais nas políticas mencionadas, foram analisadas as mobilizações do FNDC para a criação de um evento de escopo nacional com vistas à reformulação do código legal da comunicação social a partir de 2002. Neste sentido, anterior a convocação da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) pelo governo brasileiro, o Fórum já se articulava aos demais segmentos e grupos sociais, aos parlamentares e às comissões ministeriais para pressionar o governo a realizar uma conferência com ampla participação da sociedade civil, da representação empresarial e dos Poderes do Estado. A culminância na Confecom em 2009 contou a participação ativa do FNDC em etapas preparatórias e reuniões de organização para o evento.

Como foi visto, embora a conferência tenha inaugurado uma fase de atuação da sociedade civil para elucubração das políticas públicas para o setor, o contexto pós-Confecom não representou a adoção e implementação das propostas pelo governo. Conforme mencionado no primeiro capítulo, ao final dos governos de Lula (2003-2010) e início do 1º

mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014), a pauta da comunicação não foi encampada.

Diante do fechamento da agenda para o novo marco regulatório pelos governos, a pesquisa identificou uma alteração de estratégia de atuação do FNDC. A associação civil passou a reunir-se em torno da articulação da campanha “Para Expressar a Liberdade” e em 2012 lançou os “20 pontos considerados prioritários para a democratização da Comunicação”. Essa iniciativa culminou, posteriormente, na estratégia de lançamento do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) – Lei da Mídia Democrática em 2013. Enquanto um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o PLIP tem como exigência constitucional o recolhimento de assinaturas de, no mínimo, 1,3 milhão de cidadãos, distribuídos por pelo menos cinco Estados brasileiros, para que seja protocolizado junto à Câmara dos Deputados.

A análise do texto de expectativa legiferente permitiu a identificação de novas propostas para operação da radiodifusão, tais como: a estipulação dos critérios para a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal; a criação de mecanismos para impedir a concentração, o monopólio e oligopólio dos serviços de comunicação; a reconfiguração da programação e os mecanismos de incentivo à diversidade e regionalização das programações; a estipulação do direito de antena aos movimentos sociais; a reestruturação dos processos de concessão de outorgas; a proibição da publicidade de certos produtos/substâncias; o veto aos partidos políticos e as instituições religiosas à cessão de emissoras de rádio e televisão; o aprimoramento de mecanismos para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes; a proibição de incitação ao ódio e a intolerância a grupos étnico-raciais; e a criação de um Conselho de gestão participativa para regular e fiscalizar as políticas de comunicação.

Diante das discussões dos principais pontos da Lei foi possível notar que, embora algumas das prerrogativas do PLIP possam suscitar questões quanto às possibilidades reais de operacionalização dos aspectos mencionados, elas coadunam com os objetivos dos “20 pontos prioritários para a democratização da comunicação” eleitos na campanha “Para Expressar a Liberdade”, bem como se assemelham as legislações da Argentina, no Equador e no Uruguai, com ampla participação dos grupos e segmentos sociais.

Neste sentido, diante do contexto pós-Confecom e, conseqüentemente, dos percalços do governo em relação ao tema da comunicação, indicou-se que o PLIP parece constituir uma estratégia do FNDC e dos demais grupos para expressar a síntese das reivindicações da sociedade civil brasileira em torno da radiodifusão, bem como para retomar a agenda e

mobilizar apoios dos diversos segmentos sociais, diligenciando a visibilidade pública e o reconhecimento à luta pela democratização da comunicação.

Buscando substância teórica a interpretação do PLIP enquanto instrumento de mobilização e arregimentação das bases sociais para alteração das normas legais da comunicação, no terceiro capítulo abordou-se inicialmente as discussões em torno da noção de reconhecimento. Apresentaram-se as contribuições teórico-metodológicas do conceito de reconhecimento presentes nas obras de Charles Taylor e Nancy Fraser. Em seguida, explorou-se a dimensão do reconhecimento trazida por Axel Honneth, que sustenta a constituição de uma gramática moral por trás dos conflitos sociais.

O substrato teórico de Honneth forneceu uma tipologia que aponta para um sistema tríplice de reconhecimento: amor, direito e solidariedade. Os três padrões indicam distintas formas de reconhecimento intersubjetivo que constituem o potencial para o desenvolvimento moral dos sujeitos. A esfera do amor permitiria ao indivíduo uma confiança em si mesmo, imprescindível para seus projetos de autorrealização pessoal; na esfera jurídica, o indivíduo é reconhecido como autônomo, desenvolvendo a relação de auto-respeito; e, na esfera da solidariedade, a pessoa é reconhecida como digna de estima social.

As três formas negativas das relações sociais, ocasionadas pela negação de reconhecimento, apresentadas pelo autor, ajudaram a iluminar o objeto de estudo. Nesta concepção, o desrespeito ao amor, ao direito e à solidariedade imputaria nos sujeitos um comportamento lesivo, que fere as compreensões positivas de si próprias e de suas identidades. O ponto sublinhado na teoria de Honneth foi, justamente, a possibilidade transformadora das experiências de negação, rebaixamento e humilhação que estão na base das formas negativas de reconhecimento. Na sua conformação, as reações negativas que acompanham as experiências de desrespeito podem se tornar uma convicção moral e política e fonte de motivação para as ações de resistência política.

Assim, elevadas as experiências de desrespeito ao indivíduo a um ciclo maior de sujeitos, pode-se chegar a ações coletivas de luta por reconhecimento. Nela, através de forças materiais ou simbólicas, os grupos sociais procurariam um meio de articular as lesões vivenciadas e reclamar contra elas. Além de constituir uma maneira concreta de reclamar por reconhecimento, o engajamento nas ações políticas funcionaria como um instrumento para tirá-los da condição de rebaixamento e passividade e lhes colocar positivamente numa forma de manifestação, que fortaleceria as relações de solidariedade no interior dos grupos.

Desta forma, a chave interpretativa do reconhecimento de Honneth permitiu visualizar o projeto de lei como uma luta por reconhecimento, ou seja, como expressão dos atores da

sociedade civil para vocalizar suas demandas por direitos à comunicação, assim como criar um horizonte de solidariedade para chamar a atenção da sociedade para a importância dos valores reivindicados e da necessidade de superação das negligências historicamente constituídas.

A análise do “Guia de Mobilização” ainda no terceiro capítulo permitiu clarificar a ideia do reconhecimento presente no projeto de Lei, sobretudo na dimensão da solidariedade defendida por Honneth. A abordagem do documento constitui um apelo para o engajamento de indivíduos e grupos em ações políticas de mobilização, buscando suplantar a condição passiva de aceitação das normas legais da comunicação social e os colocar numa relação positiva, de solidariedade e encorajamento para sustentar suas apostas reivindicatórias.

Os trechos selecionados do “Guia de Mobilização” possibilitaram a identificação de denúncias em relação à infração ao direito igualitário de comunicar-se, à representação distorcida de grupos e segmentos sociais nos meios de comunicação e ao caráter obsoleto das leis que regem as políticas da radiodifusão. Mas, sobretudo, permitiram visualizar o conjunto de estratégias de mobilização para que o PLIP chegue aos mais diversos espaços e públicos, com o objetivo de sensibilizar a esfera pública e provocar as discussões sobre os meios de comunicação, além de angariar as assinaturas para que o projeto venha a tramitar no Congresso Nacional.

Dentre as estratégias analisadas estão: a busca por apoios para adesão ao PLIP; a valorização das formas de vida e culturas dos diferentes segmentos sociais para a construção da campanha; a divulgação do PLIP nos espaços públicos e privados, como nas ruas, praças, fábricas, universidades, sindicatos etc.; o registro e a divulgação das mobilizações em sites; a criação de grupos de amigos e associações de bairro para mobilização e debates sobre as propostas do PLIP; a divulgação do projeto de lei nos meios de comunicação comunitários; a difusão do projeto e de ideias para a democratização da mídia nas redes sociais, *blogs* e demais plataformas da internet; e a articulação da campanha “Para Expressar a Liberdade” junto aos movimentos sociais organizados.

Tomando por base as discussões travadas nos três capítulos, esta dissertação sugeriu que o Projeto de Lei da Mídia Democrática pode ser interpretado como um recurso estratégico de reconhecimento, com vistas a reativar as discussões e mobilizações em torno da democratização da comunicação no seio da sociedade. Não à toa, o FNDC e demais segmentos e grupos a ele articulados investiram esforços desde 2013 (e investem) nos meios de sensibilizar e despertar a atenção para as reivindicações propostas sejam através dos sites, redes sociais, reuniões e encontros regionais/nacionais.

Nesta perspectiva, as movimentações em torno do PLIP parecem indicar que, na perspectiva dos grupos que o elaboraram, as possibilidades restantes de transformação do estado da arte da comunicação no Brasil dependem da ampliação das bases sociais e da capacidade de arregimentação da sociedade civil, para que se possa pressionar o governo e os grupos empresariais e políticos contrários às mudanças no *status quo* das políticas de comunicação.

Assim, a aposta na luta por reconhecimento a partir da dimensão da solidariedade vislumbra como uma alternativa possível, capaz de angariar apoios e adesões de indivíduos, instituições e movimentos sociais que até então desconheciam a agenda da democratização da comunicação. Além disto, é capaz de promover a visibilidade e a difusão das propostas do PLIP em espaços públicos cada vez maiores.

Como é recorrente nos trabalhos acadêmicos no campo das Ciências Sociais, esta pesquisa levantou uma perspectiva de interpretação e análise de um fenômeno social. A partir dela, é possível ampliar o espectro de investigação, por exemplo, sobre a composição e as forças políticas internas no Fórum Nacional de Democratização de Comunicação (FNDC), as implicações e desdobramentos do PLIP e também as posições políticas dos atores contrários às alterações nas normas legais da comunicação social. Estas (e outras) despontam como possibilidades a serem trabalhadas em processos de estudo futuros.

## REFERÊNCIAS

- BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. Transformações no sistema de meios de comunicação na Argentina do século XXI. In: SORJ, Bernardo. **Meios de Comunicação e Democracia: Além do Estado e do Mercado**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 29-64.
- BIANCO, Nelia Rodrigues del; ESCH, Carlos Eduardo Machado da Costa; MOREIRA, Sonia Virginia. Lei de meios como estratégia de fortalecimento da radiodifusão pública: o caso da Argentina, Equador e Uruguai. **Revista Comunicação Midiática**, São Paulo, v. 3, n. 9, p.104-119, set. 2014. Disponível em: <<http://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/comunicacaomidiatica/article/view/590/283>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à Comunicação e Democratização do Brasil. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos;
- PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 71-90.
- FARIA, Alessandra; RODRIGUES, Theófilo; ORMAY, Larissa. Sociedade Civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da mídia democrática. **E-compós**, Brasília, v. 19, n. 2, p.1-17, maio 2016.
- FERNANDES, Marina Rossato. ANCINAV: uma proposta de política cultural para o audiovisual. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 3., 2012, Rio de Janeiro. **Papers**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 2012. p. 1 - 10. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Marina-Rossato-Fernandes.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Edunb, 2001. p. 245-282.
- \_\_\_\_\_. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.07-32, jan. 2002.
- HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009. 296 p.
- JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 24, n. 13, p.85-104, jan. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/867/723>>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas de Comunicação: Breve Retrospectiva dos Temas em Disputa e Aplicações nas Organizações Públicas e Privadas no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35., 2013, Manaus. **Papers**. São Paulo: Intercom, 2013. p. 1 - 15. Disponível em:



<<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-0833-1.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

LIEDTKE, Paulo Fernando; AGUIAR, Itamar. Políticas Públicas de Comunicação no Governo Lula (2003-2010): Avanços e Retrocessos Rumo à Democratização do Setor. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 34., 2011, Recife. **Papers**. São Paulo: Intercom, 2011. p. 1 - 13. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-0897-1.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

LIMA, Venício A. de. **Política de Comunicações no Brasil**. Chicago, Illinois: XXI International Congress Of The Latin American Studies Association, 1998. p. 1-16. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/18.%20Pol%C3%ADtica%20de%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20no%20Brasil%20novos%20e%20velhos%20atores.pdf> Acesso em: 17 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Comunicação, poder e cidadania. **Rastros - Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação**, Santa Catarina, v. 7, n. 7, p.8-16, out. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/rastros/article/viewFile/6009/5475>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Comunicações: Um balanço dos governos Lula [2003-2010]**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012. 328 p.

LUZ, Dioclécio. A saga das rádios comunitárias no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 8., 2011, Guarapuava. **Anais**. Guarapuava: Unicentro, 2011. p. 1 - 14. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/8o-encontro-2011-1/artigos/a saga das radios comunitarias.pdf/view](http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/8o-encontro-2011-1/artigos/a%20saga%20das%20radios%20comunitarias.pdf/view)>. Acesso em: 04 out. 2016.

MARINGONI, Gilberto; GLASS, Verena. A Regulação da Mídia na América Latina. **Desafios do Desenvolvimento - Ipea**, São Paulo, v. 71, n. 9, p.1-5, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2723:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2723:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MARQUES, Rodolfo Silva; OLIVEIRA, André Silva de. A Regulação da Mídia na América do Sul no período 2003-2015: análise comparada entre Brasil e Argentina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Ufrgs, 2015. p. 1 - 16. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RodolfoMarquesAndré-Oliveira.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2016.

MATOS, Carolina. **Mídia e política na América Latina: globalização, democracia e identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 375 p.

MATTOS, Patrícia. O Reconhecimento, entre a justiça e a identidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 63, n. 06, p.143-161, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n63/a06n63.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

MELO, Paulo Victor. Leis de Mídia na América Latina e mecanismos de impedimento à concentração da propriedade. In: CONGRESSO COMPOLÍTICA, 6., 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** . Rio de Janeiro: Puc, 2015. p. 1 - 19. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2015/04/GT7-Melo.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 1, p.169-185, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782007000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200012)>. Acesso em: 29 dez. 2016.

MORAES, Dênis de. **Vozes Abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação**. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011. 208 p.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Políticas Públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 42, p.303-325, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/05.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

POLI, Luciana. Um olhar sobre a teoria crítica de Axel Honneth. **Iusgentium**, Santa Catarina, v. 12, n. 6, p.209-230, jul. 2015.

RAMOS, Murilo C. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In SANTOS, Suzy dos (org.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 19-47.

TAYLOR, Charles. A Política de Reconhecimento. In: TAYLOR, Charles et al. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 45-94.

TORRES, Rodrigo Murtinho de Martinez. **Estado, Comunicação e Cidadania: Diálogos pertinentes sobre a relação entre direito à saúde e direito à comunicação**. 2012. 261 f. Tese (Doutorado) - Curso de Comunicação Social, Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

WESTRUP, Ana Carolina; MELO, Paulo Victor. Experiências de Regulação da Mídia na América Latina e Apontamentos para o Caso Brasileiro. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 12., 2014, Lima, Peru. **Anais...** . Lima: Alaic, 2014. p. 1 - 25. Disponível em: <<http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT6-Westrup-Melo.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

### **Documentos:**

BARBOSA FILHO, André. **Lei Geral de Comunicação Eletrônica - Um Chamamento ao Futuro**. 2005. Texto do assessor especial do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <[www.telebrasil.org.br/.../904-texto-apresentado-pelo-andre-barbosa-filho?Itemid](http://www.telebrasil.org.br/.../904-texto-apresentado-pelo-andre-barbosa-filho?Itemid)>. Acesso em: 18 set. 2016.

FNDC (Org.). **Bases de um Programa para a Democratização da Comunicação**. Salvador: V Plenária do FNDC, 1994. 13 p.

FNDC. **Estatuto Social do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**. Brasília: Fndc, 1996. 4 p. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/documentos/documentos-historicos/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002**. 2002. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de 2006**. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/sites/default/files/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO POLÍTICA APROVADA NO 4º. CONGRESSO EXTRAORDINÁRIO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**. Disponível em: <[www.pt.org.br/post\\_biblioteca/resolucao-politica-do-4o-congresso-nacional-do-pt/](http://www.pt.org.br/post_biblioteca/resolucao-politica-do-4o-congresso-nacional-do-pt/)>. Acesso em: 27 set. 2016.

**PLIP - Projeto de Lei de Iniciativa Popular – Lei da Mídia Democrática**. 2013. Disponível em <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2016.

### *Legislações*

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2016.

### *Reportagens e Artigos de Sites e Revistas:*

AGGEGE, Soraya (Org.). **PT defende regulação da mídia**. 2011. Revista Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/congresso-do-pt-prega-regulacao-da-midia-brasileira>>. Acesso em: 21 out. 2016.

ALENCAR, Kennedy. **Após polêmica, governo esvazia a Ancinav**. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401200511.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

LIMA, Venício A. de. **Política de Comunicações: o balanço dos governos Lula**. 2010. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Politica-de-Comunicacoes-o-balanco-dos-governos-Lula/22220>>. Acesso em: 13 maio 2016.

**MÍDIA COM DEMOCRACIA: Revista do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**. Brasília: Fndc, v. 1, n. 1, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/publicacoes/revista-midia-com-democracia/>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Brasília: Fndc, v. 1, n. 6, jul. 2009. Disponível em:  
<<http://www.fndc.org.br/publicacoes/revista-midia-com-democracia/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Brasília: Fndc, v. 1, n. 12, dez. 2011. Disponível em:  
<<http://www.fndc.org.br/publicacoes/revista-midia-com-democracia/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Brasília: Fndc, v. 1, n. 13, dez. 2012. Disponível em:  
<<http://www.fndc.org.br/publicacoes/revista-midia-com-democracia/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Brasília: Fndc, v. 1, n. 17, out. 2016. Disponível em:  
<<http://www.fndc.org.br/publicacoes/revista-midia-com-democracia/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

**PARTIDO DOS TRABALHADORES. Dilma irá discutir regulação da mídia no segundo mandato.** 2014. Reportagem retirada do site do PT. Disponível em: <  
<http://www.pt.org.br/dilma-ira-discutir-regulacao-da-midia-no-segundo-mandato/>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

TUFFANI, Maurício. **O que será o ‘conselho de jornalistas’?** 2015. Disponível em:  
<[http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/\\_ed844\\_o\\_que\\_sera\\_o\\_conselho\\_de\\_jornalistas/](http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_ed844_o_que_sera_o_conselho_de_jornalistas/)>. Acesso em: 18 jul. 2016.

#### **Sites:**

COMUNICAÇÃO, Ministério da. **Conferência Nacional de Comunicação.** Disponível em:  
<<http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

**FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.** Disponível em:  
<<http://www.fndc.org.br/>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

**FNDC; EPCOM (Org.). Os Donos da Mídia.** Disponível em: <[www.donosdamidia.com.br](http://www.donosdamidia.com.br)>. Acesso em: 07 mar. 2016.

**CAMPANHA PARA EXPRESSAR A LIBERDADE.** Disponível em:  
<<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

**SECOM. Secretaria Especial de Comunicação Social Presidência da República.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

**ANEXO A - PLIP – Lei da Mídia Democrática**

**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) 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 Cívicos 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 sistemas<sup>24</sup>:

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;

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

---

<sup>24</sup> Regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal.

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 audiovisual<sup>25</sup>

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

---

<sup>25</sup> Aqui o texto busca coibir a prática do ‘jabá’ e as eventuais aquisições de ‘matérias pagas’.

§ 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 OLIGOPÓLIO<sup>26</sup>**

**Artigo 14** – O mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Regulamentação do artigo 220, § 5º da Constituição Federal.

<sup>27</sup> 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 localidade<sup>28</sup>.

§ 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;
- VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.

---

<sup>28</sup> Dispositivo já constante na legislação do setor, normatizado pelo Decreto 2108 de 24/12/1996, adaptado ao cenário de convergência.

**CAPÍTULO 5**  
**DA PROGRAMAÇÃO E DOS MECANISMOS DE**  
**INCENTIVO À DIVERSIDADE<sup>29</sup>**

**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 regras<sup>30</sup> :

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:

---

<sup>29</sup> Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal.

<sup>30</sup> Essas exigências têm como referência o Acordo Interestadual de Radiodifusão da Alemanha (artigos 31 e 32) e a legislação de Portugal.

- 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.

§ 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 de<sup>31</sup>:

- 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:

---

<sup>31</sup> Definido a partir dos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos.



- 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;
  
- 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 difusa<sup>32</sup> 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;

---

<sup>32</sup> De acordo com a medida cautelar da Ação Cautelar 2695 do STF, relatada pelo Ministro Celso de Mello.

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.

§ 2º – A veiculação de conteúdo comercial de promoção de tabaco e medicamentos é proibida nos serviços de comunicação social eletrônica<sup>33</sup>.

§ 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 obrigatoria divulgação de seus danos à saúde<sup>34</sup>.

**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:

---

<sup>33</sup> Regulamenta artigo 220, §4º da Constituição Federal.

<sup>34</sup> Conforme artigo 220, §3º, inciso II da Constituição Federal.

- 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;
- 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 composição<sup>35</sup>:

- 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;

---

<sup>35</sup> Inspirado no Comitê Gestor da Internet no Brasil e no Conselho Nacional de Saúde.

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;

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 televisão<sup>36</sup>.

§ 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.

**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.

---

<sup>36</sup> Regulamentação do artigo 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal.

§ 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.

**Fonte:** PLIP - Projeto de Lei de Iniciativa Popular – Lei da Mídia Democrática. 2013.  
Disponível em <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br>.

ANEXO B – Guia de Mobilização da Lei da Mídia Democrática







## INTRODUÇÃO

Para construir um país mais democrático e desenvolvido, precisamos avançar na garantia ao direito à comunicação para todos e todas. O que isso significa? Significa ampliar a liberdade de expressão para ter mais diversidade e pluralidade nos meios de comunicação.

A nossa Constituição Federal proíbe expressamente a formação dos oligopólios e os monopólios dos meios de comunicação. Mas apesar disso, menos de dez famílias concentram as principais empresas de jornais, revistas, rádios, TVs e sites de comunicação no país. Não existe uma complementariedade, também prevista na Constituição, entre os sistemas público, privado e estatal. Além disso, rádios e TVs comunitárias, criadas para ampliar a liberdade de expressão da população, são marginalizadas e criminalizadas, com o governo fechando milhares de experiências comunitárias nos últimos anos.

## PARE E PENSE!

Como o índio, o negro, as mulheres, @s homossexuais, o povo do campo, as crianças e a população das periferias aparecem na televisão brasileira? Como os cidadãos das diversas regiões, com suas diferentes culturas, etnias e características são representados? A liberdade de expressão não deveria ser para todos e não apenas para os grupos que representam os interesses econômicos e sociais de uma elite dominante? Existem espaços para a produção e veiculação de conteúdos dos diversos segmentos da sociedade na mídia brasileira?

A desconcentração do setor e a garantia dos direitos permitirá um novo processo democrático na sociedade brasileira. Mais vozes, diferentes opiniões, espaços para todas as manifestações culturais, para os artistas, os músicos, os excluídos e o diferente na mídia brasileira. E a Constituição Federal de 1988, fruto da luta da sociedade para colocar fim à ditadura militar e democratizar o país, já garantiu que as rádios e TVs atendam a estes princípios.

MAS O QUE FALTA ENTÃO PARA  
COLOCAR EM PRÁTICA O QUE  
A CONSTITUIÇÃO JÁ GARANTIU?

O que falta é uma nova lei para garantir a liberdade de expressão do nosso povo. A lei que regulamenta o serviço de radiodifusão completou 50 anos! Hoje ela não atende mais as nossas demandas. Queremos falar, ser ouvidos, mostrar nossa cultura e nossas cores. E como o Congresso Nacional e o Governo Federal não se mexem para a criação de uma nova lei, dezenas de organizações da sociedade civil organizaram um Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática. O projeto busca regulamentar o que diz a Constituição em relação às rádios e televisões brasileiras. Para isso, precisamos de 1 milhão e trezentas mil assinaturas para colocar o projeto de lei em debate no Congresso Nacional!

VAMOS MUDAR A HISTÓRIA DA  
COMUNICAÇÃO BRASILEIRA LEVANDO  
ÀS RUAS O DEBATE DA  
DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO!

MÃOS  
À OBRA!



Neste guia propomos ações de mobilização em grupo e individuais para a divulgação do debate sobre a liberdade de expressão para a coleta de assinaturas para o Projeto de Lei da Mídia Democrática.

São propostas de articulação, agitação e mobilização que você pode colocar em prática individualmente e junto à sua comunidade, entidade ou organização.

O guia de mobilização é um convite para divulgarmos a situação das comunicações no Brasil e levarmos o debate a toda a sociedade. As propostas contidas aqui são sugestões para ampliar a discussão nas ruas do país. Mas a proposta é que a campanha seja colaborativa e inovadora; por isso, use a sua criatividade para mobilizar a comunidade em torno do Projeto de Lei da Mídia Democrática.

Esta é uma campanha que precisa atingir toda a população, vamos dialogar à nossa maneira, a partir de nossas diferenças, crenças e culturas! Use a sua voz!

## LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA

O Projeto de Lei da Mídia Democrática é uma iniciativa coordenada pela campanha “Para Expressar a Liberdade”, movimento que reúne dezenas de entidades da sociedade civil na luta pela liberdade de expressão para todo o povo brasileiro e por uma regulação democrática das comunicações.

O conteúdo do texto é resultado da reflexão realizada há mais de 30 anos de luta pela democratização no país e está baseado nas 633 resoluções da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).

### CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO

Realizada pelo Governo Federal em 2009, a 1ª Confecom contou com a participação de mais de 20 mil pessoas em etapas livres, municipais, estaduais, e em sua fase final em Brasília aprovou 633 propostas de políticas de comunicação. A Conferência contou com a participação da sociedade civil, movimentos sociais, empresários, academia e representantes dos poderes públicos. Mas infelizmente, até hoje nenhuma proposta aprovada na Confecom saiu do papel.

O Projeto de Lei da Mídia Democrática é hoje um instrumento efetivo de luta pelo direito à comunicação no país. O projeto propõe regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal, estabelecendo direitos e deveres para a Comunicação Social Eletrônica. 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.



**diversidade  
pluralidade**

**liberdade**

**Lei da mídia democrática**

## O QUE É UM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR?

A Constituição Federal permite a participação da população na elaboração de leis através de Projetos de Lei de Iniciativa Popular. Eles consistem na apresentação de um abaixo-assinado à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados.

Os Projetos de Lei de Iniciativa Popular seguem a mesma tramitação no congresso que os projetos de iniciativa de um parlamentar. São submetidos à aprovação dos deputados, senadores e do Presidente da República como todos os outros projetos de lei.

**Este mecanismo não possibilita assinaturas via internet, por isso, a mobilização é fundamental para o sucesso da nossa luta!**



---

---

## O DEBATE NAS RUAS E A COLETA DE ASSINATURAS

---

---

A proposta do Projeto de Lei da Mídia Democrática é levar as às ruas o debate sobre a liberdade de expressão e o direito à comunicação por todos os recantos do país.

Seja por ações coletivas ou individuais, o objetivo é conseguir um grande apoio da população pela necessidade de mudanças na comunicação brasileira.

Aqui neste guia sugerimos ações para sensibilizar e engajar a população neste processo de transformação. Levaremos os debates sobre a Lei da Mídia Democrática para as ruas, praças, portas de fábrica, ao comércio, ao campo, às pequenas e grandes cidades, escolas, universidades, sindicatos, bares, encontros familiares, escritórios, nas redes sociais, nos blogs e na internet em geral. Queremos que o assunto seja tão popular quanto a “novela das nove”.

A prosa nas ruas e nas redes possibilitará que todos reconheçam em suas próprias vidas a importância da democratização das comunicações. E, mais que isso, mostrará o papel e contribuição essencial de cada indivíduo pra a construção de um Brasil mais democrático por meio da coleta de assinaturas para o Projeto de Lei da Mídia Democrática.

Ao atingirmos a marca de 1 milhão e 300 mil assinaturas, mostraremos ao Congresso Nacional a vontade da população de se cumprir a Constituição Federal e pressionar os parlamentares para a aprovação desta lei que irá transformar o cenário das comunicações de rádio e televisão do país.

---

---

## COMO COLETAR ASSINATURAS?

O primeiro passo é conhecer o projeto de Lei da Mídia Democrática. No site da campanha ([www.paraexpressaraliberdade.org.br](http://www.paraexpressaraliberdade.org.br)) você encontrará um vasto material sobre a concepção da lei, a tradução de cada artigo, as opções de regulamentação feitas pela campanha e os exemplos de regulação internacionais que inspiraram nosso texto.

Um segundo passo é pensar como o seu estado, sua cidade, sua escola, seu ambiente de trabalho e até sua comunidade pode ser beneficiado com a proposta de tornar a comunicação mais democrática. Liste também os problemas que causam uma grande concentração midiática no país. Construa bons argumentos para buscar apoiadores à Lei da Mídia Democrática.

Para se preparar para a coleta de assinatura, busque no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” o KIT DE COLETA, e, se quiser, também os materiais de divulgação do Projeto de Lei da Mídia Democrática. Imprima a quantidade que achar suficiente para a sua colaboração.

O próximo passo agora é a coleta de assinaturas. **CONVERSE** com todos! Cada um tem seu jeito de abordar as pessoas, mas neste guia apresentamos algumas sugestões para iniciar uma prosa sobre a liberdade de expressão no Brasil.

### **CONVIDE !**

Após a assinatura convide a pessoa para colaborar com a campanha! Sempre apresente o **endereço da campanha na internet** para que o cidadão ou cidadã possa buscar mais informações! Faça também uma lista de cadastro com e-mails das pessoas. Envie esta lista para o e-mail [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br), assim a campanha poderá ter um contato permanente com os apoiadores do projeto.

### **PARA ONDE ENVIAR AS LISTAS DE ASSINATURAS?**

Todas as listas de assinaturas devem ser organizadas e enviadas para a secretaria do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação (FNDC), em Brasília, que fará balanços periódicos do andamento da coleta de assinaturas e os divulgará amplamente. Os formulários preenchidos deverão ser enviados por correio para o endereço:

**Setor Comercial Sul, Quadra 6, Ed Presidente, sala 206, CEP 70327-900, Brasília - DF.**

Ao enviar os formulários, favor avisar a secretaria do FNDC por e-mail [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br) ou pelo telefone (61) 3224-8038.

Se não puder encaminhar por correio, verifique no site da campanha as entidades de sua cidade que participam da campanha e entregue os documentos a eles, que se responsabilizarão pelo encaminhamento ao FNDC.

## KIT COLETA E MATERIAIS DE DIVULGAÇÃO

No site da internet da campanha “Para Expressar a Liberdade” você encontrará todas as informações sobre o projeto de Lei da Mídia Democrática, notícias e a agenda das ações realizadas pelo país. O KIT COLETA também estará sempre atualizado para impressão, assim como diversos MATERIAIS DE DIVULGAÇÃO. O endereço do site é

[WWW.PARAEXPRESSARALIBERDADE.ORG.BR](http://WWW.PARAEXPRESSARALIBERDADE.ORG.BR)

SEMPRE TENHA EM MÃOS O KIT COLETA  
DE ASSINATURAS COM:

FOLHA DE ROSTO



LISTA DE APOIAMENTO



PROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA

O Kit Coleta é formado por uma folha de rosto, lista de apoio (para o preenchimento de assinaturas) e o projeto de Lei da Mídia Democrática. A Folha de Rosto explica resumidamente os objetivos e as principais questões abordadas no Projeto de Lei da Mídia Democrática. Elas devem estar sempre presentes no momento da coleta de assinaturas, pois muitos cidadãos querem explicações antes de declarar seu apoio.

É importante, ao coletar as assinaturas, estar sempre com pelo menos uma (1) versão completa do Projeto de Lei da Mídia Democrática para apresentá-lo aos interessados. Esteja atento para ajudar as pessoas no preenchimento da Lista de Apoio, algumas delas podem apresentar dificuldades ao preencher os dados.

A exigência do título de eleitor dos assinantes na Lista de Apoio, feita pela Câmara dos Deputados para este tipo de projeto, pode vir a dificultar a coleta de assinaturas. No entanto, acreditamos que é possível adotar uma política em que isto não seja um problema.

**Ou seja, NINGUÉM SEM TÍTULO DE ELEITOR DEVE DEIXAR DE ASSINAR!**

Se a pessoa não tiver o título, pede-se o nome da mãe e a data de nascimento. O formulário já vai ter espaço pra isso. Em último caso, se a pessoa estiver com pressa ou se não quiser preencher o nome da mãe, pode deixar em branco essa parte.

No site você encontrará materiais de divulgação já prontos para serem impressos ou para serem usados na internet. Lá estão banners, vídeos, spots para rádio e textos que servirão para mobilizar e pautar as discussões.

Você pode também adaptar os materiais à realidade de seu estado, região, comunidade ou segmento! Crie imagens, vídeos, textos, sonoras, e o que a sua criatividade liberar! Para isso, a logo e imagens da campanha estão em formato aberto para adaptação em outros materiais.

Para fortalecer a campanha, é fundamental trocar informações sobre tudo que está acontecendo pelo país. Divulgue sempre datas de eventos e atividades de coletas de assinatura com antecedência para entrar na agenda oficial da campanha. Além disso, é fundamental registrarmos as atividades de mobilização com fotos, vídeos e textos. Estas ações mostram a movimentação da campanha e adesão da população ao projeto. As informações devem ser enviadas para o e-mail [imprensa@fndc.org.br](mailto:imprensa@fndc.org.br) ou [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br).

O QUE EU

POSSO FAZER?

Antes de começar, tenha em mente o mais importante: esta campanha também é sua! É de cada brasileiro e brasileira!

Conheça o Projeto de Lei da Mídia Democrática e suas propostas, faça uma lista de como ele mudará a vida em sua cidade, comunidade, família e amigos.

Seja você mesmo um ponto de coleta de assinaturas! Imprima o KIT COLETA (Lei da Mídia Democrática, Folha de Rosto e Lista de Apoiamento) no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” e leve sempre consigo para a coleta de assinaturas.

Junte seus amigos! Nada melhor que juntar os amigos e familiares para boas conversas! Aproveite esses momentos para falar sobre a Comunicação no Brasil, apresente o projeto e traga mais gente para a luta!

**Fique atento à agenda da campanha e participe de atos, manifestações públicas, panfletagens, shows, eventos e congressos sobre democratização das comunicações!**

**Procure apoio em sua região! Conheça no site da campanha “Para Expressar a Liberdade” quais são as entidades, organizações, comitês e redes de apoio à democratização de comunicação que militam pelo projeto de Lei da Mídia Democrática em seu Estado, município, cidade e comunidade e participe de outras maneiras!**

**Monte um ponto de coleta! Junte-se aos seus amigos e monte você mesmo um ponto de coleta de assinaturas com o Kit Coleta e materiais de divulgação perto de sua casa, no comércio local, em sua escola, faculdade, em seu trabalho, ou onde achar interessante!**

**Crie um grupo! Converse com seus amigos e organize um grupo para fazer mobilização e debater as propostas do Projeto de Lei da Mídia Democrática. Se quiser, dê um nome para o grupo. Não deixe de divulgar as ações de seu grupo no site da campanha e em outros meios!**

**Apresente a campanha para com os meios de comunicação de sua comunidade! Procure os jornais locais, rádios ou TVs comunitárias e fale sobre o projeto de Lei da Mídia Democrática!**



**Use sua criatividade!** Adapte os materiais de divulgação da campanha à sua comunidade!

**Registre + compartilhe!** Não se esqueça de registrar sempre as suas ações e compartilhar com todos! Quanto mais divulgação, mais apoio à luta! Você pode divulgar nas redes sociais ligadas ao movimento pela democratização da comunicação e pelo site da campanha “Para Expressar a Liberdade!”. Junte pessoas na escola, no bairro, entre grupos de amigos, e criem seus próprios meios de comunicação para divulgar o projeto de Lei da Mídia Democrática! É possível criar jornais-murais, fanzines e revistas de formas simples, usando a criatividade e a imaginação.

**Converse com seus amigos e conhecidos que moram em outras cidades!** Telefone, mande cartas pelo correio, dispare e-mails, use suas redes sociais.



## NA INTERNET

Hoje sabemos o alcance e a importância da internet na comunicação e mobilização da sociedade. Mas não esqueça que os “cliques” dependem de nós!

Vamos então invadir as redes sociais, os blogs e os sites para lutar pelo nosso direito a voz e fazer da internet um poderoso meio de divulgação do projeto de democratização da comunicação no Brasil.

Registre e compartilhe todas as ações que fizer pela campanha!  
Registre suas ações, fotografe, grave em vídeo, escreva relatos e os divulgue na internet!

Curta e compartilhe as publicações da página da campanha e de seus parceiros pela Democratização da Comunicação nas redes sociais!

Mude a capa de seu Orkut, Facebook, Twitter, Youtube, Google+, ou outra rede social da qual você participa com as imagens de divulgação campanha!

Adesive a sua foto no site da campanha!

Fique atento e participe das mobilizações da campanha na internet, como discussões e debates online e tuitaços!

Divulgue a campanha, colocando um banner no site da sua entidade.

Escreva sobre o assunto e publique em sua rede social, blog, site ou nos materiais de comunicação de sua entidade.

Replique textos e opiniões sobre a campanha.

COMO INICIAR UMA CONVERSA  
SOBRE O TEMA DA  
DEMOGRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

Na televisão, nas rádios, no campo, nas ruas,  
nos ônibus, no metrô, em todos os lugares,  
**QUEREMOS FALAR SOBRE MUITAS COISAS!**

E começamos com o nosso direito a falar e  
sermos ouvidos, a maneira com que a minha  
raça e minha orientação sexual aparecem nas  
novelas, o meu direito de resposta para as  
mentiras e ofensas cometidos nas TVs e rádios,  
a minha cidade, que não tem uma rádio e uma  
TV da comunidade, os políticos que são donos  
de rádios e TVs...

O meu sotaque que é escondido nos programas  
que assisto, a luta da minha comunidade é  
escondida e até criminalizada nas rádios e na  
TV, a censura às vozes e opiniões, **A LIBERDADE  
DE EXPRESSÃO!**

JUNTOS SOMOS

MAIS FORTES

Para fortalecer nossa campanha, precisamos articular ativistas, militantes, movimentos sociais, sindicatos, entidades estudantis, ONGs, associações comunitárias, entre outros, para um grande movimento de coleta de assinatura da Lei da Mídia Democrática.

Já existem, em vários estados, articulações que lutam há anos pela liberdade de expressão, como os comitês do Fórum Nacional pela Democratização e outras redes locais, que serão fundamentais para organização e mobilização em prol da Lei da Mídia Democrática. É fundamental que essas articulações iniciem um processo de mobilização, resgatando seus históricos de luta e buscando ampliar a campanha por uma nova lei.

Para isso é fundamental se unir a demais movimentos sociais, como movimentos de direitos humanos, mulheres, LGBTT, sindical, estudantil, comunitário. Quanto mais dialogarmos com os movimentos organizados, mais rápido conseguiremos as 1,3 milhão de assinaturas necessárias.

Uma outra iniciativa é buscar os contatos das entidades e movimentos já engajados na campanha que possam somar nos esforços localmente para a organização da coleta de assinaturas. No site da campanha você encontra todas as entidades que apoiam nosso movimento. Se você fizer parte de uma organização que queira apoiar formalmente o projeto, entre em contato diretamente com a coordenação da campanha e venha somar forças pelo e-mail [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br).

Para organizar um processo amplo de coleta de assinaturas, é importante agendar reuniões e plenárias com os movimentos sociais para debater a Lei da Mídia Democrática e planejar atividades de coleta de assinaturas.

Dentro das articulações é importante buscar parceiros que possam contribuir com o movimento para discutir as propostas e definir maneiras para garantir a impressão dos materiais do KIT COLETA. Os sindicatos podem ser bons parceiros para esta tarefa.

## ATIVIDADES DE COLETA DE ASSINATURA


As atividades dos parceiros são potenciais espaços para coleta de assinaturas. Dessa maneira, eventos como Congressos, palestras, shows, ou outros, podem contar sempre com um espaço para a assinatura da Lista de Apoio e a divulgação do projeto de Lei da Mídia Democrática.

As articulações locais de entidades têm a sua autonomia na definição de ações de coleta de assinaturas, bem como de temáticas para realização de debates. Mas é fundamental manter um diálogo constante com a coordenação de campanha, para divulgação e mobilização conjunta e na construção de agendas comuns.

## ATIVIDADES ORGANIZATIVAS

Para ampliar o nosso movimento, sugerimos a realização de plenárias locais de organização da campanha “Para Expressar a Liberdade” e de coleta de assinaturas. Os comitês do FNDC em frentes e redes locais pela liberdade de expressão devem aproveitar a experiência de debater o tema. Essas plenárias podem planejar ações conjuntas e também compartilhar agendas já programadas. A campanha sugere a indicação de um nome de entidade como referência dos comitês em cada cidade, município ou estado, sendo o contato local com a coordenação nacional da campanha.





Sugerimos aqui algumas atividades que podem ser debatidas e realizadas pelas articulações locais:

- Atividades permanentes de coleta de assinaturas
- Atos e manifestações públicas para coleta de assinaturas
- Debates e palestras sobre os temas relacionados ao projeto de lei
- Debates em veículos de comunicação, principalmente comunitários e públicos
- Panfletagens unificadas
- Participação em eventos de parceiros
- Criação de pontos fixos de coleta de assinaturas, principalmente locais com grande movimentação.

A campanha incentiva os parceiros a realizarem atos públicos com debates sobre o tema, assim como a organização semanal ou mensal de atividades de coleta de assinaturas.

Compartilhe suas ideias e atividades, assim como o planejamento das atividades com o Grupo de Trabalho de Mobilização da Campanha, que colaborará com a potencialização das ações e divulgação!

As atividades devem ser amplamente difundidas, para isso, todos os meios são válidos: blogs, redes sociais, sites, as mídias alternativas, rádios e tvs comunitárias, panfletos, cartazes e outros. O site da campanha tem espaços pra divulgação das ações, por isso, entre em contato com nosso jornalismo pelo email [imprensa@fndc.org.br](mailto:imprensa@fndc.org.br) ou pelas redes sociais da campanha.



Fique atento às sugestões deste guia na utilização da internet como meio de comunicação! Além disso, tuitaços e blogagem coletiva também podem ser planejadas para o engajamento on-line pelos comitês locais e nacionais!

Todas as cidades e municípios do país merecem receber atividades de divulgação do debate da democratização da comunicação e a coleta de assinaturas pra o projeto de Lei da Mídia Democrática! Vamos nos organizar para isso!

Mantenha a coordenação nacional da Campanha Para Expressar a Liberdade atualizada dos acontecimentos em seu local de atuação! Envie o calendário das atividades já agendadas, encaminhe relatos em texto, fotografia e vídeo das ações de mobilização e coleta de assinaturas e, caso haja dúvida, nos procure, por meio do email [secretaria@fndc.org.br](mailto:secretaria@fndc.org.br) ou do telefone (61) 3224 8038.

#### **Apoio financeiro**

Também é possível apoiar a campanha “Para Expressar a Liberdade” com doações. Entre no site [www.paraexpressaraliberdade.org.br](http://www.paraexpressaraliberdade.org.br) e saiba como.



[www.facebook.com/pages/Para-Expressar-a-Liberdade/395445667176481?bookmark\\_t=page](http://www.facebook.com/pages/Para-Expressar-a-Liberdade/395445667176481?bookmark_t=page)



[twitter.com/fndc\\_br](https://twitter.com/fndc_br)

[www.paraexpressaraliberdade.org.br](http://www.paraexpressaraliberdade.org.br)

## EXPEDIENTE

Produção: Campanha Para Expressar a Liberdade  
Diagramação: Felipe Canova  
Fotos: Rafael Stédile e arquivo FNDC

2013

REALIZAÇÃO



APOIO

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

**Fonte:** PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. Guia de Mobilização da Lei da Mídia Democrática, 2013. Disponível em: <http://www.fndc.org.br>