

## **PLIP-PLIP em vez de BLING-BLING?**

### **Um olhar crítico sobre o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (PLIP) face ao Direito à Comunicação em tempos da digitalização do rádio.**

Nils Brock<sup>1</sup>

#### **Abstract**

*This paper understands itself as a critical corrective in relation to the actual proposal of a participatory media law (PLIP). It argues that the ongoing petition to discuss a Law of Electronic Social Communication falls behind the very claims in its title. It is not a comprehensive framework taking into account broadcasting, internet and further digital media but rather a proposal dedicated to re-regulate analogous radio and tv broadcasting. The legal proposal will be critically approached from three different perspectives: the limitation of the proposal if it comes to the human right to communicate, the affirmative focus on state policies and the lacking consideration of a continued popular participation as well as actual proposals from social movements and techno-political activists.*

*This revision concludes, in the light of the revealing worst case scenario of Spanish media politics, that the proposal will need follow up discussion to take into account important ongoing media transformations and thereby reframe the digitalization of radio (and other media) as an inherent socio-technical dimension of media democratization – and not as an appendix. Furthermore, in relation to practical changes, I suggest a punctual re-regulation of the electromagnetic spectrum, that would permit the establishment of a participative space for experimental and self-regulated broadcasting.*

#### **Introdução – A iniciativa popular contra os coronéis eletrônicos**

»Antes de existir uma sociedade brasileira autônoma e independente, dotada de sua própria imprensa, o Brasil viveu com uma corte real que impunha seu controle. Há algo dessa cultura que ainda subsiste e que explica que o valor absoluto da liberdade de expressão ainda não foi garantido«.

Ricardo Gandour, diretor do grupo Estado<sup>2</sup>

A cultural legal Brasileira, que regula o fazer-mídia, dificilmente pode ser chamada de democrática. Seria um eufemismo, frente ao virulento “coronelismo eletrônico”, “uma troca de votos por outorgas e licenças, pela União a empresas privadas de exploração dos serviços públicos de rádio e televisão” e o alto grau de concentração da mídia nas mãos de “[d]ez grandes grupos econômicos, correspondentes a outras tantas famílias, [que] dividem entre si o mercado da comunicação de massas” – o que levou a ONG Repórteres sem Fronteiras a batizar o Brasil de “País dos 30 Berlusconi”<sup>3</sup>. Além disso, organizações como Artigo19, o setor brasileiro da Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC Brasil) e o Movimento Nacional de Rádios Comunitárias (MNRC) denunciam a criminalização das Rádios Comunitárias, que têm tido fechadas em média duas rádios diariamente nos últimos anos.<sup>4</sup>

Por isso, lutar para uma nova Lei de Meios de Comunicação é um elemento chave pela democratização da mídia. Porém, até agora todos os intentos de modificar a colcha de retalhos legal, herança de corpos legais autoritários anteriores e da época da ditadura, que se chocam com a Constituição de 1988, fracassaram. Não faltaram iniciativas para mudar essa situação geral. Além da restritiva Lei 9612/98 que regula a radiodifusão

comunitária, todos os projetos frustraram-se por falta de apoio na Câmara de Deputados.<sup>5</sup> É frente a esse boicote da bancada da mídia que a Deputada Federal Luiza Erundina opina que “uma verdadeira mudança do sistema de comunicação brasileiro somente será possível com um amplo apoio fora do parlamento”.<sup>6</sup>

É esse caminho que se propôs tomar o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação social eletrônica (PLIP), ao querer »regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal«. <sup>7</sup> No mesmo título, e em suas diretrizes fundamentais (20 pontos)<sup>8</sup>, são formuladas as pretensões que eu gostaria revisar criticamente nesse artigo, não para colocar em xeque a iniciativa, senão pelo contrário, apontar contradições e pontos cegos que exigem ser debatidos para que essa Lei consiga o que se propõe: »garantir o direito 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«<sup>9</sup>

Pela seguinte revisão, analisarei de que maneira o PLIP traduz as pretensões de garantir o Direito à Comunicação e a Liberdade de Expressão, a regulação democrática pelo Estado e a democracia participativa. Dessa forma, faz-se visível uma limitação inerente de qualquer Lei: uma Lei não pode reclamar uma legitimidade absoluta para se chamar democrática, porque a própria possibilidade de colocar em dúvida de maneira popular essa legitimidade é a máxima expressão da sua qualidade democrática.<sup>10</sup> O seja, a »iniciativa popular« não pode se restringir ao processo da escrita duma lei só, senão deveria incluir também a sua aplicação e potenciais modificações, tanto por questões inerentes à ideia dos Direitos Humanos como em relação à atual reconfiguração dos espaços midiáticos, onde precisam ser evitadas futuras limitações de liberdades e Direitos Humanos.

Explicitarei esse argumento em três pontos: a relação entre uma lei nacional e os Direitos Humanos (1), os limites das exigências regulatórias do Estado (2) e por fim a participação e reivindicações populares pendentes (3). O eixo transversal dessa perspectiva se constata na digitalização da(s) mídia(s), e sobretudo o rádio, que cobra presença em cada uma dessas abordagens. Nesse recorrido, me valerei tanto de argumentos conceituais como empíricos. Apontarei tanto reflexões teóricas sobre direitos humanos e o direito à comunicação, trabalhos acerca de rádios comunitárias ou livres, como propostas de movimentos sociais em relação ao direito de se expressar e comunicar livremente.<sup>11</sup> Obviamente, pela brevidade do artigo, não se trata de uma análise exaustiva, a pretensão é que surjam questões para o debate atual, com encaminhamento de uma radiodifusão analógico/digital que merece ser chamada de mídia democrática ao invés da vigente »[i]mpossibilidade em que se encontra o conjunto dos cidadãos de manifestar publicamente suas opiniões ou protestos«<sup>12</sup>.

## **1. A liberdade de expressão e o direito a comunicação oscilando entre leis nacionais e garantias globais**

O PLIP constrói a defesa do direito à comunicação e da liberdade de expressão ao garantir a “estrita observação das normas constitucionais, em especial os artigos 5º, 21, 22 e os artigos 220 a 224” (PLIP Art. 4 a). Nesses artigos, asseguram-se a livre

manifestação do pensamento, o direito de resposta e os acesso à informação. Assim, enquanto há vários compromissos com a liberdade de expressão, em nenhum momento fala-se do direito à comunicação. Isso não surpreende e equivale à falta de uma definição clara no âmbito dos Direitos Humanos. O que fica claro no PLIP é que esse direito se constrói como um direito fundamental ou cidadão ao nível nacional e não como um Direito Humano.<sup>13</sup>

Essa diferença é tão importante como problemática. Importa porque evita um curto-circuito entre a legislação nacional e as garantias universais. Essas últimas são posteriores aos direitos e leis nacionais e cabe ao Estado defender-las em vez de defini-las.<sup>14</sup> Como prova empírica dessa defesa, o Estado se legitima ou deslegitima, demonstra ou não ao seu caráter democrático. Porém, como dito, especializar o Direito à Comunicação ao nível legal nacional é problemático, como demonstra a seguinte definição de Comparato, compatível com o imaginário do PLIP, que fala de uma

»prerrogativa, reconhecida a qualquer cidadão ou grupo legalmente organizado, de exprimir idéias, críticas ou mensagens de toda sorte através dos veículos de comunicação de massa, notadamente o rádio e a televisão«.<sup>15</sup>

O primeiro problema que aparece aqui abrange o caráter não-individual dos sujeitos desse direito. Enquanto Comparato exige o reconhecimento de grupos legalmente organizados, o PLIP menciona como sujeitos coletivos o público geral como receptor da comunicação social eletrônica e comunidades, »sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas tradicionais, culturais ou de interesse« (Art. 2 VII.) Por um lado, isso libera essas comunidades de certa forma a provar a sua legitimidade através de um reconhecimento legal (a comunidade se define como comunidade) e sem dúvida ajudará muito para melhorar as condições de trabalho da radiodifusão comunitária. Por outro lado, a vinculação exclusiva do direito à comunicação das mencionadas comunidades, nega esse garantia e o direito individual da liberdade de expressão no espectro eletromagnético a sujeitos individuais. Há duas interpretações dessa concepção. Ou o PLIP se constrói como direito à comunicação como um direito social-político de participação que se dirige unicamente a sujeitos coletivos porque acha ilegítimo que cada cidadão possa reivindicar o uso do espectro eletromagnético. Ou o projeto de Lei considera esse direito individual fundamental acima da lei comum, ou seja, o Estado somente pode interferir em situações excepcionais no uso do espectro por cada um.<sup>16</sup>

Enquanto o PLIP não se posiciona claramente nesse ponto, fica muito explícita a continuação de uma tradição legal nacional na área de comunicação que, frente aos Direitos Humanos, cria exclusões. O projeto de lei restringe a obtenção de uma outorga a »brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos« (Art. 13 §2º). É aqui de novo onde um direito humano universal vira um direito fundamental que limita, por exemplo, a migrantes tal como indivíduos ou grupos no seu direito a se comunicarem. Não se explica a necessidade dessa restrição na área da comunicação comunitária, que segundo um estudo do Conselho Europeu é »um fator importante na coesão social [...], particularmente para comunidades de minorias étnicas, refugiados e migrantes«<sup>17</sup>.

Um último problema se refere às mídias na sua criação e operação que realizam a livre

expressão e comunicação. O PLIP, tanto como a citação de Comparato, se limita a definir a radiodifusão televisiva (Art. 2 II.) e sonora (Art. 2 III) como »espaço público midiático«<sup>18</sup> da comunicação social eletrônica. À luz dos distintos textos fundamentais de Direitos Humanos, essa restrição legal não se justifica, porque o »direito [dos seres humanos] de externar suas opiniões« é previsto tanto pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pela Organização das Nações Unidas (ONU) »por qualquer meio e forma«, »por quaisquer meios« ou »por qualquer processo de sua escolha«<sup>19</sup>. Agora bem, a restrição do PLIP poderia constatar uma restrição mais pragmática que conceitual, deixando a regulamentação de outros espaços midiáticos a outras leis. Mas se fosse assim, não se justificaria falar no título do projeto de lei de »comunicação eletrônica« porque essa – e os correspondentes Direitos Humanos – vão muito mais longe que a estrita definição da radiodifusão do PLIP.

Historicamente, a questão do alcance da liberdade de expressão e do direito à comunicação são temas constantes (e polêmicos) nos discursos sobre Direitos Humanos e argumento que a digitalização se evidencia como mais uma importante extensão qualitativa e quantitativa em xequ. Cada nova forma da mediação da comunicação traz consigo a potencial »extensão das outras formas de liberdade de expressão«<sup>20</sup> já reivindicadas. John Milton, no século XVII, pedia algo incabível, algo muito radial que hoje é senso comum: »o direito de imprimir sem licença«. <sup>21</sup> Permitir *um a mais* de circulação no processo de por em comum coisas, ideias e desejos (ao alcance de cada ser humano) sempre vai provocar resistências, na maioria dos vezes, como nos tempos de Milton, por parte dos governantes. A pergunta é se um projeto de lei popular deveria compartilhar dessa visão conservadora.

Numa nota pública, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz recomenda a relação »da defesa da comunicação como direito« que seja feito »um novo Marco Regulatório que responde à revolução da comunicação provocada pelas novas tecnologias«<sup>22</sup>. O seja, em tempos onde se discute e experimenta o uso de redes *mesh* e o rádio cognitivo, a defesa do direito à comunicação no espectro eletromagnético não se pode evitar à uma visão analógica. Seguindo a premissa que »o Estado não é uma ferramenta neutra para a realização dos Direitos Humanos« senão »a sua maior ameaça«<sup>23</sup>, parece perigosa a concessão que faz o PLIP quando afirma a exclusiva »competência do poder Executivo« (Art. 3 IV §1º) em criar e classificar outros serviços de comunicação no espectro eletromagnético.<sup>24</sup> Formula-se aqui uma contradição interna frente a sua própria intenção de promover a diversidade e a pluralidade (Art. 4) em criar uma assimetria de poder que concede ao Estado a última palavra para legitimar novas formas de comunicação.

De fato, foi possível um uso mais livre do espectro em todas suas faixas muito antes de debater o seu uso digital. E nesse ponto, as omissões do PLIP implicitamente trazem uma proposta bastante interessante. Contrária a lei atual 9.612, o projeto de lei não limita por exemplo a atuação das rádios comunitárias à banda FM, senão define a totalidade das »radiofrequências atmosféricas como meio de distribuição« para as distintas categorias de emissoras radiofônicas definidas – inclusive as »associativas-comunitárias«. Assim, o PLIP torna imaginável as rádios comunitárias na banda FM, OM, OT e nas ondas curtas – e como não fala disso - podemos presumir que se trata tanto do ambiente analógico quanto em ambiente digital.<sup>25</sup>

## 2. Os limites da regulação estatal

O PLIP concede aos poderes estais várias funções chaves na regulamentação da comunicação eletrônica. Em vez de debater quem dos mencionados atores (ex. ANATEL, ANCINE) deveria fazer o quê, gostaria em seguida de analisar a justificação de regular a mídia (eletrônica). As propostas do projeto de lei são baseadas num entendimento que somente distingue entre regulamentação e uma não- ou des-regulamentação. Essa dicotomia atribui a *um a mais* de regulamentação *um a mais* de democracia, enquanto a ausência ou um a menos de regras é equivalente de uma exploração mercantil da mídia. Equivale à ideia resumida por Lima: »regular a mídia e ampliar a liberdade de expressão«.<sup>26</sup>

Com certeza, a falta de regulamentação de variados artigos constitucionais prejudica o direito à comunicação. Porém, precisa ser debatido onde regras *a mais* (vigiadas pelo Estado) também podem colocar em perigo esse direito. Sem dúvida, regras básicas como as sugeridas leis anti-monopolistas (Art. 14, Art 15, Art 18) possuem muita legitimidade em relação à atual paisagem midiática brasileira. Por outro lado, o intento de regular tudo *a priori* nega o próprio caráter processual dos Direitos Humanos, descrito por Balibar como uma »universalização intensa«,

»um processo interminável de uma impugnação autocrítica e uma revisão das premissas fundamentais sobre o que são e o que querem os participantes de uma prática democrática«.<sup>27</sup>

Essa fricção se evidencia antes de tudo na questão do uso compartilhado do espectro. Ecoando a Constituição, o PLIP pretende garantir a »complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação« (Art. 4 f). Trata-se de uma concessão conceitual para ficar fiel ao texto constitucional, em oposição ao consenso atual de compartilhar o espectro entre entidades públicas, privadas e comunitárias – sendo essas últimas também definidas como terceiro setor, às vezes.<sup>28</sup> Esse caminho excepcional prescrito no PLIP surge trazendo problemas conceituais tanto quantitativos como qualitativos. Em termos quantitativos, falta explicar como se justifica que emissoras estatais – em países como Argentina e Alemanha não se prevê quem são os organizadores de emissoras no interior do país – recebem 33% das frequências disponíveis enquanto rádios associativas-comunitárias e públicas têm que compartilhar outro terço (Art. 5. III. §1º). Essa construção de complementaridade somente pode se compreender como um intento de evitar uma emenda constitucional ao custo de estabelecer um sistema de reservas de espectro apartado das recentes recomendações e reformas legais na América Latina e na União Europa.<sup>29</sup>

Qualitativamente, a fórmula da complementaridade do PLIP também não permite a plena realização do direito à comunicação. Primeiro, porque garante somente uma certa pluralidade de modelos radiofônicos preconcebidas, sem incentivar a diversidade no sentido de ceder espaços experimentais que permitam a realização de um devir midiático como uma apropriação de novas possibilidades tecnológicas.<sup>30</sup> Em países como Alemanha e Irlanda, por exemplo, existem Leis que prevêm a transmissão de sinais fora dos modelos de emissoras que são fiscalizadas em termos de conteúdo e uma transmissão contínua.<sup>30</sup> Segundo, a fórmula da complementaridade não atinge o

compartilhamento do espectro entre emissoras analógicas e digitais, e não contempla a norma técnica para a execução dos serviços de radiodifusão de sons e imagens da tecnologia digital emitido pelo Ministério de Comunicações no ano 2010.<sup>31</sup> Nesse contexto, demonstra-se importância de defender a pluralidade e diversidade radiofônica mais além do gesto de não restringir formatos participativos (como as rádios comunitárias) a uma certa banda espectral, senão defender que seu potencial esteja presente em todas as faixas. A recente decretação da migração de emissoras AM a uma faixa expandida FM, que segundo a AMARC Brasil »favorece ainda mais as empresas de comunicação«, foi realizada »sem diálogo com movimentos sociais« e demonstra a relevância desse argumento.<sup>32</sup>

Além do compartilhamento do espectro, outra pergunta chave da regulação é *quem* o regula? A concentração de competências em instituições ao nível da União é uma tradição legal no Brasil e atualizada pelo PLIP. Porém, juristas com Silveira criticam esse entendimento de regulação da liberdade de expressão e do direito à comunicação como uma violação do »princípio federativo« porque

»a União somente interferirá na área de direitos fundamentais para defender interesses coletivos qualificados pelo âmbito nacional [...] fora disso, na telecomunicação, a competência é estadual ou municipal«<sup>33</sup>

Aplicar esse princípio de autonomia das entidades federativas nos leva à conclusão que, por exemplo, a regulamentação da radiodifusão comunitária deveria ser regulada no município e que a fixação de limites gerais de potência significa que um direito individual fundamental está sendo violado. Esse argumento não deve ser confundido com um "tudo vale" porque ainda sim é prevista uma regulação, caracterizada por uma descentralização do poder. Enquanto o PLIP somente descentraliza o poder da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e atribui poderes reguladores à Agência Nacional de Cinema (ANCINE), a visão de Silveira prevê empoderar atores ao nível municipal. O seja, enquanto o PLIP propõe que ANCINE faça os planos de outorgas para cada localidade (Art.9 §3º), Silveira propõe que somente no caso de conflitos de compartilhamento do espectro sejam feitos testes de interferência no município.<sup>34</sup>

Essa visão de re-regular ainda preserva um forte protagonismo das instituições estatais na regulação da mídia, mesmo estando prevista a sua descentralização em favor de atores municipais. Esse papel pode ser exercido também por atores não-estatais, dentro de esquemas que concedem um maior grau de auto-regulamentação dos que transmitem. Isso não é um sonho anarquista, senão uma realidade posta em prática por milhares de radioamadores brasileiros no dia-a-dia. No regulamento do Serviço de Radioamador (NORMA Nº 031/94), exige-se, por exemplo, das pessoas que transmitem, um sinal que »evite interferências prejudiciais às telecomunicações« sem fazer planos estritos do uso do espectro.<sup>35</sup> É uma prática de compartilhamento que funciona, que contradiz empiricamente as antigas hipóteses de que sem a atuação do Estado como juiz central o espectro eletromagnético seria governado pelo caos, e apóia as reivindicações das rádios livres e comunitárias de uma »reforma agrária no ar«.<sup>36</sup>

Passando de novo ao uso digital do espectro, podemos mencionar ainda outras experiências, que demonstram que as novas tecnologias fortaleceriam ainda mais as

possibilidades de certas auto-regulamentações. O exemplo mais conhecido é sem dúvida o certificado de redes locais baseado no padrão Wi-Fi.<sup>37</sup> A liberação mundial de uma certa faixa do espectro para o uso local por dispositivos sem fio também apresenta uma interessante analogia para o futuro desenvolvimento da radiodifusão digital, como por exemplo o uso compartilhado de uma frequência por vários serviços. Além disso, o conceito de rádio cognitivo promete ainda uma maior otimização do uso do espectro eletromagnético - desejado também pelo próprio PLIP (Art. 4. I). *Smart radios* seriam o suficientemente »inteligentes« para analisar a sua própria performance em relação a outros dispositivos e evitarão interferências sem precisar de um plano anterior que regule o uso do espectro.<sup>38</sup> Por enquanto, a digitalização da radiodifusão sonora no Brasil ainda se orienta por planos de outorgas mais rígidos. Porém, novas possibilidades tecnológicas potencializarão ainda mais as melhores práticas da auto-regulamentação da área digital em favor da liberdade de expressão no espectro eletromagnético. Ambos os pontos de inflexão de uma possível re-regulação da comunicação social eletrônica não foram contemplado pelo PLIP.

### 3. A participação e as reivindicações populares

O processo para formular o projeto de Lei participativo previa a ampla participação de indivíduos e organizações sociais. Pode-se debater o quão ampla foi a participação na concretização das 20 diretrizes fundamentais e se a difusão e o tempo para revisar a versão final do projeto foram suficientes para incluir as diversas expectativas e propostas de indivíduos e movimentos sociais para mídia(s) mais democráticas. Por enquanto, parece-me mais relevante revisar de que forma a iniciativa popular do projeto de lei prevê também uma participação popular. Depois, voltando ao fato que o PLIP não abrange o que anuncia no seu nome, gostaria chamar a atenção sobre três reivindicações de movimentos sociais que poderiam constar como importantes contribuições para o futuro debate do PLIP, em específico sobre uma legislação da mídia mais democrática em geral.

Há várias perspectivas sob as quais o PLIP se arranja com a premissa da participação popular. Em termos da »promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação« (Art. 4 p) o projeto prevê a criação de um »Conselho Nacional de Políticas de Comunicação« (art. 29) no qual participarão entre outros atores também representantes dos serviços de comunicação social eletrônica, representantes sindicais, da sociedade civil e dos movimentos sociais (Art. 29 §2º). Esse conselho teria amplas faculdades e desempenharia um papel ativo em apontar políticas públicas para o setor. Mesmo assim, em relação à plena defesa das liberdades fundamentais e o respeito ao princípio federativo, o modelo carece de uma visão descentralizadora, ou seja, de novo situa-se ao nível da União em vez de ceder decisões a atores no nível regional e municipal.

Em termos da participação e do acesso popular ao espaço midiático, destacam o direito de resposta (Art. 25) e o direito de antena

»que assegura 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« (Art.21 I).

Trata-se de uma interpretação extremamente estreita desse direito, que em outras definições também contém o »direito à criação de empresas destinadas a difundir mensagens (Espanha e Alemanha)« ou o »direito de captação ou transmissão da comunicação por meio de ondas«. <sup>39</sup> De novo, evidencia-se no PLIP um compromisso com a pluralidade dentro dos formatos midiáticos existentes, em detrimento da diversidade midiática. Para fazer justiça ao projeto, isso parece ser uma tendência genérica quando se fala do direito de antena nos debates brasileiros. <sup>40</sup> Porém, existe uma conceitualização anterior que baseia o direito de antena no »uso comum do povo« do espectro eletromagnético, entendido como um bem ambiental de »índole difusa« que deve estar ao alcance de cada um porque é essencial à »sadia qualidade de vida«. <sup>41</sup> É sob essa fórmula que confluem a defesa do direito individual da livre expressão e o direito à comunicação que inclua também sujeitos coletivos.

O fato de que a atual e corrente interpretação do direito de antena no Brasil não compartilhe dessa ampla perspectiva não significa que não seja articulada popularmente. A luta por bens comuns (*commons*) se destaca em muitas vias paralelas com os bens difusos definidos no Artigo 225 da Constituição Brasileira, e até operacionaliza esse princípio no âmbito da comunicação social eletrônica em geral e no espectro eletromagnético específico. Benkler, por exemplo argumenta que

»[n]em todas as instalações de produção de informação e de comunicação precisam ser abertas, mas deve haver uma parte de cada camada que possa ser utilizada por todos sem a necessidade de ter qualquer permissão«. <sup>42</sup>

Para colocar em prática esse entendimento, novamente se pode recorrer a uma proposta derivada do debate sobre a regulação de bens ambientais. Isso consiste na premissa simétrica de que qualquer pessoa (jurídica), seja uma empresa, um/a cidadã/o ou instituições estais podem usar o espectro eletromagnético sempre quando se prove a viabilidade (a não-violação de direitos fundamentais de outros) por meio de um »estudo prévio de impacto ambiental« <sup>43</sup>. Isso é um exemplo de regulação eficiente que permite um alto grau de participação popular na sua realização.

A ideia dos *commons* também abre caminho a outro debate importante que trata o caráter comercial ou não-comercial da mídia. Enquanto reivindicações maximalistas que impedem de maneira genérica às rádios e televisões se organizarem como »empresas capitalistas« <sup>44</sup>, o uso compartilhado de frequências radiofônicas, entendidas como bens comuns, concede uma maior diversidade à mídia. Porém, indicam uma mudança paradigmática que rompe com a virulenta fórmula da »responsabilidade social« estabelecido pela Comissão Hutchins nos anos de 1940, que »aceita que a mídia deve servir ao sistema econômico e buscar a obtenção do lucro [...]« <sup>45</sup>

Colocar a obtenção do lucro como exceção à regra que sempre precisa se justificar pareceu, há pouco tempo, como algo »estranho, era como pedir-se ao canguru que não tivesse marsúpio« <sup>46</sup>. Não obstante, esse paradigma está ganhando força, por exemplo, no debate sobre o caráter do sistema educativo no Chile, e poderia orientar também uma futura revisão crítica do PLIP mais detalhada. Aqui, gostaria somente de destacar a relevância dessa ideia chamando atenção para um conceito fundamental do projeto de lei, a »operação de rede« (Art. 2 V.). Com ela estão definidas



»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;« (ebd.).

Além da pergunta, se é viável prever tais operações para todas as emissoras (para quem um operador que presta serviços a uma rádio comunitária numa área rural, por exemplo?) e se essa obrigada mediação não viola a direito de poder exercer e controlar todos os elementos do dispositivo que permite expressar-se e comunicar-se de criar mídia independente, existe outro problema em relação à geração de lucro. Porque uma pessoa jurídica de direito privado poderia ter fins lucrativos e por isso cobrar das rádios comunitárias ou outras emissoras altas cotas. Isso não é um cenário fictício, mas uma realidade em alguns Estados federais da Alemanha e criticado pelas emissoras de lá.<sup>47</sup> Mesmo se o pagamento desse serviço de rádios associativas-comunitárias fosse coberto pelo Estado, como é o caso na França e na Alemanha, está em xeque a legitimidade do uso de dinheiro público para a contratação de uma empresa privada para uma operação que poderia ser organizada sem fins de lucro.

A questão de estimular configurações midiáticas com fins de lucro também tange a outro ponto da infra-estrutura radiofônica, como o uso de software nos estudos de rádio ou, no caso do rádio digital, na própria transmissão do sinal. Movimentos e ativistas dedicados a criação e distribuição de *software livre* e *open source* se baseiam numa prática de compartilhamento e uma abertura do código fonte que é vista como uma premissa comprometida com o futuro desenvolvimento de padrões radiofônicos digitais. Em relação ao atual debate sobre a escolha de um padrão digital no Brasil, numa carta entregue ao MiniCom no início do ano de 2013, a Amarc Europa e o Fórum Europeu da Mídia Comunitária (CMFE) registram que usam sistemas abertos e por isso recomendam o uso do padrão Digital Radio Mondiale (DRM – Rádio Digital Mundial) em vez do sistema fechado e com fins lucrativos, o HD Radio da empresa Ibiquity.<sup>48</sup>

A essa altura, parece-me justo atribuir ao PLIP uma certa falta de sensibilidade sócio-técnica. É óbvio que muitas perguntas emergentes, como a criação de um espectro (eletromagnético) aberto<sup>49</sup> e a interatividade do rádio digital, que desafia o »fluxo de sinais predominantemente no sentido da emissora« (Art. 2 a) são debates emergentes e, de acordo com suas configurações, pouco compatíveis com o entendimento estabelecido de legislar e regular a comunicação. Porém, a promessa potencial de amplificar a ampla realização da liberdade de expressão e do direito à comunicação exigem de qualquer autor de um projeto de lei fazer o esforço de pelo menos não bloquear a sua apropriação por indivíduos e sujeitos coletivos que querem gozar plenamente dos Direitos Humanos.

#### **4. Conclusão – As Lições da Espanha mais uma proposta**

Muitas vezes, generaliza-se a paisagem da radiodifusão Européia como uma boa alternativa ao *trusteeship model* de origem Estadunidense. Porque no seu começo foi Estatal e logo se tornou público, dando preferência ao uso não-comercial do espectro eletromagnético. O surgimento do movimento das rádios livres na própria Europa nos anos de 1960 indica que essa generalização é engenhosa. Frente à regulação da comunicação sempre haverá legítimas re-interpretações do direito à comunicação que colocam em xeque a legislação. O exemplo mais recente desse processo aconteceu na

Espanha, que nos traz importantes lições com vistas ao PLIP.

Contrária à maioria das histórias da radiodifusão no resto da Europa, na Espanha essa mídia surge durante um regime ditatorial (1936-1973) como um sistema desequilibrado, dominado por um oligopólio de empresas comerciais que controlam até hoje a maioria das frequências.<sup>50</sup> Face a esse cenário bastante familiar a uma pessoa que more no Brasil, organizações e movimentos sociais pressionaram para uma nova lei de mídia e participaram ativamente na sua elaboração.<sup>51</sup> Mas as esperanças em relação à elaboração de uma nova Lei Geral da Comunicação Audiovisual (LGCA) não foram cumpridas e as mudanças do projeto por parte dos parlamentares causou um marco legal pouco favorável para se expressar e se comunicar livremente no espectro eletromagnético.<sup>52</sup> Até hoje, nenhuma rádio comunitária foi outorgada desde a aprovação da LFCA em 2010. Isso demonstra que um projeto de lei deve defender fortemente uma participação popular durante um tempo mesmo depois que este projeto virou Lei. Regular e prever formatos de auto-regulamentação descentralizadas, como citadas repetidas vezes nesse texto, parece ser um ponto de partida interessante para re-debater e fortalecer as propostas do PLIP.

Contudo, a Espanha se apresenta como um exemplo tão interessante quanto preocupante em relação à digitalização da radiodifusão. Mesmo que tenham sido outorgadas as primeiras dez licenças da radiodifusão digital no ano 2000, e repetidos os estímulos financeiros do Estado para uma maior participação do setor privado, prevalece um desinteresse no potencial digital, tanto pelo público geral, quanto pela indústria radiofônica. Esse »cenário de incerteza« é atribuído por Franquet primeiro a estratégias das empresas privadas que momentaneamente não investem no rádio, dando preferência à reinserção »da sua atividade em termos de companhia multimídia«. <sup>53</sup> Segundo, critica a falta de uma »liderança pública frente à migração digital« que poderia contribuir para que não fosse implementada a melhor opção tecnológica.<sup>54</sup> De novo, o paralelo com o Brasil, onde a definição e o compromisso com a introdução de um padrão digital permanecem ambíguos, parece óbvio, o PLIP até agora não se pronuncia sobre o tema.

A mirada em direção à Espanha demonstra a urgência em acompanhar a atual campanha para a discussão parlamentar do PLIP, com um debate interno sobre as exigidas descentralizações da regulamentação do rádio e *um a mais* de participação cidadã nas políticas públicas em favor da liberdade de expressão e do direito à comunicação.<sup>55</sup> Pode soar algo abstrato com o quê gostaria fechar, já com uma proposta concreta que enfrenta a constante »tensão entre o sentido universal dos Direitos Humanos e as condições locais da sua realização«. <sup>56</sup> Trata-se de uma boa ideia contida na Lei atual 4.117 (Art. 6º f), praticada em outros países como Irlanda, mas esquecida pelo PLIP. Trata-se do compromisso legal de permitir »transmissões experimentais« que poderia significar um ponto inicial prático pela contínua introdução do espectro aberto (tanto analógico como digital) e evidenciar empiricamente sua viabilidade sócio-técnica.

1 Nils Brock é doutorando na Universidade Livre de Berlim (FU) na área de ciências políticas. Também trabalha como cooperante internacional com a Associação Mundial de Rádios Comunitárias em Brasil (AMARC Brasil) no programa de legislação.

2 Ver: REPORTERES SEM FRONTEIRAS 2013: 5.

3 LIMA et. al. 2007: 3. REPORTERES SEM FRONTEIRAS 2013: 4.

4 Esse cálculo se baseia nas estatísticas citadas no texto (não publicado) »Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil«, escrito por Artigo19, AMARC Brasil e o MNRC.

5 Como documenta um estudo do antigo associado da AMARC Brasil, Dioclécio Luz, entre 1998 e 2011, foram apresentados um total de 36 Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei do Senado (PLS) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC). Porém, nenhum desses Projetos foi aprovado. Ver: <http://amarcbrasil.org/muitos-projetos-nenhuma-nova-lei/> (20.11.2013)

6 Entrevista do autor com Luiza Erundina do 11.05.2010.

7 O PLIP pode ser consultado *online* aqui: [http://www.paraexpressarliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip\\_versao\\_final.pdf](http://www.paraexpressarliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf) (21.11.2013)

8 As diretrizes fundamentais podem ser consultadas aqui:

[http://www.paraexpressarliberdade.org.br/images/docs/principios\\_objetivos.pdf](http://www.paraexpressarliberdade.org.br/images/docs/principios_objetivos.pdf) (21.11.2013)

9 Ver as diretrizes fundamentais do PLIP (FN8).

10 Usarei em seguida um conceito simétrico da legitimidade. Dessa forma, no caso da mídia, a questão da legitimidade não é vinculada exclusivamente ao uso de poder do Estado frente aos cidadãos (como na fórmula »clássica« Weberiana da legitimidade) senão a um *fazer-mídia* que construa na sua prática (uma contribuição a) um bem comum para uma certa comunidade.

11 A crítica conceitual enfocaria sobretudo a relação entre uma lei nacional e os Direitos Humanos, argumentando que o Estado nunca pode e deve ser a última instância decisiva para garantir o Direito à Comunicação. Relacionada a essa proposta está uma revisão crítica do protagonismo limitado do Estado, como é a questão da regulamentação. O PLIP se concebe como uma tradução de direitos constitucionais em regras fixas. Porém, tanto conceitos mais flexíveis de regulamentação como exemplos empíricos demonstram que esse não é o único caminho. Por último, recorrerei a três reivindicações populares: a demanda do »Não ao lucro«, articulado recentemente sobretudo durante as manifestações estudantis no Chile e as articulações de caráter global que promovem e realizam a produção de software livre e um uso aberto do espectro eletromagnético.

12 COMPARATO cit em: LIMA 2012: 11.

13 Uma construção parecida foi desenvolvida pelo coletivo Intervenções (INTERVOZES 2010).

14 Ver: MENKEL et. al. 2007: 67f. Tradução do autor com em todos os seguintes casos de textos citados que não foram escritos em Português.

15 COMPARATO 1994, 67.

16 Essa linha de pensamento não é somente articulada por rádios livres. Também possui uma conceitualização da prática da rádio comunitária como realização da liberdade de expressão como direito individual (VER. SILVEIRA 2001).

17 Ver: <http://cmfe.eu/news/news-research/68-council-of-europe-publishes-study-on-community-media-and-social-cohesion> (...)

18 Ver [http://www.paraexpressarliberdade.org.br/images/docs/principios\\_objetivos.pdf](http://www.paraexpressarliberdade.org.br/images/docs/principios_objetivos.pdf)

19 Ver. Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão da OEA, Art. 6.; Pacto San José, Art.13; Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU 1949, Art. 19.

20 Ver. LIMA 2012: 36.

21 Ver. Ebd. 27.

22 Ver. Ebd 194.

23 Ver. MENKEL 2007 et. al.: 19

24 Nesse ponto, evidencia-se um problema fundamental do PLIP, que consiste na sua intenção de regulamentar a Constituição Brasileira sem desenvolver uma perspectiva crítica sobre os artigos que pretendem por em prática legalmente. O caso da competência do poder Executivo é somente um exemplo dessa problemática, inscrito já no artigo constitucional 220 §3I.

25 A limitação da radiodifusão a banda FM nunca foi justificada: existem rádios comunitárias em AM (por ex. A Radio Tierra em Santiago do Chile).

26 LIMA 2012: 182.

27 Ver. MENKEL et. al. 2007: ; BALIBAR 1993: 216.

28 Para conhecer melhor as fórmulas de compartilhar as frequências nas legislações da América Latina ver: MALERBA 2012.

29 Ver: BROCK et. al 2013.

30 Ver. NOVAES 2013.

30 Ebd.

31 [http://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito\\_Telecomunicacoes/TextoIntegral/ANE/prt/minicom\\_20100329\\_276.pdf](http://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito_Telecomunicacoes/TextoIntegral/ANE/prt/minicom_20100329_276.pdf)

32 Ver: <http://agenciapulsar.org/brasil2013/mais/politica/brasil-mais/migracao-das-rádios-am-para-a-faixa-fm-e-realizada-sem-dialogo-com-movimentos-sociais/>

33 SILVEIRA 2001: 105f.

34Ebd. 113. Além do exemplo de planos de outorga, existem outros momentos de regulação no texto do PLIP que continuam a tradição da regulação concentrada ao nível da União, como por exemplo a previsão que somente a ANATEL revisará normas técnicas (Art. 30 §2º) e à ANCINE a programação em termos de conteúdo (Art. 30 §3º III), aplicando critérios relativamente abstratos, como o cumprimento à preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas (CAP 3 Art. 10 a).

35 Ver [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.crb.org.br%2Fdownloads%2FApostila2.doc&ei=DT-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.crb.org.br%2Fdownloads%2FApostila2.doc&ei=DT-RUuG9ENLekQeMiYCwDQ&usq=AFOjCNH7SsuMt_RQ5D0H9AhBfseq6nVNCg&bvm=bv.56988011,d.eW0)

[RUuG9ENLekQeMiYCwDQ&usq=AFOjCNH7SsuMt\\_RQ5D0H9AhBfseq6nVNCg&bvm=bv.56988011,d.eW0](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.crb.org.br%2Fdownloads%2FApostila2.doc&ei=DT-RUuG9ENLekQeMiYCwDQ&usq=AFOjCNH7SsuMt_RQ5D0H9AhBfseq6nVNCg&bvm=bv.56988011,d.eW0)

36 Sobre o caos no ar ver HORVITZ 2008, sobre a reforma agrária e a não-criminalização da radiodifusão livre e comunitária MACHADO et. al. 1986 e COELHO NETO 2002.

37 <http://www.wi-fi.org/> (21.11.2013)

38 Ver. DOYLE 2009.

39 DINIZ, cit. em FIORILLO: 121.

40 Ver por exemplo LIMA 2012: 172f.

41 FIORILLO: 182f.

42 BENKLER 2007: 18.

43 FIORILLO: 186f.

44 Ver. COMPARATO 2012: 17

45 LIMA 2012: 60.

46 MAYOL 2012: 330.

47 Entrevista com Mark Westhusen, Radio Corax em Halle, Alemanha.

48Ver. <http://amarcbrasil.org/entidades-nacionais-e-internacionais-defendem-que-sistema-de-radio-digital-seja-aberto/>.

49 Ver NOVAES 2013, WERBACH 2007.

50 FRANQUET 2008:130.

51 Ver. MEDA 2010

52 Ver ebd. 50ff

53 Ver FRANQUET 2007: 142.

54 Ver. ebd. 157.

55 Essas exigências são articuladas tanto no âmbito acadêmico (ver. por exemplo MORAIS 2012) como por parte de movimentos sociais (ver por exemplo a declaração final do Forum Social das Américas 2010).

56 MENKEL 2007: 39.

## Bibliografia

BALIBAR, Etienne. 1993. *Die Grenzen der Demokratie*. Hamburg: Argument.

BROCK, Nils/MALERBA, João. 2013. «Um ar mais livre? Uma breve abordagem comparativa da situação legal das rádios comunitárias na Europa e América do Sul.» [http://amarcbrasil.org/wp-content/uploads/2013/08/UmArMaisLivre\\_VersaoMidiaCidada.pdf](http://amarcbrasil.org/wp-content/uploads/2013/08/UmArMaisLivre_VersaoMidiaCidada.pdf) (21.11.2013)

BUSTAMANTE, Enrique et al. 2008. *Alternativas en los medios de comunicación digitales. Televisión, radio, prensa, revistas culturales y calidad de la democracia*. Barcelona: Gedisa.

COELHO NETO, Armando. 2002. *Rádio Comunitária não é crime. Direito de Antena: o espectro eletromagnético como bem difuso*. São Paulo: Cone.

COMPARATO 2012. «Prefácio» em: LIMA. *Liberdade de expressão X Liberdade da imprensa*, 11-18.

DOYLE, Linda E. 2009. *Essentials of Cognitive Radio*. New York: Cambridge University Press.

FIORILLO, Celso Antonio. 2000. *O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva.

FRANQUET, Rosa. 2008. «La radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.» em: BUSTAMANTE. *Alternativas en los medios de comunicación digitales*, 123-176.

GINDRE, Gustavo et al. 2007. *Comunicação digital e a construção dos commons. Redes virais, espectro aberto e as novas possibilidades de regulação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

HORVITZ, Robert. 2008. «Marconi's Legacy. National Sovereignty Claims in Radio.»

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1107832](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107832) (20.10.2010).

INTERVOZES. 2010. *Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação*.

<http://www.intervozes.org.br/arquivos/interliv002ccinddc> (21.11.2013).

LIMA, Venício A. de/AGUIAR LOPES, Cristiano. 2007. «Rádios Comunitárias. Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004).» [http://www.observatoriadaimprensa.com.br/download/Coronelismo\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://www.observatoriadaimprensa.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf) (01.07.2011).

LIMA, Venício A. de. 2012. *Liberdade de expressão X Liberdade da imprensa*. São Paulo: Publisher.

MACHADO, Arlindo/MAGRI, Caio/MASAGÃO, Marcelo. 1986. *Rádios livres – A reforma agrária no ar*. São Paulo, Brasileira.

MALERBA, João. 2012. «Panorama da situação legal na América Sul».

[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ed712\\_panorama\\_da\\_situacao\\_legal\\_na\\_america\\_sul](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ed712_panorama_da_situacao_legal_na_america_sul) (21.11.03).

MENKEL, Christoph/Pollmann, Arnd. 2007. *Philosophie der Menschenrechte. Zur Einführung*. Hamburg: Junius.

MORAIS, Dênis de. 2012. *Vozes Abertos. Estado, políticas públicas e democratização da comunicação*. Rio de Janeiro: mauad x/faperj.

NOVAES, Thiago. 2013. »Espectro Livre: o Direito do Povo à Comunicação. em: Revista Lugar Comum n. 40, 225-236. [http://uninomade.net/wp-content/files\\_mf/111012130512Espectro%20livre%20o%20direito%20do%20povo%20%C3%A0%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20-%20Thiago%20Novaes.PDF](http://uninomade.net/wp-content/files_mf/111012130512Espectro%20livre%20o%20direito%20do%20povo%20%C3%A0%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20-%20Thiago%20Novaes.PDF)

REPORTERES SEM FRONTEIRAS. 2013. *O País dos Trinta Berlusconi*.

[http://es.rsf.org/IMG/pdf/relato\\_rio\\_brasil.pdf](http://es.rsf.org/IMG/pdf/relato_rio_brasil.pdf) (21.11.2013).

SILVEIRA, Paulo Fernando. 2001. *Rádios Comunitárias*. Belo Horizonte: DelRey.

WERBACH, Kevin. 2007. »Espectro Aberto. O novo paradigma da comunicação sem fio.« em: DA SILVEIRA, Sérgio Amadeu et.al. *Comunicação digital e a construção dos commons*, 57-90.