

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

Rafaela Caetano Pinto

**AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL
DA ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO: O CASO DA CLASSIFICAÇÃO
INDICATIVA**

Santa Maria, RS
2018

Rafaela Caetano Pinto

**AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ANDI –
COMUNICAÇÃO E DIREITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO:
O CASO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA**

Tese de doutorado apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Área de Concentração em Comunicação Midiática, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do grau de **Doutora em Comunicação**

Orientador: Prof. Dra. Maria Ivete Trevisan Fossá

Santa Maria, RS, Brasil
2018

Rafaela Caetano Pinto

**AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ANDI –
COMUNICAÇÃO E DIREITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO:
O CASO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA**

Tese de doutorado apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Área de Concentração em Comunicação Midiática, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do grau de **Doutora em Comunicação**

Aprovado em 13 de julho de 2018:

Maria Ivete Trevisan Fossá, Dra.
(Presidente/Orientador)

Elen Cristina Geraldtes, Dra. (UnB)

Juliano Mendonça Domingues da Silva, Dr. (Unicap)

Patricia Milano Persigo, Dra. (UFSM)

Sandra Rubia da Silva, Dra. (UFSM)

Santa Maria, 13 de julho de 2018.

AGRADECIMENTOS

A tese é o resultado não só dos livros, da pesquisa *in loco* e das discussões resultantes desses dois fatores. Ela é fruto igualmente da vibração com cada nova descoberta, do amor pelo que se pesquisa, da motivação e da fadiga. Acima de tudo, ela demonstra a evolução do seu autor como pessoa.

A caminhada durante o doutorado foi um trajeto de muitas transformações. Não acredito que tenha sido fácil, mas foi incrivelmente estruturante. O melhor disso é olhar para frente e perceber que, na caminhada, a fé amparou-me e os anjos acompanharam-me. Esses anjos estão na família, nos grupos de amigos, no trabalho, no grupo de pesquisa, e, para minha sorte, em toda a parte. A eles que dedico esse trabalho. Àqueles que me auxiliaram, presencialmente, com abraços, palavras e sorrisos, ou, virtualmente, com telefonemas, mensagens e “whats”. Contudo, independente do meio, com amor e carinho.

Agradeço aos meus pais, Maria e Randel, e ao meu irmão, Renan, com o meu mais sincero amor e gratidão pelo que representam para mim e pela base de valores que fundamenta as minhas atitudes. Vocês são o meu apoio, o recanto para onde gosto de voltar. Aos meus amigos tão especiais e importantes. Acho injusto, em função do espaço, não os nomear um a um. Porém, saibam que a força de vocês inspira-me e faz sorrir. Aprendo com vocês a cada dia. Por isso, todos têm um papel muito especial em minha vida.

Ao lugar transformador que é a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que já foi lar, ensino, trabalho e lazer. A Facos ou, carinhosamente, Facolância, Faculdade de Comunicação Social. À minha orientadora, prof. Maria Ivete Trevisan Fossá, que é como uma mãe, que abriga, ensina e exige. Ao grupo de pesquisa das Tietes que alegremente revigora os nossos ares na pesquisa. A todos os que fazem parte do Programa de Pós-graduação em Comunicação (Poscom), os professores, os colegas, especialmente os de turma, que, tantas vezes, dividiram as suas angústias, e o secretário, Maurício Uberti, que é incansável em nos ajudar. Aos professores da banca de qualificação e avaliação da tese, Elen Geraldês, Juliano Domingues, Patrícia Milano e Sandra Rubia pelas dicas fundamentais para orientar esta pesquisa.

No final da tese, uma nova mudança: dessa vez, de cidade. Em Brasília, além de reencontrar pessoas queridas, o local de trabalho trouxe novos amigos e desafios. Por isso, agradeço ao Instituto Federal de Brasília.

A todos, o meu carinho especial e sinceros agradecimentos por fazerem parte dessa caminhada. Um abraço, Rafaela!

“Que haja transformação, e que comece comigo”.

Marilyn Ferguson

RESUMO

Tese de Doutorado
Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Universidade Federal de Santa Maria

AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO: O CASO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

AUTORA: RAFAELA CAETANO PINTO
ORIENTADOR: MARIA IVETE TREVISAN FOSSÁ
Local e Data Defesa: Santa Maria, 13 de julho de 2018

A comunicação pública é *per se* de interesse público. Neste sentido, deve privilegiar a discussão de temas sociais que digam respeito à promoção da cidadania. Ao pensar nessa definição, entendemos que a comunicação pública não está estritamente delimitada aos órgãos do poder público, mas a outras organizações que, da mesma forma, tenham como missão a defesa dos direitos dos indivíduos. Desse modo, identificamos e selecionamos, como objeto empírico, a ANDI – Comunicação e Direitos. Trata-se de uma organização do terceiro setor e exerce função de ator social privilegiado na tematização de pautas relacionadas aos direitos humanos e à mídia. Entre outras áreas de atuação, defende a regulação da mídia por meio da deliberação de políticas públicas de comunicação (PPC), como a Classificação Indicativa (CI), caso intencionalmente escolhido neste estudo. Dessa forma, questiona o papel da mídia como um campo que deve mobilizar a sociedade civil, tematizar a agenda pública, exercer *accountability* sobre as ações do Estado, além de outras funções. Sendo assim, a ANDI promove ações junto ao Estado, na forma de insumos teóricos ou de incidência direta, a fim de auxiliar na discussão de PPC. Com o pressuposto de que a atuação da ANDI vai além de suas estratégias de monitoramento de mídia, identificamos a sua ação por meio de estratégias de responsabilização político-social, especialmente no caso da Classificação Indicativa (CI), amparado nos conceitos de resposta social (BRAGA, 2006) e sistemas de responsabilização da mídia (BERTRAND, 2002). Com base nesse contexto, formulamos, como problema desta pesquisa: Como as estratégias de responsabilização político-social da ANDI promovem a discussão de políticas públicas de comunicação, conforme observado na defesa da Classificação Indicativa? Destarte, propomos, como objetivo geral: analisar, a partir da Classificação Indicativa, as estratégias de responsabilização político-social da ANDI na promoção e discussão de políticas públicas de comunicação. O estudo empírico deu-se por meio da Hermenêutica de Profundidade (THOMPSON, 2009) em que analisamos a atuação da ANDI na implantação do sistema de Classificação Indicativa por meio de dados coletados em entrevistas, em documentos e publicações institucionais e no *site* da organização. Conforme o que verificamos, a atuação da ANDI dá-se preponderantemente através da *advocacy* direta junto ao poder público, bem como pelas suas pesquisas relacionadas ao tema. Podemos inferir que a ANDI é uma organização que detém legitimidade institucional e conhecimento especializado para desenvolver estratégias de responsabilização político-social para atuar junto ao Estado a fim de auxiliar na discussão de PPC para regular o campo midiático.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Políticas Públicas de Comunicação. Estratégias de Responsabilização Político-Social. ANDI – Comunicação e Direitos. Classificação Indicativa. Hermenêutica de Profundidade.

ABSTRACT

Doctoral Thesis
Postgraduation Program in Communication
Federal University of Santa Maria

THE POLITICAL-SOCIAL ACCOUNTABILITY STRATEGIES OF ANDI- COMMUNICATION AND RIGHTS IN PUBLIC POLICY OF COMMUNICATION: THE CASE OF INDICATIVE CLASSIFICATION

AUTHOR: RAFAELA CAETANO PINTO
ADVISOR: MARIA IVETE TREVISAN FOSSÁ
Place and Date of Defense: Santa Maria, July 13, 2018

Public communication is *per se* a public interest. In this way, it should privilege the discussion about social issues that concern the promotion of citizenship. In thinking of this definition, it is understood that public communication is not strictly limited to the organs of public power, but to other organizations that, in the same way, have as their mission the defense of individual rights. Thus, we identify and select, as an empirical object, ANDI - Communication and Rights. It is a third sector organization and it performs the role of privileged social actor in the thematization of human rights and media. Among other areas of action, it defends the regulation of the media through deliberation of public communication policies (PCP), such as the Indicative Classification (IC), a case intentionally chosen in this study. In this way, it questions the role of the media as a field that must mobilize civil society, subject the public agenda, exercise accountability over State actions, and other functions. Thus, ANDI promotes actions with the State, in the form of theoretical inputs or direct incidence, in order to assist in the discussion of PCP. With the assumption that ANDI's performance goes beyond its media monitoring strategies, we identify its action through politico-social accountability strategies, especially in the case of the Indicative Classification (IC), supported by the concepts of social response (BRAGA, 2006) and media accountability systems (BERTRAND, 2002). Based on this context, we formulate, as a problem of this research: How do ANDI's political-social accountability strategies promote the discussion of public communication policies, as observed in the defense of the Indicative Classification? Thus, we propose, as a general objective: to analyze, from Indicative Classification, ANDI's political-social accountability strategies in the promotion and discussion of public communication policies. The empirical study was based on Depth Hermeneutics (THOMPSON, 2009) in which it was analyzed the ANDI performance in the implementation of the Indicative Classification system through data collected in interviews, in institutional documents and publications, and on the organization's website. Based on what was verified, ANDI's work is predominantly carried out through direct advocacy with the public authorities, as well as through its research related to the topic. We can infer that ANDI is an organization that has institutional legitimacy and specialized knowledge to develop political-social accountability strategies to act with the State in order to assist in the discussion of PCP to regulate the media field.

Keywords: Public Communication. Public Communication Policies. Political-Social Accountability Strategies. ANDI - Communication and Rights. Indicative Classification. Depth Hermeneutics.

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Áreas de atuação e estratégias da ANDI..... | 47 |
| Quadro 2 – Estratégias da ANDI e suas respectivas ações..... | 49 |
| Quadro 3 – Estratégias e planos de ação da área Infância e Juventude..... | 50 |
| Quadro 4 – Novas áreas de atuação da ANDI: Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação e suas temáticas..... | 55 |
| Quadro 5 – Resumo sobre a Classificação Indicativa..... | 114 |
| Quadro 6 – Mudanças na Classificação Indicativa..... | 118 |
| Quadro 7 – Fases da Hermenêutica de Profundidade..... | 128 |
| Quadro 8 – Exemplos de trabalhos que utilizam os estudos da ANDI para desenvolver análises..... | 130 |
| Quadro 9 – Interpretação da Doxa – trabalho 1..... | 131 |
| Quadro 10 – Interpretação da Doxa – trabalho 2..... | 131 |
| Quadro 11 – Interpretação da Doxa – trabalho 3..... | 132 |
| Quadro 12 – Interpretação da Doxa – trabalho 4..... | 132 |
| Quadro 13 – O processo de derivação das categorias..... | 143 |
| Quadro 14 – O processo de derivação da categoria intermediária Reposicionamento institucional..... | 163 |
| Quadro 15 – O processo de derivação da categoria intermediária Produção de insumos..... | 164 |
| Quadro 16 – O processo de derivação da categoria intermediária <i>Advocacy</i> direta..... | 166 |
| Quadro 17 – O processo de derivação da categoria final Estratégias de responsabilização político-social..... | 167 |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|--|-----|
| Apêndice A – Roteiro para a entrevista ANDI – Comunicação e Direitos..... | 196 |
| Apêndice B – Roteiro para a entrevista Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social..... | 197 |
| Apêndice C – Roteiro para a entrevista Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)..... | 198 |
| Apêndice D – Roteiro para a entrevista Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND)..... | 199 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 A DIMENSÃO PÚBLICA ENTRE OS CAMPOS SOCIAIS | 20 |
| 1.1 OS CAMPOS SOCIAIS..... | 21 |
| 1.2 O CAMPO MIDIÁTICO: AUTONOMIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO..... | 27 |
| 1.3 OS CAMPOS POLÍTICO E MIDIÁTICO..... | 34 |
| 1.4 ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, UM CORPO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR..... | 39 |
| 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES E ENTENDIMENTOS ACERCA DO CONCEITO | 56 |
| 2.1 CONCEITOS ESTRUTURANTES: ESFERA PÚBLICA OU ESPAÇO PÚBLICO E PÚBLICO E PRIVADO..... | 57 |
| 2.2 OPINIÃO PÚBLICA: GÊNESE, CARACTERÍSTICAS E TRANSFORMAÇÕES.. | 64 |
| 2.3 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM SUA PERSPECTIVA DO INTERESSE PÚBLICO..... | 71 |
| 3 O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO | 80 |
| 3.1 ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL: UM SISTEMA DE RESPOSTA PARA O CAMPO MIDIÁTICO..... | 81 |
| 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, CICLO E O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL..... | 87 |
| 3.3 OS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 95 |
| 3.4 REGULAÇÃO DA MÍDIA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO.. | 101 |
| 3.5 AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO DA ANDI E SUAS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS PARA A CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA..... | 109 |
| 4 OS CAMINHOS PARA A (RE)CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO E DE UM CONCEITO | 124 |
| 4.1 NO CAMINHO, UM PERCURSO EMPÍRICO: METODOLOGIA E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS..... | 127 |
| 4.2 INTERPRETAÇÃO DA DOXA..... | 129 |
| 4.3 ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA..... | 134 |
| 4.3.1 Situações espaço-temporais..... | 135 |
| 4.3.2 Campos de interação..... | 136 |
| 4.3.3 Instituições sociais..... | 137 |

| | |
|---|-----|
| 4.3.4 Estrutura social..... | 140 |
| 4.3.5 Meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão..... | 141 |
| 4.4 ANÁLISE FORMAL OU DISCURSIVA: A ANÁLISE DE CONTEÚDO..... | 142 |
| 4.4.1 Categorias Iniciais..... | 144 |
| 4.4.1.1 <i>Demanda externa</i> | 144 |
| 4.4.1.2 <i>Publicações independentes</i> | 145 |
| 4.4.1.3 <i>Publicações em parceria com o Estado</i> | 146 |
| 4.4.1.4 <i>Ações com a mídia</i> | 147 |
| 4.4.1.5 <i>Participação em audiências públicas</i> | 148 |
| 4.4.1.6 <i>CASC-Classind</i> | 149 |
| 4.4.1.7 <i>Eventos em parceria com o Estado</i> | 155 |
| 4.4.1.8 <i>Parcerias com o Estado e com organizações da sociedade civil</i> | 157 |
| 4.4.1.9 <i>Amicus Curiae</i> | 158 |
| 4.4.2 Categorias Intermediárias..... | 162 |
| 4.4.2.1 <i>Reposicionamento Institucional</i> | 163 |
| 4.4.2.2 <i>Produção de Insumos</i> | 164 |
| 4.4.2.3 <i>Advocacy Direta</i> | 165 |
| 4.4.3 Estratégias de responsabilização político-social..... | 167 |
| 4.5 INTERPRETAÇÃO/RE-INTERPRETAÇÃO – AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ANDI NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO..... | 174 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 179 |
| REFERÊNCIAS | 186 |
| APÊNDICES | 195 |

INTRODUÇÃO

Um dos questionamentos basilares que motivou esta pesquisa foi a necessidade de refletir acerca da comunicação como um direito social. No Brasil, a comunicação está amparada nos artigos 220 a 224 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a chamada Constituição Cidadã, os quais tratam da comunicação social. De maneira geral, definem que ela não pode ser, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio. No que compete ao seu conteúdo, deve ter preferencialmente caráter educativo, artístico, cultural e informativo. O seu objetivo associa-se à promoção da cultura nacional e regional e ao estímulo à produção independente, além da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei (BRASIL, 1988), o que, segundo Bolaño (2004), não caracteriza o cenário da radiodifusão brasileira.

Ainda na Constituição, está previsto que é responsabilidade do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Além disso, necessita primar pelo princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (BRASIL, 1988). A radiodifusão é regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, pela lei nº 4117/1962¹. Já a concessão de outorgas e do conteúdo é responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação² e a gestão do espectro compete à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)³ (PIERANTI, 2015; JAMBEIRO; FERREIRA, 2015; BOLAÑO, 2004).

No entanto, o contexto da comunicação no país não condiz integralmente com a previsão constitucional, já que as empresas de mídia são constituídas por grupos econômicos, políticos e religiosos. Além disso, há uma alta concentração de audiência nas mãos de poucos proprietários, como Globo, Bandeirantes, Record, Folha e o grupo regional RBS. Esses grupos, ademais, possuem negócios em mais de um tipo de mídia, o que configura a propriedade cruzada dos meios de comunicação, uma das formas de monopólio do setor (PASTI; BANDEIRA, 2018)⁴.

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

² Mais informações em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/paginas/Competencias.html>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

³ Mais informações acerca do cenário da mídia no Brasil em: <<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/servicos-de-radiodifusao>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁴ Mais informações em: <<https://diplomatie.org.br/quem-controla-a-noticia-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

Em contrapartida, algumas iniciativas foram realizadas para democratizar a comunicação, como o Conselho de Comunicação Social⁵, previsto no Art. 224 da Constituição de 1988 e regulamentado pela lei nº 8389/1991⁶. Ele foi instaurado onze (11) anos depois, em 2002, funcionou por quatro (4) anos e ficou desativado por cerca de seis (6) anos. Recentemente, ele foi reativado de forma autoritária e sob o protesto da Frentecom e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação⁷. O Conselho é um órgão consultivo, porém com atribuições restritas (BOLANHO, 2004).

No final do segundo mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009, houve a discussão, na Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)⁸, para a criação de uma lei para o setor. No encontro, foram levantadas mais de 600 propostas com vistas à democratização da comunicação brasileira, que tratavam desde o fim do monopólio no setor até o fomento à produção independente nacional. Um estudo para a elaboração da nova legislação chegou a ser encomendado, no entanto, a discussão não avançou no Poder Executivo⁹. Posteriormente, no governo da ex-presidente Dilma Rousseff, esse projeto igualmente não conseguiu ser pautado. Mas nasceram, nesse período, os Planos Nacionais de Outorgas (PNOs) que privilegiaram a radiodifusão comunitária (PIERANTI, 2015).

Recentemente, no governo do presidente Michel Temer, a comunicação pública foi fortemente ameaçada por duas medidas que afetam a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)¹⁰, criada no governo Lula. A EBC, a fim de cumprir a previsão constitucional de complementariedade dos sistemas privado, público e estatal, do Art. 223 (BRASIL, 1988), foi normatizada pela lei nº 11652/2008 e alterada pela lei nº 13417/2017. A primeira adversidade, enfrentada em 2016, está amparada nessa última lei, que prevê a extinção do seu Conselho Curador, composto por representantes de diversos setores da sociedade civil, do Congresso Nacional, do Governo e da própria EBC. Tal medida foi repudiada pelos membros do

⁵ Mais informações em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/ccs>>. Acesso em: 13 mai. 2018

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

⁷ Mais informações em: <<http://www.abong.org.br/biblioteca.php?id=7926&it=7934>>. Acesso em: 13 mai. 2018

⁸ Mais informações em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos/comunicacao/copy_of_1a-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁹ Mais informações em: <<http://www.abong.org.br/biblioteca.php?id=7926&it=7930>>. Acesso em: 13 mai. 2018

¹⁰ Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/>>. Acesso em: 13 mai. 2018

Conselho¹¹. O outro problema é a discussão para que a Agência Brasil¹², um dos veículos da EBC, publique, exclusivamente, notícias estatais¹³.

Dessa maneira, frente aos altos e baixos da comunicação, Ramos (2010) alerta que é pertinente haver o controle sobre o monopólio e o oligopólio, a implantação de um sistema estatal de rádio e televisão, a ampliação das mídias comunitárias e novos órgãos reguladores autônomos com a participação da sociedade na sua gestão e funcionamento, como o caso do Conselho Curador da EBC. Neste sentido, Matellart (2009, p. 39) reitera que há “a falta de questionamento sobre a função reguladora do Estado como defensor do interesse público, bem como da relação entre Estado, mercado e sociedade”. À vista disso, para que as previsões constitucionais sejam atendidas, é determinante que o Estado crie mecanismos reguladores, juntamente com outras instâncias sociais, para garantir a comunicação como um direito social e defender os interesses coletivos da sociedade civil.

Diante do que foi exposto, a comunicação pública (CP) e as políticas públicas de comunicação (PPC) são as **temáticas norteadoras** desta pesquisa. A aproximação com esses construtos deu-se em uma caminhada de pesquisas acerca da responsabilidade ambiental, da esfera pública, de estratégias ativistas, da mobilização social, ou seja, da comunicação em uma perspectiva cidadã, participativa e democrática. Da mesma forma, o contato com o conceito de PPC foi um estímulo instigado quando da participação no XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, no Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação, em 2015, em que o tema é objeto de debate.

A comunicação pública foi o tema que mais causou embates na definição da sua linha de entendimento, pois ele é estudado por autores diversos, sendo que há visões diferenciadas acerca da sua definição e aplicabilidade. Além de ser, em alguns estudos, sinônimo de comunicação política e de comunicação governamental, ela é recorrentemente investigada quando as temáticas versam sobre veículos de comunicação das Câmaras Legislativas, das Prefeituras e do Senado.

Todavia, baseado em diferentes autores, como Duarte (2009), o enfoque da CP aqui expresso é a sua função de promover o interesse público. Essa expressão “interesse público” foi determinante para o emprego da comunicação pública no presente trabalho, porque entendemos que o interesse público deve ser uma premissa intrínseca à comunicação, seja ela

¹¹ Mais informações em: <<http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/09/mocao-de-repudio-contra-medida-provisoria-que-desmonta-a-ebc>>. Acesso em: 13 mai. 2018

¹² Mais informações em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/>>. Acesso em: 13 mai. 2018

¹³ Mais informações em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/governo-temer-enterra-comunicacao-publica-924849/>>. Acesso em: 13 mai. 2018

praticada pelo poder público, pelos movimentos sociais, pelas empresas fumageiras, pelas universidades, pelas organizações da sociedade civil, pelos sindicatos, pela mídia, entre diversas outras organizações.

A fim de discutir a comunicação pública (CP) e a promoção do interesse público, elegemos, como objeto empírico para esta pesquisa, a ANDI – Comunicação e Direitos. Essa organização do terceiro setor tem sido referência em diferentes trabalhos, seja como objeto de estudo ou como fonte de pesquisa bibliográfica. Por meio da investigação do estado da arte, verificamos que a ANDI tem um papel importante na discussão do campo midiático e da promoção dos direitos humanos.

A ANDI foi criada, em 1993, como Agência de Notícias dos Direitos da Infância. O seu principal papel era o de desenvolver um trabalho de mobilização de jornalistas, por meio do envio de pautas para que os profissionais da mídia abordassem a notícia de uma maneira contextualizada e crítica em torno dos problemas referentes às crianças e aos adolescentes. A atividade, que iniciou de forma colaborativa, evoluiu através de pesquisas de monitoramento de mídia e de ações para a qualificação de jornalistas. As pesquisas desenvolvidas através da “tecnologia ANDI” foram sendo disseminadas por meio da publicação de estudos, manuais, cartilhas e das redes que a organização participa.

Com a especialização da ANDI na discussão do tema Infância e Juventude e com as suas ações e estratégias de mobilização, monitoramento, qualificação e replicação estabelecidas, a organização tornou-se um ator com conhecimento acumulado. Isso fez com que outras organizações, o poder público e a sociedade civil demandassem uma ampliação das suas áreas de atuação. Dessa forma, a ANDI passou a discutir outras temáticas, como Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação¹⁴, e, em 2011, passou a chamar-se ANDI – Comunicação e Direitos. Esse reposicionamento institucional e a *expertise* da organização consolidaram a ANDI na defesa dos direitos humanos e mídia.

Anterior à ampliação das suas áreas de atuação, em 2007, a ANDI passou a envolver-se na deliberação da PPC da Classificação Indicativa (CI), por meio de estudos referentes ao tema e na incidência de ações diretas. Essa PPC refere-se ao estabelecimento de faixas etárias para determinadas obras audiovisuais, de acordo com o que é estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990. A organização, que já desenvolvia um trabalho *in loco* nas redações dos veículos impressos e audiovisuais,

¹⁴ Políticas de Comunicação é uma das áreas de atuação da ANDI. Por isso, empregamos o termo com letra maiúscula. Já a expressão “políticas públicas de comunicação” (PPC) é própria do poder público para definir as medidas legais estabelecidas para regular a comunicação. É necessário apontar essas diferenças, pois, ao longo deste estudo, essas duas definições são utilizadas com frequência.

iniciou a tematização das PPC através do seu escopo Políticas de Comunicação. Esse trabalho fez com que a ANDI percebesse que as suas estratégias não eram suficientes para qualificar o campo midiático. Neste sentido, ela iniciou a discutir a regulação democrática da mídia pelo Estado.

A atuação da organização, além de cooperativa com a mídia, tornou-se crítica. Assim, a ANDI passou a exercer *advocacy*¹⁵ junto ao Estado para a discussão de políticas públicas de comunicação para privilegiar o interesse público por meio de uma mídia com responsabilidade social para a promoção da cidadania e de debates contextualizados e plurais.

Compreender essa dinâmica de ação da ANDI permitiu que trouxéssemos o conceito de campos sociais para esta pesquisa. Entendemos que a atuação da ANDI, como corpo social do terceiro setor, dá-se no sentido de tensionar o campo político para que delibere regulações que incidam diretamente no campo midiático. Essas regulações têm o objetivo de fazer com que o campo midiático não seja preferencialmente determinado pela influência dos interesses mercadológicos, já que a mídia, embora tenha como missão o interesse coletivo, se estabelece como um negócio.

Desse modo, inferimos que a ANDI caracteriza-se para além de um observatório de mídia que monitora e avalia o que é produzido, de acordo com os estudos de Bertrand (2002) e de Braga (2006). Assim, defendemos a tese que a organização cria estratégias de responsabilização político-social ao possibilitar uma dimensão pública entre os campos sociais do terceiro setor, da mídia e do Estado. Por meio dessas estratégias, a organização parece criar insumos para que o Estado discuta políticas públicas de comunicação (PPC) que interfiram diretamente na regulação da mídia para que ela cumpra com o seu papel social de mediadora dos discursos sociais, assim como na consolidação dos direitos humanos.

Como o trabalho da ANDI acerca de suas Políticas de Comunicação é extenso, pois abarca diferentes temas, como regulação da publicidade infantil, direito de acesso à informação, responsabilidade social da mídia, dentre outros, precisamos fazer um recorte analítico para avaliar como a atuação da ANDI, de fato, auxilia na promoção das PPC. Para tanto, elegemos intencionalmente a política da Classificação Indicativa (CI), em que a organização teve relevante participação à época de implantação do novo sistema e atua até os dias atuais como integrante do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind) para o controle social da política, como o caso a ser analisado nesta pesquisa.

¹⁵ A *advocacy* “[...] é um processo que implica participação e que é utilizado por atores da sociedade civil para influir em decisões ou políticas de diferentes níveis” (LÓPEZ, 2011, p. 70).

Além dessas reflexões e implicações, o estudo **justifica-se** pelo interesse pessoal acerca dos temas, como já foi exposto anteriormente. Ademais, a pesquisa está em consonância com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria, Comunicação Midiática, já que discute a questão do campo midiático e da comunicação pública. Igualmente o trabalho está inserido na Linha de Pesquisa Mídia e Estratégias Comunicacionais, na medida em que consideramos a atuação da ANDI através de suas estratégias de responsabilização político-social. Neste caso, com base em conceitos de resposta social (BRAGA, 2006) e sistemas de responsabilização da mídia (BERTRAND, 2002), ampliamos essa discussão para o entendimento de ações institucionalizadas com o objetivo de envolver atores sociais, como o Estado e a sociedade civil, em uma responsabilidade compartilhada para a promoção do interesse público. Além disso, o tema da presente pesquisa inova na discussão da comunicação pública (CP) e das políticas públicas de comunicação (PPC) no contexto do terceiro setor, já que a comunicação pública (CP) está preponderantemente atrelada aos veículos de comunicação do poder público.

Após ter apresentado sumariamente o cenário da mídia brasileira, juntamente com esse mapa conceitual que, resumidamente, explica a pesquisa e demonstra os seus primeiros passos, interesses, ordenações conceituais e empíricas, pontos de ampliação e inovação e a sua justificativa, é relevante apresentar os itens que compõem o trabalho e, na sequência, a construção dos capítulos teórico-metodológicos. A pesquisa, da qual já apresentamos a temática, intitula-se “**As estratégias de responsabilização político-social da ANDI – Comunicação e Direitos nas políticas públicas de comunicação: o caso da Classificação Indicativa**”. Como **delimitação do tema** circunscreve-se: as estratégias institucionais da ANDI no processo das políticas públicas de comunicação.

O **problema de pesquisa** que conduziu as diversas indagações ao longo do estudo e norteou o questionamento motivador da pesquisa é: Como as estratégias de responsabilização político-social da ANDI promovem a discussão de políticas públicas de comunicação, conforme observado na defesa da Classificação Indicativa?

Para dar conta dessa problemática, elaboramos como **objetivo geral**: Analisar, a partir da Classificação Indicativa, as estratégias de responsabilização político-social da ANDI na promoção e discussão de políticas públicas de comunicação. A fim de construir o embasamento teórico-metodológico necessário à compreensão do objetivo geral, elencamos quatro **objetivos específicos**: definir o conceito de estratégias de responsabilização político-social; entender a área de atuação Políticas de Comunicação da ANDI; investigar as ações da

ANDI, a partir da Classificação Indicativa, como estratégias institucionais; conhecer a atuação da ANDI na discussão de políticas públicas de comunicação; e refletir sobre a eficácia das estratégias de responsabilização político-social.

Apresentamos a construção teórica da pesquisa nos três primeiros capítulos. No capítulo 1, intitulado “A dimensão pública entre os campos sociais”, discutimos os campos sociais e as porosidades que estabelecem a sua constituição, renovação e manutenção. Partimos basicamente de estudos de Bourdieu (2003; 2004; 2011; 2013), Rodrigues (1990; 1999) e Lahire (2002). Na primeira parte deste capítulo, abordamos os campos sociais como esferas autônomas de legitimidade e de domínio específico sobre determinada competência que impõem as suas lógicas identificadas por meio de suas gramáticas, indivíduos, rituais, entre outras particularidades. Na segunda parte, tratamos do campo midiático como mediador do tecido social, legitimamente instituído pelos demais campos sociais. Enfocamos também o seu poder simbólico e a sua visibilidade/invisibilidade de assuntos de interesse público para a promoção da agenda de debates.

Na terceira parte do capítulo 1 (um), discorremos sobre o campo político e a sua relação com o campo midiático na construção do debate público, nas formas de participação e deliberação no sistema político democrático. Na última seção, além de debater o conceito do terceiro setor, apresentamos a ANDI através do seu histórico, das quatro estratégias de ação, de três áreas de atuação e da reestruturação de organização. Fizemos isso de uma forma abrangente, pois a ANDI é novamente discutida nos capítulos 3 (três) e 4 (quatro) de forma mais delimitada.

Já para a construção do segundo capítulo, “Comunicação pública: aproximações e entendimentos acerca do conceito”, em um primeiro momento, comentamos acerca de conceitos fundamentais à compreensão da comunicação pública (CP), tais como: esfera pública ou espaço público e público e privado. Para tanto, utilizamos fundamentalmente os estudos de Jürgen Habermas (2003a; 2003b) e João Pissarra Esteves (1998; 2011). Na seção seguinte, abordamos o conceito da opinião pública quanto à sua gênese e suas características. Discutimos ainda a sua relação com as pesquisas de opinião. Na construção desse tema, empregamos basicamente Habermas (2003a; 2003b), Esteves (s/d; 2011), Bourdieu (2003) e Gomes (2008a; 2008b). Na terceira parte, discutimos o conceito da comunicação pública (CP) ao fazer as distinções e os recortes necessários a este estudo. Além disso, tratamos da importância da comunicação pública (CP) para a formação do debate público qualificado, por meio de discussões contextualizadas e plurais, de acesso igualitário às diferentes vozes sociais. Ademais, evidenciamos a sua relevância na mobilização e no engajamento da

sociedade civil para a discussão e a deliberação de políticas públicas¹⁶, dentre elas, as de comunicação, sendo que autores como Weber (2007), Matos e Gil (2013), Duarte (2009; 2011), Haswani (2013), Habermas (2003a), Marques (2008), entre outros, contribuíram para a elaboração deste tópico.

Para o terceiro capítulo, “O processo das políticas públicas de comunicação”, apropriamo-nos do referencial de Bertrand (2002) e Braga (2006) a fim de empregarmos os seus conceitos, sistemas de responsabilização da mídia e resposta social, respectivamente, para o embasamento do conceito de estratégias de responsabilização político social. Na segunda parte deste capítulo, abordamos as políticas públicas, apoiando-nos nos estudos de autores como Saravia (2006b), Haswani (2013), Duarte (2011), Dias e Matos (2012), entre outros, além do ciclo das políticas públicas (SARAVIA, 2006b) e a participação social por intermédio da *accountability* (WEBER, 2007; ARATO, 2002). Já na terceira seção, fundamentado em Dye (2010) e Secchi (2012), debatemos os modelos de políticas públicas.

Posteriormente, tratamos do processo regulatório com base na teoria da regulação econômica (STIGLER, 2017) e na teoria do interesse público (POSNER, 2017). A fim de compreender a regulação na área da comunicação, utilizamos autores, como Domingues da Silva e Zaverucha (2015), e estudiosos que discutem a economia política da comunicação, dentre eles: Jambeiro, Ferreira e Morais (2017), Serra (2006) e Jambeiro e Ferreira (2012; 2015). Na última parte deste capítulo, retomamos o objeto de pesquisa, através de uma de suas áreas de atuação, as Políticas de Comunicação. Aqui, recuperamos brevemente a reestruturação institucional da ANDI e a inclusão desse escopo em suas pautas de discussão. Explicamos, ainda, a Classificação Indicativa (CI) e a inserção da organização na discussão dessa PPC responsável por definir as faixas etárias de obras audiovisuais.

O quarto capítulo é o analítico “Os caminhos para a (re)construção de um objeto e de um conceito”. Nele, voltamos o olhar novamente para o objeto, através da Hermenêutica de Profundidade (HP), de Thompson (2009), por meio de técnicas de coleta, como a observação encoberta não-participativa (JOHNSON, 2010) do *site* institucional da ANDI e da pesquisa documental por meio de publicações institucionais da organização e de entrevistas não-estruturadas (LAKATOS; MARCONI, 2002) com diferentes atores sociais.

O caminho empírico ocorreu em dois momentos, ambos em Brasília: em 2016, realizamos entrevistas com membros da ANDI e visitamos a sede da organização, o Senado

¹⁶ Vem do termo *policies*, que resulta das atividades da política (*politics*). Essa diferença entre os termos é recorrentemente elucidada nos trabalhos que tratam acerca de políticas públicas, assim como em Rua (s/d) e Secchi (2012). Portanto, não podemos deixar de fazer referência igualmente a essa questão terminológica.

Federal e o Congresso Nacional. Nesses dois últimos casos, participamos de sessões e conversamos com políticos e servidores a fim de compreender o processo das políticas públicas de uma forma geral. No segundo momento, em 2018, realizamos entrevistas com servidores do Estado, dentre eles, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND), do Ministério da Justiça, e com um integrante do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, entidade que, juntamente com a ANDI, integra o CASC-Classind. Além disso, comparecemos a eventos relativos à temática da Classificação Indicativa.

Para a construção da HP, primeiramente, detemo-nos na Interpretação da Doxa e na Análise Sócio-histórica, em que, respectivamente, buscamos pesquisas que abordavam a ANDI como caso de estudo e analisamos aspectos institucionais específicos relacionados a ela. Na fase da Análise formal ou discursiva da HP, avaliamos as estratégias institucionais da ANDI, especialmente, no sistema de Classificação Indicativa, por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Na última parte deste capítulo, analisamos as estratégias de responsabilização político-social da ANDI no processo das políticas públicas de comunicação a partir da reflexão das etapas que compuseram a metodologia, juntamente com o referencial teórico, a fim de responder ao problema de pesquisa proposto.

1 A DIMENSÃO PÚBLICA ENTRE OS CAMPOS SOCIAIS

Neste primeiro capítulo, discutimos a dimensão pública entre os campos sociais, focando-nos, especificamente nos campos político, midiático e terceiro setor, aqui representado pela organização da sociedade civil (OSC)¹⁷, ANDI – Comunicação e Direitos, o objeto empírico do estudo. O objetivo do capítulo é discorrer acerca das porosidades entre os campos sociais que, embora autônomos, impõem as suas ações, da mesma forma que são afetados pelas sanções de outros campos, que interferem na sua constituição.

Em um primeiro momento, o capítulo aborda o conceito de campos sociais principalmente por meio de estudos de Bourdieu (2003; 2011; 2013), em que também nos apoiamos para tratar sobre o conceito de *habitus*. A crítica a alguns aspectos conceituais de Bourdieu é conduzida através de Lahire (2002). Rodrigues (1990; 1999) igualmente é empregado na teoria dos campos sociais a fim de explicarmos as suas características, dinamicidades e composição. Na segunda parte, tratamos do campo midiático atuante na constituição do tecido social em função de sua mediação discursivo-simbólica, da sua legitimidade vicária e do seu poder simbólico (THOMPSON, 1998). Além disso, abordamos a teoria do agendamento e do *newsmaking*, utilizando autores como McCombs (2009), Wolf (2001) e Barros Filho (2008).

Na terceira parte do capítulo, exploramos o campo político, focando-nos na sua relação com o campo midiático no que tange à democracia e à deliberação. Para tanto, apropriamo-nos de estudos de Bourdieu (2011), Maia (2008), Gomes (2008a; 2008b) e Maia (2008), Habermas (2003a; 2003b), entre outros. Tratamos, ainda, do conceito de democracia deliberativa, baseados em Domingues da Silva e Barros (2013).

Na última parte, dissertamos sobre o campo do terceiro setor. Para entender esse conceito, usamos estudos da ANDI, além de autores como Ferrarezi (2002), Saravia (2006a), Demo (2001), Toro (2005) e Salamon (2005), dentre outras referências. Em pesquisas de Santos (1998), Covre (2001), Carvalho (2012), entre outros, amparamo-nos para discutir acerca do conceito de cidadania nesse contexto. Ao debater a temática, apresentamos a ANDI – Comunicação e Direitos. Discorreremos sobre a organização, as suas estratégias e as suas áreas de atuação. Do que é relatado sobre as suas áreas, o mais importante diz respeito às Políticas de Comunicação da ANDI, mais especificamente, a discussão sobre a Classificação

¹⁷ Tachizawa (2012, p. 6) afirma que: “Nesse tipo de organização [Organizações não governamentais - ONGs] enquadram-se, também, as Organização da Sociedade Civil (OSCs), Organização Sociais (OSs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips)”.

Indicativa (CI), em que a organização teve e mantém participação ativa na deliberação sobre o tema. Esse escopo será retomado mais adiante, nos capítulos teórico e metodológico da pesquisa.

1.1 OS CAMPOS SOCIAIS

Na concepção de Pierre Bourdieu (2003), campo representa um espaço simbólico em que agentes sociais lutam para validar, determinar e legitimar representações. Os agentes sociais, dispostos em diferentes posições, utilizam estratégias para surpreender os agentes dos outros campos e conseguir obter resultados satisfatórios. Os campos sociais são esferas autônomas que nascem em função da necessidade de uma determinada instituição legitimar-se e impor as suas determinações frente à sociedade e a outros campos. Como exemplo, podemos citar os campos da educação, política, saúde, comunicação, religião, entre outros. Eles possuem as suas próprias formas de sistematização, simbologias, saberes e rituais comungados entre os agentes envolvidos em um mesmo espaço de lutas e de capital social.

Para Bourdieu (2011), a gênese do campo é compreendida pela sua crença, pelo seu jogo de linguagens e pelos seus bens materiais e simbólicos. Assim, podemos afirmar que cada campo social possui regras e simbologias próprias porque o seu conjunto de conhecimentos organizados é aceito em função da sua institucionalização. O campo da educação, por exemplo, detém um conhecimento e atribuições privativos, como as suas formas de didática e prática do ensino, a formação de professores, a deliberação do corpo diretivo, entre outras questões. Já o campo da economia caracteriza-se por suas operações financeiras, estabilidade da moeda, compra e venda. As especificidades citadas nesses exemplos demonstram que as diferenciações demarcam os territórios simbólicos e práticos dos campos que, em seus limites, impõem-se como esferas institucionalizadas.

Para o autor em destaque: “A estrutura do campo é um *estado* da relação de força entre os agentes ou as instituições envolvidas na luta ou, se preferir, da distribuição do capital específico que, acumulado no decorrer das lutas anteriores, orienta as estratégias posteriores” (BOURDIEU, 2003, p. 120) [grifos do autor]. Os campos são determinados por interesses específicos e lutas em que os seus representantes detêm certo domínio para participar, já que, em conformidade com o autor, são necessárias articulações peculiares que vão ao encontro dos interesses desse campo para a construção de suas estratégias. Assim sendo, somente aqueles que fazem parte do campo é que estão habilitados para cooperar, conforme o que expressa o estudioso: “[...] todas as pessoas que estão cometidas num campo têm em comum

um certo número de interesses fundamentais, a saber tudo o que está ligado à própria existência do campo [...]” (BOURDIEU, 2003, p. 121).

Em conformidade como o mesmo autor “A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias” (BOURDIEU, 2004, p. 20). Nesse espaço, existem propriedades determinadas e sujeitos e instituições específicos que produzem, reproduzem e difundem o que é próprio do campo. Por isso, o estudioso afirma que o grau de autonomia dos campos ratifica a imposição de suas leis e a independência em relação a outros campos, aos quais impõe resistência. Para Bourdieu (2004), a autonomia do campo define-se pelo seu grau de refração aos outros campos, o que reitera a sua caracterização como espaços de lutas e de forças dos capitais, ou melhor, dos agentes e das instituições envolvidos.

A concepção de campos também é empregada por Bourdieu (2013) a fim de elucidar questões acerca de classes sociais e suas distinções. De acordo com o estudioso, os campos de produção e recepção de bens culturais fomentam as lutas simbólicas com o objetivo de caracterizar as classes:

A dinâmica do campo no qual os bens culturais se produzem, se reproduzem e circulam, proporcionando ganhos de distinção, encontra seu princípio nas estratégias em que engendram sua raridade e a crença em seu valor, além de contribuírem para a realização desses efeitos objetivos pela própria concorrência que os opõe entre si: a ‘distinção’ ou, melhor ainda, a ‘classe’ – manifestação legítima, ou seja, transfigurada e irreconhecível, da classe social – existe apenas através das lutas pela apropriação exclusiva dos sinais distintivos que fazem a ‘distinção natural’ (BOURDIEU, 2013, p. 233-234).

A dinâmica dos campos possibilita a observação de traços característicos, ou seja, um sistema de diferenças na qual se estabelece uma relação de distinção social e, portanto, a exclusão. Nesse espaço, ocorrem as lutas simbólicas travadas “[...] pela apropriação dos bens econômicos ou culturais [...]” (BOURDIEU, 2013, p. 233). Dessa maneira, podemos compreender que essas lutas simbólicas servem para demarcar as desigualdades entre as classes, já que estas expressam as suas diferenças através dos bens que consomem. Essa prática define que os bens culturais de maior valor simbólico estão circunscritos àqueles da classe dominante.

Os estudos de Bourdieu são recorrentemente empregados quando se trata de campos sociais. Entretanto, Lahire (2002) propõe, em seus prolongamentos críticos à obra de Bourdieu, alguns pontos sobre campos sociais importantes de serem observados e atualizados. Conforme Lahire (2002), a participação dos indivíduos nos campos sociais pode dar-se de

diversas formas, sem que isso cause problemas às dinâmicas internas dos campos. Nem só aquele que conserva capital acerca do campo será o detentor das regras do jogo ou poderá jogá-lo. Segundo o crítico, Bourdieu enfatiza as lutas simbólicas que ocorrem nas maiores arenas, com os principais atores, desconsiderando os demais enfrentamentos, que igualmente caracterizam e constroem a autonomia dos campos.

Lahire (2002, p. 50) atenta que: “A teoria dos campos mostra, portanto, pouco interesse para a vida fora-do-palco ou fora-do-campo dos agentes que lutam dentro de um campo”. Em outros termos, as ideias de Bourdieu estão bastante centradas no campo em si, o que, para Lahire (2002), demonstra uma dupla exclusão: daqueles que não protagonizam os grandes embates do campo e os que não estão restritos a um campo especificamente.

Assim posto, vale enfatizar que a crítica de Lahire (2002) é importante, já que entendemos que a exclusão de agentes, em dados momentos, coadjuvantes nos palcos do campo, diminui a sua relevância na construção dele e minimiza os diferentes papéis que podem ser desempenhados por eles, posto que desconsiderar a participação dos atores em outros campos descaracteriza as articulações entre os diferentes campos sociais, como se eles fossem esferas isoladas em si mesmas.

Ainda para Bourdieu (2013), um outro conceito concernente às classes é o *habitus*, que, conforme o autor, define-se como a “[...] capacidade de produzir práticas e obras classificáveis, além da capacidade de diferenciar e de apreciar essas práticas e esses produtos (gosto) [...]” (BOURDIEU, 2013, p. 162). Em outras palavras, o *habitus*, pelo fato de qualificar o gosto acerca de bens de consumo, caracteriza e justifica a discriminação entre os estilos de vida e representa-os por meio de seus traços distintivos, pois

[...] é o que faz com que o conjunto das práticas de um agente – ou do conjunto dos agentes que são o produto de condições semelhantes – são sistemáticas por serem o produto da aplicação de esquemas idênticos – ou mutuamente convertíveis – e, ao mesmo tempo, sistematicamente distintas das práticas constitutivas de um outro estilo de vida (BOURDIEU, 2013, p. 163).

O *habitus* evidencia as diferenças que podem ser observadas entre os estilos de vida, já que eles necessitam de seus próprios sinais distintivos. Nesse caso, precisam ser analisados “[...] em relação ao outro que é sua negação objetiva e subjetiva” (BOURDIEU, 2013, p. 184). Para que um estilo de vida seja reconhecido como pertencente a uma classe é importante que ele, comparado com outros, tenha as suas propriedades identificadas como legítimas, ou seja, os seus próprios gostos, o que, segundo Bourdieu (2013), ocorre por oposição ou sistema de diferenças.

Esse conceito é entendido como estrutura, estruturada e estruturante (BOURDIEU, 2013), dessa forma, isso significa que o *habitus* é uma estrutura, cuja concepção é criada por diferentes condições de existências (estruturada), que justifica a representação dos estilos de vida (estruturante) por meio dos sistemas de esquemas geradores de práticas ou de obras classificáveis e dos sistemas de esquemas de percepção e de apreciação, que são os gostos.

Considerando a relação entre os conceitos de campos e *habitus*, Bourdieu (2003, p. 120 – grifos do autor) assevera que: “Para que um campo funcione, é necessário que haja paradas em jogo e pessoas prontas a jogar esse jogo, dotadas de *habitus* que implica o conhecimento e o reconhecimento das leis imanentes do jogo, das paradas em jogo, etc.”. Comparativamente, assim como na formação dos estilos de vida, o *habitus* é importante para a distinção nos campos sociais. Aqui, o *habitus* é determinante para os seus representantes, pois são eles que possuem conhecimentos específicos para articular as lutas dos campos e legitimar os seus interesses.

Mais uma vez é importante atentar para a análise que Lahire (2002) desenvolve sobre o conceito de *habitus*. O julgamento assenta-se acerca da forma como Bourdieu pondera que o indivíduo é concebido pelo mundo social, em uma espécie de incorporação passiva sobre como agir e reagir a certas situações, sem liberdade individual, o que determina a supressão pelo sistema socialmente construído e imposto, sem levar em consideração a heterogeneidade dos indivíduos.

Ao entender a importância do conceito de *habitus* no que tange à teoria dos campos de Bourdieu (2003; 2013) e a crítica apresentada por Lahire (2002), precisamos refletir sobre a relação apresentada por Barros Filho e Martino (2003) ao discutirem de que forma o *habitus* deve ser pensado na comunicação. Sob essa perspectiva, os autores relacionam os dois conceitos ao afirmar que o *habitus* reforça a decadência do viés funcionalista da comunicação, no qual a mídia é uma instância superior no polo de emissão que manipula os receptores como se estes fossem seres acríticos e passivos no processo comunicacional, isto é, como se os indivíduos não conseguissem refletir acerca das informações veiculadas e estivessem à mercê dos interesses midiáticos.

De acordo com Barros Filho e Martino (2003), o *habitus* auxilia nas práticas do processo comunicacional, já que essa estrutura permite que o receptor compreenda os significados da mensagem, como produtos sociais, por meio de sua representação através do consumo da informação como bens simbólicos. Para os autores, “[...] a familiaridade com este ou aquele discurso, decorrente de um tipo singular de trajetória de relações experiências,

define os limites da atribuição de sentido, isto é, a maior ou menor compreensão desses discursos” (BARROS FILHO; MARTINO, 2003, p. 74).

Corroborando com o que afirma Lahire (2002) acerca do *habitus* ser entendido sob uma lógica dinâmica e correlacionada com a heterogeneidade de cada indivíduo, Barros Filho e Martino (2003) salientam que a

[...] dimensão perceptiva do *habitus* nos permite concluir que atuam, sem que percebamos, sobre o processo de construção de nossas representações do mundo disposições interiorizadas em experiências anteriores, ao longo de nossa trajetória singular. Por isso, toda reconstrução de mensagem que operamos depende de nossa história, enquanto conjunto de experiências contrastadas e significadas (BARROS FILHO; MARTINO, 2003, p. 77) [grifos do autor].

Sob esse aspecto, entendemos, em conformidade com os autores, que as mensagens são compreendidas particularmente por meio das representações subjetivas e experiências históricas, de tal modo que às mensagens são atribuídos sentidos pelos indivíduos ao passo que o conteúdo seja familiar aos constructos sociais engendrados por eles. Neste sentido, “[...] são condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência” (BARROS FILHO; MARTINO, 2003, p. 74).

Para esses autores, o *habitus* é reflexo singular da história do indivíduo e da sua trajetória social, além da influência de algumas instâncias de socialização, como família, escola, mídia, trabalho, entre outras, mas esse *habitus* modifica-se à medida que as experiências vão agregando-se à caminhada de cada um. A soma dessas vivências é que determina a visão de mundo e a forma como cada indivíduo classifica a realidade, bem como seleciona as mensagens.

A característica institucional dos campos produz-se, segundo Rodrigues (1990), pela sua determinação como domínio específico de competência junto ao tecido social. Em conformidade com o autor, o campo social é

[...] uma instituição dotada de legitimidade indiscutível, publicamente reconhecida e respeitada pelo conjunto da sociedade, para criar, impor, manter, sancionar e restabelecer uma hierarquia de valores, assim como um conjunto de regras adequadas ao respeito desses valores, num determinado domínio específico da experiência. A especificidade de um campo social consiste, por conseguinte, na averiguação do domínio da experiência sobre o qual é competente e sobre o qual exerce uma competência legítima (RODRIGUES, 1999, p. 19-20).

Podemos compreender, assim, que os campos sociais detêm uma legitimidade própria e exclusiva estabelecida pelo seu saber fazer e afirmada pelo seu poder de institucionalização.

Neste sentido, os indivíduos reconhecem a importância de seus conhecimentos, lógicas, discursos e práticas, o que, da mesma forma, garante que os campos assegurem a sua axiologia a fim de manter ou renovar o seu universo discursivo, simbólico e prático no que tange a sua competência. No entanto, assim como já previa Bourdieu (2003; 2013), Rodrigues (1999) afirma que essas sanções específicas dos campos nem sempre ocorrem de forma livre de tensões e conflitos.

Diante desse contexto, Rodrigues (1999) aponta duas funções dos campos sociais. A primeira diz respeito às funções expressivas ou discursivas, em que os campos sociais, diante de sua competência legítima, anunciam as suas regras e valores. A segunda função denominada de pragmática ou técnica caracteriza-se pela intervenção na criação, manutenção e reestruturação da ordem axiológica desse campo. Essa abordagem mostra-nos que os campos, por meio de suas próprias funções, criam as suas regras e valores, ao passo que as preservam, modificam e suprimem num movimento auto-organizado.

Os campos sociais traduzem, em seu corpo social, as suas instituições, o seu universo simbólico composto por uma lógica própria institucionalizada e legítima (RODRIGUES, 1990). No seu conjunto, a gramática, os rituais, os indivíduos, os elementos, os jogos de poder, tipificam um campo social específico de saberes e práticas peculiares, denotando igualmente a sua visibilidade. Segundo este estudioso: “A legitimidade de campo social, quer se afirme formal quer informalmente, incide sobre todo o processo de institucionalização dos valores que lhes são próprios, desde a sua criação e gestão até à sua inculcação e sanção” (RODRIGUES, 1990, p. 145). Os campos sociais, dessa maneira, detêm os seus domínios de dizer e de fazer sacramentados.

Todavia, entre os campos sociais há uma dimensão pública, conforme denomina Rodrigues (1990), a fim de estabelecer relações por meios das quais os campos utilizam os conhecimentos dos demais com o objetivo de estabelecer a sua *práxis*. Como no exemplo citado inicialmente sobre os campos da educação e da economia, percebemos a relação entre esses dois, quando, em uma escola, uma disciplina, uma atividade ou uma palestra, é proposta para mostrar a relevância da economia no dia a dia do aluno, ou quando a escola, neste caso a particular, adota o ensino como o seu negócio, utilizando, assim, as práticas do campo econômico para conduzir a sua estrutura. Em consonância com Rodrigues (1990), o campo coloca-se de maneira mais forte no espaço social quanto mais ele consegue impor as suas regras aos demais.

Nessa linha de pensamento, entendemos que a porosidade entre os campos permite identificarmos os seus regimes de funcionamento. Embora autônomos, os campos sociais

constituem-se e funcionam de forma interdependente e dinâmica. Os campos não possuem conhecimento e práticas puras, ou seja, que não sejam afetados pelas forças dos demais campos sociais, como apontava Bourdieu (2013). De modo geral, os campos são porosos e constituem-se utilizando conhecimentos e práticas de outros campos, como numa autopoiese¹⁸.

Nenhum campo constitui-se de forma ileisa sem a interferência dos outros. Essas aberturas mantêm esses campos em movimento e em renovação, embora, em alguns momentos, eles conservem-se fechados para esses imbricamentos como uma forma de defesa da sua institucionalidade. De uma forma geral, entendemos que essas dinâmicas de abertura e fechamento são decisões estratégicas para renovação e proteção, respectivamente, dos campos e do espaço social que constituem, o que não é diferente com o campo midiático.

No caso estudado nesta pesquisa, é relevante discutir as porosidades entre os campos sociais político, midiático e terceiro setor e caracterizá-los a fim de compreender o envolvimento da sociedade civil no debate das políticas públicas de comunicação exercendo *advocacy* junto ao poder público para a regulação da mídia. O que permite observar a dimensão pública entre os mesmos neste tipo de deliberação.

1.2 O CAMPO MIDIÁTICO: AUTONOMIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO

Todos os campos sociais possuem a sua devida relevância dentro do espaço social. Entretanto, neste estudo, voltamos a nossa atenção para o campo midiático que, assim como os demais, possui as suas lógicas próprias, mas se diferencia deles pela sua legitimidade vicária ou delegada pelos outros campos (RODRIGUES, 1990). A visibilidade ampliada que o campo midiático detém e concede aos demais campos denota a sua importância, evidenciando a sua autoridade. Segundo Rodrigues (1990), a publicidade é que potencializa a simbólica desse campo e gera a sua interface com os demais.

Além da visibilidade facilitada por meio da sua técnica, denominada por Rodrigues (1990) de logotécnica, esse campo utiliza também os seus discursos para tecer a mediação entre os campos. Ambas as dimensões, logotécnica e discursiva, são importantes na construção da mediação dos e entre os demais campos sociais. Aqui, segundo Rodrigues (1999), a função expressiva ou discursiva sobrepõe-se à pragmática ou técnica, o que reitera a relevância discursiva e eminentemente simbólica desse campo. Para o autor, “[...] é graças à

¹⁸ Propriedade de autocriação.

natureza discursiva ou simbólica das suas relações com a experiência que o campo dos media assegura as funções de publicitação ou de visibilidade pública do mundo e dos diferentes campos sociais” (RODRIGUES, 1999, p. 30).

Diferentemente de Rodrigues (1990; 1999), para Sodré (2002, p. 11) [grifos do autor], a mídia “[...] implica uma nova qualificação da vida, um *bios* virtual”. Para o estudioso, a Revolução da Informação modificou o cenário social em seu aspecto espaço-temporal. Neste sentido, a mídia, que ancora os seus processos em um paradigma analógico-virtual integrado, modifica os regimes de visibilidade pública ao quebrar com as barreiras geográficas e temporais, além de mediar a cultura e as relações sociais (SODRÉ, 2002).

Nesse contexto, o autor assevera que a sociedade atual é regulada pela midiaticização, que, segundo Sodré (2002), caracteriza-se pela tecnointeração, isto é, as tecnologias são extensões dos indivíduos para que eles relacionem-se com os seus pares, com as organizações e com as demais instâncias de uma forma geral. A midiaticização é um modo de estar no mundo por meio da sociabilidade, potencializada pela tecnocultura (SODRÉ, 2002). Essa tecnocultura atinge todos os campos sociais, sendo que o autor exemplifica o caso dos campos político e religioso. No primeiro, Sodré (2002) faz alusão aos veículos de comunicação do poder público, como as tevês. No segundo, ele trata das igrejas que criam rituais midiaticizados para atrair e manter fiéis. Em ambos os casos, é possível perceber que os campos apropriam-se das técnicas para disseminar os seus processos, os seus rituais e os seus valores, a fim de obter visibilidade pública e legitimidade institucional. Assim, os campos conseguem difundir a sua cultura e relacionarem-se com os atores sociais.

O campo midiático possui uma função relevante no espaço social ao mediar as instâncias sociais. Dessa forma, os campos sociais apropriam-se das lógicas midiáticas para adentrar nesse campo a fim de obter visibilidade. O campo midiático, como os demais, detém o seu poder institucional, que não está fundamentalmente caracterizado em seus meios técnicos, mas em sua dimensão simbólica, o que caracteriza a sua função social – “[...] uma reelaboração do caráter simbólico da vida social, uma reorganização dos meios pelos quais a informação e o conteúdo simbólico são produzidos e intercambiados no mundo social [...]” (THOMPSON, 1998, p. 19).

Segundo esse autor, existem quatro tipos de poder: o econômico atribuído por meio dos recursos financeiros, o político interposto pelas autoridades, o coercitivo no que tange às forças física e armada e o cultural ou simbólico inerente às instituições culturais, como a mídia. Nesse último caso, as características fundamentais de produção, transmissão e recepção das formas simbólicas é que determinam a vida social (THOMPSON, 1998). Esse

tipo de poder, conforme o autor, está relacionado à “[...] capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e da transmissão das formas simbólicas” (THOMPSON, 1998, p. 24).

Embora o poder simbólico seja o princípio estruturante do campo midiático, a tecnicidade é importante para entender de que maneira as formas simbólicas são produzidas, reproduzidas, transmitidas e apropriadas (THOMPSON, 1998; SODRÉ, 2002). Com base em estudos de Thompson (1998), os meios técnicos permitem a fixação, o armazenamento e a preservação das formas simbólicas. Assim sendo, possibilitam que elas sejam reproduzidas, o que, em certa medida, garante a sua exploração, mesmo comercial, a um número ampliado de pessoas (THOMPSON, 1998).

Além disso, os meios técnicos permitem um distanciamento espaço-temporal entre a produção e a recepção das formas simbólicas, o que, igualmente, define o uso de habilidades, competências e formas de conhecimento para a utilização desses meios. Isso demanda dos indivíduos o conhecimento acerca das regras e dos procedimentos necessários para acionar as funcionalidades de cada meio técnico específico, já que a interação ocorre de forma mediada, dispensando a necessidade dos indivíduos estarem simultaneamente no mesmo local (THOMPSON, 1998).

Destacamos que Thompson (1998) também propõe que a mídia não está desassociada dos contextos da vida social dos indivíduos, o que se traduz em modos especializados de recepção e apropriação das formas simbólicas. Ademais, para esse estudioso “[...] a recepção dos produtos da mídia é fundamentalmente *um processo hermenêutico*. Os indivíduos que recebem os produtos da mídia são geralmente envolvidos num processo de interpretação do qual esses produtos adquirem sentido” (THOMPSON, 1998, p. 44) [grifos do autor]. Dessa maneira, a recepção das formas simbólicas, assim como necessita de uma construção social específica de cada pessoa para o seu entendimento, auxilia na construção desse ser social à medida que é apreendida por ele e transforma a sua construção simbólica, o que corrobora com a ideia do autor de que a atividade de recepção não é passiva.

Ainda sobre a visibilidade do campo midiático, o que eleva o seu potencial é a capacidade de mediação discursiva. Aliás, ele possui uma legitimidade delegada pelos demais campos sociais que o autoriza a dar visibilidade ou não aos discursos de seu interesse.

A legitimidade específica do *campo dos media* assenta assim na elaboração, na gestão, na inculcação e na sanção dos valores de representação, de transparência e de legibilidade do mundo da experiência no seio de uma sociedade caracterizada pela natureza fragmentada da experiência do mundo. Para tanto, procede à elaboração de normas de apagamento cuidadoso e de sistemática obliteração das dimensões

simbólicas que integram o processo de enunciação, dimensões simbólicas susceptíveis de pôr em causa o direito à representação e à transparência universal do campo, assim como de travar ou, pelo menos, de parar o processo de instauração desses valores (RODRIGUES, 1990, p. 155) [grifos do autor].

De acordo com esse pensamento, o campo midiático possui poder de instituir os valores do tecido social e dar visibilidade ampliada às demais instâncias e suas práticas sociais. Além disso, o campo midiático é responsável por criar estratégias de transparência ou de apagamento dos campos, de seus valores e rituais (RODRIGUES, 1990). Assim, na medida em que o campo midiático pode publicizar determinados aspectos dos campos, pode igualmente apagar certas marcas circunscritas a eles. Como um juiz que sentencia, o campo midiático pode potencializar ou punir os demais campos sociais. Porém, vale ressaltar que, na sociedade midiaticizada, essa estratégia de apagamento está enfraquecida pela ampliada exposição dos campos, através das mídias sociais digitais, por exemplo.

Os demais campos sociais apropriam-se das técnicas do campo midiático para tratar de si próprios e obter visibilidade, adentrando o campo midiático e tangenciando os seus apagamentos. A exemplo disso, podemos citar estratégias como o envio de *releases*, *mídia training*, eventos, coletiva de imprensa, entre outros. Da mesma maneira, o campo midiático apropria-se das lógicas de outros campos para a sua constituição, como o econômico, no que tange as suas estratégias mercadológicas, ou o campo político, no que se refere às práticas de *lobby*¹⁹, por exemplo.

É importante ressaltar que o campo midiático também possui outra função relevante, a de mediação da vida humana e organizacional, seja esta privada ou pública. A experiência individual e coletiva dá-se por meio do campo midiático que publiciza o cotidiano e cria efeitos de realidade. Segundo Rodrigues (1999), a autonomização desse campo tem relação direta com a experiência moderna de perceber o mundo. Assim, como o campo midiático modifica a experiência pessoal de mundo, altera igualmente a experiência organizacional, assim como a dos campos, conforme discutido anteriormente. Para o estudioso, o regime de funcionamento desse campo é constantemente acelerado, o que denota a sua relação com a representação e compreensão do real.

A respeito desse entendimento acerca da representação do real por meio do campo

¹⁹ Caracteriza-se como “[...] um instrumento para manipular e pressionar políticas públicas que os beneficiem [interesses privados] à custa do bem-estar de grandes populações ou da sustentabilidade ambiental” (LÓPEZ, 2011, p. 62). Segundo o autor, o *lobby* representa os interesses privados, que, na maioria das vezes, define-se como uma estratégia corporativa.

midiático, recorremos à teoria da agenda²⁰, de McCombs (2009), que discute os efeitos produzidos na opinião pública pelo campo midiático, ou seja, como ela forma-se através da determinação dos temas que detém a atenção pública da mídia. O que essa teoria aborda é de que forma a mídia pauta determinados assuntos para que eles estejam na agenda pública e política para discussão dos indivíduos. Neste sentido, como agente dessa dinâmica, a mídia agenda essas temáticas. Porém, é preciso estar atento porque esses temas vão ao encontro dos interesses editoriais da mídia, com empresas privadas.

Segundo o autor em pauta, “[...] os veículos noticiosos podem estabelecer a agenda para a discussão e reflexão pública” (MCCOMBS, 2009, p. 19). Para ele, a agenda da mídia define a agenda pública ao transferir as suas saliências para a instância da audiência, que estabelece as temáticas mais importantes e define as suas próprias agendas. Neste sentido: “A agenda da mídia torna-se, em boa medida, a agenda do público” (MCCOMBS, 2009, p. 18).

Sendo assim, McCombs (2009, p. 115) [grifos do autor] assevera que “[...] a mídia não só diz sobre o que pensar, mas que ela também nos diz *como pensar* sobre os objetos”. Ponderamos que, quando o autor afirma que a mídia estabelece sobre o que pensar, não significa retomar a teoria funcionalista em que a mídia determina “o que pensar” para uma audiência passiva. Ele aponta que a mídia tematiza a agenda pública ao hierarquizar determinados assuntos, ou seja, o agendamento convencional dos temas e confere certas especificidades a essas temáticas, isto é, o agendamento de atributos que define “como pensar”.

Diante desse contexto, convém lembrar que o agendamento de temáticas públicas e o seu respectivo agendamento de atributos, em grande medida, influenciam o debate acerca das políticas públicas, uma vez que o campo midiático possui grande influência ao estabelecer a reflexão pública sobre temas de relevância social, o que impacta diretamente na tematização e discussão delas, especialmente em suas etapas de formulação e implementação por parte do Estado.

Segundo Barros Filho (2008), esse é um dos efeitos sociais da mídia, já que esta seleciona e determina sobre o que o público vai discutir. Para as políticas públicas, isso deve ser destacado porque, para o mesmo autor, a mídia é capaz de evidenciar determinados problemas em detrimento de outros. Essa lógica pode auxiliar na discussão sobre certas políticas públicas na fase de sua formulação e acelerar o seu processo de implementação. Para corroborar com esse pensamento, afirmamos que o processo de tematização, inerente à

²⁰ Esse termo será, em algumas passagens, utilizado com outras nomenclaturas, como agendamento, agenda-setting, de acordo com os autores empregados.

hipótese do agenda-*setting*, auxilia na discussão de questões sociais, dentre as quais as políticas públicas podem estar contempladas, porque “[...] é um processo informativo [...] tematizar um problema significa, de facto, colocá-lo na ordem do dia da atenção do público, dar-lhe o relevo adequado, salientar a sua centralidade e o seu significado em relação ao fluxo de informação não-tematizada” (WOLF, 2001, p. 163).

O mesmo autor reitera ainda que a tematização igualmente dá-se pela relevância social do assunto ou o seu carácter público, não no sentido estatal, mas pela sua importância político-social. Sob esse aspecto, corroboramos que o processo de tematização torna-se bastante significativo às políticas públicas, já que estas respondem a deficiências da ordem social.

Além da teoria do agendamento, é pertinente considerarmos os critérios de noticiabilidade que compõem o *newsmaking*. Esse modelo preza pela estrutura da notícia que conta uma história com início, meio e fim, em que as informações são ajustadas de acordo com o formato da pirâmide invertida, ou seja, uma ordem que prioriza as informações de maior relevância (BARROS FILHO; MARTINO, 2003). Assim, os fatos narrados respondem, inicialmente, a algumas perguntas, como: o quê?, quando?, como?, entre outras. Na sequência, outras informações constroem a narrativa até o seu encerramento.

Barros Filho e Martino (2003) apontam que a construção da narrativa está imbuída de objetividade. Porém, os mesmos autores ponderam que essa característica jornalística retrata uma falsa representação da realidade social porque disfarça de informação neutra a reprodução de bens simbólicos com conteúdos ideológicos demarcados pelos seus filtros editoriais, processo que inicia na seleção baseada em critérios específicos de cada organização midiática. Neste sentido, Barros Filho e Martino (2003) afirmam que a metáfora da mídia como espelho da realidade, na verdade, reflete uma construção social baseada na distorção e na fragmentação da realidade. Wolf (2001) ratifica essa ideia ao alegar que, quando os fatos são selecionados pelos critérios de noticiabilidade, eles são retirados de seu contexto originário. Na fase de edição da notícia, eles são recontextualizados, porém, nessa etapa, através da construção social de realidade de um produto da mídia.

Wolf (2001) corrobora que um dos efeitos da mídia é a construção de uma imagem da realidade social por meio da hipótese do agenda-*setting* e do *newsmaking*. A primeira teoria, conforme o estudioso, não tenta persuadir os indivíduos, mas oferecer, por meio da mediação simbólica, a compreensão da realidade para criar uma opinião acerca das temáticas sociais. Esse processo configura-se através de dois níveis: o de organização dos temas da ordem do dia na agenda midiática e a sua hierarquização em relação a sua prioridade e importância. Na medida em que a mídia ordena os temas da agenda e organiza-os, não podemos deixar de

salientar que diferentes assuntos deixam de ser elencados, o que os torna invisíveis perante o público. Outros não ganham o devido espaço e a discussão necessária para a informação dos indivíduos.

A segunda teoria proposta por Wolf (2001, p. 188), o *newsmaking*, “[...] articula-se, principalmente, dentro de dois limites: a cultura profissional dos jornalistas e a organização do trabalho e dos processos produtivos”. Acerca deste último, o autor elenca as convenções profissionais que estabelecem as rotinas produtivas das notícias, como a recolha dos materiais por meio de fontes institucionais e agências de notícias, a seleção e a apresentação. Para tanto, é necessário definir critérios relevantes que comprovem a noticiabilidade²¹ do fato, o que, para Wolf (2001), está interligado às rotinas das práticas jornalísticas.

Neste sentido, os critérios de noticiabilidade auxiliam na construção da notícia, entretanto, conforme o autor, restringem o aprofundamento dos fatos selecionados (WOLF, 2001). Ao compreendermos que a mídia agenda sobre os temas sobre os quais pensar, salientamos que suas rotinas produtivas e os critérios de noticiabilidade, embora importantes para a garantia do processo objetivo, organizado e racional da construção da notícia, podem prejudicar a qualidade da informação por “tecnizar” a discussão de temas importantes para a sociedade.

Assim posto, é no campo midiático que se dá o debate público. É por meio dele que os assuntos de interesse público ganham visibilidade. Em conformidade com essa ideia,

[...] a autonomização do campo dos media coloca o mundo actual perante novas lutas que se situam nas fronteiras dos domínios da experiência que escapam ao domínio dos campos sociais instituídos. O papel mais importante do campo dos media será provavelmente cada vez mais a sua capacidade de tematização pública e de publicização do confronto entre os discursos especializados em torno das questões suscitadas por estes domínios (RODRIGUES, 1999, p. 31).

A autonomização do campo midiático potencializou e manteve, cada dia de forma mais veemente, a sua centralidade na constituição do tecido social e das demais instituições que fazem parte dele. Esse campo de natureza discursivo-simbólica e de legitimidade delegada agencia o modo de estar no mundo por meio da experiência do real. Além disso, é esse campo que dá visibilidade ampliada aos demais campos e mantém a sua legitimidade conforme as suas formas de transparência e apagamento, ajustando os seus regimes de funcionamento. Vale mencionar que o campo midiático, da mesma forma, configura-se como arena de debates acerca de assuntos de interesse público, pois é nele que os temas da agenda

²¹ Para saber mais acerca dos diferentes valores de noticiabilidade, das rotinas produtivas, fontes e agências de notícia, consultar o livro *Teorias da Comunicação*, de Wolf (2001).

pública ganham visibilidade. Em função do poder de mediação desse campo, bem como de suas estratégias institucionais, interpelamos o papel que ele desempenha na constituição da sociedade civil, especialmente na questão da informação qualificada e do debate de interesse social.

1.3 OS CAMPOS POLÍTICO E MIDIÁTICO

Ao abordar a teoria dos campos e, mais especificamente, a do campo midiático, evidenciamos a importância deste para a experiência do real através das mediações simbólicas e discursivas. Além do campo midiático, muitos outros formam o tecido social e impõem as suas sanções com a sua devida relevância sob o seu domínio de competência, dentre eles o campo político. Segundo Bourdieu (2011), o campo político caracteriza-se como um campo de forças e de lutas polarizadas e possui uma cultura esotérica muito peculiar de acesso e entendimento restrito aos seus membros.

Neste estudo, não temos a pretensão de discutir o campo político epistemologicamente. Ao contrário, queremos entendê-lo junto ao campo midiático. Neste sentido, abordamos a relação entre os dois campos, retomando estudos, como o habermasiano, que demonstram a porosidade entre eles. Além disso, discutimos a importância do campo midiático para a participação e deliberação políticas, bem como a relevância do espaço público midiaticizado nesse contexto.

A dimensão pública entre os campos político e midiático reitera a relevância entre os seus regimes de funcionamento porque demonstra como as sanções de um interferem sobre o outro. De tal modo, consideramos que o regime político democrático necessita da mídia em função da sua mediação simbólica e pelo seu poder de mobilização da opinião pública e deliberação. Do mesmo modo, a instância midiática pode ser compreendida pela natureza política da democratização através da regulação estatal para a sua promoção como direito social.

Sob outro olhar, mas ainda acerca da dimensão pública entre os campos sociais, enquanto o campo midiático utiliza práticas específicas do campo político para a sua constituição, como o *lobby*, as concessões públicas e as leis, podemos observar que o campo político também se abre para as sanções do campo midiático. Podemos citar, como exemplo, os veículos de comunicação dos órgãos públicos, a visibilidade dos atos e as deliberações públicas. O campo político, assim como os demais, embora autônomo e dotado de um domínio específico de experiência, não se isenta da dimensão pública com os outros campos,

principalmente o midiático.

De acordo com Wolton (2004, p. 514) [grifos do autor], “O espaço público é, evidentemente, a condição para o nascimento do *espaço político* [...]”. Nesse espaço simbólico, há lutas discursivas e de poder que envolvem atores sociais aptos a discutir acerca de assuntos de interesse público e deliberar no campo político. Para tanto, a formação da opinião pública torna-se imprescindível no cenário político democrático. Nesse contexto, o campo midiático demonstra a sua centralidade, pois, conforme Rodrigues (1990), a opinião pública é cada vez mais dependente da sua simbólica discursiva, ao passo que institui o espaço público.

Em conformidade com esse pensamento, a política não está somente na esfera particular, “[...] mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação” (HABERMAS, 2003a, p. 72), o que determina que as deliberações políticas não devem privilegiar o interesse individual. Dessa forma, as temáticas coletivas necessitam ser publicizadas à sociedade. Aqui, entendemos essa publicização como papel do campo midiático, que divulga temas e questões a serem discutidos pela sociedade para que se chegue numa determinação comum que dê conta dos interesses sociais. Nesse cenário, a esfera pública de debate tem grande valor na formação da opinião pública e das soluções tomadas.

Em tempo, afirmamos a importância do campo midiático no que tange à deliberação pública. Nas palavras de Habermas (2003a, p. 73): “Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente [...]”. O campo político necessita da visibilidade ampliada do campo midiático como forma de legitimar as suas decisões. Além disso, a esfera pública midiaticizada oferece subsídios para o debate público a fim de agendar, discutir e deliberar sobre questões de interesse coletivo.

Vale ressaltar que a esfera pública, em concordância com os primeiros estudos habermasianos, configurava-se como um espaço físico em que pessoas habilitadas ao discurso debatiam assuntos de interesse público. A esfera pública literária, conforme denominada por Habermas (2003b), era uma esfera íntima familiar. A partir dela que, na esfera pública, assuntos de interesse comum eram restritamente discutidos entre poucas pessoas, entre elas, os homens. Quando a imprensa, com produção em larga escala, adentrou o cenário político, o autor proferiu o esvaziamento da esfera pública pela mercantilização das notícias, que substituiu o debate pela leitura individual. Habermas (2003b), em um primeiro momento, relacionou a desqualificação dos debates ao acesso às informações através dos jornais de produção incentivada pela Indústria Cultural em substituição aos pequenos folhetins.

O papel desses jornais foi sendo cada vez mais relevante que, na sociedade atual, a política, assim como os demais campos, é mediada pelo campo midiático. A esfera pública, antes com restrição física e de participação, atualmente, é ampliada, difusa e de acesso mais expandido, mediada pelo campo midiático. A autonomização desse campo tornou a esfera pública, assim como a experiência do real, dependente da sua ordem simbólica da visibilidade e do discurso, ou seja, a formação da esfera pública mobilizada de debate e a constituição da opinião pública perpassam obrigatoriamente pela mediação do campo midiático.

O campo político, em sua essência democrática e participativa, vincula-se ao campo midiático, conforme ratifica Saraud (2012, p. 120-121), “El éxito de la política deliberativa radica, por lo tanto, en la articulación entre la capacidad de los ciudadanos para engendrar acciones colectivas y la existencia de procedimientos de comunicación adecuados”²². A deliberação, neste sentido, depende da vontade política, aliada à mobilização da sociedade civil e às sanções do campo midiático.

Para os autores Gomes (2008a; 2008b) e Maia (2008), o campo midiático está diretamente ligado à esfera pública política e à deliberação pública, em um regime democrático nas sociedades complexas. Segundo os pesquisadores, sobremaneira, a visibilidade e os discursos midiáticos são responsáveis pela constituição da esfera pública política. No entanto, Maia (2008) aponta que as sanções do campo midiático aplicadas em seus espaços podem privilegiar ou silenciar determinados discursos, o que pode prejudicar o debate crítico.

Conforme Maia (2008), a deliberação é primordial para o campo político. Neste sentido, para a autora, o campo midiático tem papel fundamental no que tange à ordem discursiva mediada do debate público, além de tematizar a agenda pública. Nas palavras da pesquisadora, existem algumas condições para a deliberação, dentre elas, a argumentação e o acesso à informação; além de que as deliberações devem ser livres de coerção, inclusivas e públicas (MAIA, 2008). Tudo o que é passível de regulamentação deve ser deliberado de modo que se chegue a um acordo racionalmente motivado, segundo ela. Podemos observar que, na tematização, problematização e deliberação de assuntos de relevância pública, o campo midiático impõe-se como ator central no processo que necessita de suas lógicas discursivas e de transparência.

Pelo que foi exposto, além da importância da relação entre o campo político e o midiático, destacamos os conceitos de democracia deliberativa e democratização da

²² “O sucesso da política deliberativa reside, portanto, na articulação entre a capacidade dos cidadãos de engendrar ações coletivas e a existência de procedimentos de comunicação apropriados” (Tradução nossa).

comunicação. Tomamos como base, para tanto, o trabalho de Domingues da Silva e Barros (2013), em que os autores afirmam que, ao tratar de democratização da comunicação, não fica clara que tipo de democracia está relacionada com esse processo. Ambos os estudiosos relatam a complexidade em abordar as democracias contemporâneas a partir de categorias analíticas, especialmente após 1960, quando houve a terceira onda da democratização.

Mesmo sendo um aspecto de relevância ímpar para a democracia, Domingues da Silva e Barros (2013) reconhecem que os estudos não relacionam as duas temáticas. Diante desse contexto, eles resgatam as teorias de Bobbio (2005; 2012) a fim de explorar dois conceitos do autor: democracia como procedimento e democracia como substância. A primeira pode ser definida como a forma de governo, que está estabelecida nos meandros do poder; em contrapartida, a segunda objetiva-se também no governo, porém, na relação de igualdade, social, jurídica e econômica, e na inclusão dos indivíduos. Além disso, O’Donell e Schmitter (2013 apud DOMINGUES DA SILVA; BARROS, 2013) reforçam que a democracia baseada na igualdade está amparada, sobretudo, na tomada de decisão dos cidadãos.

Para entender que tipo de democracia inclui a comunicação como princípio, Domingues da Silva e Barros (2013) retomam as classificações apresentadas por Bobbio (2005; 2012) e relacionam-nas com outros modelos com o intuito de fundamentar a discussão proposta. Eles associam a democracia como procedimento à democracia elitista-competitiva (HELD, 1987 apud DOMINGUES DA SILVA; BARROS, 2013) e a democracia como substância à democracia participativa e deliberativa.

A primeira relação evidencia, para Domingues da Silva e Barros (2013, p. 53), que: “A democracia seria não mais do que um método político, um arranjo institucional por meio do qual líderes são investidos da tarefa de decidir”. Ao contrário dessa proposta, os autores sinalizam a democracia participativa e deliberativa como: “[...] um modelo que promoveria a atuação do povo, o intelecto, por meio de atividade prática, eficiente, em busca do bem comum” (DOMINGUES DA SILVA; BARROS, 2013, p. 56). Os estudiosos reiteram que

[...] a participação também é chave-analítica fundamental, porém deve haver incentivos ao amplo debate igualitário entre as partes envolvidas com o processo de tomada de decisão com o objetivo de se chegar a um consenso. Destaque-se: participação, por meio da interação no espaço público, deve abarcar fundamentalmente aqueles que serão atingidos pelas decisões a serem tomadas (DOMINGUES DA SILVA; BARROS, 2013, p. 57).

O que diferencia os dois modelos é que o elitista é aquele determinado pelos jogos de poder em que os representantes legítimos tomam as decisões. Ao contrário, o participativo-

democrático possibilita que a sociedade debata acerca das temáticas a fim de construir conjuntamente as deliberações. Para tanto, é necessário o incentivo de tal prática, especialmente entre os interessados nas decisões tomadas. Dessa forma, Domingues da Silva e Barros (2013) acreditam que, nesse modelo, é que a comunicação está contemplada, já que é necessária a informação qualificada para que a discussão seja fomentada e as decisões sejam definidas.

Domingues da Silva e Barros (2013) elencam vários autores²³ para defender a democratização da mídia. Assim, definem que

Na medida em que a liberdade de expressão é entendida como sustentada na ausência de leis – uma autorregulação perante responsabilização ética –, é acusada de insuficiente por defensores de um conceito que se propõe ser mais amplo, o de direito à comunicação. A ausência de leis e o compromisso com a ética de empresas e profissionais não seria, segundo tal perspectiva, o bastante para impedir, por exemplo, a concentração de mercado por grandes corporações. Isso representaria um potencial prejuízo a valores democráticos como a diversidade e a igualdade, pressupostos para a efetivação do processo comunicacional (DOMINGUES DA SILVA; BARROS, 2013, p. 62).

A liberdade de expressão é condição fundamental à sociedade democrática. À vista disso, a mídia utiliza essa justificativa em um discurso contra a censura para evitar a sua regulamentação estatal, através, por exemplo, das políticas públicas de comunicação, fazendo-o com a finalidade de mobilizar a opinião pública em oposição a essas medidas, já que a sociedade, no caso brasileiro, reaviva as suas memórias sobre o período ditatorial (1964-1985). Dessa forma, a própria mídia elabora os seus mecanismos de autorregulação, baseada em estratégias de responsabilidade empresarial. Porém, isso não promove integralmente a democratização da comunicação, uma vez que, nesse caso, ela não é compreendida como um bem público, ou seja, como um direito social, como saúde, saneamento, educação, entre outros. Ao invés disso, a comunicação continua submetida a uma forma de poder controlada sob a produção e transmissão de bens simbólicos determinados pelos interesses editoriais dos veículos de comunicação. Essa afirmação retoma algo afirmado por Bourdieu (2003): os campos sociais tendem a proteger os seus interesses.

Reiteramos, assim, que o campo midiático não está isento de suas linhas editoriais e de seus filtros ideológicos, o que denota as suas estratégias de manipulação e apagamento de certos discursos e atores sociais. Ainda assim, o campo midiático possui papel relevante à política devido à publicidade de seus atos, à implantação e manutenção de políticas públicas, à deliberação de assuntos de interesse público e à promoção da agenda pública, além de

²³ Stain Velasco (2005), Splichal (1999), Morales (2004) e Golding e Murdock (1990).

promover o debate plural e participativo, bem como a cidadania e a mobilização social.

1.4 ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, UM CORPO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR

Como foi discutido, os campos midiático e o político afetam-se mutuamente por meio de suas sanções e de seus regimes de funcionamento, em que ora se abrem para articular com os demais campos, ora se fecham para manter a sua legitimidade institucional. Neste sentido, os campos em estudo apresentam porosidades que influenciam as suas dinâmicas prático-simbólicas. A fim de dar continuidade ao debate sobre essas afetações, abordamos, nesta parte do estudo, o campo do terceiro setor²⁴ que, da mesma forma, utiliza essas estratégias para constituir-se e para influenciar os demais campos.

Ao discorrer acerca do terceiro setor, apresentamos o objeto empírico deste trabalho, a ANDI – Comunicação e Direitos. Essa organização foi fundada em 1993, a fim de atuar junto às redações jornalísticas de veículos de comunicação para qualificar, através do envio de pautas, sugestão de fontes e realização de cursos específicos, as notícias sobre a temática infanto-juvenil. Entendemos que, como tal, ela configura-se como um corpo social do campo do terceiro setor por ter legitimidade institucional e simbólica para representá-lo. Antes de relatar o caso da ANDI, tratamos sobre o campo do terceiro setor, o seu contexto, os seus desafios e as suas definições.

Na Constituição Federal, de 1988, a Constituição Cidadã, estão assegurados aos indivíduos, como dever do Estado, o acesso à educação, à saúde, à cultura, ao desporto, entre outros. Embora haja esforços do poder público para cumprir esses direitos, sabemos que a sua efetividade ainda está aquém do necessário para amenizar as mazelas e as diferenças sociais em nosso país. Assim, os problemas afetam a população de uma forma geral em diferentes áreas, sejam elas sanitárias, ambientais, educacionais, entre outros.

Diante desse contexto, a própria sociedade civil constitui-se através de organizações do terceiro setor com o fim de transformar essas realidades e atenuar esse cenário social. Conforme Utsunomiya (2007, p. 310): “A crescente influência de organizações do terceiro

²⁴ Segundo Ferrarezi (2002, p. 11), “Uma das críticas principais à expressão ‘Terceiro Setor’ é ela indicar uma homogeneidade que disfarça a variedade dos tipos de organização envolvidos e oculta suas múltiplas dimensões políticas. Quer dizer: a denominação constitui uma categoria descritiva generalizante, que não especifica as diferenças internas, as múltiplas origens, os diversos valores, campos de ação, capacidade e finalidades das entidades que engloba”.

setor, sobretudo nas duas últimas décadas, as qualifica como ativas protagonistas na construção e transformação da realidade social”.

As organizações do terceiro setor, como corpos sociais, tomam para si os problemas em forma de objetivos passíveis de melhoria. Essas ações privadas não tiram a responsabilidade do Estado em relação às suas políticas públicas para o desenvolvimento social, mas permitem que os indivíduos exerçam os seus direitos de democracia e cidadania, demonstrando que eles não são apáticos quanto a essas mazelas. Em relação a essa afirmação, Tenório (2009, p. 12) corrobora que elas são: “Atores que não pretendem substituir a ação do Estado, mas que estimulam a rediscussão de seu papel, numa perspectiva que inclua a participação cidadã no processo de democratização, direcionando o foco do desenvolvimento centradas no Estado e no Mercado”. Conforme Saravia (2006a), há outro motivo para o crescimento do terceiro setor, a privatização do Estado, que se vê pressionado a, cada vez mais, reduzir as suas atividades, o que faz com que outras instituições assumam determinadas responsabilidades.

Ao abordar o termo “cidadania” é importante destacar esse conceito, já que possui estreita relação com o terceiro setor. Segundo Corrêa e Pimenta (2006, p. 7): “Ela é considerada um espaço essencial de existência do sujeito e de sua afirmação”. Neste sentido, as organizações sociais são instituições que fomentam o protagonismo do indivíduo e o exercício da cidadania e a sua reivindicação, que, conforme Covre (2001), é de suma importância para a constituição do sujeito. O terceiro setor ainda auxilia na construção coletiva da cidadania pelos sujeitos como agentes do processo (COVRE, 2001). Em consonância com essa ideia, Santos (1998) afirma que a cidadania, para ser válida, deve ser reclamada e que isso se dá por meio dos dispositivos de luta.

Segundo Carvalho (2012), a cidadania é um processo histórico e complexo, cuja existência está atrelada à conquista dos direitos civis²⁵, políticos²⁶ e sociais²⁷, nessa ordem. Sendo assim, para ele, a cidadania, no Brasil, teve a sua sucessão invertida. Primeiro, vieram

²⁵ Os direitos civis “[...] são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular” (CARVALHO, 2012, p. 9).

²⁶ Os direitos políticos “[...] se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado” (CARVALHO, 2012, p. 9).

²⁷ Os direitos sociais “[...] incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria” (CARVALHO, 2012, p. 10).

os direitos sociais, garantidos pela Constituição Cidadã, em 1988, e, posteriormente os direitos civis e políticos, que foram suprimidos durante a ditadura militar (1964-1985).

Ademais, o terceiro setor auxilia na divulgação de problemas sociais de interesse coletivo e dá visibilidade às suas temáticas, que são trabalhados por meio dos projetos sociais desenvolvidos. As demandas sociais são variadas e precisam da mobilização do poder público e privado, bem como dos cidadãos a fim de diminuir as desigualdades sociais. Em consonância com Demo (2001, p. 99), a qualidade do Estado, “[...] depende da capacidade de organização da sociedade que o mantém. Esconde-se que o Estado não é fundante da sociedade. O contrário é a realidade”.

É importante, ainda, diferenciar o terceiro setor dos demais e especificar os seus predicados. O Estado, como primeiro setor, tem caráter público, assim como os seus fins, já que o seu funcionamento atende prioritariamente ao interesse público. Para Ferrarezi (2002, p. 19), o seu papel “[...] é administrar os bens e o interesse público, garantir a governabilidade e praticar atos dos três poderes”. O mercado, ao contrário, possui caráter e fins privados, ou seja, está voltado para o interesse particular dos acionistas das empresas, por exemplo. Segundo a mesma autora, é encarregado “[...] pela produção de bens e serviços, cujo objetivo é a maximização do lucro e sua apropriação privada por um grupo restrito de pessoas” (FERRAREZI, 2002, p. 19).

Já o terceiro setor possui caráter privado, enquanto os seus fins são públicos, isto é, a sua receita provém de setores públicos e privados, sendo que a quantia arrecadada é gerenciada de forma privada, pela organização beneficiada, com objetivos de bem público. Para Salamon (2005, p. 92) [grifos do autor], é “[...] um conjunto de instituições que encarnam os *valores da solidariedade e os valores da iniciativa individual em prol do bem público*”.

Para que uma entidade seja definida como pertencente ao terceiro setor, é necessário que ela reúna, simultaneamente, características, como: institucionalização por meio de sua constituição legal; caráter privado, não integrantes do aparelho estatal; fins não lucrativos, sem a distribuição de ganhos para os seus administradores ou dirigentes; finalidade pública; auto-administradas para gerenciar as suas próprias atividades; e voluntárias para serem constituídas livremente por qualquer pessoa ou grupo de pessoas.

O terceiro setor apresenta alguns desafios que demonstram a sua fragilidade, inclusive, que culminam no fechamento de algumas instituições. Dentre eles, Salamon (2005) cita a sua legitimidade institucional, as fraudes ligando o nome das organizações a escândalos de corrupção, a legislação vigente, a eficiência administrativa, a sustentabilidade financeira e de

capital social, a colaboração entre todos os setores, público e privado, em prol da solução de problemas sociais, entre outros.

Um dos principais problemas que rodeia o campo do terceiro setor é a sua fragilidade legal, o que preocupa as organizações do setor, dentre elas, a ANDI. Recentemente, essa instituição publicou um trabalho intitulado “A imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil” (2014), em que define apontamentos que melindram o setor, como citado anteriormente. Outra questão de debate no terceiro setor é a sua definição nominal. Tal termo vem sendo discutido e a definição “organização da sociedade civil (OSC)” vem se consolidando em substituição a terceiro setor. A ANDI, por exemplo, adota essa nova nomenclatura. Nesta pesquisa, no entanto, o termo terceiro setor foi empregado para a definição de seu campo social em função de estudos anteriores acerca dessa temática utilizarem esse conceito.

A ANDI (2014, 2015b) aponta outros problemas circunscritos ao terceiro setor e à sua efetividade de ação, dentre eles: a crise no financiamento dos projetos das organizações e a ausência de regras para os investimentos no setor, a debilidade na regulação das relações estabelecidas entre Estado e organizações, a preservação do capital simbólico e a constituição de um marco regulatório para as organizações. A definição desse marco regulatório tem sido uma das lutas da organização. Neste sentido, ela defende “[...] o estabelecimento de um marco legal claro e consistente, que atenda às especificidades do setor em foco e promova a segurança jurídica necessária ao seu funcionamento, sem sobressaltos” (ANDI, 2015b, p. 45).

Ao considerar o terceiro setor como um campo social diferenciado por meio de sua constituição organizacional e jurídica, além de seus objetivos sociais, não podemos, todavia, deixar de atentarmos para alguns pontos críticos. Para tanto, consideramos o texto de Saravia (2006a), que faz algumas provocações. Em primeiro lugar, ressaltamos que as organizações do terceiro setor, assim como qualquer outra, necessitam de recursos financeiros para desenvolver as suas atividades fim. Além disso, o autor em destaque observa que o terceiro setor, embora tenha fins públicos, é um ente privado, o que dificulta a sua regulação pelo Estado (MONTAÑO, 2005 apud SARAVIA, 2006a). Entretanto, o controle é importante para elucidar a sua transparência e evitar escândalos, como os já divulgados no caso de ONGs serem usadas como “laranjas” para fins ilícitos.

Outras provocações levantadas pelo autor dizem respeito à tomada de decisão das organizações do terceiro setor e ao trabalho voluntário. Acerca da primeira questão, Saravia (2006a) declara que as funções do Estado não podem ser assumidas pelo terceiro setor, o que este deve fazer é criar mecanismos para cobrar do poder público o desenvolvimento pleno de

seus objetivos. Segundo o autor, isso é bastante grave porque as organizações sociais podem servir aos interesses dos empresários para justificar a falência do Estado e provocar a privatização deste. Lembrando que o mesmo autor assevera que essa é uma configuração atual do Estado: o desmantelamento do setor. A respeito da outra provocação, Saravia (2006a) admite que o voluntariado possui alguns problemas, dentre eles, ser considerado um diferencial nas escolhas de currículos em programas de seleção ou de promoções internas em empresas pelo desempenho em ações voluntárias dos empregados.

Essa questão pode ser entendida com um breve resgate do terceiro setor no contexto brasileiro, que se caracterizou, inicialmente, pelas associações voluntárias ligadas à instituição Católica, prestando serviços assistenciais. Nos anos 80, com a redemocratização do país, o número de Organizações Não Governamentais (ONGs) cresceu e os escopos de trabalho ampliaram-se. Nos anos 90, surgiu a filantropia empresarial que, mais tarde, ficou conhecida como responsabilidade social empresarial²⁸ (FERRAREZI, 2002), que ocasionou, em alguns casos, essa “privatização” do trabalho voluntário.

Nos dias atuais, percebemos que o campo do terceiro setor profissionalizou-se por meio de editais e da especialização do quadro funcional. Além disso, as organizações que compõem o corpo desse campo social constituíram-se institucionalmente, embora ameaçadas com os problemas anteriormente mencionados. Enfatizamos que a transformação e o fortalecimento do terceiro setor ocorreram também em função de

[...] uma transformação notável no que diz respeito às relações entre as organizações da sociedade civil com empresas, agências governamentais e organismos multilaterais para realização de projetos. Isso demonstrado tanto na literatura quanto pelas iniciativas governamentais, que apregoam maior participação da sociedade nas políticas públicas (FERRAREZI, 2002, p. 22).

A participação do terceiro setor nas políticas públicas pode ser observada por meio da análise do objeto deste estudo, a ANDI – Comunicação e Direitos, que estabelece parcerias com outras organizações e com o Estado para colaborar com as discussões acerca de políticas públicas, principalmente as relacionadas à mídia e aos direitos humanos, uma vez que o terceiro setor denota um espaço de participação e intervenções cidadãs a fim de cumprir a sua finalidade na construção de uma esfera pública social.

²⁸ Essas mudanças, muitas vezes, influenciadas pela gestão, pelo público consumidor e pelas premiações e certificações, como a ISO. Além disso, sabemos que a dedução fiscal é uma forte aliada nas parcerias firmadas entre o terceiro setor e o privado. No entanto, sem a intenção de generalizar, entendemos que os projetos sociais apoiados pelas empresas são utilizados como forma de marketing social a fim de divulgar a sua marca aos seus públicos de interesse, ideia defendida por Saravia (2006a). O autor pondera também que esse cenário estimulou a instrumentalidade do terceiro setor nas empresas através da criação de programas internos de voluntariado.

Neste sentido, a atuação do terceiro setor representa um fortalecimento da sociedade civil sobre a criação de dinâmicas concretas de organização coletiva. Essa tendência surge com grande força, nas últimas décadas, das pessoas organizarem-se para tomar em mãos, senão o destino da nação, pelo menos a direção do espaço que as cerca ou do “poder local”, como se refere Dowbor (1995). Nesse contexto, o indivíduo conquista a dimensão essencial da sua cidadania, no que concerne ao desenvolvimento e fortalecimento da cultura cidadã e do compromisso social. De acordo com esse pensamento, Toro (2005, p. 36) afirma que: “É função do Terceiro setor, no seu conjunto, construir formas de intervenção social democráticas, que convertam os atores sociais em sujeitos sociais, ou seja, em cidadãos”. Neste sentido, a sociedade passa a ser autofundada, ou seja, ela mesma é ativa no processo democrático. Para Toro (2005), ainda, é papel do terceiro setor fomentar o Estado Social de Direito, entendido como uma das funções do Estado na promoção de direitos fundamentais dos cidadãos.

Em consonância com essa argumentação, é importante salientar que “[...] a presença de novos atores na cena social brasileira remonta à construção de uma esfera pública ampliada, da qual vêm participando vários entes privados, ou à própria reconstrução da sociedade civil em paralelo ao movimento pela redemocratização do país” (FERRAREZI, 2002, p. 11). A participação da sociedade civil, através de organizações sociais institucionalizadas, permite que atores qualificados e engajados participem das discussões de ordem social e, para além disso, auxiliem na construção da política de Estado. Isso evidencia a ampliação da esfera pública e o processo da democracia deliberativa que é permeada pela atuação desses atores na tomada de decisões.

Diante desse contexto da importância social das organizações do terceiro setor e do tensionamento entre os campos sociais, destacamos o objeto de estudo, ANDI – Comunicação e Direitos. A seguir, apresentamos a organização institucionalmente, as suas estratégias de ação e as suas áreas de atuação. No percurso metodológico e, antes ainda, no terceiro capítulo do trabalho, voltamos o olhar novamente para ela, delimitando o foco do estudo sobre as suas Políticas de Comunicação e à temática da Classificação Indicativa (CI), um dos escopos de trabalho da organização.

A ANDI – Comunicação e Direitos caracterizou-se, inicialmente, por incidir no campo midiático de maneira colaborativa a fim de auxiliar na cobertura de notícias sobre o público infanto-juvenil por meio de suas estratégias institucionais de mobilização e qualificação junto às redações jornalísticas. Posteriormente, ela criou as análises de monitoramento de mídia e, mais tarde, desenvolveu as suas metodologias de pesquisa, legitimamente reconhecidas como

“tecnologia social”, para alcançar as suas metas. Com o passar do tempo, a organização passou a defender outras áreas e estendeu o seu raio de atuação através, por exemplo, das Políticas de Comunicação, ao perceber que algumas sanções circunscritas ao campo midiático deveriam partir do poder público.

Sem perder o foco nos direitos humanos, a ANDI entende que a mídia possui um papel relevante na promoção da democracia e da cidadania, através da definição da agenda pública, no fomento do debate público, e da *accountability* sobre as ações do Estado. Essa perspectiva é defendida pela organização em sua página virtual:

Oferecer informação confiável e contextualizada, para que os cidadãos e as cidadãs possam participar ativamente da vida política, fiscalizando e cobrando a promoção de seus direitos. Ser pluralista na construção de uma agenda de debates, contribuindo para que temas relevantes ao desenvolvimento humano alimentem a esfera pública de discussões a partir do posicionamento de um maior número de atores. Exercer *accountability* em relação ao Estado e às políticas públicas, de forma a colaborar para que os governantes, o setor privado e a sociedade civil sejam mais responsáveis em relação aos processos de formulação, execução e avaliação de ações e programas (ANDI, 2015a).

A ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância²⁹, como antes era denominada, iniciou os seus trabalhos de maneira voluntária e informal, em 1990, pelos jornalistas Âmbar de Barros e Gilberto Dimenstein. No ano de 1993³⁰, a organização formalizou-se, com o auxílio do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância). O período em que foi criada reflete o contexto sócio-político de redemocratização do Brasil, que recentemente havia promulgado a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Esses fatos, assim como a articulação ao longo da trajetória da ANDI, entrelaçaram-na com a política do Brasil (ANDI, 2015b).

A ANDI – Comunicação e Direitos, como hoje é instituída, é uma organização da sociedade civil (OSC), sem fins lucrativos e apartidária, que discute assuntos relacionados ao contexto infanto-juvenil, à sustentabilidade, às drogas, aos direitos humanos, às políticas de comunicação, entre outros. Neste sentido, promove ações para o desenvolvimento da mídia, em um trabalho que estabelece o debate entre as redações, as faculdades de comunicação, os poderes públicos, além de outros setores.

²⁹ Informações construídas através da revista institucional comemorativa “21 anos: ANDI, uma trajetória de que se entrelaça com as conquistas de direitos no Brasil” (2015b) e do material informativo encontrado no *site* institucional da ANDI – Comunicação e Direitos. Disponível em: <<http://www.andi.org.br>>. Acesso em: 26 de jun. 2015.

³⁰ “[...] a ANDI nasceu num momento político-social muito importante de discussão do tema a criança e adolescente no Brasil: no ano da Chacina da Candelária” (DIAS, 2011, p. 6).

Em um primeiro momento, a organização realizava uma articulação com as redações jornalísticas a fim de instruir sobre o tema “crianças e adolescentes”. Diferenciando-se de uma agência de notícias típica, a ANDI dialogava com as redações com o objetivo de sugerir pautas e fontes referentes ao universo infanto-juvenil. Assim, a organização surgiu com o intuito de problematizar e qualificar o discurso dos veículos jornalísticos acerca das crianças e adolescentes de classes sociais menos privilegiadas, já que, conforme a organização, a mídia não abordava a temática infanto-juvenil de maneira que permitisse um debate construtivo sobre essa realidade. Segundo a ANDI (2015b), o seu trabalho rapidamente apresentou resultados positivos em relação às matérias jornalísticas e às políticas públicas nessa área.

A função social da ANDI ampliou-se a partir da metodologia de trabalho da organização, conhecida como “tecnologia social”. Dessa forma, ela foi sendo interpelada para debater outros assuntos de interesse público. Além disso, a atuação da ANDI começou a ser articulada também no poder público, quando participou fortemente na implementação da Classificação Indicativa (CI). Diante dessas mudanças, o conselho e a diretoria da organização decidiram rever a sua missão e ampliar as suas linhas de frente. Assim posto, além da temática inicial Infância e Juventude, hoje, a ANDI atua com Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação. Em função dessas alterações, em 2011, a organização passou-se a chamar ANDI – Comunicação e Direitos.

A missão da ANDI é: “Contribuir para uma cultura de promoção dos direitos humanos, dos direitos da infância e da juventude, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável a partir de ações no âmbito do jornalismo” (ANDI, 2015a). Em seus valores, a organização pontua que o seu diálogo é estabelecido entre diferentes instituições a fim de discutir a mídia para o desenvolvimento humano: “Esse marco conceitual compreende a comunicação como elemento estratégico para a consolidação dos sistemas democráticos, para a garantia dos direitos humanos e para a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável” (ANDI, 2015a).

Para desenvolver as suas três áreas de atuação, a ANDI atua com quatro estratégias associadas: Mobilização, Monitoramento, Qualificação e Reaplicabilidade ou Replicação. Abaixo, o quadro 1 (um) demonstra a organização de trabalho da instituição:

Quadro 1 – Áreas de atuação e estratégias da ANDI

| Áreas de atuação | Estratégias |
|---|--|
| Infância e Juventude Inclusão e Sustentabilidade Políticas de Comunicação | Mobilização Monitoramento Qualificação Reaplicabilidade |

Fonte: autora da pesquisa.

A primeira das estratégias, a Mobilização, caracteriza-se pela interação diária com as redações de todo o país por meio da construção de pautas socialmente importantes, sugestão de fontes e disseminação de notícias. Esse trabalho atinge mil jornalistas diariamente, com um banco de dados com 3800 fontes de informação (ANDI, 2015b). Segundo a organização: “A ANDI atua tanto na inserção de novas agendas no debate público, como no atendimento direto a jornalistas e organizações sociais” (ANDI, 2015b, p. 19). Além disso, a organização premia profissionais e produtos de destaque nas áreas que defende.

A estratégia de Monitoramento classifica-se pelas metodologias qualitativa e quantitativa de observação de conteúdos jornalísticos, principalmente de revistas e de jornais. Entretanto, em projetos especiais, rádios e televisão também são analisadas. Conforme a organização, mais de 70 veículos no país já foram monitorados (ANDI, 2015b). Esse trabalho visa a uma discussão crítica dos processos jornalísticos e a sua melhoria, bem como a análise da própria atuação da ANDI, a fim de direcionar os seus esforços.

A Qualificação, terceira estratégia, dirige-se aos profissionais dos veículos jornalísticos com o intuito de auxiliá-los na construção de pautas. De acordo com a ANDI (2015b, p. 19): “A complexidade e a diversidade das agendas relacionadas ao desenvolvimento sustentável exigem a capacitação continuada dos jornalistas”. Neste sentido, a organização promove eventos para discutir as suas temáticas, realiza treinamentos nas próprias redações e cursos à distância. Segundo a organização, já foram realizados oitocentos eventos de capacitação (ANDI, 2015b). Além disso, há a qualificação de estudantes de Comunicação³¹, que acontece através de programas de estágio na ANDI, desde 1997, em que alunos atuam na redação da organização, e do Programa de Cooperação para a Qualificação de Estudantes de Jornalismo – InFormação. Criado em 2006, esse último programa é

³¹ De acordo com membros da ANDI, esses projetos estão momentaneamente sem financiamento para a sua realização.

realizado em parceria com instituições de ensino superior e promove disciplinas e eventos, publicação de livros e financiamento de bolsas para Trabalhos de Conclusão de Curso.

A última estratégia empreendida pela organização é a Replicação dos produtos, das técnicas e das metodologias quantitativas e qualitativas. A chamada “tecnologia ANDI” é reproduzida e ampliada a outras organizações, em um processo de capacitação acompanhado por meio das Redes ANDI Brasil e ANDI América Latina. O trabalho realizado pela ANDI é tomado como referência³², por isso as suas metodologias, além de serem reaplicadas em outras organizações, servem como embasamento para pesquisas acadêmicas. As publicações derivadas das pesquisas quantitativas e qualitativas, da mesma forma, são utilizadas como fundamentação teórica para estudos na área. Conforme dados da organização, mais de 120 publicações já foram lançadas (ANDI, 2015b).

Com um trabalho já consolidado, a ANDI ampliou o seu raio de ação no Brasil e na América Latina, com a Rede ANDI Brasil, em 2000, e a Rede ANDI América Latina, em 2003. No final dos anos 90, a organização já estava estabelecida institucionalmente e resolveu replicar a sua metodologia a outros lugares do país. Em 1997, em um evento em Curitiba (PR), surgiu a primeira oportunidade de estender o trabalho para outra organização, que, em 1998, foi formalmente criada e passou a utilizar as metodologias da ANDI. No ano seguinte, a experiência foi articulada na Bahia como um projeto-piloto da Rede (ANDI, 2015b).

Com dois trabalhos estabelecidos, em 2000, a Rede ANDI Brasil foi oficializada. Ela funciona por meio de parcerias, em que a ANDI dá suporte às organizações para a replicação da “metodologia ANDI” de trabalho, sem que isso afete a autonomia institucional e operacional das novas organizações congregadas à Rede. Atualmente, ela está em oito capitais brasileiras. Essa Rede, segundo a sua organização idealizadora, tem uma influência mútua no desenvolvimento de todas as organizações envolvidas no que tange ao fortalecimento das discussões, ao crescimento institucional, à conquista de direitos e à discussão de novos métodos. Depois do Brasil, repetiu-se a forma de trabalho na América Latina, iniciando com ações em nove países. Em 2004, a ação foi premiada como um dos três projetos mais inovadores do mundo (ANDI, 2015b). A seguir, o quadro 2 (dois) resume as estratégias da organização e as ações desenvolvidas:

³² A ANDI tem o seu trabalho premiado. A organização já recebeu 21 honrarias, dentre elas: o Prêmio Unesco, na categoria Comunicação (2001) e o Prêmio Criança e Paz, concedido pela Unicef (1998) (ANDI, 2015b).

Quadro 2 – Estratégias da ANDI e suas respectivas ações

| Estratégias | Ações |
|--------------------|---|
| Mobilização | Envio de pautas e Sugestão de fontes |
| Monitoramento | Estudos de veículos jornalísticos com metodologias quantitativas e qualitativas |
| Qualificação | Eventos para capacitação de jornalistas e Capacitação de alunos de jornalismo |
| Replicação | Reprodução da “tecnologia ANDI” na Rede ANDI Brasil e na Rede ANDI América Latina |

Fonte: autora da pesquisa.

Após tratar de aspectos institucionais da ANDI, da sua ampliação de atuação física e temática e das suas quatro estratégias de ação³³, é importante compreender as suas três áreas de atuação, que foram rapidamente mencionados anteriormente. Aqui, explicamos acerca da linha de atuação mais antiga e estruturada da organização, Infância e Juventude, e das duas incorporadas recentemente, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação, sendo esta a que mais interessa ao objetivo deste estudo.

Inicialmente, apresentamos o escopo Infância e Juventude, o primeiro tomado pela organização como propósito de discussão. Por ser a mais antiga linha de atuação da ANDI, conforme observamos, no *site* institucional, todas as suas formas de ação estão devidamente explicadas, o que não ocorre com os outros dois escopos, conforme mostramos ao longo do trabalho.

Acerca do escopo Infância e Juventude, a organização afirma que

A ANDI busca contribuir para que os atores do campo da comunicação, nos diversos conteúdos que produzem ou distribuem (jornalismo, publicidade, entretenimento...), reconheçam e saibam responder com responsabilidade ao lugar privilegiado que ocupam na observação vigilante do interesse superior de crianças e adolescentes [...] (ANDI, 2015a).

Neste sentido, a instituição utiliza as suas estratégias de mobilização, qualificação e monitoramento a fim de cumprir o seu papel no que tange a essa linha de trabalho para qualificar o discurso midiático e estabelecer um debate crítico acerca dos problemas que envolvem crianças e adolescentes. Para fins de entendimento, utilizamos o quadro 3 (três) para explicar as estratégias e as ações desenvolvidas nesse escopo.

³³ Mobilização, monitoramento, qualificação e replicação.

Quadro 3 – Estratégias e planos de ação da área Infância e Juventude

| Área de atuação: Infância e Juventude | |
|--|---|
| Estratégia | Ação |
| Mobilização | Agenda Pautas Concurso Tim Lopes Jornalista Amigo da Criança |
| Qualificação | Glossário Dicas para cobertura Legislação |
| Monitoramento | <i>Clipping</i> |

Fonte: autora da pesquisa.

A fim de explicar como se dá a atuação da ANDI no escopo Infância e Juventude, descrevemos as ações empreendidas por ela por meio das estratégias de mobilização, qualificação e monitoramento. Para contemplar a estratégia de mobilização, existem ações como a Agenda, as Pautas, o Concurso Tim Lopes e o projeto Jornalista Amigo da Criança. A Agenda consiste em uma programação de eventos temáticos publicada no *site*, com informações como data, local e contato. Alguns dos eventos divulgados são promovidos pela ANDI. Já as Pautas são textos informativos, sem identificação de autoria, referentes à temática que são produzidos. Ao final de cada uma das pautas, há uma lista de *tags*³⁴ que identificam o texto. Isso facilita a procura por essas palavras-chave que compõem a pauta, já que existe um sistema de busca no *site* com essa finalidade.

O concurso Tim Lopes de Jornalismo Investigativo, ocorrido pela primeira vez em 2002, tem como objetivo chamar a atenção da sociedade para a exploração e o abuso sexual de crianças e jovens. O Concurso dirigido a jornalistas oferece condições teórico-técnicas, por meio do aprofundamento da pauta e de fontes especializadas, e também financeiras para que os profissionais desenvolvam o seu trabalho. A parceria para a realização do Concurso ocorre entre a ANDI e diversas organizações, como a *Childhood* Brasil, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). Além de 2002, as edições bianuais ocorreram em 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014 (ANDI, 2015a).

Conforme a organização, o Concurso tematiza a violência sexual contra crianças e jovens com o objetivo de sensibilizar e estimular jornalistas para pautar esse escopo na mídia, pois: “A imprensa e a mídia em geral têm o papel de agendar o tema no debate da sociedade,

³⁴ *Tags* é uma expressão bastante recorrente em *sites* e *blogs*, por exemplo, para que, no sistema de busca por palavras-chave, o usuário encontre conteúdos relacionados com o tema procurado.

mobilizar pela prevenção e pela denúncia, acompanhar e fiscalizar políticas públicas, oferecer informação confiável e contextualizada, além de ajudar a promover direitos” (ANDI, 2015a).

O projeto Jornalista Amigo da Criança (JAC)³⁵ foi criado em 1997 e já premiou e capacitou 376 profissionais. Desde 2012, com a ampliação dos escopos de trabalho, a organização tem agraciado jornalistas que tratam de assuntos referentes aos direitos humanos. Antes, a rede era composta por profissionais que abordavam exclusivamente a temática Infância e Juventude. Os jornalistas premiados são escolhidos pela produção de matérias a respeito do assunto elencado e, a partir de então, são convidados a participar de seminários e palestras para aperfeiçoamento, treinamento e capacitação. Outro benefício oferecido aos agraciados é a priorização na sugestão de pautas e fontes para a elaboração das notícias. Os jornalistas “JACs” são chamados a ministrar palestras e cursos, nos cursos de jornalismo a fim de dividir as suas experiências. Segundo a organização, o objetivo do Projeto é “[...] o crescimento de uma rede qualificada de profissionais aptos a incidir na Agenda social, de forma a contribuir para o desenvolvimento do País com democracia, igualdade e justiça social” (ANDI, 2015a).

As quatro ações anteriormente citadas constituem a estratégia de mobilização. Já a estratégia de qualificação conta com outras três ações, o Glossário, as Dicas para a cobertura e a Legislação. O Glossário traz, literalmente, de A a Z, palavras relacionadas às temáticas defendidas pela ANDI com a finalidade de esclarecer o conceito de cada uma.

Nas Dicas para cobertura, há perguntas com as suas respectivas respostas com a intenção de esclarecer dúvidas circunscritas às temáticas: abuso e exploração sexual infantil, deficiência, dicas para cobertura, direitos da infância, educação, políticas públicas e orçamento, saúde e trabalho infantil. A parte sobre a Legislação divulga estatutos, portarias, leis e convenções. Todo esse material está disponível para *download* no *site* da organização.

A última estratégia, a de monitoramento, é composta por uma ação: o *Clipping* de notícias, que consiste na reunião do material divulgado em diversos veículos. No *Clipping*, é informado o título da matéria, o seu texto e o veículo de origem, além de *tags* relacionadas ao tópico, já que há um sistema de busca pelas notícias.

Após relatar as ações que compõem as estratégias do escopo Infância e Juventude, discutiremos sobre Inclusão e Sustentabilidade, que é uma das novas frentes de atuação da ANDI. Nesta, a organização motivada por outros atores sociais pode ampliar o seu leque de

³⁵ O Projeto possui patrocínio da Petrobras e apoio do Unicef.

temáticas de discussão, sendo que, a partir dessa reorganização, a ANDI reviu o seu posicionamento institucional.

No escopo Inclusão e Sustentabilidade, a organização trabalha com temáticas relacionadas à Mídia e Amazônia, à Responsabilidade social empresarial, aos Direitos humanos, às Drogas, às Tecnologias sociais e à Ciência e tecnologia. A organização entende que é papel da mídia abordar esses temas. Neste sentido, ela desenvolve projetos, eventos e publicações, com estudos quantitativos e qualitativos, com a finalidade de discuti-los para, em um trabalho conjunto, auxiliar a mídia a tratá-los da forma mais coerente possível. Nessa linha de trabalho, a ANDI basicamente utiliza duas de suas estratégias, a de mobilização e a de monitoramento, por meio de eventos com jornalistas e de publicações de livros, respectivamente.

O escopo sobre Políticas de Comunicação diferencia-se dos outros dois da ANDI porque, nessa frente de discussão, a organização entende que a própria mídia possui alguns pontos estruturais e institucionais que devem ser repensados e modificados, isto é, além do trabalho de mobilização, monitoramento e qualificação, a ANDI acredita que as mudanças no campo midiático estariam definidos a acontecer em um movimento “de dentro para fora”, da organização midiática e suas práticas. Só assim os atores sociais desse campo conseguirão refletir sobre o produto final, a notícia, e, dessa forma, fomentar o debate de interesse público sobre as temáticas defendidas pela ANDI.

Esse posicionamento da organização evidencia que não é apenas o seu trabalho que é responsável por fazer com que a mídia modifique os seus produtos. Ao contrário, ela atribui um peso maior à própria constituição da mídia no que delimita o seu campo social. Neste sentido, a ANDI tem um trabalho voltado às políticas públicas de comunicação. O envolvimento da organização no processo de implementação do Sistema de Classificação Indicativa, em 2007, foi um dos vetores que potencializou a inserção da ANDI no campo político a fim de discutir questões relacionadas às políticas públicas de comunicação. Nesse contexto, a organização responsabiliza o poder público para que o uso de suas sanções possa regular o campo midiático. Para a organização:

A ANDI acabou, em vários momentos, operando técnica e politicamente nesse campo. [...] Além de editar publicações referenciais, a ANDI participou ativamente do debate [...] e ajudando a mobilizar a sociedade civil em torno do tema. Um momento tenso para a organização, que, pela primeira vez, amplia as discussões sobre conteúdos jornalísticos específicos para questões relacionadas à política empresarial do campo (ANDI, 2015b, p. 27).

Com o objetivo de discutir o escopo Políticas de Comunicação, a ANDI trabalha com as temáticas: Análise da cobertura das políticas públicas de comunicação, Infância e comunicação, Classificação indicativa, Regulação da publicidade infantil, Direito de acesso à informação, Autorregulação e responsabilidade social empresarial da mídia.

Sobre a Análise da cobertura das políticas públicas de comunicação, a ANDI questiona: “Como a mídia cobre a própria mídia?” (ANDI, 2015a)³⁶. A preocupação da organização é investigar de que forma as políticas públicas de comunicação são divulgadas na mídia brasileira e como isso reflete no papel que a mídia desempenha em nossa sociedade como mediadora das temáticas sociais.

A respeito da Infância e comunicação, a ANDI afirma que a mídia é uma instância importante de socialização para as crianças e adolescentes. Portanto, ela deve repensar as suas práticas a fim de cumprir o seu papel no desenvolvimento de (in)formação desse público, ao passo que o campo político deve desenvolver políticas públicas de comunicação a fim de institucionalizar determinadas sanções. Para tanto, a ANDI desenvolve pesquisas em diferentes países para analisar de que forma a mídia é regulada nesses locais, além de publicar trabalhos a respeito do assunto.

Acerca da Classificação Indicativa, discussão em que a ANDI é bastante ativa por meio de participação em debates e de insumos teóricos, a organização justifica que a regulação de produtos audiovisuais, com o estabelecimento de faixas etárias e horárias de exibição, é uma maneira de proteger as crianças, já que a mídia possui um papel fundamental na formação desse público, em aspectos como o consumo, a sexualidade, o vocabulário, entre outros. A participação da organização no estabelecimento do modelo de Classificação Indicativa foi tão marcante para a sua existência que, a partir desse episódio, aliado à demanda social, a ANDI mudou o seu nome e ampliou os seus temas de trabalho. De acordo com a organização,

[...] tendo desempenhado papel ativo na elaboração, no debate e na consolidação das normas da Classificação Indicativa, a ANDI passa a atuar mais fortemente no campo das políticas públicas de comunicação, na perspectiva de oferecer insumos para a construção de mecanismos democráticos que promovam a harmonização de direitos na extensa e complexa arena da comunicação de massa (ANDI, 2015b, p. 32-33).

³⁶ A fim de responder aos seus questionamentos, a ANDI realizou uma análise jornalística, em parceria com a Fundação Ford, sobre as políticas públicas de comunicação e questões concernentes à regulação, às concessões, à propriedade e à regulação dos conteúdos: Mídia e Políticas Públicas de Comunicação (2007). Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/midia-e-politicas-publicas-de-comunicacao>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

A mobilização da ANDI, juntamente com outras entidades, como o Coletivo Intervezes, em relação à Classificação Indicativa (CI) ainda é latente. A organização tem participado de eventos³⁷ que têm acontecido, promovidos Ministério da Justiça, para atualização dessa Política Pública, além da sua atuação no comitê consultivo CASC-Classind para discussão de tal normatização.

Em relação à Regulação da publicidade infantil, a ANDI discute o apelo que a publicidade exerce sobre as crianças e questiona se elas têm o discernimento para entender essas investidas para o consumo. Sobre o Direito de acesso à informação, a organização assevera que esse direito, assegurado constitucionalmente, é importante para o cidadão e para o trabalho jornalístico. Neste sentido, as informações públicas em todos os níveis, municipal, estadual e federal, e acerca dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário, deveriam estar plenamente acessíveis para o uso público ou privado. O Brasil já possui algumas tentativas nesse sentido, como a Lei de Acesso à Informação (LAI)³⁸ e o Portal da Transparência³⁹, que demonstram os gastos públicos. A Autorregulação e responsabilidade social empresarial da mídia referem-se ao compromisso institucional da empresa em regular seus conteúdos e exercer o seu papel de responsabilidade social.

No escopo Políticas de Comunicação, as discussões da ANDI ocorrem com a publicação de estudos sobre os temas e a atuação *in loco* junto a organizações, como o Ministério Público Federal e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Ainda é uma frente relativamente nova de debate com estratégias e ações pontuais, embora a organização possua uma metodologia de trabalho bastante desenvolvida, principalmente no escopo Infância e Juventude, em que ela é reconhecida como referência, por meio de estratégias e ações consolidadas. A seguir, no quadro 4 (quatro), resumimos os temas discutidos nas novas áreas de atuação da instituição.

³⁷ Como exemplo, o Seminário de Classificação Indicativa, realizado no dia 16 de março de 2018, em Brasília/DF.

³⁸ Mais informações em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 4 de jun. 2016.

³⁹ Mais informações em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 4 de jun. 2016.

Quadro 4 – Novas áreas de atuação da ANDI: Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação e suas temáticas

| Área de atuação | Inclusão e Sustentabilidade | Políticas de Comunicação |
|------------------|---|--|
| Temáticas | Mídia e Amazônia Responsabilidade Social Empresarial Direitos Humanos Drogas Tecnologias Sociais Ciência e Tecnologia | Análise da Cobertura sobre Políticas Públicas de Comunicação Infância e Comunicação Classificação Indicativa Regulação da Publicidade Infantil Direito de Acesso à Informação Autorregulação e Responsabilidade Social da Mídia |

Fonte: autora da pesquisa.

Para fins desta pesquisa, o trabalho da ANDI acerca do escopo Políticas de Comunicação foi o que mais instigou tal investigação, principalmente na sua atuação *in loco* e na produção de estudos sobre da Classificação Indicativa (CI), que foi o marco da inserção da organização na temática das políticas públicas de comunicação. Esse recorte é interessante porque engloba a ordem institucional do campo midiático. Além disso, evidencia a participação da organização em questões de interesse público que são definidas pelas sanções do campo político, o que demonstra a dimensão pública entre os campos e, de certa maneira, interfere na constituição de uma decisão de ordem política, que atinge institucionalmente o campo midiático e diretamente a sociedade brasileira.

Por meio do referencial teórico e das inquietações incitadas durante o percurso metodológico, entendemos que: “O terceiro setor abrange o conjunto dos diversos tipos de arranjos entre o Estado e a sociedade civil no sentido da implementação e co-gestão de políticas públicas, em especial as de caráter social, instituindo atores não-governamentais na execução dessas políticas” (CORRÊA; PIMENTA; SARAVIA, 2006, p. vii). Neste sentido, nossa motivação é investigar como a ANDI promove a discussão acerca da Classificação Indicativa e se isso gera algum impacto nessa Política Pública.

Defendemos a comunicação como um direito social que deve ser promovido pelo Estado para garantir um dos pilares da cidadania, a informação, já que: “Uma visão mais abrangente das coisas e dos fenômenos acaba por ser negada aos cidadãos comuns, em vista da concentração da mídia, da sobrecarga de informações irrelevantes e da tendência a apenas ampliar certos aspectos da realidade [...]” (SANTOS, 1998, p. 17-18). Dessa maneira, a regulação da mídia pelo Estado é importante, entre outras questões, para oportunizar uma informação de construção ampliada, com vozes plurais e forma de acesso igualitária aos diferentes atores sociais.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES E ENTENDIMENTOS ACERCA DO CONCEITO

No segundo capítulo do trabalho, abordamos os princípios da comunicação pública, principalmente no tocante ao interesse público. Buscamos trazer as origens de termos como esfera pública ou espaço público⁴⁰ e público e privado, que auxiliam na construção de tal conceito. Para a compreensão dos referidos termos, baseamo-nos em estudiosos como o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (2003a; 2003b) e o comunicólogo português João Pissarra (1998; 2011). Ambos referem-se à importância da esfera pública para a constituição da sociedade e dos debates travados por ela para a formação da opinião pública. Além disso, os autores tratam da função política dessas instâncias e da centralidade do campo midiático na mediação simbólica nesse contexto.

Além de tematizar esses conceitos por intermédio desses dois autores, trazemos, para um cenário atualizado, as incidências desses desdobramentos à sociedade civil e à deliberação pública ao discutir a participação dos indivíduos nas decisões políticas, bem como no enfrentamento de problemas sociais através de uma esfera pública de debate. O interesse público é estruturante, neste sentido, tanto no que diz respeito aos objetivos sociais, quanto à função da mídia como campo autônomo de visibilidade ampliada.

Na segunda parte do capítulo, tratamos do conceito de opinião pública. Esse tema tangenciado em algumas discussões desta pesquisa é debatido, nesta parte, alicerçado em autores como Habermas (2003a; 2003b), Esteves (s/d; 2011), Bourdieu (2003), Gomes (2008a; 2008b), entre outros. Aqui, retomamos a relação da opinião pública com a esfera pública habermasiana e, conseqüentemente, as funções sócio-políticas inerentes a essa configuração. Ademais, destacamos algumas características da opinião pública e o debate acerca das aferições dos institutos de pesquisa de opinião.

Na terceira seção, inicialmente, destacamos a ligação da comunicação pública com outros conceitos, como a comunicação governamental, fazendo as diferenciações necessárias a fim de delimitar o nosso foco de pesquisa. A comunicação pública, como denominamos, é um modelo ideal de missão e prática comunicacional que necessita do campo midiático e de suas formas de visibilidade para promover o seu objetivo principal, o interesse coletivo. Neste sentido, a comunicação pública tem como horizonte ético o engajamento da sociedade civil para a mobilização e a qualificação da esfera pública e da opinião pública, a fim de colocar

⁴⁰ Alguns autores, como Habermas (2003a; 2003b), tratam sobre esfera pública, enquanto outros, como Esteves (2011), sobre espaço público. Por isso, utilizamos os termos como sinônimos.

em voga assuntos de relevância geral para a tematização, a discussão e a deliberação do poder público. Alguns autores que ajudaram no embasamento sobre a temática da comunicação pública foram: Matos (2009), Duarte (2009, 2011), Esteves (2011), Weber (2007; 2011), Haswani (2013), Matos e Gil (2013), entre outros. Também salientamos o papel de organizações do terceiro setor no desenvolvimento da comunicação pública, sem desconsiderar a função de mediação entre o Estado e a sociedade civil, utilizando, para tanto, o modelo de circulação do poder político (HABERMAS, 2003a).

2.1 CONCEITOS ESTRUTURANTES: ESFERA PÚBLICA OU ESPAÇO PÚBLICO E PÚBLICO E PRIVADO

Antes de iniciar a discussão acerca da comunicação pública é importante elucidarmos conceitos basilares para o seu entendimento, como esfera pública e público e privado, a fim de construir subsídios que deem conta do que defendemos no espectro da comunicação pública, o interesse público. Sob essa perspectiva, Esteves (2011) corrobora que a comunicação pública, tal como concebida nas sociedades modernas, possui estreita analogia com os conceitos de espaço público e opinião pública. Por meio de estudos que dissertam acerca desses conceitos, evidenciamos que a comunicação pública tem raízes históricas e ideológicas do que se entende por cidadania, pluralismo, democracia, engajamento social, debate e deliberação.

O conceito de esfera pública, que foi discutido por Habermas (2003b), na década de 60, partiu de uma análise da sociedade burguesa e do desenvolvimento da mídia relacionando-a com a esfera pública política. Os seus estudos de origem frankfurtiana geraram muitas críticas, o que levou a discussões posteriores revisadas pelo próprio autor.

Segundo Habermas (2003b), a esfera pública, como estrutura social e política, manifestou-se por intermédio dos interesses da sociedade burguesa que, com o desenvolvimento do comércio e da economia capitalista, havia se revelado na nova forma de sociabilidade urbana. Os burgueses que não estavam satisfeitos com as leis de intervenção do Estado no setor econômico, protestavam contra esse poder, ao passo que desejavam impor-se como tal. Neste sentido, reuniam-se em diversos locais, como salões, cafés, comunidades de comensais, para tratar a respeito de assuntos de interesse da classe e demais temas que fossem de importância aos participantes restritos desses debates. Assim como na Grécia Antiga, a idealização da esfera pública burguesa dava-se em lugares físicos, onde somente pessoas habilitadas à discussão podiam fazer o uso da palavra. Tratava-se, então, de pessoas privadas

reunidas em um público.

A chamada, por Habermas (2003b), de esfera literária, oriunda da classe burguesa e da sua família, dava subsídios para a construção da esfera pública política. Neste sentido, a constituição da família burguesa (esfera íntima) amparou a consolidação da esfera literária em função do seu poder crítico e simbólico, advindo do consumo de informações politizadas, a partir de uma imprensa artesanal e de produtos artísticos e culturais produzidos em baixa escala, ou seja, de acesso restrito. Para a consolidação da esfera pública política, Habermas (2003b) pondera ainda, além da discutibilidade, a visibilidade dos atos do governo. Para o estudioso, as discussões eram possíveis também pela ação de tornar público as decisões parlamentares.

A reconfiguração dessa esfera pública foi questionada por Habermas (2003b). O estudioso afirma que houve uma significativa mudança estrutural da esfera pública em seus aspectos sociais e políticos, que adveio da interpenetração entre as funções do Estado e da sociedade burguesa. Para ele, ocorreu uma privatização do Estado e uma estatização da burguesia, assim, a esfera pública, que antes tensionava os dois polos, ficou ameaçada pela obscuridade das fronteiras entre ambos. Surgiu, então, a esfera social repolitizada, que não é nem pública, tampouco privada, o que prejudica a função primordialmente política da esfera pública (HABERMAS, 2003b).

Diante desse contexto, a esfera pública passa igualmente por uma reestruturação das suas funções políticas, já suprimidas às mudanças sociais dessa esfera. Aqui, de acordo com Habermas (2003b), a esfera pública foi afetada à medida que os produtos artísticos e culturais foram produzidos em larga escala, deixando, portanto, de ser de consumo exclusivo da esfera íntima burguesa. Isso prejudicou a discussão crítica e potencializou o consumo da informação individualizada. Em consonância com o autor em destaque, “[...] o raciocínio tende a se converter em consumo e o contexto da comunicação pública se dissolve nos atos estereotipados da recepção isolada” (HABERMAS, 2003b, p. 191).

Aliada a essa questão, o autor reitera que os debates ficaram enfraquecidos em função das mudanças na imprensa, que modificou a forma e o conteúdo das notícias, que eram descontextualizadas e com conteúdos acessíveis pela facilitação da linguagem e com o uso de recursos imagéticos. Para o estudioso alemão, a imprensa que, inicialmente, era artesanal e possuía um objetivo de informar, de forma precisa, os indivíduos, foi dando lugar a uma imprensa marcada pelos interesses mercadológicos e pela despolitização de seus leitores.

Além do entendimento, a partir do olhar desse autor sobre a esfera pública e as suas mudanças estruturais, é relevante compreender os conceitos de público e privado.

Sumariamente, de acordo com Esteves (2011), esses conceitos passaram por diversas definições. A diferenciação antagônica estabelecida, na Grécia Antiga, entre público e privado perdeu durante anos. O que se entendia por público estava atrelado à esfera pública, à discussão que acontecia em espaços físicos, como as praças ou ágoras, que definiam as decisões de vida coletiva, em suma, à política e ao poder. Já o privado resumia-se à casa, ou *oikos*. A casa, nessa época, era um espaço de subserviência, onde o dono exercia uma dominação sobre os demais ocupantes, como esposa, filhos e empregados.

Para Esteves (2011), no período que compreendeu as sociedades medievais até os regimes absolutistas, o público caracterizava-se pelo Estado, cuja lógica era de dominação. Segundo o estudioso, hoje, o entendimento entre público e privado diferencia-se pelos modos de experiência entre ambos. No entanto, há uma articulação entre eles no que tange a sua interdependência, o que dificulta, por vezes, a imposição de limites entre um e outro. De acordo com Esteves (2011), as esferas do público e do privado, coletivo e individual, respectivamente, são mediadas por uma nova forma de sociabilidade – os públicos⁴¹ que possuem uma simbologia própria, em que há “[...] um padrão específico de relações e interdependências sociais pelas quais os indivíduos estabelecem as próprias ligações” (ESTEVEVES, 2011, p. 148).

Podemos afirmar, com base nas ponderações desse autor, que os públicos possuem ligações sociais e simbólicas. No que se refere à primeira característica, ele afirma que são estabelecidos agrupamentos de laços intensos e interesses comuns; no que tange à segunda particularidade, os públicos mobilizam-se de forma coesa por assuntos de comum interesse. Esses assuntos, submetidos a julgamentos e debates, constituem a identidade do agrupamento. Esses públicos que, primeiramente, estabeleciam-se de forma física, hoje, são mediados pelo campo midiático.

A configuração simbólica dos públicos, que se reveste da sua sociabilidade, está circunscrita na comunhão de ideias. Nesse ponto, adiantamos a importância desses conceitos para a comunicação pública, já que o autor em destaque revela que

Uma certa comunhão de ideias é essencial para os públicos e a sua construção é realizada através da troca comunicacional que os membros dos públicos estabelecem entre si. Esta dinâmica comunicacional serve como uma espécie de protótipo da comunicação pública das sociedades modernas, no sentido já anteriormente referido de que os públicos constituem, em certa medida, o gérmen do espaço público e da opinião pública – e assim, também, necessariamente da comunicação pública (ESTEVEVES, 2011, p. 154).

⁴¹ É importante perceber que Esteves (2011) utiliza a denominação “público” para referir-se à coletividade e “privado”, à individualidade. Já o termo “públicos” é empregado para destacar a sociabilidade entre público e privado, ou seja, entre o coletivo e o individual, por isso o termo no plural.

O estudioso em questão afirma que os públicos são socialmente ativos e, dessa maneira, contribuem para a formação de um espaço público ao estabelecer uma comunhão de ideias que passa pelos seus crivos de qualificação, sem que isso afete a individualidade de seus membros. Para reforçar essa premissa, Esteves (2011) sentencia que o tema que reúne o agrupamento do público para o debate, além de estar visível, gera opiniões coletivamente produzidas, num processo reflexivo e, em seguida, disseminadas, numa ação comunicacional. A comunicação pública, para o autor, neste sentido, tem, essencialmente, a sua dinâmica e funcionalidade oriundas dos públicos e do seu papel ativo na constituição social moderna.

O espaço público moderno, em conformidade com Esteves (2011), além do aspecto simbólico, possui igualmente uma relação próxima com os públicos, já que a sociabilidade destes aciona e sustenta a vivacidade do espaço público. Para Esteves (2011, p. 166), “[...] trata-se de um espaço que não é propriamente físico ou territorial, mas um espaço simbólico de reunião de diferentes públicos [...], ou seja, é um espaço que projecta a simbolicidade própria desses mesmos públicos [...] a uma escala superior”. Essa mediação não isola as particularidades existentes entre as esferas pública e privada, coletiva e individual, congregadas nos públicos, em função da importância dessas particularidades relacionadas aos modos de experiência de cada esfera que contribuem, sobremaneira, para a interdependência entre ambas.

Além disso, Esteves (2011) ratifica o pensamento habermasiano ao mostrar que a esfera privada teve relevância na formalização do espaço público. Além da contribuição do público, como coletividade, através da elaboração da opinião de seus públicos, e da mídia, a esfera privada auxiliou nesse processo ao sair do âmbito da casa e invadir a política e o mercado, impulsionada, especialmente, pela sociedade burguesa. Ademais, o espaço privado foi submetido a novas formas de experiência por meio dos processos de reprodução material e simbólica disponíveis para consumo. Tudo isso transformou a experiência individual e reforçou as capacidades de intervenção do indivíduo.

Conforme Esteves (2011), o espaço público começa a incidir consentidamente autorizado pelos públicos, no campo político, quando influencia os atos do governo. Para o autor, se trouxermos essa questão para o contexto contemporâneo, percebemos que ela está diretamente ligada à democrática deliberativa, já numa perspectiva ampliada de cidadania e de comunicação pública. Para Habermas (2003b), a intenção da classe burguesa era justamente incidir no intervencionismo do Estado em relação ao mercado. Para tanto, a mobilização da esfera pública com viés político foi alicerçada com o propósito de mediar a sociedade e o Estado.

Ao associar o papel da sociedade civil e da esfera pública política, esse estudioso sentencia que as condições “[...] para uma formação política racional da vontade não devem ser procurados apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação” (HABERMAS, 2003a, p. 72). Para ele, a política deliberativa não pode funcionar isoladamente, por isso, necessita dos indivíduos e dos processos de comunicação. Além deles, a esfera pública possui um papel determinante nesse contexto, já que ela

[...] tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003a, p. 91) [grifos do autor].

Nas palavras do autor, a esfera pública é uma ponte que faz a ligação entre a sociedade civil e o sistema político para a discussão e a deliberação de assuntos relevantes ao interesse público. Neste sentido, além de reconhecer problemas sociais, essa esfera mobilizada deve problematizá-los e reuni-los em uma opinião pública representativa a fim de pressionar o campo político na tomada de decisões. Podemos exemplificar esta afirmação por meio do caso analisado nesta tese acerca da ação da ANDI – Comunicação e Direitos no que tange a regulação da mídia pelo Estado, já que a organização mencionada, como representante da sociedade civil organizada, provoca a discussão sobre a temática através de estudos teóricos e analíticos, bem como ações diretas junto ao poder público.

Sob esse olhar, a fim de ratificar a importância do espaço público, Esteves (2001) afirma que:

De um lado, temos o espaço público como instância da sociedade civil, numa posição de autonomia perante o Poder, sobre o qual exerce um controle de legitimidade ao qual exige a justificação dos actos de dominação: a relação com o Poder/Estado é exterior. Por outro lado, mas em simultâneo, temos o espaço público como uma espécie de órgão político mais ou menos oficial, assumindo funções de poder e uma participação também mais ou menos directa no exercício da própria dominação: a sua posição é aqui de interioridade em relação ao Poder/Estado (ESTEVES, 2011, p. 187).

Aqui, o autor enfatiza as funções polarizadas do espaço público, em que podemos entender a sua ação, no que tange ao Estado, de maneira externa e interna de incidência. No primeiro caso, o espaço público caracteriza-se como uma força da sociedade civil que possui o poder de vigiar, denunciar e legitimar as ações do Estado. No segundo, o espaço público

associa-se ao Estado para, juntos, imporem as suas sanções à sociedade civil, o que, de certa forma, justifica os atos daquele setor.

Contudo, o espaço público não restringiu a sua ação somente ao campo político. Ele refletiu-se também nos campos cultural e econômico. Enquanto que, no campo político, o espaço público esteve atrelado à democracia, no cultural, ele vai atrelar-se às redes de comunicação, e no econômico, ao mercado. Mesmo com um papel pulverizado, fundamental a diversos campos sociais, o espaço público enfraqueceu-se, perdendo o seu poder no campo político como força autônoma (ESTEVEES, 2011). Esse cenário impôs-se em função da transformação social que resultou em um novo tipo de sociabilidade, a massa. Segundo o autor, a industrialização e o fluxo migratório para as cidades, entre outros fatores, determinaram esse novo tipo de aglomeração que pôs em xeque a legitimidade do espaço público. Houve uma elitização das decisões e as formas de comunicação pública, próprias do espaço público, foram suprimidas pelos fluxos de informação. A formação de um espaço público que havia sido atuante no tecido social estava comprometida pela deficiência dos debates. Os argumentos e os públicos estavam enfraquecidos pelo poder da elite e pela comunicação pública deficitária.

Nesse contexto socioeconômico, o campo político reconfigura-se por meio do Estado Social, “[...] um Estado que readquire uma importância central enquanto instituição de referência dos processos de regulação a um nível global” (ESTEVEES, 2011, p. 236). Ainda conforme o autor, o Estado Social interveio incisivamente na sociedade civil, o que arraigou a separação entre as esferas pública e privada, assim como a separação instituída na Grécia Antiga, atenuando, na mesma medida, as bases políticas do espaço público.

Para o autor, o Estado Social comprometeu a cidadania, quando interveio na “[...] regulação da vida pública em geral, cujos efeitos para os cidadãos são um maior formalismo e a burocratização da sua participação cívica [...]” (ESTEVEES, 2011, p. 243). Ainda nas palavras dele: “A anterior espontaneidade desta relação dá lugar a uma participação mais regulada e formal (disciplinada), sob o controlo de um certo administrativismo formal (por parte do Estado e dos mais diversos órgãos)” (ESTEVEES, 2011, p. 241). O modelo intervencionista do Estado formalizou a participação dos públicos e suprimiu a opinião pública politizada, a fim de controlar os conflitos e silenciar os discursos destoantes, num movimento que o autor denomina refuncionalização do espaço público.

Nesse contexto, Esteves (2011) atribui a refuncionalização do espaço público às

mudanças pelas quais passaram os *media*⁴² ao autonomizarem-se. As sanções dos campos econômico e político transformaram o campo midiático através das suas porosidades. Assim como o pesquisador frankfurtiano, Esteves (2011) aponta que o campo econômico enfraqueceu o viés politizado do campo midiático em função da sua constituição empresarial, que influenciou desde o ritmo de produção até a elaboração de conteúdo, composta pelas notícias e pelos anúncios publicitários. A Indústria Cultural imprimiu aos *media* a concentração de grandes grupos, a desregulação, o interesse mercadológico, a facilitação do conteúdo para assimilação da leitura e o entretenimento, o que restringiu a comunicação pública e o seu conteúdo de caráter político-social (ESTEVES, 2011).

Nessa linha, Habermas (2003b) atenta que a publicidade, por ele denominada demonstrativa, tinha como objetivo a função de tornar públicas as atividades legislativas em contraponto às práticas de segredo da corte. Assim, segundo Habermas (2003b), a publicidade de cunho crítico dirigia-se ao julgamento da opinião pública. No entanto, a publicidade perdeu essa função e adquiriu outra meramente manipulativa que produz uma atmosfera de opinião. Esteves (2011) refere-se à dicotomia entre a comunicação e a tecnicidade. Ele atribui à primeira um tipo de publicidade ilustrativa que visa ao esclarecimento para a formação do debate no espaço público. Já a tecnicidade denota uma publicidade que constrói uma opinião a ser informada como verdade.

Esteves (2011), contudo, pondera a relevância dos *media* ao pontuar duas de suas funções em prol do espaço público: o aprofundamento vertical e o horizontal. Segundo ele, o aprofundamento vertical ocorre através da mediação de temas de interesse público que ganham relevo e repercussão públicos, o que favorece a tematização da agenda política de discussão. O aprofundamento horizontal condiz com a difusão de mensagens para informar o maior número de pessoas possível. Para Esteves (2011), o aprofundamento transversal dos *media*, resultante entre os aprofundamentos vertical e horizontal, contribui com a comunicação pública.

Ao estabelecer a importância da comunicação pública para o espaço público e, posteriormente, as mudanças ocorridas nessa esfera de debates e os impactos para os públicos, Esteves (2011) reitera o papel dos *media* na constituição da argumentação politizada e da atuação da sociedade civil no contexto democrático. Embora o campo midiático autonomizado tenha privilegiado os interesses mercadológicos, ele possui relevância na

⁴² No trabalho, há o emprego de diversos termos, como *media*, imprensa, entre outros. No entanto, isso não ocorreu de modo desmedido. Optamos, neste sentido, em manter o uso deles em função da utilização feita pelos autores abordados em suas citações e nas discussões oriundas dos seus desdobramentos.

mediação simbólica de assuntos de interesse público e na regulação da agenda pública de discussão. Diante de suas relevantes funções e com o intuito de fortalecer a centralidade do campo midiático, Esteves (2011) pondera a atuação de agentes individuais ou coletivos, como a ANDI – Comunicação e Direitos, na constituição de políticas de comunicação a fim de que o campo privilegie a sua função político-social.

O engajamento da sociedade civil, através de uma esfera pública política, afirmada em uma opinião pública autônoma autoriza a mobilização dos cidadãos em defesa de seus direitos políticos e sociais e na determinação do debate de problemáticas de interesse coletivo. O fortalecimento da participação social nas deliberações políticas está intrinsecamente atrelado ao poder de mediação discursivo-simbólico do campo midiático que, como esfera legítima de visibilidade, agenda os temas de decisão política. Neste sentido, a esfera social civil, aliada ao campo midiático, incide nas deliberações do campo político. Entretanto, os interesses mercadológicos e o perfil ideológico da mídia podem direcionar o seu papel ativo nesse processo. Por essa razão, as políticas de comunicação são necessárias para regular a função sociopolítica do campo midiático e manter o interesse público em seu cerne.

2.2 OPINIÃO PÚBLICA: GÊNESE, CARACTERÍSTICAS E TRANSFORMAÇÕES

A opinião pública é um tema recorrente em pesquisas porque representa uma instância significativa para os governos, sociedade, organizações e mídia. Ao longo do tempo, diversos autores, alguns deles empregados neste texto, discutem a sua importância na formação social, a sua necessidade na legitimidade de governos, a sua desvirtuação pela mídia e a sua metrificação pelas pesquisas de opinião. Assim, retomaremos parte dessas discussões para demonstrar algumas dessas particularidades, sem a intenção de esgotá-las.

Habermas (2003b) associa à esfera pública a formação da opinião pública, sendo que essa definição está umbilicalmente interligada ao Estado de Direito e à política deliberativa. Para o autor, a discutibilidade crítica necessária à formação da esfera pública é igualmente requisito para a construção da opinião pública. Sendo assim, Habermas (2003a) reforça esse entendimento ao corroborar que a opinião pública é a decorrência da discussão coletiva em que os argumentos são debatidos por meio de uma esfera pública mobilizada. Ainda para esse estudioso, a opinião pública servia ao controle social da política. Para tanto, a publicidade dos atos era fundamental para que tal prática pudesse ser desenvolvida.

A constituição tanto da esfera pública, quanto da opinião pública, de acordo com Habermas (2003b), é notadamente composta por duas variáveis: a discutibilidade e a

visibilidade. A primeira refere-se à argumentação e à contra-argumentação expostas em um debate em que a deliberação seja definida a partir do resultado entre a cooperação argumentativa e a competição discursiva entre as opiniões. A segunda define-se pela publicização dos fatos sociais, especialmente pelos meios de comunicação. Dentre as duas características, para Habermas (2003a; 2003b), sobressai a discutibilidade em função da argumentação promovida para a determinação da opinião pública em um debate.

Segundo Gomes (2008b), autor que, no livro *Comunicação e Democracia*, analisa as obras do autor frankfurtiano, esse atributo é tão fundamental ao estudioso alemão que ele criou uma escala a fim de qualificar a opinião pública com base essencialmente na discutibilidade a fim de definir os níveis discursivos alcançados na formulação da opinião: “[...] o nível de racionalidade ou razoabilidade das trocas públicas de argumentos, razões, e contribuições, e o nível de aproximação das discussões do esgotamento do assunto e da discordância materializada em argumentos” (GOMES, 2008b, p. 95). Essa forma de avaliação é, para Gomes (2008b), uma inovação nos estudos habermasianos ao considerar os aspectos qualitativos e, portanto, mensuráveis, da legitimidade da opinião pública.

Todavia, Habermas (2003b) não desconsidera a visibilidade para a formação da opinião pública, pois assevera que uma das condições para que o debate ocorra é a divulgação dos fatos, como os do poder público. Além dela, a publicidade crítica é necessária à constituição da opinião pública. A imprensa, por exemplo, auxilia na elaboração da argumentação da sociedade desde que o seu conteúdo seja crítico e opinativo. Entretanto, para o autor em questão, a Indústria Cultural, através da comunicação de massa, modificou os jornais que passaram a ter um caráter comercial e lucrativo, com uma publicidade manipulativa voltada à opinião não-pública sem autonomia e racionalidade (HABERMAS, 2003b). A publicidade, neste caso, produz uma atmosfera de opinião. De acordo com essa afirmação, Esteves (s/d) ressalta que a publicidade perde o seu sentido de publicizar os fatos e as ideias de maneira demonstrativa para transformar-se em uma técnica comercial. Segundo Esteves (2011), isso denota a dicotomia entre a comunicação e a tecnicidade. Ele atribui à primeira um tipo de publicidade que visa ao esclarecimento para a formação do debate no espaço público. Já a tecnicidade denota uma publicidade que constrói uma opinião a ser informada como verdade.

Outro aspecto negativo recorrente nos estudos sobre a opinião pública é a sua metrificação por meio das sondagens. Com base nesse tipo de opinião pública, entendemos que

Uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico. Ela não constitui um agregado de opiniões individuais pesquisadas uma a uma ou manifestadas privadamente; por isso, ela não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião. A pesquisa da opinião política pode fornecer um certo reflexo da ‘opinião pública’, se o levantamento for precedido por uma formação da opinião através de temas específicos num espaço público mobilizado (HABERMAS, 2003a, p. 94).

Para o referido autor, que defende a teoria democrática deliberativa, a opinião pública é genuinamente aquela proveniente da razoabilidade da discussão e não da equalização numérica de estudos estatísticos. Nesse caso, Bourdieu (2003) assevera, em seu texto, que, por esse viés: “A opinião pública não existe”. O autor sumariamente afiança que, nesse tipo de sondagem, acredita-se que todos podem produzir uma opinião sobre determinado assunto, além disso, que todas as opiniões têm igual valor e potencial e, por último, que existe um consenso. Assim, ele define que:

A sondagem de opinião é, no seu estado actual, um instrumento de acção política; a sua função mais importante consiste talvez em impor a ilusão de que existe uma opinião pública como reunião puramente aditiva de opiniões individuais; em impor a ideia de que existe qualquer coisa que seria assim como a média das opiniões ou a opinião média (BOURDIEU, 2003, p 235).

Sendo assim, o autor afirma que isso cria a ideia de consenso a partir das médias de opiniões individuais a fim de legitimar a gestão política, as ações daqueles que detêm o poder ou as relações de forças estabelecidas. Isso pode ser representado pelos números que demonstram a unanimidade ou a maioria da opinião aferida nessas sondagens encomendadas. A assertiva do autor sobre a inexistência da opinião pública calculada em pesquisas baseia-se em diversos aspectos, tais como a representatividade das amostras dessas sondagens e as respostas induzidas através de questões com vieses específicos. Ademais, o estudioso reitera que as pesquisas produzidas pelos institutos provêm de demandas particulares, como partidos políticos, empresas privadas, dentre outras.

A opinião pública, em conformidade com Esteves (2011), perde a sua característica de racionalidade ético-moral, ao passo que se qualifica pela sua tecnicidade. A opinião pública do espaço público refuncionalizado não é representada pelas vontades coletivas dos públicos, mas por pesquisas de opinião conduzidas por técnicas de medição que constroem uma opinião estrategicamente estipulada, de acordo com os interesses de quem a financia. Na teoria desse autor, essas pesquisas são “[...] uma opinião pública *para* o público e não uma opinião *do* público, no sentido em que esta mesma se constitui como uma forma de convencimento: para a conformação o maior número a uma dada ideia constituída” (ESTEVES, 2011, p. 246) [grifos do autor].

Para a formação da opinião pública, Esteves (2011) contrapõe a comunicação e a tecnicidade. Para ele, a comunicação é o *medium* dos valores e normas sociais que estão interligadas à dimensão ético-moral da opinião pública. Em contrapartida, a tecnicidade relaciona-se com as pesquisas de opinião em que as temáticas pesquisadas não são discutidas entre os indivíduos, o que é característico ao espaço público refuncionalizado. Assim, as pesquisas não apontam uma opinião pública originária de debates acerca do tema, mas oriunda de resultados de opiniões individuais, traduzidas em expressões estatísticas.

Neste sentido, Esteves (s/d) declara que, atualmente, a opinião pública não sustenta a política. Ao contrário, são os interesses políticos que controlam a opinião pública por meio das sondagens e das suas respectivas tematizações. Assim, para o estudioso: “[...] a Opinião Pública tornou-se uma mera ficção; na verdade ela já não representa público nenhum, apenas legitima determinados interesses particulares que se dissimulam como gerais ou que aspiram a fazer-se passar por vontade colectiva da sociedade” (ESTEVES, s/d, s/p). Segundo o autor, ela representa um instrumento estatístico empregado como uma estratégia para legitimação de interesses privados que almejam ser tomados como coletivo. Diante desse contexto, ele indaga e rebate “Qual o lugar reservado aos indivíduos nesta Opinião Pública? [...]. Aqui, os indivíduos valem essencialmente como número [...]” (ibidem). Esse contexto revela a falta da prática comunicacional, do debate racionalmente público e argumentação e julgamentos críticos que sustentavam a opinião pública no seu nascedouro com ideias democráticas e deliberativas.

Conforme Esteves (s/d), a opinião pública mantém o seu *status* de relevância na vida política, mas a sua transformação é resultado do modelo liberal e da massificação da sociedade. Especialmente este último fato, para o autor, descaracterizou a opinião dos públicos para a opinião da massa, mediante essa forma de sociabilidade em que as “[...] relações são frágeis, superficiais e burocratizadas” (ESTEVES, s/d, s/p). Isso caracteriza o alargamento da opinião pública, entretanto, com déficits de participação e racionalidade, o que resulta, segundo o estudioso, em comportamentos reativos e respostas limitadas evidenciados nas sondagens de opinião. Para Esteves (s/d), aliada à opinião da massa, a opinião midiática prejudicou a construção da opinião pública alicerçada na argumentação entre públicos.

Ao retomar Bourdieu (2003), ele afirma que as opiniões são formadas a partir do momento em que se tem interesse acerca de uma temática. Podemos, neste caso, inferir que a formação desse tipo de opinião pode ser potencializada pela mídia, que instiga, através da visibilidade e do agendamento de temas, a mobilização da opinião pública. De acordo com

esse pensamento, Rodrigues (1990) afirma que “[...] a opinião pública torne-se, assim, cada vez mais dependente de um novo campo de legitimidade, o da máquina discursiva dos *media*, [...] esfera obrigatória de visibilidade e de notoriedade” (RODRIGUES, 1990, p. 42) [grifos do autor]. Entretanto, Bourdieu (2003) pondera que isso pode ser utilizado para justificar certas ações, isto é, políticos, empresários, líderes de opinião, entre outros podem aproveitar o período em que determinado tema está em voga para defender os seus interesses e realizar intervenções justificadas.

O cenário social modificou estruturalmente a opinião pública, denominada por Gomes (2008a) como “a nova opinião pública”. Segundo o autor, ao contrário da representação anterior que ressaltava os interesses públicos, ela destaca os interesses privados que são levados a objetos de discussão como se fossem de relevância pública. Neste sentido, ele declara

[...] a esfera pública, pouco a pouco, deixa de ser a dimensão social da exposição argumentativa de questões referentes ao bem comum para ser a dimensão social da exibição discursiva midiática de posições privadas que querem valer publicamente e, para isso, precisam de uma concordância plebiscitária do público (GOMES, 2008a, p. 53-54).

Assim, o estudioso reitera que a ideia de Habermas (2003b) e de Esteves (s/d) de que a esfera pública e, junto dela a opinião pública, deixa de resultar de um embate argumentativo de interesse público para legitimar interesses privados que são revestidos de um caráter coletivo e midiáticos a fim de angariar a aceitação dos indivíduos. Diante desse panorama, o autor reconhece que há um serviço comunicacional voltado à demanda daqueles que aspiram seduzir a nova opinião pública por meio de estratégias publicitárias de manipulação.

Com base nesse cenário, Gomes (2008b) pontua outros dois tipos de opinião pública. Uma delas é a publicada, isto é, a opinião que está acessível aos indivíduos por meio da sua publicização. Aqui, não é considerada a forma como a opinião pública é constituída, basta estar disponível, principalmente nos meios de comunicação. As opiniões não visíveis são consideradas não-públicas, o que limita a sua potencialidade.

Sá (2012) também trata acerca da opinião pública publicada, cujo atributo instrumental, ele define como os meios de comunicação. Para o autor, a mídia e os seus representantes, como os apresentadores âncora, possuem um papel central na formação da opinião pública, na condição de líderes desse processo. Ademais, a mídia, conforme o estudioso, possui o controle sobre a opinião veiculada, tomada genuinamente como opinião pública. Segundo ele,

[...] o modo liberal censitário da opinião pública está presente nos veículos de comunicação da chamada grande imprensa brasileira, quando os poucos jornalistas e proprietários da mídia, principalmente os que têm como principais interlocutores a elite da nossa sociedade, se autoidentificam como sendo os legítimos porta-vozes da opinião pública-vontade-geral (SÁ, 2012, p. 196).

O outro tipo de opinião pública é aquela oriunda das sondagens com fins mercadológicos ou políticos, conforme discutido anteriormente. Gomes (2008b, p. 114) afirma que esse tipo de pesquisa resulta de “[...] medições da disposição [...] do público em face das posições [...] que lhes são apresentadas”. Dessa maneira, o público interpelado nessas sondagens produz uma opinião com base especificamente no recorte que lhe é apresentado, sem, em certa medida, ter autonomia para formular a sua opinião assentado em discussões próprias.

Todavia, Gomes (2008b) alerta que a opinião publicada tenha considerável influência social por ser publicizada e agendada pelos meios de comunicação que são considerados atores importantes na construção da opinião pública. Já a opinião pública originária das pesquisas é igualmente relevante porque está vinculada a sondagens políticas. Gomes (2008b) considera que, embora os estudos habermasianos primem pela opinião pública democrática com base na discutibilidade e no consenso, a opinião pública publicada e as pesquisas de opinião tenham maior peso na sociedade atual em função da potencialidade de exposição pública por meio de sua visibilidade nos meios de comunicação, isso faz com que ambas sejam influentes no campo político e centrais na democracia contemporânea.

Ainda que a opinião pública tenha sofrido com essas modificações estruturais, ela detém características fundamentais à sociedade. Segundo Esteves (2011, p. 186), a opinião pública é uma “[...] instância de vigilância, de controle e de orientação”. Conforme Sá (2012), do ponto de vista liberal, essas funções da opinião pública são importantes como formas de controle, denúncia e publicidade. Sob o viés democrático, o autor define ainda que a opinião pública possui atribuições, como a legitimadora, a legislativa e a de controle, o que caracteriza suas nuances de poder.

Segundo Gomes (2008b), a opinião pública possui dois atributos essenciais: a sua materialidade e a sua origem. Sobre o primeiro, ele afirma que “[...] é um conjunto de posições e disposições, um conjunto de teses. Visto que a discussão pública se processa por meio e a propósito de argumentos e mediante a consideração de matérias e temas, a opinião pública é o razoável e possível consenso material que nela se estabelece” (GOMES, 2008a, p. 41). O outro refere-se ao “[...] conjunto de concepções resultante do tirocínio de um público

apto a julgar, da discussão crítica na esfera pública” (ibidem). Nesse caso, o autor reitera que para conceber a opinião pública é preciso um consenso de um público apto a julgar os argumentos e contra-argumentos daqueles que os expõem.

Essa visão é corroborada por Figueiredo e Cervelini (1995) ao afirmar que a origem ou o processo de formação advém do debate público. Porém, diferentemente do conceito habermasiano, os autores pontuam que essa discussão não necessariamente precisa ser pautada pela racionalidade. O segundo elemento é a forma que, para os estudiosos, significa a expressão da opinião pública através, por exemplo, das pesquisas de opinião pública, cujo formato é defendido por ambos os autores. Ao contrário do que pensa Habermas (2003a) e Bourdieu (2003), eles acreditam que as sondagens, além de expressar os pensamentos dos indivíduos e, conseqüentemente, da sociedade, são formas de deliberação.

O terceiro aspecto levantado por Figueiredo e Cervelini (1995) é o objeto que a opinião pública deve fazer referência, ou seja, o tema de caráter relevante sobre o qual se estabelece o debate. O último elemento sugerido pelos autores é o sujeito da opinião pública que deve ser coletivo. Dessa forma, ela deve representar um grupo com características comuns. Consonante a essa ideia, Sá (2012) defende que a opinião pública refere-se à opinião do público, ou seja, ao “[...] conjunto de sujeitos que expressam a mesma opinião” (SÁ, 2012, p. 186). Ademais, ele sublinha que a opinião pública retrata o que é público, isto é, oposto do que é privado. Ainda para o autor, o significado de opinião pública é o que está visível ou transparente. Neste sentido, é o que está posto de maneira ampla para que os indivíduos tenham acesso a ela.

Diante do que foi exposto, entendemos que a opinião pública, por meio de sua constituição, de seus diferentes formatos e da sua metrificação, é relevante para o contexto sócio-político. A opinião pública é fruto do debate crítico entre os indivíduos que argumentam racionalmente sob os seus pontos de vista a fim de chegar a um denominador comum que represente a coletividade. Assim posto, a sua promoção depende igualmente da comunicação baseada em interesses públicos a fim de informar e mobilizar os indivíduos para a discussão de temas socialmente relevantes. Portanto, ela não deve ser utilizada aos interesses individuais e pormenorizada a resultados de aferições estatísticas, tangenciando a sua função social, participativa e democrática.

Além disso, por estar atrelada à política deliberativa, a opinião pública necessita ter visibilidade na mídia para agendar a discutibilidade sobre os temas em destaque. Nesse caso, o papel social da mídia é importante para pautar temáticas de interesse público. Ademais, a opinião pública é alvo de diferentes organizações, como a ANDI – Comunicação e Direitos

que promove ações e pesquisas a fim de fundamentar e dar visibilidade a seus escopos de trabalho, como a Classificação Indicativa.

2.3 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM SUA PERSPECTIVA DO INTERESSE PÚBLICO

Discutidos os conceitos básicos para o entendimento da comunicação pública, nesta seção, propomo-nos a compreendê-la. Muitos estudos no Brasil e fora do país debatem a comunicação pública, que não é um conceito relativamente novo. Como vimos, autores como Habermas (2003b) e Esteves (2011), já enunciavam a comunicação pública na constituição da esfera pública política. No entanto, a consolidação dos seus estudos vem se fortalecendo recentemente. No Brasil, diversos pesquisadores teorizam acerca do conceito, dentre os mais conhecidos estão Heloíza Matos, Jorge Duarte, Maria Helena, Weber, Mariângela Furlan Haswani, Maria José da Costa Oliveira, Elisabeth Pazito Brandão. No exterior, temos os trabalhos de João Pissarra Esteves, Pierre Zémor, Juan Camilo Jaramillo López, Stefano Rolando, dentre outros, como referência.

Em relação a sua *práxis*, embora empiricamente aplicada ao contexto de órgãos públicos, a comunicação pública demonstra a sua relevância conceitualmente em um contexto geral, o que faz com que a sua definição seja empregada para além do aparelho estatal. Sendo assim, ela pode ser praticada por outras organizações, desde que o seu objetivo seja privilegiar o interesse da sociedade civil. Neste sentido, a comunicação pública está evidente em ações de empresas privadas, movimentos sociais, organizações do terceiro setor – como no caso da ANDI – Comunicação e Direitos.

Conceitualmente, a comunicação pública é um termo diferente dos conceitos de comunicação política e comunicação governamental. Por vezes, entretanto, são utilizados como sinônimos. Por essa razão, explicamos aqui o nosso entendimento sobre cada um deles, à medida que definimos também o viés da comunicação pública que será destacado nesta pesquisa. Em consonância com Duarte (2011, p. 126), a comunicação governamental “[...] trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”. Já a comunicação política, segundo ele, “[...] diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação com o poder” (ibidem). Consoante a essa ideia, para Matos e Gil (2013, p. 100), a comunicação política e a governamental são, respectivamente, aquela que “[...] colabora para o jogo de disputa político-partidária e se esgueira ao lado do marketing eleitoral” e a que “[...] está relacionada à prática instrumental dos governos em busca de legitimação da gestão estatal”

(ibidem). Desse modo, entendemos a comunicação política como aquela ligada ao processo eleitoral ou aos partidos políticos, já a comunicação governamental é própria da gestão momentânea de um governo.

Estabelecidas as diferenças entre os dois conceitos com os quais a comunicação pública é relacionada, resta-nos definir a característica desta que será empregada na discussão deste trabalho. Como já exposto anteriormente, a comunicação pública conceitualmente possui referências amparadas na participação, cidadania, debate, engajamento e democracia deliberativa. Entretanto, o conceito é, na maioria das vezes, aplicado empiricamente ao contexto dos veículos de órgãos públicos. Como se essa comunicação admitisse no seu predicativo “pública” somente aquilo que é concernente ao Estado, como poder público. Ao contrário, o que entendemos por “pública” é o que é próprio do coletivo, como admite Esteves (2011), da esfera pública em contrapartida à esfera privada, do interesse individual.

Neste sentido, defendemos o viés da comunicação pública pelo seu caráter do interesse público, não como publicidade dos atos do poder público. Todavia, não excluimos a importância do Estado na constituição desse cenário, já que ele é o principal ator na garantia dos direitos públicos do cidadão. Sob esse aspecto, Weber (2007, p. 23) admite “[...] que a comunicação pública existe quando se constitui como redes, a partir da circulação de temas de interesse público gerados, gerados em sistemas de comunicação”. Para ela, essas redes são promovidas tanto pelos poderes públicos, como pelos privados, conforme os seus interesses. Nelas, os temas públicos são gerados e debatidos devido a sua importância à sociedade (WEBER, 2007).

Outra questão que discorremos neste trabalho é a iniciativa da comunicação pública promovida por organizações de outros setores que não exclusivamente as do primeiro – do Estado. Entendemos que o interesse público, idealizado pela comunicação pública, pode ser o objetivo social de outras instituições, sejam elas do segundo ou do terceiro setor, como agentes ativos desse processo. Organizações do mercado e também da sociedade civil podem ter como horizonte ético (TORO; WERNECK, 2004) a promoção da cidadania e o protagonismo dos indivíduos na seguridade de seus direitos sociais, instituídos em lei. De acordo com esse pensamento estão autores, como Duarte (2011), Haswani (2013), Matos (2009) e Esteves (2011).

Na maioria dos estudos, compreende-se a comunicação pública a partir da sua legitimidade na mediação entre o Estado e a sociedade civil. Sem desconsiderar essa relevante função, mas ampliando os seus objetivos e a atuação de outras instituições, como as do terceiro setor, concordamos com Haswani (2013), quando argumenta que a principal

finalidade da comunicação pública é a

[...] realização do interesse geral, é imprescindível considerá-la entre os atores considerados os sujeitos privados do Terceiro Setor que, mais recentemente, movimentaram processos de informação e de comunicação com os cidadãos a respeito de temas socialmente relevantes, desenvolvendo, às vezes, também uma ação de suprimento das estruturas públicas (HASWANI, 2013, p. 120).

Como afirmamos, sem desconsiderar a relação estabelecida entre o Estado e os cidadãos, não podemos engessar a comunicação pública sob essa visão específica, pois consideramos que os seus propósitos ultrapassam essa mediação Estado-sociedade. A comunicação pública possui sustentações teóricas e sociais concisas para não ser submetida a essa polarização. Neste sentido, de acordo com Esteves (2011, p. 185), “[...] a comunicação pública se assume como um verdadeiro exercício cívico, ou seja, quando o espaço público se apresenta como um espaço de cidadania e a opinião pública como um reflexo dessa mesma cidadania no que respeita à formação da vontade política”. Assim, compreendemos que o protagonismo da comunicação pública está na sua função político-social.

Desse modo, ratificamos a ampliação da comunicação pública aos demais setores da sociedade em defesa dos interesses coletivos e da cidadania. Ainda conforme Haswani (2013), o interesse social é o objeto dos sujeitos públicos, Estado e governos, bem como dos sujeitos privados, organizações de mercado e do terceiro setor.

Não podemos, nesse contexto abordado, deixar de retomar o papel que a ANDI desenvolve na promoção de diferentes temáticas de interesse público e nas discussões sobre a forma como elas são noticiadas pela mídia. Além de promover esses debates, a organização reconhece o campo midiático como um dos atores centrais na promoção de assuntos de importância social. Para tanto, ela auxilia a repensar o papel do campo através de leis que regulem a sua *práxis*. A fim de sustentar essa ideia, destacamos o pensamento que

A determinação do conteúdo da comunicação pública é orientada pelo ideal normativo das referências convencionais, tais como: o interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social dos meios de comunicação de massa. Isso nos leva a refletir sobre as práticas profissionais dos comunicadores envolvidos e os princípios normativos que os guiam (MATOS, 2009, p. 111).

A comunicação pública como prática deve primar por informações relevantes, de cunho social e político, que ampliem a visão dos sujeitos e mobilize-os para a participação na defesa de seus direitos. Dessa forma, a mídia possui papel determinante nessa construção, pois além de atores essencialmente de mediação, são eles que determinam o agendamento das

pautas de discussão. Para tanto, a mídia deve ter como missão a responsabilidade social de informar os cidadãos com conteúdos de real interesse para a sua emancipação.

Em concordância com essa perspectiva, Weber (2007) elenca algumas redes de comunicação, como a religiosa, a científica e educacional, a política, entre outras, que compõem a rede de comunicação pública para o debate de temas, quando estes são de interesse público. Sob o viés desta pesquisa, nas redes de comunicação social, o cidadão tem lugar para participar do debate.

Nessa rede, cabem as vozes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, entidades de classe, instituições de defesa, conselhos, sindicatos, associações, organizações não-governamentais, organizações voluntárias, grupos organizados, etc. Essas vozes são a própria essência do estado republicano e, também, as mais difíceis de serem ouvidas, com poucas chances de ocupar lugar nos outros sistemas (WEBER, 2007, p. 26).

Na rede de comunicação social, segundo a autora, é que os indivíduos conseguem expressar as suas demandas. O que não ocorre, por exemplo, nos sistemas de comunicação midiática e comunicação do judiciário, em que essas vozes podem ser negligenciadas, conforme exposto por Weber (2007). Assim posto, nessas redes formadas por organizações sociais, há a possibilidade de expressão dos indivíduos para participação do debate público. Por isso, a importância dessas instituições para a constituição político-democrática.

Frente a esse contexto, vale apropriarmo-nos novamente da teoria de Esteves (2011), a fim de evidenciar a relevância da comunicação para a formação da esfera pública e de uma opinião pública qualificada.

Qualquer dos temas referidos, antes de alcançar uma certa projecção mediática – determinante para o seu pleno reconhecimento público político -, foi primeiro objeto de uma certa elaboração discursiva a nível dos circuitos mais convencionais de comunicação, no âmbito das experiências individuais e da sociedade civil; primeiro certamente, começando por mobilizar um número bastante reduzido de actores sociais (só os mais directamente afectados pelos problemas concretos, ou mais sensibilizados e conhecedores dos mesmos), para em seguida se constituir círculos de debate mais amplos e organizados (associações cívicas, *fora* de discussão regulares, *media* alternativos, etc.) e só finalmente se atingir os *media* de grande circulação. Da expectativa individual a nível de um mundo de vida às novas formas de sociabilidade emergentes no âmbito de uma sociedade civil, até, finalmente, às formas de comunicação pública mediatizada à escala de um espaço público mais alargado – em linhas gerais, é este o esboço de um circuito da comunicação pública capaz de promover a construção de uma agenda pública política de ‘iniciativa externa’, isto é, que tem por base um espaço público activo e uma opinião pública politicamente relevante (ESTEVES, 2011, p. 299) [grifos do autor].

A discutibilidade na esfera pública é um dos preceitos fundamentais à sua

constituição. O que o autor mencionado discute é que os debates antes de atingirem a mídia, instância privilegiada de visibilidade, passam, necessariamente, por uma discussão encenada por grupos menores e que tenham algum vínculo com a temática discutida. Após essa etapa, então, outras organizações tomam para si esse debate especializado até que chegue ao campo midiático para ganhar relevância e pautar a agenda de discussão. Neste sentido, a relevância das redes de comunicação pública (WEBER, 2007), especialmente a rede de comunicação social, que possibilita a institucionalização desses debates da sociedade civil por organizações sociais a fim de pautar a mídia para uma discussão ampliada. Em visto disso, para Esteves (2011), a função da comunicação pública consiste justamente em tematizar a agenda pública política a partir dos interesses de indivíduos da sociedade civil, através da publicidade, da crítica e do debate.

De tal modo, consideramos a comunicação pública como o princípio da mobilização social cidadã. Segundo Weber (2011, p. 103), “[...] a comunicação pública se constitui a partir do momento em que o interesse público está em jogo e temas relacionados [...] circulam em redes instadas a se manifestar e chegando à mobilização social [...]”. Sendo assim, podemos afirmar que a mobilização da sociedade ocorre quando há a circulação de temas de interesse social discutidos por sistemas públicos ou privados (WEBER, 2007).

Para tanto, López (2011) afirma que a comunicação pública deve ser inclusiva, participativa e democrática. Ainda no que se relaciona aos seus pressupostos, a comunicação pública, segundo Duarte (2009; 2011), necessita, entre os seus diversos objetivos, propor-se a mapear as demandas sociais, fazer circular informações plurais, incentivar a formulação e implementação de políticas públicas, privilegiar a atuação do cidadão e enfatizar a comunicação como um processo complexo.

Assim como defendemos anteriormente, a comunicação pública é uma condição da legalidade do que entendemos como a função social da comunicação. É o que podemos denominar de modelo ideal de missão e prática comunicacional, sustentado no que Zémor (2009) considera como um serviço público, pelo qual todos os setores sociais são responsáveis. Desse modo, enfatizamos que a comunicação pública é um fazer em que os cidadãos são cativados a, por meio da informação contextualizada, debater acerca de assuntos de importância social a fim de construir argumentos que possam embasar a opinião pública e, posteriormente, as decisões parlamentares, por exemplo. Nessa perspectiva, conforme Duarte (2009), a comunicação pública

[...] coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por

meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor, e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2009, p, 61).

Idealizadamente a comunicação pública é, *per se*, o objetivo matricial da comunicação, seja ela pensada na sua ação primordial, da relação interpessoal, ou da comunicação mediada. Em consonância com esse pensamento, Esteves (2011) trata acerca da essencialidade da comunicação pública sobre as demais práticas que, segundo ele, é

[...] a comunicação instituída a nível de espaço público e veiculada pela (ou para a) opinião pública. Isto permite-nos afirmar, em conclusão, que este tipo de comunicação, em termos sociais, assume um certo ascendente sobre todos os demais, exerce como que um efeito estruturante sobre a generalidade das práticas comunicacionais e simbólicas (ESTEVES, 2011, p. 146).

Ao recuperar a importância da comunicação pública e a sua articulação com a esfera pública e com a formação da opinião pública, inferimos que ela potencializa a participação da sociedade civil na conquista de seus direitos por meio de informações relevantes de caráter sócio-político que possibilitam aos cidadãos protagonizarem a tematização, a discussão e a determinação de decisões, leis ou políticas públicas que vão ao encontro dos problemas sociais. No entanto, para Matos e Gil (2013), é importante que, para deliberar, a sociedade esteja empoderada para tal participação ativa no processo.

Diante desse contexto, retomamos o papel do campo midiático que, além de dar visibilidade às temáticas sociais, agenda os assuntos a serem discutidos e deliberados pelos poderes públicos. A centralidade do campo midiático é a sua função social, que, por diversas vezes, é suprimida pela autonomização do campo e pelos seus interesses econômicos. Entretanto, Lima (2009) pondera que a mídia deve cumprir papéis, como a construção da agenda pública, a transmissão de informação de cunho político, a fiscalização do governo, a avaliação das políticas públicas e o acompanhamento das demandas sociais.

A comunicação pública precisa ser mediada pelo campo midiático para cumprir o seu papel. Porém, as demandas sociais nem sempre conseguem a visibilidade necessária através desse campo ou, se conseguem, nem sempre estão devidamente contempladas. Assim, é imprescindível que o campo midiático seja interpelado democraticamente pelo Estado por meio de sanções reguladoras que normatizem as suas práticas, principalmente no que tange à abordagem do seu conteúdo. Nesse ponto, a dimensão pública entre campos político e

midiático faz-se importante para estabelecer políticas públicas de comunicação que preservem a função social do campo midiático. Mediante essa perspectiva, entendemos que

[...] o governo não pode se eximir do papel de articulador dos meios que favorecem a uma comunicação pública democrática e inclusiva e deve ser chamado a gerenciar de forma efetiva um conjunto de políticas que vençam os obstáculos para uma comunicação paritária entre os diferentes agentes comunicadores (MATOS; GIL, 2013, p.102).

A comunicação pública, conforme discutimos aqui, é uma temática ampla e pluriconceitual, pois traz, em sua concepção, terminologias como a reflexão, o diálogo, a deliberação, o debate, a democracia, o interesse público, a cidadania, a esfera pública, os direitos, a mobilização, a opinião pública, a participação, o Estado de Direito, as Políticas públicas, a sociedade civil, o engajamento, a mídia, os agentes ativos, o acesso à informação, a ação coletiva, as decisões consensuais, a negociação, as identidades privadas e o público como coletividade. Diante deste universo de termos, revestidos pela sua relevância social, compreendemos a comunicação pública como um modelo ideal de missão e prática comunicacional que, para tal, necessita do engajamento de todos os setores sociais, sejam eles públicos, privados ou do terceiro setor. Além da mediação do campo midiático essencial pela sua visibilidade e discutibilidade de assuntos da agenda política, por meio do engajamento dos cidadãos, a comunicação pública pode mobilizar debates na esfera pública política e a formação de uma opinião pública a fim de incidir democraticamente na deliberação de assuntos de interesse coletivo, que privilegiam os direitos dos sujeitos sociais por meio de leis ou de políticas públicas que garantam aos indivíduos o gozo de condições sociais dignas.

Ao considerar a importância da comunicação, especialmente a pública, sob esse ponto de vista, bem como o papel desempenhado pela ANDI na discussão da comunicação como um direito social, principalmente através da implementação de políticas públicas, entendemos que o modelo habermasiano de circulação do poder político retoma algumas das questões discutidas na pesquisa até aqui, como a política, o modelo deliberativo, a participação social, o espaço público e a opinião pública, a fim de relacioná-las. A partir dessa perspectiva, entendemos a ANDI como uma das organizações que compõem o anel periférico do modelo em questão.

O estudioso alemão discorre acerca do modelo de circulação do poder político, uma proposta sociológica “[...] para a política deliberativa, que se caracteriza pelo debate público entre especialistas e contraespecialistas, controlado pela opinião pública” (HABERMAS, 2003a, p. 84). Para isso, o estudioso apropria-se do modelo desenvolvido por B. Peters (1993)

a fim de “[...] encontrar uma resposta aproximada à questão relativa à implantação da circulação do poder regulado pelo Estado de direito” (HABERMAS, 2003a, p. 86). Segundo o autor, é a opinião pública que sustenta as decisões dos poderes constituídos, legitimando-as.

Em conformidade com o autor, nesse paradigma, a comunicação e as decisões políticas são representadas metaforicamente por três anéis. A relação entre a tríade é estabelecida por comportas que permitem intercedências entre elas (HABERMAS, 2003a). O núcleo desse modelo simboliza o sistema político e as suas instâncias representativas, como o governo, o judiciário, o parlamento, entre outros, que deliberam acerca das decisões públicas. O anel intermediário retrata instituições “[...] dotadas de tipos diferentes de direitos de auto-administração ou de funções estatais delegadas, de controle ou de soberania [...]” (HABERMAS, 2003a, p. 87), como as universidades, as associações e as fundações. O anel periférico corresponde a grupos de interesse, instituições culturais, igrejas, dentre outras. Para o autor:

Essas associações formadoras de opinião, especializadas em temas e contribuições e, em geral, em exercer influência pública, fazem parte da infra-estrutura civil de uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação de massa, a qual, através de seus fluxos comunicacionais diferenciados e interligados, forma o verdadeiro contexto periférico (HABERMAS, 2003a, p. 87-88).

Aqui, o estudioso que já condenou os meios de comunicação pela desestruturação da esfera pública, reitera a importância da mídia para a formação da opinião pública. Além disso, afirma que as decisões tomadas pelas instituições do anel central necessitam, para a sua legitimidade, o aceite das organizações periféricas pela formação da vontade e opinião (PETERS, 1993 apud HABERMAS, 2003a). Assim, o estudioso frankfurtiano declara que, no regime democrático, as decisões são legítimas à medida em que são reguladas “[...] por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais [...]” (HABERMAS, 2003a, p. 88-89). Isso demonstra que as decisões, para serem oficializadas, necessitam do assentimento da periferia, além do objetivo de articular redes comunicativas em uma esfera pública ampliada e, conseqüentemente, mobilizar a sociedade e influenciar os centros decisórios do poder. O autor em destaque pondera também que:

Nos casos em que a percepção dos problemas e as próprias problemáticas são transformadas pelos conflitos, cresce a atenção e se desencadeiam controvérsias na esfera pública, envolvendo aspectos normativos dos problemas enfocados. Então, a

pressão da opinião pública consegue forçar um modo extraordinário de elaboração de problemas, que favorece a regulação da circulação do poder através do Estado de direito, atualizando, portanto, sensibilidades em relação às *responsabilidades políticas* reguladas juridicamente (HABERMAS, 2003a, p. 89) [grifos do autor].

Neste sentido, ele pontua que a mobilização acerca de determinado problema social potencializa a sua normatização pelos poderes instituídos. Porém, o autor reitera que as instituições do anel central tentam limitar o espaço de decisão circunscrevendo a deliberação a quem compete. Não obstante, ele reforça que

[...] a emancipação ilegítima do poder social e administrativo, que se afasta do poder comunicativo, gerado democraticamente, poderá ser anulada na medida em que a periferia for: a) capaz de e b) tiver razões para farejar problemas latentes de integração social (cuja elaboração é essencialmente política), identificá-los, tematizá-los e introduzi-los no sistema político, passando pelas comportas do complexo parlamentar (ou tribunais), fazendo com que o modo rotineiro seja *quebrado* (HABERMAS, 2003a, p. 90) [grifos do autor].

Embora haja uma diferença de poder entre as instituições que integram os diferentes anéis, o último possui um nível de informação relevante, por meio da identificação de problemas, para influenciar a tomada de decisão das instituições que compõem o anel central. Isso posto, Habermas (2003a) assevera que a periferia é capaz de identificar, analisar e dar a ver os problemas sociais. Ademais, demonstra a relevância da periferia no contexto do Estado de direito e da democracia deliberativa especialmente no desempenho do seu papel, através da formação da opinião pública. Contudo, Marques (2008) afirma que alguns autores⁴³ questionam a efetividade desse modelo no processo deliberativo, mesmo em condições ideais de debate e participação igualitária a todos.

Além disso, embora reconheçamos o papel fundamental da mídia no contexto em questão, igualmente inferimos que existem limitações de produção, ou seja, “[...] constrangimentos à atuação dos meios de comunicação impostos [...] que se encarregam de delimitar os espaços de atuação desses meios [...]” (MARQUES, 2008, p. 31). Ainda assim, compreendemos a importância desse modelo e como ele seria a representação ideal do processo deliberativo democrático contemporâneo, já que, nele, a sociedade poderia participar das decisões por meio da sua atuação na esfera pública de debate e mobilização social, ambas fomentadas pelos fluxos comunicativos. Porém, concordamos que, na realidade, essa esfera pública socialmente ampliada limita-se à participação de alguns agentes, geralmente aqueles que possuem legitimidade e poder para tanto.

⁴³ Dagnino et. al. (2006); Avritzer e Costa (2006); Manin (2002); Bohman (1996); entre outros.

3 O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

A mídia possui um destaque central na promoção da democracia e dos temas da agenda pública. Neste sentido, entendemos que ela é um ator ímpar para a visibilidade e a discutibilidade de assuntos de interesse social. Nessa perspectiva, o campo político deve, como setor responsável por garantir aos indivíduos os seus direitos constitucionais, criar mecanismos que promovam uma mídia pluralista, democrática e cidadã. Desse modo, apontamos que as políticas públicas de comunicação (PPC) são essenciais para que o campo midiático mantenha determinadas características de mediação social com base nas sanções democráticas do Estado, sem que isso infrinja o direito à liberdade de expressão.

Para a promoção de políticas públicas de comunicação (PPC), é importante que a discussão estenda-se aos diferentes atores da sociedade civil, dentre eles, os cidadãos, as empresas de mídia, as organizações do terceiro setor, entre outros. Diante desse contexto, destacamos o trabalho desenvolvido pela ANDI no que tange ao debate e à articulação de políticas públicas de comunicação. A organização tem um amplo escopo institucional de diretrizes que delineiam as suas Políticas de Comunicação. Por meio dessa, a ANDI desenvolve estudos e publicações, participa, em parceria com outras organizações da sociedade civil, como também do poder público, de audiências públicas e eventos que discutem políticas de comunicação.

À vista disso, a organização destaca-se como um importante ator especializado no desenvolvimento das PPC. Isso implica afirmar que a ANDI desenvolve o que chamamos de estratégias de responsabilização político-social, uma vez que o trabalho praticado pela organização vai além de suas estratégias *in loco* na produção da mídia e de monitoramento. Além disso, ela obtém avanços no campo político ao tensionar decisões legislativas.

A fim de compreender melhor as ações da ANDI acerca das PPC, definimos a Classificação Indicativa (CI) como recorte para a análise empírica. Esse sistema de regulação, que, em 2018, completou 28 anos no Brasil, estabeleceu a entrada da ANDI no campo das PPC e redefiniu o posicionamento da organização a fim de ampliar a sua atuação junto a outras temáticas.

Ao longo deste capítulo, discutimos o que são estratégias de responsabilização político-social, com base nos conceitos de sistemas de responsabilização da mídia (MAS), de Claude- Jean Bertrand (2002), e de resposta social, de José Luiz Braga (2006). Também abordamos as políticas públicas a partir de estudiosos, como Duarte (2011), Haswani (2013), Dias e Matos (2012), entre outros. Ademais, descrevemos o ciclo constitutivo das políticas

públicas pela concepção de Saravia (2006b) e os modelos de políticas públicas pela visão de Dye (2010) e Secchi (2012).

Dando continuidade ao capítulo, discorreremos acerca da regulação, com base em duas perspectivas: a teoria da regulação econômica de Stigler (2017) e a teoria do interesse público de Posner (2017). Já o entendimento da regulação no campo da mídia é buscado em Domingues da Silva e Zaverucha (2015) e em pesquisadores da área da economia política da comunicação, como Jambeiro, Ferreira e Morais (2017), Serra (2006) e Jambeiro e Ferreira (2012; 2015). Por fim, retomamos alguns aspectos institucionais da ANDI e abordamos a Classificação Indicativa, com base em publicações institucionais da organização (2006; 2012; s/d) e leis.

3.1 ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL: UM SISTEMA DE RESPOSTA PARA O CAMPO MIDIÁTICO

O conceito de estratégias de responsabilização político-social é fundamentado em Claude-Jean Bertrand (2002) e José Luiz Braga (2006), cujos conceitos, sistemas de responsabilização da mídia (MAS) e de resposta social, respectivamente, se aproximam e remetem a uma supervisão do conteúdo produzido pela mídia. Por esses mecanismos, interlocutores da sociedade organizam-se com o propósito de analisar a produção do campo midiático e apontar as suas falhas e os seus méritos. O conceito proposto nesta pesquisa é revisto, apoiado nos autores mencionados anteriormente, e ampliado com base nas observações empíricas desenvolvidas nesta tese.

Com a finalidade de explicar os dois principais conceitos que fundamentam a construção da terminologia proposta, iniciamos a discussão pela expressão cunhada por Claude-Jean Bertrand em seu livro *O arsenal da democracia* que é dos Media Accountability Systems (MAS) ou Sistemas de Responsabilização da Mídia. Na obra, o estudioso reconhece o papel vital da mídia em nossas vidas. Entretanto, assevera que a mídia não cumpre o seu papel plenamente, pois se configura como uma indústria ao prestar um serviço público. Pela sua dupla funcionalidade, o autor questiona por que segmento a mídia deve guiar-se, se pelo mercado ou pelo Estado. Todavia, Bertrand (2002) alerta que a mídia não deve ficar atrelada a nenhum dos dois campos, já que o campo econômico reduz o campo midiático às suas lógicas lucrativas, enquanto o Estado pode impor determinadas sanções que prejudiquem o trabalho da mídia.

Neste sentido, a fim de conter as imposições de ambos os campos, o autor elenca os

MAS, cujo papel é de controlar o trabalho dos jornalistas. Bertrand (2002) crê que os MAS podem auxiliar os jornalistas a conquistar o apoio do público em defesa do seu papel profissional. Segundo o estudioso, os MAS são “[...] qualquer meio de incitar a mídia a cumprir adequadamente seu papel: pode ser uma pessoa ou grupo, um texto ou um programa, um processo longo ou curto” (BERTRAND, 2002, p. 10). Assim, o autor acredita que esses sistemas de responsabilização têm força para lutar pela qualidade da informação e, conseqüentemente, pelo fortalecimento da democracia.

A preocupação demonstrada por Bertrand (2002) para a criação desses sistemas de responsabilização advém de alguns problemas da mídia, tais como a concentração nas mãos de algumas famílias, a lógica mercantil, o espaço excessivo ao entretenimento e à publicidade, o declínio na qualidade da notícia e a omissão de acontecimentos. Diante desse cenário, Bertrand (2002) questiona o que significa uma mídia de qualidade e, ainda, como qualificá-la. No primeiro caso, o autor define que a qualidade da mídia dá-se por meio da prestação de um serviço aos cidadãos. Já para a segunda pergunta, o estudioso aponta três soluções: a lei, o mercado ou os MAS.

Dessa forma, para Bertrand (2002), a mídia pode ser regulada pela lei que impõe os deveres a serem cumpridos e limites institucionais à sua constituição; porém o seu abuso pode causar excessos. Já o mercado permite que a mídia seja estimulada pela concorrência e responda mais rapidamente ao seu público. No entanto, a mídia pode ser prejudicada pela luta por anunciantes, pela exacerbação do entretenimento, entre outras questões.

Para não ficar reduzida às leis dessas duas instâncias, Bertrand (2002) sugere a atuação dos cidadãos através dos sistemas de responsabilização a fim de defender a ética da mídia. Para ele, esses sistemas não-governamentais são válidos para que a mídia realize a contento o serviço público ao qual se presta. Ainda em suas palavras, “[...] os MAS tem duas missões: (1) melhorar a mídia diretamente e (2) tornar os jornalistas mais autônomos através do apoio do público contra as ameaças políticas e econômicas. [...] um meio fundamental para manter a liberdade de imprensa” (BERTRAND, 2002, p. 485).

Os sistemas de responsabilização da mídia são um arsenal de armas para lutar em favor da democracia. Esse pensamento é reiterado por Bertrand (2002), ao destacar que os MAS

[...] são quaisquer meios de melhorar os serviços de mídia ao público, totalmente independentes do governo. Espera-se que atinjam seu objetivo aumentando a competência dos jornalistas e descobrindo (por meio de observação e análise) o que a mídia faz e não faz, em comparação com o que deveria fazer. [...]. Esses sistemas são um misto de controle de qualidade, serviço ao consumidor, educação contínua e

muito mais – não apenas, decerto, auto-regulação (BERTRAND, 2002, p. 35).

Em consonância com o estudioso, os sistemas de responsabilização prestam um serviço à sociedade, não só à mídia, uma vez que eles apontam, discutem e dão visibilidade a problemas que a mídia tem e que afetam diretamente os direitos dos indivíduos. Os MAS não são somente um tipo de observatório que pune o campo midiático, mas um arsenal que desconstrói o que é publicado e dá bases para que os jornalistas, por exemplo, qualifiquem o seu trabalho.

Conforme Bertrand (2002), esses sistemas podem ser classificados em documentos impressos ou difundidos por rádio/teledifusão, em indivíduos ou grupos, em processos longos ou curtos, em processos internos, externos ou cooperativos, em sua região de atuação e em suas formas de responsabilização. No que tange aos MAS, na condição de grupos, podemos identificar, por exemplo, o trabalho realizado pela ANDI, assim como em processos externos ou cooperativos.

Para que haja a aceitação dos MAS, eles necessitam derrubar alguns vícios que os sistemas possuem perante à mídia e à sociedade. Dentre eles, Bertrand (2002) cita a atuação dos MAS como uma estratégia para burlar as regulamentações, a sua ameaça à liberdade de expressão, a divulgação de seus benefícios, o alto custo, a efetividade do seu funcionamento, entre outros. Entretanto, o autor pondera que os MAS apresentam virtudes, como a sua dinâmica democrática, a sua diversificação, a flexibilidade, a cooperação e eficiência, o seu baixo custo, a utilidade e visibilidade (BERTRAND, 2002).

Em sua teoria, o autor em questão defende os sistemas de responsabilização da mídia a fim de garantir a qualidade da informação, a liberdade de imprensa, a promoção da ética e da moral, a responsabilidade social da mídia e a defesa da democracia. Porém, os MAS não podem sustentar essa tarefa de forma isolada. Eles devem apoiar-se na lei e no mercado. Em consonância com o autor, além disso, para a consolidação efetiva desse cenário, é necessária uma aliança entre os proprietários de mídia, os jornalistas e o público.

Em relação ao conceito de sistema de resposta social ou sistema de interação social, de José Luís Braga, expresso em seu livro *A sociedade enfrenta sua mídia*, percebemos que o construto aproxima-se do conceito de sistemas de responsabilização da mídia definido por Bertrand (2002). Assim posto, Braga (2006) evoca a existência de dois sistemas, o de produção e o de recepção, já devidamente instituídos através dos estudos de comunicação desenvolvidos ao longo dos anos, e apresenta um terceiro sistema, o de resposta social. Conforme o autor, os processos midiáticos não se esgotam nas instâncias polarizadas de

emissão e recepção, por isso ele expande a sua análise para o que denomina resposta social. O estudioso defende o protagonismo da sociedade organizada por meio de *sites*, revistas, estratégias institucionais dos veículos, entre outros, com o intuito de avaliar as produções da mídia. Segundo ele, “a sociedade *se organiza* para tratar a própria mídia, desenvolvendo dispositivos sociais, com diferentes graus de institucionalização [...]” (BRAGA, 2006, p. 36) [grifos do autor].

Braga (2006) objetiva ultrapassar a visão linear do processo entre a produção e a recepção a fim de evidenciar que a ação da sociedade sobre os produtos midiáticos faz-se de forma ativa e crítica, o que impacta nas estratégias da mídia. O viés crítico tem o objetivo de melhorar o sistema de produção e, conseqüentemente, os processos sociais midiáticos numa relação de fluxos em que todos são beneficiados.

Para Braga (2006), o conceito de resposta social é diferido e difuso, ou seja, respectivamente, significa afirmar que esse sistema de interações sociais é divergente e divulgado, isto é, o questionamento compreendido pela resposta social contém críticas acerca do conteúdo produzido, sendo que essa resposta é, de alguma maneira, divulgada à sociedade, seja por meio de jornais, revistas ou *sites*.

O estudioso defende que a circulação do que é produzido pela mídia não se restringe ao fazer-chegar ao consumidor, mas que o valor simbólico desse processo está no que o consumidor faz com o produto após a recepção. Aqui está o sistema de interação social que possibilita, além da emissão e recepção, a circulação de conteúdo. Nos dias de hoje, notadamente faz-se por meio das redes sociais que permitem a produção, o consumo e a distribuição de informação pelos seus usuários, o que manifesta a potencialidade das conversações e a troca de opiniões.

Ainda para o autor, a resposta social ocorre de diferentes formas através da crítica, do *feedback*, da militância social, do controle da mídia, da sistematização das informações, da circulação comercial, dos processos educacionais e formativos e dos processos de aprendizagem (BRAGA, 2006). Para ele, embora haja diferentes formas de interação social, o que prevalece é o protagonismo da sociedade em relação a sua mídia. Em suas palavras, esse processo constitui-se em um trabalho crítico, quando “[...] tensiona processos e produtos midiáticos gerando dinâmicas de mudança” (BRAGA, 2006, p. 46) ou “[...] exerce um trabalho analítico-interpretativo, gerando esclarecimento e percepção ampliada” (ibidem).

Com base nessa interpretação, identificamos o trabalho desempenhado pela ANDI, especialmente por meio de suas estratégias de monitoramento dos conteúdos midiáticos. Ao mesmo tempo em que a organização constrói uma crítica acerca do conteúdo veiculado, ela

preocupa-se em mobilizar e qualificar os profissionais para que aprimorem a abordagem das temáticas as quais veiculam. Todavia, a atuação da ANDI não se restringe a isso, pois entende que outras mudanças institucionais são necessárias ao campo midiático para a sua reestruturação legítima, assim, define, entre suas áreas de atuação, as Políticas de Comunicação.

Nessa linha de entendimento, Braga (2006) defende que o sistema de interação social desenvolve-se por meio de três processos, os quais

exercem critérios expressos ou implícitos, segundo os quais os produtos são observados; analisam características e especificidades dos produtos e processos midiáticos postos em circulação; e lançam vetores interpretativos e/ou ação em direção aos outros dois subsistemas (de produção e de recepção). Sobre a recepção, podem estimular as competências dos usuários para selecionar, interpretar e desenvolver sua própria competência crítica. Sobre os produtores e sistemas de produção, a incidência teria o sentido de remodelar e qualificar seus produtos e processos (BRAGA, 2006, p. 47).

Comparando o que é expresso pelo autor com as estratégias institucionais da ANDI, observamos que o monitoramento de mídia, que tem como metodologia a análise de conteúdo, é amparado em critérios sob os quais a organização compara a produção com o padrão ideal de informação plural e contextualizada. A partir dos resultados, a organização publica estudos, manuais e cartilhas para discutir e auxiliar no trabalho de produção midiática, além de realizar eventos e cursos com esse objetivo. Ademais, ela replica essas metodologias, chamadas de tecnologia ANDI para outras organizações para que elas desenvolvam pesquisas nessa linha.

As formas de interação social acerca da mídia utilizam o próprio objeto de análise para divulgar as suas respostas sociais, ou seja, os jornais, as revistas, os *sites*, como acontece com a ANDI. Para Braga (2006), esse procedimento dificulta a sua diferenciação do sistema de resposta social dos outros sistemas de produção e recepção. Todavia, para o autor, “[...] a sociedade midiaticizada age via mídia (e não apenas sofre a mídia), não haveria nenhuma razão para que os processos de fala e reação (interação social) sobre a mídia se acantonassem em espaços extramidiáticos” (BRAGA, 2006, p. 40).

Sem a interação da resposta social, ou seja, sem a existência dos processos de fala e reação, haveria um processo informacional simplificado, de mão única. Em relação a esse assunto, Braga (2006) expõe alguns motivos que dificultam a promoção dos processos de interação social: uma visão economicista que tende a polarizar a circulação somente entre a produção e a recepção; o dualismo entre a mídia e a sociedade que evidencia a contraposição

entre ambas; o estudo esparso dos processos de interação como formas únicas de resposta social focada no seu objeto, ora da ordem da produção, ora de recepção; uma abordagem restritiva da resposta social imediata e pontual, o que renega as formas de interações diferidas e difusas, típicas da resposta social.

Em tempo, o estudioso pondera que o sistema de resposta social não evidencia a soberania da sociedade sobre o sistema de produção, visto que o sistema de interação ainda possui fragilidades, como a abrangência e os recursos limitados.

Restringindo-se à avaliação do conteúdo midiático, o conceito de Braga (2006) não trata da mudança de suas estruturas institucionais, ele é uma resposta criticamente construída e divulgada à sociedade, que incide sobre ela e igualmente sobre as estratégias da mídia. Porém, sua influência limita-se a isso. Já o conceito de Bertrand (2002) assemelha-se ao anterior, mas privilegia a ética da tarefa jornalística e o apoio a esses profissionais para o desenvolvimento do seu trabalho que tem, como objetivo, o serviço público.

Amparado nos conceitos de MAS e de resposta social e à luz do trabalho da ANDI, ampliamos o entendimento tanto de resposta social, quanto de MAS, pois inferimos que as estratégias da ANDI vão além de um sistema de interação que avalia o campo midiático, através de monitoramento. Compreendemos que a sua atuação perpassa as ações pontuais de monitoramento, mobilização e qualificação de conteúdo midiático ao subsidiar o poder público na tomada de decisões que incidam diretamente no campo midiático, como no caso das políticas públicas de comunicação (PPC).

Dessa forma, entendemos como estratégias de responsabilização político-social a função da ANDI no que tange à pressão do processo das políticas públicas de comunicação (PPC). O que ela desenvolve são formas de responsabilização do campo político em prol do interesse público social por meio de suas estratégias institucionais, em alguns casos, em parceria com outras organizações, que representam a sociedade civil.

De tal maneira, conceituamos as estratégias de responsabilização político-social como um processo bilateral em que ações institucionalizadas são promovidas com o objetivo de envolver os atores sociais em uma responsabilidade compartilhada com vistas à promoção do interesse público. Nesse caso, o Estado precisa criar mecanismos para a participação da sociedade civil no processo deliberativo democrático para que potencialize a incidência dos cidadãos, ou de instituições que os representem, nas discussões e no controle social das ações estatais, além da divulgação de informações necessárias para esse exercício, como no Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind). Isso propicia a mobilização social e denota que o Estado, nos processos regulatórios, por

exemplo, não seja restritivo ou que os interesses econômicos sobreponham-se aos coletivos. Ademais, o apoio da sociedade civil garante que as decisões estatais tomadas respondam aos problemas sociais identificados por ela, tornando-as mais assertivas. Entretanto, caso não haja iniciativas do Estado, a sociedade civil organizada precisa criar medidas a fim de pressionar o poder público e atuar junto dele para discutir temas relacionados a questões sociais.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, CICLO E O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL

As políticas públicas (PP), sejam elas na área da educação, saúde, transporte, comunicação, são implementadas com o objetivo de assegurar os direitos dos cidadãos descritos, do ponto de vista normativo, na Constituição Federal (1988). Diversas políticas públicas são instituídas por medidas dos poderes públicos a fim de garantir que o Estado promova ações em prol de determinados problemas sociais, com vistas ao interesse público. Assim: “Podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade” (DIAS e MATOS, 2012, p. 61). No entanto, embora haja a função do Estado em beneficiar o interesse público, entendemos que, em alguns casos, as políticas públicas ou mesmo as regulações são tensionadas por interesses divergentes desses, ou seja, por atores que representam outras instâncias, como as indústrias. Isso pode afetar a configuração das PP em benefício de interesses diversos ao público. Assim, há duas visões distintas: uma baseada no interesse público e outra na escolha racional - que não necessariamente convergem.

Sobre as PP, Saravia (2006, p. 28) reforça que: “Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Outra propriedade mencionada pelo autor é que as políticas públicas são desejadas pelos grupos pelos quais são afetadas, sendo que eles devem participar do seu processo decisório. Exemplificamos esse caso por meio da política de comunicação da Classificação Indicativa que, em seus debates, envolve os públicos atingidos por ela, como a sociedade civil, as empresas de mídia, entre outros. A participação dos atores sociais é relevante para que o Estado tome decisões com base nos indivíduos que detêm conhecimento acerca da agenda e seja mais efetivo nos processos que envolvem a política pública.

Ainda segundo Saravia (2006b), as políticas públicas apresentam duas dimensões: uma social e outra operacional. A primeira relaciona-se a aspectos como a democracia, a justiça social, a manutenção do poder e o bem-estar das pessoas. A segunda

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006b, p. 29).

Sendo assim, as políticas públicas possuem um objetivo social, que, para o seu alcance, é preciso estabelecer algumas etapas a fim de que ela consiga desempenhar a função para a qual foi estabelecida. Porém, o mesmo autor atenta que o processo das políticas públicas não ocorre de maneira ordenada e racional, em que cada responsável desempenha a sua função como definido.

Além disso, Saravia (2006b) define quatro (4) características de uma política pública. Ela é institucional, ou seja, determinada pela autoridade que legalmente tem poder e competência para tanto. Ela é decisória já que é necessário definir escolhas a fim de responder os problemas dados. Ademais, ela é comportamental, o que impacta na ação ou não, em detrimento do seu objetivo. Por último, ela é causal, já que as suas ações ou produtos causam impactos na realidade político-social.

Sobre as fragilidades das políticas públicas e da administração pública, o autor em destaque assevera

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de 'desordem' que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (SARAVIA, 2006b, p. 29).

Sob esse ponto de vista, é importante ressaltar que, embora as políticas públicas tenham um objetivo de melhoria social, nem sempre eles são alcançados em função dos problemas práticos que elas apresentam ao longo da sua realização, além das dificuldades que a administração pública possui para maximizar os seus resultados por meio da disponibilização de recursos financeiros e humanos.

Salientamos ainda que as políticas públicas passam por diversos processos, desde a pesquisa acerca da temática, a sua problematização, a formulação da proposição, a implementação das ações, a avaliação do processo e o *feedback* dos resultados. Sendo assim,

algumas políticas públicas passam por mudanças ao longo da sua realização para chegarem aos objetivos propostos com a sua implantação. Neste sentido, Saravia (2006b)⁴⁴ define o processo pelo qual passa uma política pública. Segundo ele, na América Latina, as etapas são reduzidas à formulação, implementação e avaliação. Portanto, é preciso especificá-las.

O primeiro passo é a **agenda**, cuja formação depende da necessidade social, dentre as prioridades do poder público, o que caracteriza “[...] o estudo e explicação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de ‘problema público’, transformando-o em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia” (SARAVIA, 2006b, p. 33) [grifos do autor] ou para a formação de um problema político, como um *input* da agenda governamental, como define Rua (s/d).

Aqui, mais uma vez, identificamos o papel relevante da mídia em seu contexto de mediador social ao passo que auxilia na formação da agenda das políticas públicas, quando é elencada como ator que promove a discussão entre a sociedade civil acerca dos problemas sociais que são elegidos pelo poder público para serem objeto das políticas públicas. Entendemos, ainda, que a mídia igualmente pode agendar essas temáticas sociais e levar o poder público a considerá-las como problema social. No primeiro caso, a mídia, por meio de seus produtos, informa a população sobre os problemas públicos, foco das políticas públicas para o seu debate. No segundo, a mídia enfeixa as demandas sociais e informa ao poder público sobre os problemas sociais que podem ser objeto de políticas públicas.

Em ambas as alternativas de promoção da agenda pública, concordamos com que afirma Subirats (2006, p. 203) “El problema es basicamente una construcción analítica⁴⁵”. Para tanto, faz-se importante a discussão pelos atores sociais, mediados também pelo campo midiático, do problema público, que, identificado, pode ser tomado pelo Estado para a sua resolução (SUBIRATS, 2006). Além da mídia, por meio do agenda-*setting*, o autor define outros atores importantes na intervenção para formação da agenda, como os grupos organizados de interesse social, os partidos políticos e os líderes de opinião. Semelhante a essa ideia, Rua (s/d) sinaliza que diferentes atores estão envolvidos nesse processo, tais como os atores públicos (políticos), os atores privados (empresários), os trabalhadores e a mídia. Em relação a essa, Rua (s/d) afirma que os jornais e a televisão, esse veículo com maior

⁴⁴ Vários autores explicam o ciclo das políticas públicas e os seus componentes de forma diversificada. Nesta pesquisa, empregamos Saravia (2006b), mas destacamos também o trabalho de Secchi (2012) que apresenta sete fases do ciclo: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Nenhum modelo é superior ao outro. Eles, conforme a visão de cada autor, demonstram a formação de uma política pública.

⁴⁵ “O problema é basicamente uma construção analítica” (Tradução nossa).

ênfase, são formadores de opinião e de mobilização social, assim como para o exercício da pressão pública.

Nesse contexto, Secchi (2012) propõe que diferentes atores estabelecem as políticas públicas porque

[...] têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a **opinião pública** sobre **problemas** de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na **agenda**. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2012, p. 77) [grifos do autor].

Assim, compreendemos também a importância da opinião pública na formação da agenda, além do protagonismo social na influência e na elaboração das políticas públicas. Kingdon (2006) acredita que, para a formação da agenda, é importante a atuação dos atores visíveis e invisíveis. Os primeiros são os que têm atenção da mídia e do público, por isso definem a agenda, já os invisíveis possuem influência nas escolhas de alternativas, pois são especialistas nas temáticas debatidas por meio de discursos, audiências, trabalhos de pesquisa e conversas particulares. Conforme o autor, esse grupo compõe-se por acadêmicos, pesquisadores, grupos de interesses, dentre outros, em que a ANDI pode ser incluída, já que possui um conhecimento especializado acerca da Classificação Indicativa e desenvolve estratégias, como as citadas pelo autor em questão, para exercer a *advocacy* sobre a temática.

Na sequência da formação da agenda, de acordo com Saravia (2006b), ocorre a **elaboração**, que é o reconhecimento e a delimitação de um problema, as alternativas para a sua resolução, a avaliação de seus custos, os seus possíveis efeitos e o estabelecimento de suas prioridades, ou seja, é a preparação para a decisão política. A **formulação** é a decisão política, por meio de um representante político ou do parlamento, e sua formalização através de uma norma jurídica. Para tanto, é preciso a seleção da alternativa mais coerente e a sua justificativa de escolha, além dos seus objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006b).

Segundo o autor em questão, a **implementação** é a preparação e o planejamento da administração para a execução através de planos, programas e projetos e da utilização dos recursos humanos financeiros, materiais e tecnológicos necessários, definidos na fase da formulação. A **execução** é a prática efetiva da decisão política por meios de ações definidas para alcançar os objetivos almejados (SARAVIA, 2006b).

Ainda conforme o autor, o **acompanhamento** define-se pela supervisão sistemática da condução do processo e suas variáveis a fim de efetuar as correções necessárias. Por último, Saravia (2006b) afirma que ocorre a **avaliação**, ou seja, a mensuração e a análise, *a posteriori*, da política pública para verificar como ela deve ser pensada futuramente. Nesse caso, a política pode ser mantida, reformulada ou extinta.

Todavia, o autor reitera que, na prática, embora as etapas sejam, em sua maioria, desenvolvidas, elas nem sempre respeitam o curso lógico determinado pela sequência dada, já que, de fato, representam um esquema teórico. Além disso, o autor reforça que nem todos os atores sociais envolvidos conhecem e desempenham o seu papel. Ademais, ressaltamos que, na medida do possível, essas etapas, iniciadas com a formação da agenda pela sociedade civil, pela mídia ou pelos poderes públicos, em conjunto ou isoladamente, devem ser acompanhadas pelos cidadãos por meio de consultas públicas ou de conselhos deliberativos, como o Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)⁴⁶.

Assim, os cidadãos, a fim de lutar pelos seus direitos constitucionais, devem participar desse processo, seja de maneira individual ou representado por organizações da sociedade civil. A atuação dos atores sociais na elaboração das políticas públicas (PP) é de fundamental relevância, além de ser uma premissa do Estado democrático de direito. Ao encontro dessa ideia, Haswani (2013, p. 41) reflete que a forma de assegurar a igualdade dá-se pela “[...] participação popular na formulação e na gestão de políticas públicas [...]”.

O protagonismo do cidadão é papel central das políticas públicas. Além de beneficiado com os programas de educação, saúde, segurança, entre outros, o cidadão é a fonte mais rica de conhecimento sobre os problemas que assolam a sociedade. Dessa forma, ele deve ser consultado a fim de auxiliar na problematização e solução das temáticas sociais. O cidadão não deve ser relegado a um mero receptor dos benefícios visados, mas, ao contrário, ele deve ser um indivíduo de articulação no estabelecimento das propostas que vão de encontro às mazelas sociais.

Ainda para Haswani (2013), a participação do cidadão na formulação das políticas públicas (PP) caracteriza-se pela própria democracia a qual serve ao modelo de política brasileiro. Neste sentido, é por meio de “Uma democracia participativa [...] que permite ao cidadão colaborar mais ativamente na definição das políticas públicas, colocando-se entre os atores principais na resolução dos problemas de interesse geral” (HASWANI, 2013, p. 44).

⁴⁶ Mais informações em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Em consonância com esse pensamento, destacamos a assertiva de Duarte (2011) na qual ele define que

As políticas devem ser integrativas, exercitar uma visão global e ter perspectiva relativamente duradoura. Elas devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscar estimular a participação e o desenvolvimento da democracia, aumentar a governabilidade, estimular a competitividade e a integração social (DUARTE, 2011, p. 131).

De uma forma geral, o propósito das políticas públicas (PP), além do benefício do cidadão em relação ao acesso a serviços públicos, é a participação popular no que tange ao estabelecimento de direitos a serem priorizados, bem como ao exercício cívico democrático na movimentação da vida política, além da participação na administração pública. Ademais, a colaboração dos cidadãos dá apoio para que as políticas públicas (PP) tenham base sólida para a sua continuidade. Todavia, o processo das políticas públicas nem sempre é motivado pelos aspectos mencionados, já que há interesses que, muitas vezes, divergem do público.

Entendemos que:

A ampliação da esfera pública passa pela democratização das relações Estado/sociedade e pela criação de espaços públicos nos quais seja possível reinventar a democracia participativa por meio de novas formas de interlocução e coordenação de atores que venham a definir os temas da agenda de desenvolvimento social. Como clientelismo, patrimonialismo e corporativismo ainda se encontram presentes nas políticas públicas, é preciso ampliar os espaços para discussão e definição do interesse público (FERRAREZI, 2002, p. 26-27).

Assim sendo, as políticas públicas (PP) necessitam do olhar do cidadão para melhor compreensão do cenário⁴⁷. Além disso, é importante para tentar impedir que as PP sejam utilizadas para outros fins que não os da promoção social. Para tanto, a ampliação da discussão entre a sociedade mostra-se relevante, ao passo que igualmente evidencia a deliberação democrática reforçada pela participação do cidadão.

De acordo com Reis (2011), o que diferencia uma política pública (PP) das demais deliberações é a inclusão do cidadão nos debates em torno do assunto proposto e a representatividade das demandas dos segmentos sociais. Assim, uma PP deveria passar necessariamente pelo crivo da discussão para decisão da melhor iniciativa a ser promovida. Dessa maneira, esse processo diferenciado de solução político-social permite a mobilização e a participação dos cidadãos para que eles comprometam-se no processo de tomada de decisão de forma democrática. Ademais, como uma política pública, entendemos que o envolvimento

⁴⁷ Modelo de circulação do poder político (HABERMAS, 2003a).

dos indivíduos é essencial na decisão de um assunto que interessa ao âmbito público, ou seja, um problema/solução que afeta diretamente os cidadãos em seu aspecto de comunidade, não em sua esfera íntima. Nessa linha de pensamento, Dias e Matos (2012, p. 61) ratificam que uma PP deve ser uma decisão coletiva de modo que “[...] as necessidades e objetivos sejam previamente definidos de maneira democrática, pela utilização dos mais diversos mecanismos de participação social”.

As autoras afirmam ainda que, para a formulação de uma PP, é importante que se recorra a atores especializados para auxiliar na problematização do tema abordado. Ao oferecer um referencial teórico específico, esses atores podem gerar informações relevantes e legitimidade sobre as decisões propostas. Essa assessoria pode, inclusive, estender-se ao longo da vida de uma PP, em que os atores especializados, bem como os atores sociais acompanhem o processo de uma forma contínua, a fim de corrigir possíveis desvios durante a implementação da PP.

Na visão de Dias e Matos (2012), a participação do terceiro setor igualmente é vital na formulação de políticas públicas (PP) pelo papel complementar desenvolvido junto ao Estado, já que este apresenta uma defasagem técnico-estrutural para atender à população. Neste caso, são estabelecidas tais parcerias, além do que, as organizações do terceiro setor trabalham com temas específicos o que lhes dá autonomia para deliberar acerca de determinados escopos. Assim como a ANDI, um corpo social do terceiro setor, que auxilia na discussão e promoção de políticas públicas de comunicação (PPC), entre outras, pelo conhecimento que detém acerca do tema, especialmente no tocante aos direitos humanos.

Além da participação popular, de atores especializados e do Estado, a mídia igualmente tem um envolvimento significativo no processo das PP, como afirmado anteriormente. Ponderamos, assim, que a mídia tem atuação decisiva na divulgação e discussão do problema social a ser elencado como objeto de uma PP, pois é através dela que a agenda pública é definida. Em outras palavras, se a mídia priorizar determinados temas, eles serão os escolhidos para entrarem na ordem do debate. Caso contrário, sem a sua veiculação, os temas são relegados a segundo plano, sendo que não serão objeto das PP, pelo menos momentaneamente.

Segundo Canela (2008, p. 24): “Quatro potencialidades dos meios de comunicação [...] são de especial relevância para o processo de desenvolvimento das políticas públicas: sua capacidade de agendamento, de enquadramento, de construção da informação e de controle social”. Essas potencialidades destacadas pelo autor, já discutidas ao longo desta pesquisa, reiteram a importância da mídia na construção das políticas públicas, bem como no seu

controle. Isto posto, o papel da mídia não se restringe à agenda das temáticas a serem discutidas, uma vez que a sua função vai além, verificando-se no acompanhamento e na avaliação das PP. Como um agente formador da opinião pública, a mídia exerce influência também nos processos de *accountability* para verificar a ação do Estado no desenvolvimento das políticas públicas.

Dessa maneira, entendemos que a mídia presta-se a funções de *accountability*:

Atuando como instituição central no sistema de freios-e-contrapesos dos regimes democráticos, colaborando para que os governos (mas também o setor privado e sociedade civil) sejam mais responsivos ('accountable') na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas (CANELA, 2008, p. 12).

Seguindo a ideia de Canela (2008), a comunicação pública é uma forma de a mídia cumprir com os seus papéis de dar visibilidade a temas de interesse social, construir uma informação plural e contextualizada e monitorar a atuação no Estado no que tange às políticas públicas e as suas demais funções. Ao encontro dessa proposição, Matos (2009, p. 103) reitera que: “A ideia norteadora do conceito de comunicação pública visa incluir os atores sociais emergentes na esfera pública, de modo que possam debater e formular propostas de ações ou de políticas públicas que beneficiem a sociedade”.

O conceito de *accountability* é caro à administração pública porque se refere à transparência, que pode ser relacionada ao princípio da administração pública de publicidade. Segundo Arato (2002), ela caracteriza-se como uma garantia entre a sociedade e os seus representantes por meio de explicações das ações realizadas. Ainda para ele,

[...] é um princípio importante que pode ajudar a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia representativa. [...] deve ser complementada por instituições de liberação, constitucionalismo e representatividade descritiva. Mas a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil (ARATO, 2002, p. 8) [grifos do autor].

O autor evidencia a importância da soberania popular estimulada pela prática da *accountability* por meio da participação ativa dos cidadãos em diferentes formatos de controle social. Além disso, ele assume que somente a prática de *accountability* não é suficiente sem a participação da sociedade civil. Peres-Neto (2014) corrobora com esse pensamento ao afirmar que é um processo para as democracias liberais que asseguram a fiscalização dos políticos, mas também dos técnicos que desempenham o serviço público. Assim, são criados mecanismos de controle para a melhoria institucional com vistas à eficiência e eficácia, como

as ouvidorias, por exemplo, a do Senado Federal⁴⁸; as agências reguladoras, dentre elas, a Anac (Agência Nacional da Aviação Civil)⁴⁹, a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações)⁵⁰; e as leis, como a nº 131/2009⁵¹, de responsabilidade fiscal que exige a divulgação da execução orçamentária. Todavia, Peres-Neto (2014) pondera que todos esses mecanismos não são suficientes sem a participação dos atores sociais, embora se reconheça as iniciativas para prestar contas à sociedade, garantindo a ética e a governança para o público.

A *accountability* ainda promove a visibilidade dos órgãos públicos, além de respeitabilidade à sua reputação e legitimidade. Sobre essa questão institucional, Weber (2011) afirma que a comunicação é importante para a visibilidade na relação entre o Estado e os indivíduos e para a credibilidade na construção de opiniões e na defesa de um projeto político. Ela ainda reitera que a transparência sinaliza a qualidade de gestores e dos políticos por meio do acesso a diversos tipos de documentos e informações de interesse dos cidadãos, o que se transforma em uma exigência da democracia, por meio da prestação de contas para o acompanhamento e controle das ações do Estado.

3.3 OS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para compreender as políticas públicas (PP), é importante identificar os variados paradigmas para a sua análise. Sendo assim, descrevemos os modelos conceituais da ciência política apresentados por Dye (2010), cuja relevância, segundo o autor, auxilia no esclarecimento das políticas públicas, na identificação de suas questões político-sociais e de seus aspectos mais proeminentes, além da compreensão, explicação e previsão de suas consequências. Além disso, elucidamos os esquemas interpretativos de relação e de prevalência discutidos por Secchi (2012).

Dye (2010) apresenta nove (9) modelos: o institucional, o de processo, o de grupo, o de elite, o racional, o incremental, o da teoria de jogos, o da opção pública e o sistêmico. O autor lembra que os modelos citados não foram especialmente criados para o estudo de políticas públicas, tampouco competem entre si para definir o melhor modelo de política

⁴⁸ Mais informações em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>>.

⁴⁹ Mais informações em: <<http://www.anac.gov.br/>>.

⁵⁰ Mais informações em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/>>.

⁵¹ Esta lei “Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2009). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

pública. Eles são relevantes para o seu entendimento, no que tange a diferentes aspectos e para salientar pontos específicos da política analisada por intermédio de cada modelo.

O **modelo institucional** define a política com um produto dos órgãos públicos que “[...] estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas” (DYE, 2010, p. 101). Por ser um produto institucionalizado do poder público, o autor aponta que as políticas públicas tomam para, si desses atores, três (3) atributos: a legitimidade, a universalidade e a coerção. O autor critica que esse modelo não se atém ao conteúdo das políticas públicas comparado aos arranjos institucionais, tampouco às relações e aos impactos positivos ou negativos que essas instituições do Estado causam nos resultados obtidos. O que podemos perceber é que esse modelo observa a associação entre a política pública e o Estado que, por meio de suas instituições, viabiliza-a. Embora o Estado exerça importante papel na realização das políticas públicas, é preciso atentar-se para os interesses de outros atores dos setores econômico e social, que influenciam as políticas públicas, conforme prevê Dye (2010). Esse modelo aproxima-se da teoria da regulação econômica, que será discutida adiante. Tal teoria admite que, embora o Estado tenha o compromisso de preservar o interesse da sociedade ou da maior parte dela, a regulação é tangenciada pelas disputas entre diversos agentes.

O **modelo de processo**, segundo Dye (2010), determina as políticas públicas como um processo político-administrativo que decorre das seguintes etapas: identificação dos problemas pela manifestação de demandas; montagem da agenda e deliberação por meio da definição dos problemas a serem tratados; formulação das propostas de políticas para dedicar-se aos problemas identificados; legitimação através da seleção de uma proposta, articulação para o seu apoio político e a sua transformação em lei; implementação das ações; e avaliação dos resultados para manutenção ou ajuste da política pública. Neste caso, o estudo privilegia o processo pelo qual passam as políticas públicas, não a relevância do seu conteúdo. Esse modelo trata comparativamente do ciclo das políticas públicas, apresentado anteriormente por intermédio de Saravia (2006b), a fim de explicitar que há um processo, que não ocorre de forma linear, mas que respeita alguns passos necessários para promover os debates, envolver os atores interessados e respeitar os arranjos institucionais do Estado, ou seja, a tramitação do processo de forma legal.

O terceiro, discutido por Dye (2010), é o **modelo de grupo** ou **teoria dos grupos** em que a interação entre eles é importante para a política, já que os seus interesses são apresentados como demandas ao Estado, o que também influencia as políticas públicas. Neste sentido, é papel do Estado administrar e negociar os conflitos entre os grupos, ao equilibrar a luta, estabelecer as regras, oficializar e fazer cumprir os acordos. Conforme o autor, as

políticas públicas são o resultado do equilíbrio entre as lutas dos grupos, sendo que o equilíbrio é determinado pela influência de cada um (DYE, 2010). Assim posto, os grupos de interesse que possuem maior força e representatividade conseguem impor maior impacto à discussão, sem que isso denote uma paridade entre eles, ou seja, a legitimidade do grupo de interesse pode conduzir a uma decisão que beneficie os seus componentes, já que há uma disputa de interesses, como evidencia a teoria da regulação econômica.

O **modelo de elite** ou **teoria da elite** define que as políticas públicas são estabelecidas especificamente por esse grupo para manter o seu *status quo*, o que vai de encontro ao interesse público. A teoria defende que a formação da agenda é determinada pela elite. Para Dye (2010), essa teoria aborda sobre a apatia do povo aos debates acerca das políticas públicas, o que facilita a manipulação de sua opinião pelas elites. Assim, as políticas públicas refletem os interesses da elite política e econômica, não as demandas do povo. Essa teoria pode ser comparada à teoria funcionalista da comunicação, em que se acreditava que as pessoas eram passivas à informação veiculada pelos meios de comunicação de massa e, dessa forma, eram manipuladas por eles.

Dye (2010) aponta também o **modelo racional** ou **racionalismo** que define que o objetivo das políticas públicas deve ser o de obter maior ganho social. Aqui, o que deve ser mensurado são os resultados obtidos por meio da política pública. Os recursos empregados devem ser considerados, porém, o saldo final decorre dos benefícios alcançados. Em contrapartida, o autor reitera que a racionalidade é um predicado difícil de ser alcançado no processo de políticas públicas, mas defende que, na tomada de decisões, deveria optar-se pela racionalidade no momento das escolhas.

O **modelo incremental** ou **incrementalismo** entende as políticas como variação do passado, ou ainda que as políticas públicas dão continuidade a atividades desenvolvidas em governos anteriores, apenas com algumas modificações, segundo Dye (2010). Esse modelo tem um viés conservador sobre o que já existe da política pública, para, a partir disso, se for necessário, propor mudanças: “Os formuladores de políticas geralmente aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores” (DYE, 2010, p. 115). Para o autor, isso decorre porque, em muitos casos, não há tempo para formular novas pesquisas, nem há recursos para isso. Além disso, existe a imprevisibilidade dos resultados de novos programas e conveniência de realizar o que já existe. Porém, entendemos que, em parte, essa teoria apresenta equívocos, porque as políticas públicas, embora devessem ser estatais, em muitas administrações, elas ganham um caráter transitório em função do governo vigente.

O **modelo da teoria dos jogos** é “[...] o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça. A ideia do ‘jogo’ deve-se ao fato de que os tomadores estão envolvidos em escolhas interdependentes” (DYE, 2010, p. 117). Isso faz com que o envolvido na decisão deva ajustar a sua solução em função da resposta do outro ou mesmo antecipar-se a ela, o que caracteriza um jogo estratégico. No entanto, o autor assinala que essa teoria, em poucos momentos, aproxima-se da realidade do que ocorre no processo das políticas públicas.

O penúltimo modelo apresentado pelo autor é o da **teoria da opção pública**, em que as políticas públicas são deliberadas coletivamente, com base nos interesses dos indivíduos. Além disso, essa teoria defende que o Estado deve propiciar os bens públicos, que, por natureza ou por suas falhas, não são de responsabilidade do mercado. Por isso, nesse modelo, discute-se que as decisões deveriam acontecer fora do âmbito do mercado, porém, entende-se que o ambiente político não deixa de ser influenciado pelos interesses mercadológicos. Segundo Dye (2010), essa teoria também, ao reconhecer as falhas do mercado e as externalidades que as potencializam, define que é necessária a intervenção ou a regulação do Estado ou a aplicação de multas sobre as atividades, a fim de minimizar as perdas da sociedade. Ainda nesse modelo, o autor pondera a participação de grupos de interesse nas políticas públicas e seus efeitos.

O modelo da teoria da opção pública (DYE, 2010) vai ao encontro da abordagem multicêntrica, proposta por Secchi (2012), que define a política pública levando em consideração o adjetivo que qualifica esse tipo de política, como a proposição para melhoria de um problema público, ou seja, que esteja relacionado aos indivíduos. Nessa abordagem, o autor considera que atores estatais e não-estatais discutem acerca da política pública, isto é, que existe uma rede composta por diferentes atores, dentre eles, as empresas privadas e as organizações do terceiro setor, para o debate acerca da temática. Em consonância com essa perspectiva, Lobato (2006) defende que

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, sejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer partem, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política pública em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo (LOBATO, 2006, p. 302).

O **modelo sistêmico** ou da **teoria sistêmica** estabelece que as políticas públicas são o resultado de um sistema político (DYE, 2010). São as respostas desse sistema às pressões originárias do meio ambiente, ou seja, do meio externo ao campo político. Essas pressões externas provenientes de determinadas instituições, com o apoio da sociedade, seriam os *inputs*, ou seja, as demandas de interesse, e as respostas políticas, os *outputs*, ou melhor, as políticas públicas, que são definidas por meio de acordos entre o estabelecido e o demandado.

Além dos modelos de políticas públicas propostos por Dye (2010), apresentamos também os modelos de Secchi (2012), que, em alguma medida, assemelham-se aos modelos de Dye (2010). O primeiro modelo proposto por Secchi (2012) é o **principal-agente**. Aqui, existe uma relação entre dois tipos de atores: o principal e o agente. O principal é considerado como sendo aquele que repassa a responsabilidade do fazer para outro, neste caso, o agente. Um exemplo dado por Secchi (2012) é a relação entre os cidadãos e o governo, em que o primeiro caracteriza-se como principal e o segundo como agente. O autor aponta dois problemas desse modelo: um é a diferença de interesses que pode haver entre o ator principal e o agente, o outro é a assimetria de informações que ambos podem ter disponíveis. Para tanto, o autor assevera que são necessários a criação de mecanismos de controle pelo ator principal a fim de verificar se o contrato está sendo cumprido pelo agente. A *accountability* é um exemplo desse controle.

O modelo de **redes de políticas públicas** evidencia uma estrutura de interações, geralmente informais, em que os atores públicos e privados, que são motivados pelos temas de interesse comum, envolvem-se na formulação e implementação de políticas públicas (SECCHI, 2012). Eles possuem interesses diferentes, mas interdependentes. Já a resolução de problemas é dada de forma não hierárquica. O autor, com base em outros estudiosos⁵² do modelo, apresenta algumas de suas características: auto-organização, autonomia, interdependência entre os atores envolvidos, liberdade para entrada e saída dos atores, relações informais e não-hierárquicas, conhecimento disperso e busca de interesses externos aos atores da rede (SECCHI, 2012).

O autor exemplifica alguns formatos da rede, dentre eles: a comunidade de políticas públicas, em que os atores, organizados em função de uma política pública, reconhecem-se mutuamente e comungam de uma linguagem e um sistema de valor; as redes temáticas que são compostas por atores em torno de assuntos específicos (HECLO, 1978 apud SECCHI, 2012); e as comunidades epistêmicas que são formadas pelos membros da academia (HAAS,

⁵² Rhodes (1997); Klijn (1998); Börzel (1997); e Regonini (2005).

1992 apud SECCHI, 2012). Considerando a atuação da ANDI, podemos inferir que, no caso da Classificação Indicativa, ela faz parte da comunidade que discute essa política da rede temática construída para o seu debate.

O **modelo elitista** apresentado por Secchi (2012) equipara-se ao modelo de elite ou teoria da elite, descrito por Dye (2010). Aqui, a ideia é que as políticas públicas são determinadas por alguns atores da elite. Secchi (2012) questiona quem faz parte da elite e responde que ela é variada, sob o ponto de vista de diferentes correntes, mas pontua que algumas dessas elites são os partidos políticos, os servidores públicos e os grupos de interesse.

Segundo Secchi (2012), no **modelo pluralista**, quem atua sobre as políticas públicas é um conjunto de atores coletivos e individuais que possuem diferentes interesses que convergem para influenciar o processo das políticas públicas (DAHL, 1961 apud SECCHI, 2012). Contudo, o autor atenta que existe uma disparidade na efetivação dos interesses dos atores envolvidos.

O último modelo proposto por Secchi (2012) é denominado **triângulos de ferro**. Neste, há uma relação entre três grupos: os políticos, os grupos de interesse e os burocratas de agências governamentais. Nesse esquema, a influência coexiste entre todos os pares: os grupos de interesse financiam as campanhas eleitorais dos políticos, que legislam para beneficiar esses grupos; os políticos defendem a regulação que beneficie determinadas agências, enquanto estas implementam as políticas públicas de interesse daqueles; e os grupos de interesse pressionam o governo em defesa dos interesses das agências e, em troca, recebem regulações mais brandas. Para Adams (1981 apud SECCHI, 2012), esse modelo reduz a representatividade do poder executivo e de sociedade nas instâncias decisórias, além de relacionar-se a um período específico, nas décadas de 1950 e 1960, em que nos Estados Unidos (JORDAN, 1981 apud SECCHI, 2012), discutia-se, na Escola de Chicago, a teoria da regulação econômica.

Dentre os modelos apresentados por Secchi (2012), os modelos pluralista e de redes de políticas públicas são os que mais se aproximam do objeto desta pesquisa. Porém, o modelo da opção pública (DYE, 2010) contempla as discussões da tese de maneira mais ampla. Neste, as políticas públicas são compreendidas sob o viés do interesse público e da atuação dos grupos de interesse em defesa da regulação. Além disso, esse modelo perpassa por uma outra linha de discussão: a regulação do mercado pelo Estado, já que, neste estudo, inferimos que a mídia brasileira como um campo também econômico deve ser normatizada pelo Estado.

3.4 REGULACÃO DA MÍDIA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Diante do contexto exposto, entendemos que é relevante a criação de políticas públicas de comunicação (PPC) para regular funções que reafirmem o papel social da mídia. Segundo Duarte (2011, p. 131), as políticas públicas de comunicação são o “[...] conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos ou atividades de comunicação. As políticas públicas buscam universalizar o acesso à informação, à expressão e à participação”. Com a deliberação de políticas públicas de comunicação (PPC), é possível que o Estado reafirme a função da mídia para que o privilégio do interesse público não seja tangenciado pelo lucro.

Para a ANDI, a mídia é

[...] um ator relevante para a sociedade contemporânea e, portanto, também deve ser responsável (*accountable*) e passível de controle democrático. A segunda, de que as comunicações são um tema central para os Estados Nacionais e, desta forma, deveriam ser objeto de Políticas Públicas específicas (ANDI, 2007, p. 8).

Como um campo social determinante na constituição da sociedade, além de ser um campo notadamente econômico, entendemos que a mídia necessita responder pela sua produção. Embora não seja compreendida como tal, ela constitui-se em um serviço social que deve ser regulado democraticamente pelo Estado, com base em leis, no que privilegia o interesse público. Podemos inferir, com base em Lowi (1964 apud SECCHI, 2012), que as políticas públicas de comunicação configuram-se como políticas regulatórias, já que elas “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2012, p. 17). Ainda para o autor, elas “[...] se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade” (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2012, p. 17).

Sob esse aspecto, lembramos que a regulação foi alvo de discussões da teoria econômica, surgida entre os anos de 1960 e 1970, que analisa o comportamento do campo político por meio da economia. Essa teoria associa-se às pesquisas da Escola de Chicago que estudavam as falhas de mercado e de governo. Nos Estados Unidos, por exemplo, na década de 1930, no governo de Franklin Delano Roosevelt, surgiu o *New Deal*, um programa de recuperação econômica a partir da intervenção estatal. Para tanto, foram criadas diversas agências reguladoras para a correção de falhas do mercado. Porém, no ambiente acadêmico, essa medida foi criticada pela Escola de Chicago que afirmava que a regulação servia para

proteger o interesse das empresas reguladas, não para privilegiar o bem-estar social comum, como o objetivo com que foi proposto⁵³.

Segundo Stigler (2017), a regulação pode ser objeto de busca pelas empresas, assim como pode ser-lhes imposta. Independente dessa configuração, o autor assevera que a regulação beneficia as empresas, ou seja, há uma correspondência entre a regulação e os interesses mercadológicos para a proteção do mercado contra a competição entre diferentes empresas, em troca de apoio político. O autor pondera que o Estado deve servir à sociedade, entretanto, isso não significa que ele privilegia o interesse público, o que pode ser exemplificado com a teoria da regulação econômica, já que ele demonstra que os interesses defendidos são os mercadológicos e os políticos, estes caracterizados, respectivamente, pelo dinheiro e pelo voto.

O autor, ainda, questiona por que as empresas podem usar o Estado em benefício próprio ou podem ser escolhidas pelo Estado para o favorecimento de outros. Para Stigler (2017), o Estado possui dois recursos: o poder de coação e a tributação, o que pode ser do interesse das empresas para aumentar o seu poder e os seus lucros, respectivamente. Conforme o autor em destaque, há duas visões para a regulação: uma que defende o seu desenvolvimento com o princípio de atender o público ou boa parte dele; e outra que a política, em determinados momentos, toma decisões essenciais à sociedade, ora estabelece medidas que não privilegiam os indivíduos.

Já Posner (2017) observa a regulação estatal da economia através de duas teorias: a do interesse público e a da captura, que, respectivamente, caracterizam-se como a regulação “[...] criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas” (POSNER, 2017, p. 58) e a regulação “[...] formulada em resposta às demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros” (ibidem).

A teoria original do interesse público defende que a regulação, além de ter baixo custo, supre a fragilidade dos mercados no que tange ao seu funcionamento equitativo. A reformulação dessa teoria estabelece que as agências reguladoras têm um objetivo idôneo, porém, ele pode não ser alcançado em função da sua má administração, com o que discorda Posner (2017). Para tanto, o autor elenca diferentes motivos: que não há comprovação de outras instituições que substituam as agências, a inviabilidade de tarefas atribuídas a elas, a falta de supervisão pelo poder legislativo, entre outros.

⁵³ Baseado nas referências históricas da introdução do livro **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano – 2. ed, organizado por Paulo Todescann Lessa Mattos, entre outros autores (2017).

A teoria da captura apresenta, segundo Posner (2017), diferentes versões. A dos marxistas e dos ativistas políticos defende que a teoria da regulação econômica não privilegia o interesse público, já que os grupos tentam promover os seus negócios privados, através da sua influência política. Já os cientistas políticos afirmam que os grupos de interesse são atores importantes na formação das políticas públicas, porém não há teorias que sustentem essa afirmação. Essa versão apresenta alguns pontos de contato com a teoria da regulação econômica, porque pondera que as agências reguladoras vão sendo dominadas pelo mercado regulado, sendo que isso aproxima Posner (2017) de Stigler (2017), já que aquele relaciona a teoria econômica da regulação com a teoria da captura. Além disso, Posner (2017) considera que a teoria da regulação é melhor estruturada e possibilita o empirismo de seus postulados, embora ainda com fragilidades.

Para finalizar o contexto da regulação econômica, trazemos o trabalho de Peltzman (2017) que disserta acerca, igualmente, da regulamentação, mas também discute a desregulação fomentada pela escassez de recursos utilizados para o apoio político dado em contrapartida à regulação protecionista e pelo enfraquecimento dos grupos de interesse que praticam *lobby* para defender os seus negócios. Essa teoria também foi conduzida como uma negação da regulação que privilegiava os interesses políticos e privados, ou seja, em um movimento para garantir a concorrência entre os mercados e na defesa de que o governo não atende somente os interesses dos setores regulados. Além disso, em seu estudo, o autor demonstra empiricamente, por meio de exemplos, como a regulação e a desregulação são empregados em diferentes áreas de acordo com os benefícios que apresentam a cada uma delas, como o setor de transporte aéreo, ferroviário, telecomunicações, entre outros.

Com base nesses autores, podemos compreender que a regulação foi pensada para estabelecer normas de controle sobre o mercado. Entretanto, ela foi utilizada como método de barganha entre políticos, empresários e agências reguladoras, em que cada um deles, em troca de privilégios, utilizava a regulação para beneficiar os interesses do seu grupo. Por isso, a regulação que deveria atender à teoria do interesse público, elucidada por Posner (2017), acabou deturpando-se pelos interesses econômicos dos grupos citados em uma medida protecionista do mercado contra a concorrência, aumentando as chances de concentração, e do interesse político pelo ganho de votos, o que legitimou o movimento da desregulação, sendo que ambos são utilizados à medida que privilegia os interesses dos grupos envolvidos. Ademais, a regulação merece atenção porque ela pode ser utilizada de forma arbitrária pelo Estado na coerção de direitos.

Assim posto, tomando a regulação, a partir das teorias discutidas, com os benefícios e perigos que ela pode causar, compreendemos que a criação de políticas públicas de maneira democrática e com a participação da sociedade civil, que, além disso, deve fazer o controle social por intermédio dos formatos institucionais disponíveis, amenizam-se esses problemas e acentua-se o propósito matricial da regulação, o interesse público, reforçando-se o que, neste estudo, denominamos de estratégias de responsabilização político-social, isto é, a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil para a construção de medidas que privilegiem o interesse público, aqui, especificamente no campo da comunicação. Dessa forma, o Estado que detém legitimidade institucional e instrumentos para criar as políticas públicas deve acionar a sociedade para participar das discussões, tomar decisões e acompanhar o processo, compartilhando essa responsabilidade, empoderando a sociedade civil, para limitar o seu poder coercitivo compreendido como aparelho de regulação governamental.

Além disso, reiteramos que a mídia protagoniza uma função relevante nesse contexto, já que é um campo legitimado na construção da realidade social. Dessa maneira, a mídia também se torna imprescindível no processo das políticas públicas e na sua *accountability* por possibilitar que os cidadãos informados consigam mobilizar-se para participar desse processo. Todavia, assim como outros setores, a mídia configura-se como um campo econômico que é composto por empresas, muitas vezes, caracterizadas como oligopólios. De tal modo, a mídia, que, no caso da radiodifusão brasileira, opera por concessão pública, necessita de regulação estatal para cumprir o seu papel social, privilegiando o interesse público.

Ao tratar sobre a regulação da comunicação, Domingues da Silva e Zaverucha (2015) abordam as políticas de comunicação por intermédio da teoria do interesse público e da teoria da regulação econômica. Com relação à primeira teoria, os autores afirmam que a regulação da mídia deveria ser implementada com vistas ao interesse público, já que este é o papel do Estado, além da comunicação atender os direitos sociais dos cidadãos. No entanto, o que os autores verificam é que as políticas públicas de comunicação são produzidas com base na teoria da regulação econômica, isto é, a regulação permeada pela influência da indústria a fim de consolidar os interesses empresariais.

Para os autores, as políticas de comunicação são seletivas, já que acontecem em razão da relação entre o Estado e as indústrias. Ainda segundo os autores, a regulação do setor midiático é protecionista aos seus interesses econômicos, ao controlar a entrada de novos concorrentes, bem como o recebimento de subsídios diretos (SILVA; ZAVERUCHA, 2015). Esses autores afirmam que há uma troca entre os dois atores, em que a regulação favorável às

empresas de mídia é barganhada pelo apoio político. Além disso, ambos apontam que as políticas de comunicação beneficiam pequenos grupos, que são coesos e possuem interesses semelhantes. A última característica, apresentada por Silva e Zaverucha (2015), é que a falta de transparência incentiva o favorecimento e a captura, ou seja, o processo das políticas públicas é permeado pelo *lobby* entre os atores, dentre eles, os políticos, os grupos de interesse, os partidos e demais envolvidos. Neste caso, a falta de mecanismos de controle favorece a corrupção para o estabelecimento da regulação.

Na área da comunicação, existem diferentes estudos que debatem a questão da regulação midiática, dentre eles, a economia política da comunicação, que, segundo Jambeiro, Ferreira e Morais (2017, p. 6), tem “[...] procurado demonstrar que pressões econômicas, regulatórias, financeiras e políticas [...] condicionam as atividades tanto das empresas quanto do próprio Estado, na regulação e operação da infraestrutura e dos serviços de comunicação e informação”. Sobre essa teoria, os autores reiteram que os fatores políticos e econômicos precisam ser identificados já que incidem nas políticas públicas de comunicação. Além disso, os estudos da área têm investigado a relação entre o Estado e os grupos de interesse nos processos de regulação da comunicação e de que forma estes têm ganhado espaço como conglomerados multinacionais financeiros.

Em consonância com Serra (2006), diversos aspectos são relevantes à economia política da comunicação, tais como: o crescimento da mídia e na mesma proporção a sua relevância na mediação da vida social, o domínio das empresas de mídia, a mercantilização dos bens materiais e também simbólicos e as mudanças no papel de intervenção do Estado. Entendemos que todos esses apontamentos são consequências um do outro, porque afetam-se mutuamente. A mídia assumiu uma função central na sociedade, tanto na mediação das relações de poder, como na produção de bens, especialmente, os simbólicos. Isso despertou o interesse das empresas que começaram a formar conglomerados de mídia, aumentando o seu poder econômico, o que igualmente impactou nas suas relações políticas com o Estado, inclusive, nas suas formas de regulação. É relevante ainda destacar que a economia política da comunicação, segundo Serra (2006), defende que a regulação da mídia atende os direitos da cidadania ao privilegiar a informação, os discursos plurais e participação no debate público, ou seja, a teoria do interesse público.

Jambeiro e Ferreira (2012) sintetizam a economia política da comunicação como o

a) estudo do funcionamento dos negócios de comunicação; b) estudo das relações de poder; c) estudo da globalização, sob aspectos da transnacionalização das indústrias de mídia e do trabalho, investigações sob uma perspectiva histórica e crítica das

indústrias de comunicação; d) estudo de políticas na/para a área de comunicação; f) investigação de aspectos de regulação do setor de comunicação e h) entendimento das relações entre mídia e possibilidades de resistência (JAMBEIRO; FERREIRA, 2012, p. 188-189).

Conforme esse resumo do que aborda a economia política da comunicação, podemos afirmar que a discussão proposta nesta pesquisa é análoga aos aspectos apresentados pelos autores no que tangem a esses estudos porque entende a comunicação sob diversos aspectos sociais e econômicos, além da relação da comunicação com vistas às políticas públicas de comunicação através da sua regulação. Esses mesmos autores, em outro estudo, dissertam acerca dos desafios regulatórios levando em consideração o atual ambiente da mídia. Segundo Jambeiro e Ferreira (2015, p. 170), o primeiro fator é a “formação de conglomerados de empresas, estimulada pela desregulação e competição, num crescente mercado mundial, interligando numa mesma corporação desde empresas internacionais até pequenos negócios de caráter local”. Conforme os autores, a formação de conglomerados teve como resultado a compra e a venda das empresas de mídia pelos grupos de maior poder econômico.

A segunda mudança é a “globalização do mercado de produção intelectual, com grande número de produtos simbólicos marcados por uma cultura de consumo internacionalizada” (JAMBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 170). A globalização potencializou o consumo ampliado e padronizado dos bens materiais e simbólicos, neste caso, como os midiáticos, o que denota uma sociedade multicultural, de costumes híbridos e desterritorializados.

Já a terceira característica apontada pelos autores é: “A crescente disseminação de avançadas tecnologias de informação e comunicação, com vitais implicações econômicas para as empresas e para os indivíduos que se dedicam à concepção e produção de bens simbólicos e materiais” (JAMBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 170). A consequência disso é a comunicação ter se tornado ator central no contexto contemporâneo como mediadora de aspectos simbólicos e sociais e de desenvolvimento econômico, o que, para os autores, teve como causa a criação de leis, decretos e regulações a fim de normatizar esse setor. Na visão deles, esses impactos são percebidos na sociedade brasileira, através, por exemplo, do “[...] fortalecimento dos objetivos industriais e tecnológicos nos processos regulatórios, em detrimento de aspectos culturais e educativos” (JAMBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 173).

Os autores alertam que, com os conglomerados de indústrias, a globalização da produção de bens materiais e simbólicos, os fluxos midiáticos globais, o crescimento da

internet e a tendência pela adoção de medidas econômicas e políticas internacionais liberalizantes, é preciso destacar alguns desafios para a regulação da mídia:

a) A convergência como elemento novo e essencial a ser considerado nos processos de revisão dos regulamentos; b) A digitalização dos processos midiáticos e a exploração da produção de conteúdos simbólicos via redes e ambientes multimidiáticos; c) A necessidade de fomento e estruturação da participação de representações da sociedade civil na formulação de marcos regulatórios, isto é, marcos civis participativos; d) O caráter fragmentado da regulação atual, face a pluralidade de serviços existentes (JAMBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 171-174).

Esses são pontos importantes para pensar nas mudanças pelas quais estamos passando e de que forma elas incidem na comunicação e, conseqüentemente, na sua regulação. As políticas públicas, por exemplo, são organismos vivos que vão transformando-se à medida em que a sociedade modifica-se e, com ela, as suas necessidades. Na comunicação, não é diferente, é preciso atentar-se, por exemplo, à internet e tudo que é criado a partir dela. No caso da regulação fragmentada, é importante relatar que a Classificação Indicativa sofre com esse problema, pois novos produtos surgem e precisam ser contemplados por essa política. Sobre a questão de marcos civis participativos, é o que debatemos neste trabalho: a importância do acompanhamento da sociedade civil no processo de políticas regulatórias, pois, ainda em conformidade com os autores, “[...] demandam regulação e controle social senão unificado, pelo menos integrado” (JAMBEIRO; FERREIRA, 2015, p. 174).

Embora seja um assunto relevante, quando tratamos de regulação da mídia, podemos observar que é uma temática que está, em certa medida, à margem da discussão, como demonstra uma pesquisa da ANDI (CANELA, 2008). Enquanto alguns temas são recorrentes na formulação das PP, como a educação, os direitos humanos, entre outros, a mídia é elencada em 9º lugar no *ranking*. Além disso, a regulação da mídia não é vista com bons olhos pelos seus proprietários, que julgam essas medidas como formas de censura, atividade própria do regime militar brasileiro (1964-1985), para a restrição da liberdade de expressão. Porém, a ANDI (2007) assevera que

Por um lado [...] a liberdade de expressão no Brasil hoje, grosso modo, é a liberdade das empresas de comunicação. Ou seja, os únicos atores na sociedade brasileira que não têm impedimentos para expor seus interesses no horário nobre são os proprietários de empresas de radiodifusão e empresas de mídia em geral (ANDI, 2007, p. 39).

A organização refere-se à censura que a própria mídia oferece aos cidadãos ao delimitar o que é pautado e da forma como o conteúdo é abordado e as vozes são silenciadas,

não contribuindo com discursos plurais para a formação da opinião pública e pela democratização do espaço público de discussão. A instituição trata ainda sobre a falta de debate a respeito da regulação da mídia na própria mídia, estratégia definida pelos interesses dos veículos de comunicação que não informam os cidadãos sobre o assunto de maneira contextualizada.

Somado ao oportuno entendimento das políticas públicas de comunicação (PPC) serem formas de censura, a ANDI (2007) ressalta que boa parte das empresas de mídia são de políticos⁵⁴, o que dificulta a discussão das PPC no Congresso Nacional. Todavia, algumas medidas positivas foram tomadas para modificar esse cenário, como a Comissão Especial para Rádio e TV, que foi instalada pelo Senado Federal, em 1995, presidida pelo senador Pedro Simon (PMDB-RS). Os seus passos foram importantes para a discussão do assunto, mas a sua atividade foi interrompida (ANDI, 2007).

Ainda segundo a organização: “A falta de diálogo entre mídia, Estado, sociedade civil e academia no que se refere à regulação dos próprios meios de comunicação é constante na história do Brasil” (ANDI, 2007, p. 177). Uma exceção, porém, é citada no referido estudo da organização: a implementação da Lei do Cabo, em 1995.

Há diversos problemas que incidem diretamente na estrutura institucional da mídia e, conseqüentemente, nos produtos destinados ao público, citamos, como exemplo, a concentração de propriedade; a regulamentação defasada; as diferentes leis, decretos, portarias que se sobrepõem e confundem as regulações; as empresas de mídia ligadas a políticos; os interesses mercadológicos circunscritos ao negócio da mídia; os diferentes órgãos reguladores e tentativas fracassadas de aprovação de leis e de órgãos reguladores (ANDI, 2007). Em contrapartida, a mídia compreende diversas características relevantes que potencializam um ambiente democrático e plural para ampliar a liberdade de expressão, além da mobilização e participação popular. Dentre algumas, mencionamos: o potencial para consolidação das sociedades democráticas, a centralidade para o ordenamento do debate público, a construção da informação contextualizada, o agendamento de debates acerca de temas de relevância social, a pluralidade de vozes através do fortalecimento dos veículos comunitários, da produção independente e da abordagem regionalizada dos conteúdos veiculados (ANDI, 2007).

⁵⁴ O que legalmente é proibido, pois os políticos não poderiam fazer uso de concessões públicas, como é o caso da radiodifusão no Brasil, de acordo com a Constituição Federal, de 1988, com o Código Brasileiro, de 1962, e a Lei do Cabo, de 1995 (ANDI, 2007).

A regulação da mídia por meio da implementação de políticas públicas de comunicação (PPC), devido a sua importância, ainda é um assunto que merece o seu devido conhecimento e debate por diferentes atores sociais, como a sociedade civil, as empresas de mídia e o Estado, já que a mídia, um dos campos sociais centrais na constituição do tecido social, legitima-se pela sua função social, mas se estabelece como um negócio. Assim posto, no caso da radiodifusão brasileira, como concessão pública, ela deve privilegiar o interesse coletivo, não as diretrizes econômicas, conforme disposto pela teoria do interesse público. Todavia, não é o que acontece, como visto no caso das regulações normativas que são influenciadas pelas empresas do setor, assim como apresentado pela teoria da regulação econômica e pela teoria da economia política da comunicação. Isso enfraquece as políticas públicas da área, já que a comunicação não é tratada como um bem público, ou melhor, como um direito constitucional do cidadão. Mas o trabalho em prol das PPC deve fortalecer-se, seja nas discussões em pesquisas acadêmicas, na atuação da própria mídia ou na mobilização de setores da sociedade civil, influenciando esses processos democráticos de regulação.

3.5 AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO DA ANDI E SUAS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS PARA A CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Conforme abordamos no primeiro capítulo deste estudo, quando tratamos da dimensão pública entre os campos sociais, especificamente da ANDI – Comunicação e Direitos, como um corpo social do terceiro setor, discutimos as estratégias de ação da organização, dentre elas: a mobilização, o monitoramento, a qualificação e a reatuação. Todas construídas com o objetivo de embasar o debate em três de suas linhas de atuação: Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação⁵⁵.

A ANDI possui ações bem estabelecidas em relação ao escopo Infância e Juventude, com o qual iniciou os seus trabalhos em 1993. Ao longo do tempo, a *expertise* com relação a sua denominada “tecnologia ANDI” de metodologia de pesquisa fez com que a organização ampliasse as suas temáticas de defesa. Com a sua participação no estabelecimento do Sistema da Classificação Indicativa, em 2007, conselheiros e diretores vislumbraram que a atuação da organização deveria expandir-se. Assim, surgiu o escopo Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação, que aborda a análise da cobertura sobre políticas públicas de comunicação; a infância e comunicação; a classificação indicativa; a regulação da publicidade

⁵⁵ Conforme Quadro 1, página 47.

infantil; o direito de acesso à informação; e a autorregulação e a responsabilidade social da mídia⁵⁶. Embora com a ampliação das áreas de atuação para a área dos direitos humanos, a ANDI não deixou de evidenciar essas discussões com o foco no universo infanto-juvenil.

As Políticas de Comunicação da ANDI têm o objetivo de questionar aspectos institucionais da mídia, na condição de ator central na mediação discursivo-simbólico. Entendemos, dessa forma, que o trabalho desenvolvido vai além do monitoramento e da problematização institucional da mídia, o que a organização faz, na mesma medida, é cobrar do poder público medidas regulatórias que garantam aos cidadãos o acesso a conteúdos de qualidade que informem acerca de temáticas de interesse social.

Para compreender a atuação na ANDI, em seu escopo Políticas de Comunicação, necessitamos fazer um recorte, já que a organização debate muitas questões acerca dessa temática. Desse modo, como forma de delimitar nossa investigação, elegemos a Classificação Indicativa (CI) como política pública (PP) a ser observada, devido a sua importância na história da ANDI, uma vez que, por meio dela, a organização iniciou as discussões acerca da regulação da mídia.

Além da socialização entre os indivíduos, da construção da realidade social e da produção de bens materiais e simbólicos, a mídia agenda as temáticas para a formação da opinião pública. Para a organização em destaque, o papel estratégico da mídia está na construção de uma agenda plural que dê voz a diferentes atores sociais e na prática da *accountability* em relação à atuação do Estado a fim de cobrar melhorias (ANDI, 2012).

A mídia possui ainda a responsabilidade de promover os direitos dos cidadãos e produzir conteúdos de qualidade para formar um público com uma visão ampliada e crítica. Assim posto, a organização defende que a informação contextualizada e plural auxilia em uma reflexão acerca de temas de interesse coletivo. Por isso, reconhece a necessidade da implementação de marcos legais e políticas públicas de comunicação (PPC), como a Classificação Indicativa, haja vista que a mídia possui um papel central na família brasileira⁵⁷, bem como na socialização entre crianças e adolescentes, sendo que, em muitos casos, ela é transformada em babá eletrônica (ANDI, 2006). Por isso, a abordagem de temas como violência, drogas, sexualidade e consumo deve estar de acordo com o público que assiste a esse conteúdo. Neste sentido, a CI visa proteger as crianças e adolescentes da exposição a

⁵⁶ O resumo acerca dessas duas áreas de atuação está no Quadro 4, na página 55.

⁵⁷ Em 2016, a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República divulgou a Pesquisa Brasileira de Mídia com dados estatísticos acerca dos hábitos de consumo de mídia da população. O estudo aponta que 63% dos entrevistados afirmam que a televisão é o meio pelo qual eles se informam (BRASIL, 2016).

esses temas. Acentuamos, aqui, que o serviço de radiodifusão brasileiro é uma concessão pública que deve primar pela informação, cultura, entretenimento de qualidade e promoção dos direitos humanos.

Segundo a organização em estudo, a Classificação Indicativa “[...] é um instrumento regulatório que tem o objetivo de apontar quais conteúdos audiovisuais são apropriados ou inapropriados para crianças e adolescentes de acordo com as suas faixas etárias e com seus lugares de inserção biopsicossocial” (ANDI, 2006, p. 17). Esse sistema é uma PPC de responsabilidade da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça, voltada ao universo infanto-juvenil. Por tratar-se desse público, essa medida regula o conteúdo audiovisual em função do impacto que a mídia exerce na formação desses indivíduos.

A CI é uma regulação prevista pela Constituição de 1988⁵⁸ e ratificada por outras leis, acordos e convenções assinadas pelo Estado brasileiro, como o Estatuto da Criança e do Adolescente⁵⁹ – ECA (1990), a Convenção sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas – ONU), entre outras⁶⁰. A Classificação Indicativa

[...] é um conjunto de informações sobre o conteúdo de obras audiovisuais e diversões públicas quanto à adequação de horário, local e faixa etária. Ela alerta os pais ou responsáveis sobre a adequação da programação à idade de crianças e adolescentes. É da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça (MJ), a responsabilidade da Classificação Indicativa de programas TV, filmes, espetáculos, jogos eletrônicos e de interpretação (RPG) (BRASIL, 2009, p. 2).

A classificação dessas obras torna-se importante porque, segundo o Ministério da Justiça, o entretenimento de crianças e adolescentes é majoritariamente por meio da televisão, cinema e jogos eletrônicos, sendo que esse público passa, em média, de três a quatro horas assistindo aos programas de televisão. Além disso, tende a imitar o que vê sem distinguir a realidade da ficção, o que potencializa alguns comportamentos, como a agressividade, a ansiedade, a obesidade, o isolamento, a erotização precoce e as fobias (BRASIL, 2009). Desse modo, essa política divulga uma série de informações para alertar os pais e/ou responsáveis sobre a respectiva programação e a sua indicação para não causar danos ao público infanto-juvenil.

Em muitos casos, a CI é relacionada à prática da censura e, conseqüentemente, com a arbitrariedade sobre a liberdade de expressão. Própria de regimes autoritários, embora manifeste-se em democracias, a censura prévia ocorria quando alguns trechos de obras eram

⁵⁸ Com base no Artigo 5º, inciso IV; Artigo 21, inciso XVI; Artigo 220, parágrafo 1º, 2º, 3º; artigo 221; e artigo 227, caput.

⁵⁹ Nos artigos 74, 75, 76, 253, 255, 256, 258.

⁶⁰ Portarias do Ministério da Justiça nº 1100/2006, 1220/2007, 1642/2012 e 1643/2012 (BRASIL, 2012a).

sucumbidos ou a obra no todo. Ao contrário, o que o sistema de CI pretende é uma adequação dos produtos veiculados para que eles sejam vistos por um público correspondente, sob a decisão da família sem a limitação de direitos: “A Classificação Indicativa é um instrumento de liberdade de comunicação que envolve as liberdades de expressão do emissor e também os direitos e liberdades da população” (BRASIL, s/d, p. 1). Essa perspectiva é reforçada pelo Ministério da Justiça ao afirmar que a

Classificação Indicativa não é censura e não substitui a decisão da família. A classificação é um processo democrático, com o direito à escolha garantido e preservado. O Ministério da Justiça não proíbe a transmissão de programas, a apresentação de espetáculos ou a exibição de filmes. Cabe ao Ministério informar sobre as faixas etárias e horários às quais os programas não se recomendam. É o que estabelece a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as Portarias do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009, p. 6).

Neste sentido, não há o impedimento de que conteúdos sejam total ou parcialmente veiculados ou ainda a subtração de trechos deles. A censura também é caracterizada por ser prévia à veiculação do conteúdo, o que não ocorre na CI. Outro aspecto que reforça essa normativa como política democrática é que os programas jornalísticos, por exemplo, não são passíveis de regulação, conforme prevê o inciso V, do Art. 4º, da Portaria nº 368/2014⁶¹ (BRASIL, 2014), a mais atual sobre a CI.

Segundo o órgão regulador da prática, o Ministério da Justiça, em relação à Classificação Indicativa, trata-se de

[...] um processo democrático, dividido entre o Estado, as empresas de entretenimento e a sociedade, com o objetivo de informar às famílias brasileiras a faixa etária para qual não se recomendam as diversões públicas. Assim, a família tem o direito à escolha garantido e as crianças e adolescentes têm seu desenvolvimento psicossocial preservado. O Ministério da Justiça não proíbe a transmissão de programas, a apresentação de espetáculos ou a exibição de filmes. Cabe ao Ministério informar sobre as faixas etárias e horários para as quais os programas não se recomendam. [...]. Como se pode observar, classificação indicativa não é censura e não substitui a decisão da família (BRASIL, 2012a, p. 38).

Entende-se que a decisão familiar sobre as formas de entretenimento de crianças e adolescentes é bastante importante para o acesso ou não ao conteúdo da obra e sobre o que ela trata, já que eles “[...] são pessoas em desenvolvimento que precisam de ajuda tanto para selecionar quanto para compreender aquilo que assistem” (BRASIL, 2009, p. 4). Para esse fim, a CI presta um serviço informativo acerca da faixa etária a quem o conteúdo é destinado.

⁶¹ Normatiza e regulamenta a classificação que está constitucionalmente assegurada.

Neste caso, a responsabilidade é partilhada entre os três atores: as empresas de mídia que devem divulgar a classificação etária, o Estado por regular essa política e a família que toma as decisões. Esse sistema presta-se a ser um modelo democrático de corresponsabilidade entre todos na proteção dos direitos de crianças e adolescentes, isso porque a classificação indicativa consolida-se como “política pública de Estado e seus símbolos são reconhecidos pela maioria das famílias e estas os utilizam para escolher a programação televisiva, os filmes e os jogos que suas crianças e adolescentes devem ou não ter acesso” (BRASIL, 2012a, p. 5).

De modo geral, a CI funciona como uma indicação para decisão da família se as crianças e adolescentes podem ou não ver os programas. Da mesma forma, funciona como modo de assegurar o contato desse público com uma programação adequada a sua formação como indivíduos em desenvolvimento, preservando a sua identidade. Conforme consta no Art. 7º, da Portaria nº 368/2014, a classificação indicativa tem “natureza pedagógica e informativa capaz de garantir à pessoa e à família conhecimento prévio para escolher diversões e espetáculos públicos adequados à formação de seus filhos, tutelados e curatelados” (BRASIL, 2014).

Essa Portaria apresenta regulação, conforme descrito em seu Art. 3º, para obras audiovisuais à televisão e aos mercados de cinema e vídeo doméstico, jogos eletrônicos e aplicativos e jogos de interpretação de personagens. Em contrapartida, não são passíveis de regulação (Art. 4º): exibições ou apresentações ao vivo, abertas ao público, tais como as circenses, teatrais e shows musicais; competições esportivas; programas e propagandas eleitorais; propagandas e publicidades em geral; e programas jornalísticos (BRASIL, 2014). Já os programas ao vivo poderão ser classificados caso haja inadequações, comprovadas por meio de denúncia ou monitoramento. É importante salientar que o público pode delatar⁶² o conteúdo inadequado da programação aos órgãos competentes.

Segundo o Art. 6º, da Portaria nº 368/2014: “O processo de classificação indicativa integra o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, cujo objetivo é promover, defender e garantir o acesso a espetáculos e diversões públicas adequados à condição peculiar de seu desenvolvimento” (BRASIL, 2014). Para tanto, ela estabelece, como critérios temáticos, o grau de incidência na obra de conteúdos relacionados ao sexo e nudez, à violência e às drogas (Art. 12). É o grau de incidência desses critérios temáticos, além de fatos

⁶² “A classificação de programas ‘policialescos’, novelas, programas de auditório e *reality shows* é o maior alvo de denúncias e reclamações” (BRASIL, s/d, p.1).

atenuantes⁶³ e agravantes⁶⁴, que determinarão a recomendação das faixas etárias às quais a obra não é indicada. O processo de CI é composto pela análise da documentação de instrução do processo, análise da obra (com base na descrição do conteúdo, através de critérios temáticos), bem como a avaliação contextual. No seu conjunto, esses elementos permitem a atribuição da CI, conforme o Art. 13 da Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014).

Resumidamente, a CI estrutura-se conforme o quadro 5:

Quadro 5 – Resumo sobre a Classificação Indicativa

| Símbolo | Cor | Classificação Indicativa | Horário de exibição | Características |
|----------------|------------|--|----------------------------|---|
| L | Verde | Livre | Das 6 às 20h | Não expõe crianças a conteúdos potencialmente prejudiciais |
| 10 | Azul | Não recomendado para menores de dez anos | Das 6 às 20h | Conteúdo violento ou linguagem inapropriada para crianças, ainda que em menor intensidade |
| 12 | Amarelo | Não recomendado para menores de doze anos | A partir das 20h | As cenas podem conter agressão física, consumo de drogas e insinuação sexual |
| 14 | Laranja | Não recomendado para menores de catorze anos | A partir das 21h | Conteúdos mais violentos e/ou de linguagem sexual mais acentuada |
| 16 | Vermelho | Não recomendado para menores de dezesseis anos | A partir das 22h | Conteúdos violentos ou com conteúdo sexual mais intenso, com cenas de tortura, suicídio, estupro ou nudez total |
| 18 | Preto | Não recomendado para menores de dezoito anos | A partir das 23h | Conteúdos violentos e sexuais extremos. Cenas de sexo, incesto ou atos repetidos de tortura, mutilação ou abuso sexual. |

Fonte: Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014); Brasil (2009).

⁶³ Comportamentos cooperativos, solidários, de valorização da vida e do ser humano, por exemplo, podem reduzir a classificação da obra (BRASIL, 2012a).

⁶⁴ Violência e punição ao agressor podem aumentar a classificação (BRASIL, 2012a).

Para tanto, o Ministério da Justiça estabelece um Guia Prático⁶⁵, determinado no Art. 11 da Portaria nº 368/2014, que apresenta os critérios para a classificação, assim, ele configura-se como “[...] um instrumento democrático que visa dar transparência e objetividade à política pública da classificação indicativa, evidenciando os critérios de análise” (BRASIL, 2012a, p. 5). Os critérios estão acessíveis aos públicos que têm interesse em conhecer os parâmetros dessa política, assim como as emissoras de televisão, as produtoras e distribuidoras de filmes e jogos e a sociedade em geral (BRASIL, 2012a).

Esse documento prevê, como normatizações, “[...] a definição e especificação de tamanho, cor, proporção, posicionamento, tempo e duração de exibição. As informações padronizadas da classificação devem estar visíveis e claramente transmitidas em qualquer meio que contenha ou anuncie o produto classificável [...]” (BRASIL, 2012a, p. 28). Esse Guia instituiu as diretrizes e a forma de veiculação das informações da CI e indicou a sua uniformização, além do acompanhamento por meio da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS⁶⁶), neste caso, se o conteúdo for televisivo.

A classificação dos produtos é um processo desenvolvido por profissionais da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) que assistem ao conteúdo dos materiais classificáveis e, de acordo com o Guia Prático, ratificam a autoclassificação indicada pela empresa de mídia responsável ou reclassificam, se necessário. Assim posto, tecnicamente:

A Classificação Indicativa é realizada por analistas de áreas como Psicologia, Direito, Comunicação Social e Pedagogia. A avaliação de conteúdo é feita em três etapas: análise de cenas de sexo, drogas e violência; identificação de temas e da idade para a qual a programação é recomendada. Antes de atribuir a Classificação Indicativa, o analista avalia se a obra tem agravantes e atenuantes, além da temática. São agravantes, por exemplo, a apresentação de detalhes que aumentam o impacto da cena, como a sonoplastia e o enquadramento da imagem. A apresentação de comportamentos cooperativos, solidários, de valorização da vida e do ser humano podem ser atenuantes e ajudam a reduzir a Classificação Indicativa das obras analisadas (BRASIL, 2009, p. 7).

Para que a classificação seja feita pelos analistas da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND): “O titular, ou representante legal da obra audiovisual, deverá protocolar o requerimento de classificação ou autoclassificação encaminhando o documento via Correios, email ou pessoalmente, na Central de Atendimento da Secretaria Nacional de Justiça” (BRASIL, 2012a, p. 39). A ratificação da autoclassificação ou a reclassificação⁶⁷ da

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico>>. Acesso em: 25 de mai. 2016.

⁶⁶ Adicionada à divulgação da Classificação Indicativa pela Portaria do Ministério da Justiça nº 1220/2007.

⁶⁷ Neste caso, a emissora ou produtora pode solicitar reconsideração da classificação atribuída à obra.

obra é publicada no Diário Oficial da União ou no *site* do Ministério da Justiça⁶⁸ (BRASIL, 2009).

A classificação é realizada de maneira diferenciada em relação às obras audiovisuais. Quanto à televisão⁶⁹, as emissoras ou produtoras devem enviar ao Ministério da Justiça, junto do material, uma sinopse da obra e a Classificação Indicativa pretendida, o que é chamado de autoclassificação. A COCIND tem 60 dias para monitorar^{70,71} o conteúdo da obra, de acordo com os critérios estabelecidos no Guia Prático, e verificar se a Classificação Indicativa é a ratificada, conforme a sugerida na autoclassificação, caso contrário, a obra é reclassificada.

Na classificação de filmes para o cinema e vídeos/DVD/*Blue Ray*, é realizada análise prévia do material, antes de veiculação, mediante o envio do produto ao Ministério da Justiça. No caso dos filmes, a classificação é realizada por uma dupla de analistas. O cinema caracteriza-se como espetáculo público pela Portaria nº 1100/2006⁷² da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Portanto, o ingresso de crianças e adolescentes deve respeitar a Classificação Indicativa. Neste sentido, é importante o controle dos responsáveis pelos jovens, além do compromisso dos produtores, distribuidores e exibidores de afixar a classificação de faixa etária e a natureza da diversão pública na entrada do local, de forma visível e de fácil acesso (BRASIL, 2009). No caso de teatros, circos e shows musicais, o Ministério da Justiça não faz a classificação de eventos ao vivo, porém, os produtores desses espetáculos devem classificá-los em materiais promocionais, em cartazes e nas bilheterias (BRASIL, 2009).

O sistema de Classificação Indicativa foi criado em 1990. De lá para cá, diversas leis já foram sancionadas e revogadas. Dessa forma, a discussão sobre esse sistema é constante, pois a legislação vai se adaptando às mudanças que ocorrem⁷³ e o sistema de CI atualiza-se

⁶⁸ A classificação das obras audiovisuais pode ser acessada através do link: <http://portal.mj.gov.br/ClassificacaoIndicativa/jsps/ConsultarObraForm.do?inicio_action>.

⁶⁹ Também regulada pela Portaria do Ministério da Justiça nº 1220/2007. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/comunicacao/classificacao-indicativa/portaria_MinJustica_1220.2007>.

⁷⁰ Com base na quantidade, relevância, contextualização e intensidade das cenas (BRASIL, 2012a).

⁷¹ A programação da televisão aberta nacional de diferentes emissoras é obrigatoriamente gravada durante 24h para que os analistas possam verificar os programas passíveis de regulação. No COCIND, há um espaço específico para essa gravação, que exclui, por exemplo, as propagandas que não são classificáveis. Já a programação dos canais condicionados (TV por assinatura) tem autoclassificação, mas o COCIND não tem obrigatoriedade de classificá-los em função do controle parental (bloqueio da programação com acesso via senha). A programação regional, igualmente, não é monitorada sistematicamente pelo COCIND.

⁷² Disponível em:

<http://www.anatel.gov.br/hotsites/coletanea_normas/TextoIntegral/NOR/prt/mj_20060714_1100.pdf>.

⁷³ Entre os anos de 2005 e 2006, foi discutida a proposta da Nova Classificação Indicativa junto à sociedade em audiências públicas, palestras e consultas em todo o país. Já no período entre 2010 e 2011, uma nova reformulação foi necessária e conduzida pelo Debate Público *Online* da Classificação Indicativa junto aos cidadãos, que totalizou 60 mil visitas, 2200 contribuições individuais e 20 contribuições institucionais (associações, emissoras e ONGs). As contribuições da sociedade civil auxiliaram na formulação da Portaria nº 368/2014 e do Guia Prático da Classificação Indicativa. Em 2015, foi oferecido um Curso à Distância (EAD)

para tentar solucionar lacunas⁷⁴. Por exemplo, até meados de 2006, a CI apresentava problemas, como a subjetividade no processo de classificação, os objetivos não eram claros e definidos; a ausência de um mecanismo de sanção para imposição da veiculação de programas em horários sugeridos; e o desrespeito aos diferentes fusos horários brasileiros (ANDI, 2012).

Em seus 28 anos, a política de Classificação Indicativa passou por diversas transformações, como a criação de faixas etárias, inclusão de novas obras para classificação, readequação dos símbolos, publicação de livros e outros⁷⁵, realização de parcerias junto à sociedade e veiculação de campanhas publicitárias⁷⁶ (BRASIL, s/d). Assim, a política, que surgiu nos anos 90, para televisão, cinema e vídeo passou por uma série de modificações. A seguir, no quadro, resumimos alguns fatos:

com 250 vagas para os cidadãos que quisessem aprender acerca da CI (BRASIL, s/d). Embora entendamos a relevância deste curso, ponderamos suas vagas reduzidas, ao considerar a população brasileira.

⁷⁴ Atualmente, a discussão é em torno das artes visuais, após acontecimentos em alguns museus, como no caso do Museu de Arte Moderna, em São Paulo, em 2017.

⁷⁵ Disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/estudos-e-pesquisas>>.

⁷⁶ A última lançada foi em 2012. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/informacoes-para-a-familia>>.

Quadro 6 – Mudanças na Classificação Indicativa

| Ano | Mudanças |
|------|---|
| 2000 | É incluída uma nova faixa etária, 16 anos, além das já existentes como LIVRE, 12 anos, 14 anos e 18 anos |
| 2001 | Jogos de videogame começam a ser classificados |
| 2002 | Livros de RPG passam a ser classificados |
| 2004 | Uma nova faixa etária é incluída, 10 anos |
| 2005 | Ministério da Justiça realiza debates pelo país para modificar a CI |
| 2006 | A partir dos debates promovidos no ano anterior, o sistema é renovado, os símbolos ganharam cores e foi publicado o Manual da Nova Classificação Indicativa |
| 2009 | São publicadas duas cartilhas: uma para ser distribuída em locais relacionados com o tema e outra sobre a CI e Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) |
| 2010 | Ministério da Justiça faz um debate público <i>online</i> |
| 2012 | Com base no debate realizado, é lançado o Guia Prático de CI e os símbolos redesenhados |
| 2013 | Surge a nova identidade visual ⁷⁷ da Classind – Classificação Indicativa |
| 2014 | Lançada a Portaria nº 368 e o Projeto Classifique, que selecionou pessoas do Brasil para auxiliarem na classificação |
| 2015 | Criado um curso de Ensino à Distância (Ead) com 250 vagas para explicar os critérios, metodologias e princípios da CI |

Fonte: Brasil (2009).

Mesmo com essas mudanças para a sua melhoria, comparado a outros sistemas de CI, ela ainda caminha a passos lentos. Ademais, um “Estudo comparativo entre o Brasil e outros países, patrocinado pela Unesco, indicou que o Brasil possui um regime de sanção relativamente protetivo em relação às empresas” (ANDI, 2012, p. 105). Essa constatação reforça a ideia da teoria da regulação econômica, que aponta que as sanções normativas são, em grande parte, determinadas pelo interesse das empresas e não pela proteção dos direitos dos cidadãos. Além disso, podemos inferir que a CI ainda é uma PPC frágil porque sofre, por exemplo, com o *lobby* das empresas de mídia, como no caso da ação que tramitava no

⁷⁷ No dia 16 de março de 2018, em Brasília, no Seminário de Classificação Indicativa, foi apresentada pelo Ministério da Justiça a nova marca da Classificação Indicativa.

Supremo Tribunal Federal (STF)⁷⁸, em que as emissoras de comunicação, representadas pela ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão)⁷⁹, com apoio político, questionavam a legitimidade dessa regulação.

O caso [...] teve início em 2001, quando o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando a impugnação do Artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê penalidades para as emissoras de rádio e televisão que descumprirem a indicação para exibição de conteúdos “em horário diverso do autorizado”. A ação argumenta que o Estatuto estaria violando o princípio da liberdade de expressão (ANDI, 2012, p. 105).

Esse processo, julgado em 2016, atribuía à CI características de censura e de tolhimento à liberdade de expressão. Além disso, nele⁸⁰, relatava-se que a classificação era apenas uma forma de indicar a faixa etária recomendada, o que não obrigava as empresas de mídia a veicular a programação em um determinado horário. A alegação era de que a decisão é democrática e fica sob responsabilidade da família, já que as empresas cumpriam o seu papel em divulgar a classificação etária específica. Diversas organizações lutavam contra essa medida que pode comprometer o sistema de CI. Em setembro de 2011, por exemplo, a ANDI e outras organizações, como Instituto Alana, Conectas Direitos Humanos e Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, foram promovidas a *Amicus Curiae*⁸¹ na ação, o que possibilitou que elas pudessem participar do debate, ao oferecer subsídios para a discussão (ANDI, 2012). No mês anterior, a ABERT, que representa os interesses dos radiodifusores, já havia alcançado tal papel no processo. O envolvimento das instituições como *Amicus Curiae*, na ação em questão, caracteriza-se como coalizações efetivas, que pressionam o Estado para a tomada de decisão, segundo o que define Posner (2017).

No dia 31 de agosto de 2016, o Ministro do STF, Dias Toffoli, julgou inconstitucional⁸² o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), cujo texto previa

⁷⁸ Conforme pode ser acompanhado através do *site* do Superior Tribunal Federal: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902202> e do Ministério Público Federal: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/atuacao-classificacao.html>>.

⁷⁹ Mais informações em: <<http://www.abert.org.br/web/>>.

⁸⁰ Disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/docs/classificacao-indicativa/atuacao%20judicial/adi-2404-inicial.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁸¹ A expressão que significa o “amigo da corte” é uma pessoa física ou jurídica que possui interesse em uma discussão promovida pelo Poder Judiciário.

⁸² Decisão disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/docs/classificacao-indicativa/atuacao%20judicial/Certidao-de-julgamento-ADI2404.pdf>>.

Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação: pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias (BRASIL, 1990).

Segundo a ANDI: “Desenhar uma política pública de Classificação Indicativa pela via de adequações implica, portanto, estimular (quando não obrigar) os centros de produção de conteúdo a repensarem sua própria programação a partir de uma outra lógica” (ANDI, 2006, p. 168). Com tal regulação, baseada no referido artigo do ECA, a mídia precisava adequar a sua programação de acordo com os diferentes fusos horários do Brasil e repensar estratégias para dar conta de manter a grade e obedecer às determinações legais. A transgressão dessa medida acarretava multa às empresas ou suspensão dos programas.

Com a decisão do STF, as empresas de mídia não precisam cumprir a vinculação horária determinada pela Classificação Indicativa. Lembrando que afirmamos, com base nos estudos da ANDI (2012), que o sistema da CI apresentava, em 2006, algumas fraquezas, dentre elas, a ausência de sanções pelo desrespeito à veiculação de programas em horários definidos de acordo com a faixa etária indicada e o desrespeito aos diferentes fusos horários do país. Isso reforça que a decisão do STF foi um retrocesso às conquistas que haviam aperfeiçoado a CI.

Ademais, em 2014, uma pesquisa de opinião foi realizada pelo IPESPE (Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas) acerca da Classificação Indicativa. Quando questionados se deveria haver multa por desrespeito à CI, 94% dos respondentes afirmaram que sim e 85% dos entrevistados declaram que a programação deveria ter vinculação horária, conforme previsto pela CI (BRASIL, s/d). Esses dados demonstram que há entendimentos diferentes acerca da responsabilidade de mídia sobre a veiculação da programação em horários apropriados e na penalização pelo descumprimento de tal determinação, o que demonstra que a regulação, neste caso, privilegiou os negócios econômicos, em detrimento da opinião da população que deveria ter sido chamada a participar dessa discussão para embasar a decisão do STF, pois, em conformidade com a ANDI (2006, p. 158), “[...] a efetividade do sistema de Classificação Indicativa depende da qualidade do diálogo travado com a sociedade a respeito de seu funcionamento, de seus objetivos e de suas potencialidades”.

Vale salientar que essa regulação não foi extinta em função da decisão, porém, foi fragilizada. Isso reforça que a regulação é ainda um jogo de interesses, em que o econômico é predominante sobre os demais. Rua (s/d) lembra que os empresários, como atores privados, de atuação isolada ou coletiva, como neste caso, por meio da ABERT, têm grande capacidade de

influenciar as políticas públicas em função do capital econômico. Lobato (2006), em constância com essa ideia, ressalta que

[...] mais do que a multiplicidade de interesses, importará o caráter desses interesses: se mais públicos ou privados. A existência de uma multiplicidade de interesses, mas majoritariamente privados, facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos (LOBATO, 2006, p. 306).

Em vista disto, o Ministério Público Federal (MPF), através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), no dia 28 de setembro de 2016, emitiu uma nota técnica⁸³ sobre a decisão do STF salientando que isso não revoga a responsabilidade das emissoras de continuar autotransmitindo as obras e indicando o respectivo horário de exibição. Ainda na nota, a PFDC ressalta que pode haver responsabilização judicial por abusos e danos à integridade do público ao qual se direciona a CI através de ação civil pública pelo MPF.

Contudo, não podemos deixar de valorizar a política da Classificação Indicativa através do trabalho do Ministério da Justiça por meio da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) e das mudanças nesse sistema de regulação discutidas junto à sociedade por meio de diferentes modalidades, como audiências, debates *online*, capacitações⁸⁴, entre outros, pois: “É possível perceber a evolução da política pública, desde um início de indefinições, passando pela reestruturação, com o envolvimento da sociedade até sua consolidação” (BRASIL, s/d, p. 1). Neste sentido, “os critérios e métodos de análise, o acerto da autotransmissão, a baixa litigiosidade (tanto administrativa como judicial) e o reconhecimento da sociedade reafirmam a bem sucedida experiência da Classificação Indicativa” (ibidem).

Neste aspecto, a luta da ANDI – Comunicação e Direitos e de outras organizações é para garantir que os interesses mercadológicos e políticos, contrários ao defendidos pela ANDI, não enfraqueçam o sistema de CI. Esse trabalho articulado em prol das PPC, especificamente da CI, está amparado na missão e valores da ANDI que atribuem à mídia um papel de vitalidade democrática e de promoção dos direitos humanos. Segundo a organização, “[...] o modelo de Classificação Indicativa adotado por um país pode ter impacto significativo

⁸³ Disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/docs/classificacao-indicativa/atuacao%20extrajudicial/nota-tecnica-gt-comunicacao-pfdc-adin-2404-2016pdf.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁸⁴ “[...] oficinas, aulas, palestras e audiências públicas de Classificação Indicativa, o Ministério da Justiça capacitou cerca de 2500 pessoas, entre diretores, autores, distribuidores, programadores, desenvolvedores e estudantes de comunicação, produção de TV, cinema, DVD, jogos eletrônicos e RPG” (BRASIL, s/d, p. 3).

na construção de uma relação mais ativa e crítica entre a sociedade e a mídia [...]. [...] ter um impacto bastante positivo sobre a qualidade da programação” (ANDI, 2006, p. 168).

Além de ser um sistema de regulamentação previsto em lei para proteção dos direitos da criança e do adolescente, a CI é uma medida legítima do Estado para regulação de determinados programas que são veiculados mediante as concessões públicas, que usufruem as empresas de radiodifusão, isto é, uma regulação estatal sobre empresas de mídia que utilizam o espectro eletromagnético, que é um bem público gerido pelo Estado. Conforme a organização:

Às empresas concessionárias de serviços públicos, por outro lado, cabe cumprir as regras democraticamente estabelecidas pelos poderes públicos. As empresas de radiodifusão não constituem exceção – elas são como ‘inquilinos’ do espectro eletromagnético, um bem público de propriedade da sociedade brasileira (ANDI, s/d, p. 7).

Podemos afirmar, pelo que foi exposto, que a questão da CI é uma arena de disputas, que envolvem o Estado, a mídia e organizações, como a ANDI e a ABERT. Sob esse contexto, uma dúvida já incitada por Bertrand (2002), quem deve regular a mídia: o mercado, o Estado ou ambos? A ANDI (2006; 2012) discute essas possibilidades através de um Modelo Misto de Regulação (ecossistema regulatório ou correção) apoiado na autorregulação através do próprio setor privado, cuja base está na responsabilidade social empresarial, aliada à regulação pública estatal e à *accountability* da sociedade civil. Esse sistema cooperado seria o ideal, o mais efetivo.

Entretanto, a organização pondera algumas questões relativas a esse Modelo. Por exemplo, a autorregulação pode cair nos interesses do mercado, já que são as empresas de mídia que regulariam os conteúdos veiculados. Já a regulação pública, além do risco de ser excessiva e privativa da liberdade de expressão (BERTRAND, 2002), pode tornar-se morosa em detrimento do aparecimento e velocidade com que as novas mídias instituem-se. Embora a ANDI (2006, p. 116) reconheça que: “A tarefa de estabelecer normas relativas à prestação dos serviços de comunicação e zelar pelo seu padrão de qualidade é responsabilidade do Estado, na condição de gestor da coisa pública, a quem cabe também fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas”. A correção apresenta igualmente alguns problemas, como: a *expertise* do mercado para promover essa regulação e a lenta passagem dessa função compartilhada somente para o âmbito do mercado.

Mesmo com esses entraves, algumas medidas a caminho de uma regulação cooperada são desenvolvidas. A ANDI (2006, 2007) destaca na prática da autorregulação atitudes da

mídia, como a confecção de códigos de ética e conduta e a adoção da prática do *ombudsman* e de conselhos de leitores. Além de ações da sociedade civil, por meio da *accountability*, como o Observatório da Imprensa⁸⁵ e o trabalho da própria ANDI. Em práticas do Estado, além da CI, destaca-se a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados. Para a promoção da autorregulação da mídia, o Ministério da Justiça possibilita que a CI dos produtos audiovisuais seja recomendada pelos seus próprios representantes legais, conforme processo de autotaxação descrito em seu *site* institucional⁸⁶, com base na Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014).

O trabalho da ANDI em prol da CI deu-se por meio de pesquisas, publicações, participação em audiências públicas, *advocacy*, em trabalhos em conjunto com outras organizações da sociedade civil, bem como do poder público. No entanto, a militância da organização continua em defesa dessa PPC que ainda se encontra ameaçada por interesses políticos e mercadológicos.

De acordo com o que foi discutido, evidenciamos que a ANDI desenvolve estratégias de responsabilização político-social através de seu trabalho voltado à mídia no que diz respeito a sua *práxis*, bem como a sua regulação institucional. Para tanto, a organização cria estratégias que incidem diretamente no trabalho final da mídia, assim como no campo político a fim de regular o campo midiático. Dessa forma, a ANDI debate a regulação da mídia por meio de suas Políticas de Comunicação, dentre elas a Classificação Indicativa.

Entendemos que a atuação da ANDI é importante porque não atribui somente ao campo midiático a responsabilidade de conferir à comunicação o *status* de bem público. Essa função também passa a ser cobrada do Estado por meio da implementação de políticas públicas de comunicação (PPC). A mídia como um serviço público deve primar pela informação contextualizada e de qualidade, pela pluralização do espaço de debate, pela ética e transparência em suas ações, de acordo com os preceitos da sua responsabilidade empresarial. Ela deve priorizar essas premissas a fim promover os direitos humanos e garantir aos cidadãos a liberdade de expressão, o exercício da democracia, a participação social e a mobilização crítica em favor dos temas de interesse público.

⁸⁵ Mais informações em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/>>.

⁸⁶ Mais informações em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/procedimento/televisao>>. Acesso em: 25 de mai. 2016.

4 OS CAMINHOS PARA A (RE)CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO E DE UM CONCEITO

Neste capítulo, o nosso objetivo é voltar o olhar para o objeto desta pesquisa a partir da Hermenêutica de Profundidade – HP, formulada por Thompson (2009). Essa metodologia está ancorada na Interpretação da Doxa, etapa inicial, e nas três fases, propriamente ditas, da HP: a Análise sócio-histórica, a Análise formal ou discursiva e a Interpretação/re-interpretação. Os dados para análise foram coletados através da pesquisa documental (LAKATOS; MARCONI, 2002) com base em informações divulgadas em formato físico ou digital pela ANDI, da observação encoberta não-participativa de seu *site* institucional (JOHNSON, 2010) e das entrevistas não-estruturadas (LAKATOS; MARCONI, 2002). Os roteiros⁸⁷ utilizados para as entrevistas estão nos Apêndices, ao final desta tese.

As entrevistas realizadas com diferentes atores sociais, em um primeiro momento, em 2016, foram com membros da ANDI a fim de conhecer a organização. Na ocasião, duas entrevistas foram feitas: uma delas com dois membros da equipe⁸⁸, na sede da organização em Brasília/DF, e outra com um membro⁸⁹ que a representa especialmente nas discussões da Classificação Indicativa. A partir desse relato, decidimos recortar a investigação analítica com base especificamente na Classificação Indicativa, um dos temas que a ANDI desenvolve na discussão institucional das Políticas de Comunicação. Ainda em 2016, com o objetivo de entender o processo de uma política pública, visitamos o Senado Federal e o Congresso Nacional, participamos de sessões e conversamos informalmente com políticos e servidores.

Em 2018, em Brasília/DF, outras entrevistas foram efetuadas com servidores do Estado, sendo uma delas com um membro da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)⁹⁰. A convite desse entrevistado, foi possível participar de um debate restrito, no dia 24 de abril, na Procuradoria Geral da República, em que o tema foi discutido por representantes de diferentes instituições, como Ministério Público Federal; Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND), representada pelos servidores do Ministério da Justiça; Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind), através de organizações, como ANDI, Artigo 19, Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes –

⁸⁷ Ressaltamos que o roteiro da entrevista realizada na ANDI – Comunicação e Direitos não contempla a Classificação Indicativa porque este recorte foi escolhido posteriormente, conforme a necessidade observada nos relatos.

⁸⁸ Os trechos dessa entrevista serão especificados pela identificação “Membros da ANDI (2016)”.

⁸⁹ Os trechos dessa entrevista serão especificados pela identificação “Membro da ANDI (2016)”.

⁹⁰ Os trechos dessa entrevista serão especificados pela identificação “Membro da PFDC (2018)”.

CONANDA; membros da academia, como os professores César Bolaño, da Universidade Federal de Sergipe, e Fernando Paulino, da Universidade de Brasília; entre outras.

Além desse evento, em 16 de março de 2018, no Ministério da Justiça, ocorreu o Seminário sobre Classificação Indicativa, em que diversos temas foram debatidos por convidados especialistas, em painéis, como Educação com foco na Classificação Indicativa, Classificação Indicativa e sua relação com os diversos veículos de Mídia, dentre outros. Ao final, foram produzidos documentos acerca do que foi discutido ao longo do Seminário a fim de auxiliar nas discussões sobre as atualizações pensadas para a Classificação Indicativa. Tais minutas foram lidas por um representante do Ministério da Justiça. O conteúdo gerou alguns questionamentos e debates entre os participantes. A participação no evento foi relevante para retomar o contato com a ANDI e com o Intervezes, além de verificar o debate sobre algumas temáticas que circundam a CI. Em ambos os eventos, foi interessante perceber os distintos discursos das organizações que tratam dessa regulação. Isso certamente traz uma visão diferenciada do lugar investigativo.

Outra entrevista realizada, em 2018, foi com representantes⁹¹ da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND)⁹², em sua sede no Ministério da Justiça, onde foi possível conhecer o espaço de trabalho em que a Classificação Indicativa é desempenhada pelos analistas das obras. A última entrevista, nesse mesmo período, ocorreu com um representante⁹³ do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social⁹⁴, organização parceira de *advocacy* junto à ANDI na discussão da Classificação Indicativa. Além das entrevistas com a ANDI, que representam a sua visão institucional, as outras entrevistas foram necessárias para conhecer a opinião dessas organizações, representadas pelos respondentes, sobre a atuação do objeto de estudo desta tese no que tange à CI, além de compreender como esse processo de regulação acontece, especialmente em seu contexto atual.

Ainda em relação à HP, por meio da Interpretação da Doxa, identificamos que, dentre os trabalhos analisados acerca da ANDI, não há pesquisas que tratem a organização sob o enfoque dado neste estudo em relação às políticas públicas de comunicação (PPC). Por meio da Análise sócio-histórica da ANDI, observamos diversos aspectos circunscritos ao universo da organização, como os seus públicos, as organizações com as quais se relaciona, os seus meios de divulgação e as formas de produção e circulação do seu conteúdo. Já na fase da Análise formal ou discursiva, utilizamos a análise de conteúdo (BARDIN, 1977), a fim de

⁹¹ As entrevistas realizadas em dupla na ANDI e no COCIND ocorreram por escolha dos entrevistados.

⁹² Os trechos dessa entrevista serão especificados pela identificação “Representantes do COCIND (2018)”.

⁹³ As definições para identificação dos respondentes foram escolhidas por eles.

⁹⁴ Os trechos dessa entrevista serão especificados pela identificação “Integrante do Intervezes (2018)”.

identificar as estratégias de responsabilização político-social na implementação da Classificação Indicativa (CI). Já na última fase da HP, a Interpretação/re-interpretação, foi possível construir subsídios para demonstrar um novo olhar sobre o objeto a partir das etapas de análise anteriores.

Cabe salientar que o percurso metodológico desta pesquisa deu-se em dois momentos diferentes, mas complementares para o conhecimento do objeto de análise, bem como da CI. Para construção da HP, além da análise documental e da observação encoberta não-participativa do *site* institucional, as primeiras entrevistas realizadas para o conhecimento da ANDI foram essenciais para compreender a instituição e as suas formas de atuação e a defesa dessa política pública de comunicação. As outras entrevistas com atores externos à organização, mas participantes do processo da CI, foram relevantes para fornecer uma visão acerca do trabalho da ANDI, bem como de outras perspectivas necessárias à pesquisa. Além disso, a participação nos eventos mencionados foi importante para observar as discussões acerca do tema e o posicionamento institucional das organizações envolvidas. Esse percurso metodológico foi importante para tensionar o objeto de pesquisa e a política pública em destaque, assim como os conceitos desenvolvidos ao longo do trabalho.

Ademais, esse trajeto investigativo em busca de informações foi relevante ainda para a construção do conceito proposto na tese: estratégias de responsabilização político-social. Além de ser pensado com base nos conceitos de resposta social (BRAGA, 2006) e de sistemas de responsabilização da mídia (BERTRAND, 2002), no caminho da pesquisa, foi possível compreender a importância das estratégias que são conduzidas em parceria entre a sociedade civil e o Estado. Aquela como a voz dos cidadãos e este como o responsável por criar mecanismos legais de regulação, neste caso, da comunicação.

Em tempo, para completar a tríade da pesquisa (sociedade civil-Estado-mídia), buscamos entrevistar representantes das empresas de comunicação, através do Instituto Palavra Aberta⁹⁵, presente no evento ocorrido no dia 24 de abril, na Procuradoria Geral da República. O contato também foi feito no dia três de maio, no 10º Fórum de Imprensa e Democracia, na sede da OAB-DF, em que a presidente executiva indicou o nome do advogado que defendeu a ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) no STF, na decisão da ADI 2404. Segundo a diretora de comunicação da ABERT, ele saberia informar melhor acerca do tema. Dessa forma, ao conversar com o advogado, no dia do Fórum, ele pediu que a entrevista fosse realizada por e-mail. Entretanto, o contato não foi

⁹⁵ Mais informações em: <<http://www.palavraaberta.org.br/>>.

respondido. Enviamos, ainda, e-mail à diretora de comunicação da ABERT, porém não obtivemos retorno.

4.1 NO CAMINHO, UM PERCURSO EMPÍRICO: METODOLOGIA E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A Hermenêutica de Profundidade (HP), que Thompson (2009) identifica como uma metodologia de interpretação, permite analisar o objeto como uma construção simbólica a partir de suas significações social e histórica. Assim, é importante que o objeto seja tomado para investigação a partir de construções propostas por outros autores, o que evidencia uma interpretação de algo já pré-interpretado, ou seja, uma reinterpretação. De acordo com o autor:

Este referencial coloca em evidência o fato de que o **objeto** de análise é uma **construção simbólica significativa**, que **exige uma interpretação**. Por isso, devemos conceder um papel central ao processo de interpretação, pois somente desse modo poderemos fazer justiça ao caráter distintivo do **campo-objeto** (THOMPSON, 2009, p. 355) [grifos nossos].

Em consonância com o estudioso, o objeto precisa ser compreendido a partir de sua construção simbólica, ou seja, ele deve ser observado e analisado através de suas significações sociais e históricas. Dessa forma, é imprescindível que o campo seja interpretado como objeto afetado por outros sujeitos que o interpretaram. Esse exercício atual de interpretação é uma reinterpretação já pensada e complexificada anteriormente por diferentes sujeitos, assim como afetada pela ação deles. Além disso, Thompson (2009) assevera que, ao analisarmos o objeto, mesmo que já interpretado, evidenciamos o “novo”. Neste sentido, afirmamos que o objeto possui um contexto histórico que nos faz enxergar outras perspectivas, além das já existentes.

A HP é composta por três fases principais. Anterior a elas, temos ainda a Interpretação da Doxa. Nessa etapa, é possível conhecer estudos prévios acerca do objeto para compreendê-lo como algo já pré-interpretado por outros sujeitos. O desenvolvimento da HP propriamente dita compreende, como primeira fase, a Análise sócio-histórica, que abrange a análise das Situações espaço-temporais, dos Campos de interação, das Instituições sociais, da Estrutura social e dos Meios técnicos de transmissão. O segundo momento da HP é composto pela fase da Análise formal ou discursiva, que, nesta pesquisa, é contemplada pela Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). A última fase da metodologia consiste na Interpretação/Re-interpretação. Explicamos cada fase ao longo das seções deste capítulo. Apontamos essas fases metodológicas no quadro 7 (sete):

Quadro 7 – Fases da Hermenêutica de Profundidade

| | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|--|--|
| Interpretação da Doxa | | | |
| Hermenêutica de Profundidade | 1. Análise sócio-histórica | 1. Situações espaço-temporais | |
| | | 2. Campos de interação | |
| | | 3. Instituições sociais | |
| | | 4. Estrutura social | |
| | | 5 Meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão | |
| | 2. Análise formal ou discursiva | Análise de conteúdo (BARDIN, 1997) | |
| 3. Interpretação/re-interpretação | | | |

Fonte: Thompson (2009).

Para a compilação do material necessário à análise, congregamos as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa documental (LAKATOS; MARCONI, 2002), observação encoberta não-participativa em espaços *on-line* (JOHNSON, 2010) e entrevista não-estruturada (LAKATOS; MARCONI, 2002). A pesquisa documental foi desenvolvida por meio do acesso a publicações institucionais e outros documentos da ANDI. Já a observação encoberta não-participativa (JOHNSON, 2010) ocorreu por meio do acesso ao *site* institucional da organização. De acordo com Johnson (2010, p. 63), essa forma de coleta “representa a situação e, que a função do pesquisador é apenas observar, mas os sujeitos sob observação não sabem que estão sendo estudados”. As entrevistas não-estruturadas foram realizadas com membros da organização em estudo, com um integrante do Intervozes e com servidores do Estado: um membro da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e representantes da Coordenação de Classificação Indicativa – Ministério da Justiça.

4.2 INTERPRETAÇÃO DA DOXA

Partindo do contexto da importância do entendimento das formas simbólicas, Thompson (2009) elenca a primeira parte da metodologia da HP, como a Interpretação da Doxa. Esse exercício antecede as três fases da HP: Análise sócio-histórica, Análise formal ou discursiva e interpretação/re-interpretação. Assim, fundamentada no olhar de outros pesquisadores, inicia-se essa análise a fim de compreender o que já foi investigado acerca do objeto. Thompson (2009) acredita que essa imersão no estudo do objeto permite ao pesquisador entendê-lo como algo já interpretado e modificado por outros sujeitos. Entretanto, o autor alerta para que a pesquisa não seja somente entendida sob esse aspecto de contextualização.

Nessa etapa, a proposta é a leitura de trabalhos que já fizeram análises sobre a ANDI para que o objeto de estudo seja compreendido por meio das diferentes perspectivas investigadas. O objetivo é pontuar as premissas conhecidas acerca da organização e propor novos olhares e questionamentos sobre ela. Como afirma Thompson (2009), é preciso ver o “novo” sobre o objeto. Assim, a Interpretação da Doxa auxilia a entender o contexto estudado e verificar novas proposições em relação ao objeto empírico.

Com o propósito de verificar como a ANDI já foi compreendida por outros sujeitos, fizemos uma pesquisa em diferentes *sites*. A busca foi delimitada no recorte temporal de 2011 a 2017. Para realizá-la, utilizamos as palavras-chave “ANDI”, “ANDI – Comunicação e Direitos” e “Agência de Notícias dos Direitos da Infância”. Optamos por elas, pois, embora a sigla ANDI seja recorrente, em diversos casos, o sistema de busca do *site* correspondente identificava palavras diferentes em que a sigla aparecia em meio ao termo, como *merchandising*. Além disso, a organização recentemente modificou o seu nome e adicionou a definição “Comunicação e Direitos”. Sendo assim, fizemos a procura pelo seu antigo nome, Agência de Notícias dos Direitos da Infância, que deu origem à sigla adotada até hoje, ANDI.

Os *sites* onde realizamos a pesquisa foram: Google Acadêmico⁹⁶, Portal de Periódicos da Capes⁹⁷, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações⁹⁸, Banco de Teses da Capes⁹⁹, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO)¹⁰⁰ e Domínio Público¹⁰¹. Destes,

⁹⁶ Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

⁹⁸ Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

⁹⁹ Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://www.scielo.org/php/index.php>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

¹⁰¹ Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

encontramos trabalhos referentes à organização nos seguintes *sites*: Google Acadêmico¹⁰² (3) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (1).

A ANDI é uma fonte bastante citada nos estudos sobre direitos de crianças e adolescentes, pela sua trajetória de mais de 20 anos de envolvimento com a temática. A organização possui muitas publicações sobre seus escopos de debate, especialmente pesquisas quantitativas e qualitativas, com base na análise de conteúdo da mídia. Neste sentido, os seus estudos, disponíveis, na sua maioria, para *download* em seu *site* institucional, fornecem diversos subsídios para pesquisas nas áreas da comunicação, jornalismo, cidadania, direitos humanos, políticas públicas, entre outras. Como exemplo, destacamos dois trabalhos que empregam os estudos da ANDI referentes ao tema dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes na mídia e as estratégias de monitoramento, conforme o quadro 8 (oito):

Quadro 8 – Exemplos de trabalhos que utilizam os estudos da ANDI para desenvolver análises

| Tipo de Pesquisa | Dissertação | Artigo em periódico |
|------------------|---|--|
| Título | Jornalismo e cidadania: uma análise comparativa de cobertura de violações de direitos do adolescente | Crime, Castigo e Recuperação: como adolescentes são representados e uma série de reportagens de uma TV brasileira |
| Autor | Aline Maria Fumisaki Leão | Marcus Antônio Assis Lima e Flávia Moreira Mota e Mota |
| Instituição | Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho | Revista Brasileira de Ciências da Comunicação (Revista Intercom) |
| Ano | 2011 | 2015 |
| Resumo | A pesquisa faz referência ao trabalho da organização para a consolidação dos direitos das crianças e adolescentes na mídia e trata da estratégia de monitoramento da ANDI principalmente sobre o tema da violência. Na análise, compara a edição de dois jornais com base nos preceitos recomendados pela ANDI no que tange à prática jornalística. | Os autores utilizam as categorias de análise contidas na cartilha, de autoria da organização, “Adolescentes em conflito com a lei: guia de referência para cobertura jornalística”, para investigar reportagens da série Crime, Castigo e Recuperação da TV Brasil a fim de identificar como as crianças e adolescentes são representados. |

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o quadro 8 (oito), podemos perceber que, embora a ANDI seja citada como referência, a sua maior contribuição fica circunscrita ao processo analítico. Neste

¹⁰² Na busca no Google Acadêmico, foi encontrado um artigo escrito pela autora desta tese. O trabalho intitulado “As interfaces entre o terceiro setor e o campo midiático: as estratégias comunicativas desenvolvidas pela ANDI” foi apresentado no XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, no Rio de Janeiro, em 2015. Todavia, optamos por não incluí-lo na Interpretação da Doxa, já que ele apresenta os primeiros passos que resultaram na presente pesquisa. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nacional2015/resumos/R10-0878-1.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

sentido, a ANDI aparece num plano secundário, não como objeto de pesquisa. Assim sendo, para a Interpretação da Doxa, tomamos o cuidado de procurar trabalhos que fizessem alusão à ANDI como objeto de estudo. Com base no foco escolhido e nos demais recortes propostos, reunimos quatro (4) trabalhos, conforme seguem em ordem cronológica atualizada (quadros 9, 10, 11 e 12):

Quadro 9 – Interpretação da Doxa – trabalho 1

| | |
|------------------|--|
| Tipo de Pesquisa | Artigo em evento |
| Local de busca | Google Acadêmico |
| Link | < http://portalintercom.org.br/anais/sul2015/resumos/R45-0567-1.pdf > |
| Título | Quem critica a mídia: um levantamento dos observatórios de imprensa no Brasil |
| Autores | Carolina Baggio Emerenciano, Giovanna Menezes Faria, Giovanna Tortato, Thayná Peres e Rodolfo Stancki |
| Instituição | Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil |
| Ano | 2015 |
| Resumo | Os autores identificam os observatórios de mídia no Brasil que tenham como propósito o monitoramento e/ou crítica da mídia. Para encontrá-los, fizeram buscas no <i>Google</i> pelos <i>sites</i> ou <i>blogs</i> destes. Foi empregado o conceito de resposta social, de Braga (2006), na construção do trabalho. |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 10 – Interpretação da Doxa – trabalho 2

| | |
|------------------|---|
| Tipo de Pesquisa | Dissertação |
| Local de busca | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações |
| Link | < http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/29996 >. |
| Título | Observatório de mídia: contribuições para a proteção dos direitos humanos nos meios de comunicação |
| Autor | Douglas Silva Moreira |
| Instituição | Universidade Federal do Paraná |
| Ano | 2013 |
| Resumo | O autor classifica a ANDI como um observatório de mídia que discute a função desta para a promoção dos direitos humanos. No trabalho, há um levantamento dos diferentes observatórios de mídia que existem no Brasil, sendo que, para a pesquisa empírica, o autor elenca quatro (4), dentre eles, a ANDI. Na análise, o autor aborda o histórico dos observatórios escolhidos e discute a importância social dos meios de comunicação. |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 11 – Interpretação da Doxa – trabalho 3

| | |
|------------------|--|
| Tipo de Pesquisa | Artigo em periódico |
| Local de busca | Google Acadêmico |
| Link | http://www.usp.br/alterjor/ojs/index.php/alterjor/article/viewArticle/aj4-a9 |
| Título | A institucionalização da pauta da infância e adolescência no Brasil: 20 anos de ECA e contribuição da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) |
| Autor | Robson Dias |
| Instituição | Revista Alterjor (ECA/USP) |
| Ano | 2011 ^a |
| Resumo | No trabalho, o autor reconhece a atuação da ANDI através de suas ações e estratégias, dentre elas, as premiações, as atividades nas redações jornalísticas, a fim de promover o jornalismo como função social. Na análise, o autor compara as ações da ANDI ao Plano de enfrentamento, proposta por Silva (2007), em um movimento de contra-agendamento. |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 12 – Interpretação da Doxa – trabalho 4

| | |
|------------------|--|
| Tipo de Pesquisa | Artigo em periódico |
| Local de busca | Google Acadêmico |
| Link | < http://177.101.17.124/index.php/sociais/article/view/3080 >. |
| Título | Direitos da criança: jornalismo, ONGs e o agenciamento da cidadania ¹⁰³ |
| Autor | Robson Dias |
| Instituição | Revista Publicatio UEPG Ciências Sociais Aplicadas (Universidade Estadual de Ponta Grossa) |
| Ano | 2011b |
| Resumo | Ao fazer referência ao trabalho da ANDI, o autor trata do prêmio Jornalista Amigo da Criança como estratégia de mobilização dos jornalistas em prol da discussão de temas do universo infanto-juvenil. |

Fonte: elaborado pela autora.

Identificamos que a ANDI é uma recorrente fonte de referência a diversos trabalhos, em diferentes temas de estudo no que tange aos direitos humanos e à mídia. Entretanto, não como objeto de análise. Apesar de não termos encontrado muitas pesquisas sobre a organização no espaço temporal escolhido e com o foco proposto, podemos fazer algumas interpretações acerca do objeto a partir delas. Dentre os quatro (4) trabalhos apontados, a discussão acerca da cidadania e do papel da mídia é evidente. O trabalho da ANDI, bem como as suas pesquisas, denota relevância para a discussão do fazer midiático, sobretudo, na prática jornalística, como atividade de cunho social. Neste sentido, a atuação da organização, como base nos estudos anteriormente mencionados, é relatada de uma forma positiva na sua

¹⁰³ No artigo, o autor faz referência à dissertação (Mestrado em História) “Agência de Notícias dos Direitos da Infância ANDI: um estudo preliminar de uma organização do terceiro setor”, de Mônica Rebechi (2002). O trabalho mencionado não compôs a Interpretação da Doxa em função do espaço temporal delimitado para esta pesquisa.

condição de instituição social, que desenvolve um trabalho importante sobre os direitos humanos, especialmente no espaço midiático.

Nos artigos de Robson Dias (2011b, 2011a), há uma referência às ações da ANDI, como a sua estratégia de mobilização dos jornalistas, para discussão de temas referentes a crianças e adolescentes e o contra-agendamento promovido pela organização. No artigo de Carolina Baggio Emerenciano et al. (2015), a ANDI é caracterizada como um observatório de mídia e comparada a outros que existem no Brasil. Nesse trabalho, há o emprego do conceito de resposta social (BRAGA, 2006) que igualmente é utilizado nesta tese.

Destacamos também a dissertação de autoria de Douglas Silva Moreira (2013), que tem semelhanças e diferenças com esta pesquisa. O trabalho que caracteriza a ANDI como um observatório de mídia aproxima-se da atual pesquisa porque possui um caminho teórico-metodológico muito similar. Em ambos os casos, a organização é utilizada como objeto para discussão do papel da mídia em relação à promoção dos direitos humanos, cidadania e interesse público. Ademais, nos dois trabalhos, a metodologia utilizada é a HP, de John Thompson. Outro ponto de intersecção entre esta pesquisa e a de Moreira (2013) é o uso da teoria de Braga (2006) acerca do conceito de resposta social, assim como no artigo de Emerenciano et al. (2015).

Nos estudos de Moreira (2013) e de Emerenciano et al. (2015), a ANDI, como observatório de mídia, é identificada como um sistema de interação social que age sobre o sistema de produção. Nesse mesmo ponto, as diferenças entre os estudos manifestam-se, pois utilizamos a teoria de Braga (2006) para embasar o que denominamos de estratégias de responsabilização político-social. Inferimos que a atuação da ANDI transpõe a função de monitorar o conteúdo da mídia, ao discutir a promoção de políticas públicas de comunicação (PPC). Dessa forma, ela envolve o campo político em uma função que é de sua natureza, garantir que os cidadãos tenham direito à liberdade de expressão e à informação de interesse público, através da mídia. Assim posto, compreendemos que a ANDI, para além de uma organização que monitora a mídia, institui formas de problematizar a comunicação além dos seus meios técnicos, quando, por exemplo, defende a regulação da mídia junto ao poder público e discute diversos temas relacionados à importância da mídia no contexto da garantia dos direitos humanos, como a publicidade infantil, a responsabilidade social das empresas de mídia, entre outras temáticas. Para tanto, a ANDI desenvolve diversas ações a fim de pressionar os poderes públicos a deliberarem acerca desse tema.

Como define Thompson (2009), a Interpretação da Doxa é importante para que o investigador defina de que forma o seu objeto de estudo foi apropriado por outros

pesquisadores. Dessa maneira, identificamos as diferentes abordagens pelas quais o objeto foi pesquisado para que, assim, possamos apreendê-las como premissas dadas e pontuar as especificidades do estudo em desenvolvimento para observações além do que está posto.

Assim sendo, podemos afirmar que o nosso trabalho tem como premissa a relevância da ANDI na construção de suas ações, pautadas em suas estratégias de mobilização, monitoramento, qualificação e reaplicabilidade. De acordo com o material analisado, podemos perceber ainda que a organização é retratada pelo seu trabalho profissional no âmbito das pesquisas sobre as suas áreas de atuação e de observação da mídia. Em contrapartida, apontamos como reinterpretação do nosso objeto de análise as estratégias de responsabilização político-social para a deliberação de políticas públicas de comunicação (PPC) a fim de garantir legalmente que a mídia desempenhe a sua função social através de mudanças de seus paradigmas institucionais. Reiteramos que nenhum trabalho, nem mesmo em nível de doutorado, com este foco, foi encontrado nas pesquisas realizadas.

4.3 ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA

Depois da etapa de aproximação a partir do olhar de outros estudiosos, é importante que o próprio pesquisador lance a sua visão analítica e crítica sobre o mesmo objeto a fim de compreendê-lo e problematizá-lo. Para tanto, partimos para a Análise sócio-histórica. Nessa primeira fase da HP, é relevante entender as formas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas (THOMPSON, 2009). Dessa maneira, é preciso mapear as situações espaço-temporais; os campos de interação; as instituições sociais, as suas regras, recursos e relações; as estruturas sociais e os meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão. De acordo com Thompson (2009), a Análise sócio-histórica é essencial para compreender o contexto social e histórico em que as formas simbólicas são produzidas e apropriadas. Essa contextualização é importante para o entendimento do objeto que se deseja pesquisar.

A Análise sócio-histórica foi composta pelas informações obtidas através da coleta de dados, conforme as técnicas especificadas anteriormente: a pesquisa documental (LAKATOS; MARCONI, 2002), a observação encoberta não-participativa (JOHNSON, 2010) e as entrevistas não-estruturadas (LAKATOS; MARCONI, 2002). Explicitaremos a Análise sócio-histórica ao longo de cada item que segue.

4.3.1 Situações espaço-temporais

De acordo com Thompson (2009), as situações espaço-temporais de produção e recepção caracterizam de que maneira as formas simbólicas são produzidas e recebidas. Conforme o material analisado, podemos inferir que a ANDI constitui a sua produção através do seu próprio *site*, do *blog* “Direitos, Infância e Agenda Pública”¹⁰⁴ e das redes sociais, como *Facebook*¹⁰⁵ e *Twitter*¹⁰⁶. Nessas mídias institucionais, a organização divulga as suas áreas de atuação, as suas ações, entre outros dados, além de suas publicações, também compreendidas como espaço de produção simbólica, acerca dos temas com os quais trabalha. A circulação das publicações dá-se por meio impresso ou digital, neste caso, é possível fazer o seu *download* no *site* da ANDI. As publicações da organização são estudos teórico-metodológicos que servem como referências a diversas organizações e a pesquisas acadêmicas, como já mencionado na Interpretação da Doxa.

Entendemos ainda que o desenvolvimento das estratégias da organização incentiva a produção e a circulação de seu conteúdo. Por exemplo, ao organizar uma agenda de eventos, ao construir pauta para os jornalistas e ao premiá-los, por meio da estratégia de mobilização, a ANDI cria espaços de produção e circulação do seu trabalho. Já a disponibilização de um glossário que explica o significado de determinados termos e as dicas para cobertura jornalística, na estratégia de qualificação, denotam a produção e a circulação do material institucional da organização. Além delas, as ações em parceria com outras instituições da mesma forma auxiliam na produção simbólica da sua *expertise* em torno das áreas de atuação e indicam a sua representatividade e legitimidade como instituição da sociedade civil que é convocada a participar dos debates acerca dos direitos humanos na mídia.

Podemos afirmar que as Redes ANDI Brasil e ANDI América Latina igualmente são formas de produção e circulação, já que, nestes dois casos, a organização potencializa a atuação de outras organizações por meio da aplicação de sua tecnologia social. A ANDI replica as suas formas de produção a outras instituições com o objetivo de dar continuidade aos debates propostos.

As referências feitas à ANDI em pesquisas acadêmicas, como demonstrado na Interpretação da Doxa, ou como fonte de informação especializada no que tange aos direitos da infância e adolescência caracterizam a efetiva apropriação das formas simbólicas da ANDI.

¹⁰⁴ Disponível em: <<http://blog.andi.org.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www.facebook.com/ANDI.ComunicacaoDireitos>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://twitter.com/andicomunicacao>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Isso evidencia que a produção de tais formas é bem fundamentada e divulgada, o que facilita a sua circulação e apropriação por diferentes indivíduos e organizações.

4.3.2 Campos de interação

Outra premissa a ser destacada na análise é a dos campos de interação. Conforme Thompson (2009), ela está relacionada às pessoas envolvidas com a organização em destaque. Dessa forma, compreendemos que alguns indivíduos que fazem parte desse contexto são os membros da organização, os jornalistas agraciados com as premiações e outros com os quais a ANDI mantém contato e as pessoas diretamente ou indiretamente abarcadas pela luta da ANDI.

Em entrevista, os membros da organização definem que o público beneficiado é “[...] a população socialmente vulnerável do Brasil [...]” (MEMBROS DA ANDI, 2016). Segundo eles, quando era a Agência de Notícias dos Direitos da Infância, o público era definido: crianças e adolescentes. Atualmente, o trabalho é ampliado por meio da qualificação de jornalistas, especialistas, representantes do governo, academia, membros de organismos multilaterais que são entendidos como agentes para “[...] uma mídia para o desenvolvimento humano” (MEMBROS DA ANDI, 2016). Os entrevistados ponderaram, todavia, que a ANDI não é uma organização assistencialista, de atendimento direto, o que ainda dificulta o entendimento do trabalho da organização para algumas pessoas que não compreendem a sua forma de atuação. O que igualmente pode impossibilitar a delimitação dos públicos dessa instituição, já que o seu trabalho difuso e ampliado aplica-se a diversos atores sociais, desde aqueles que são beneficiados pelas causas defendidas, bem como os atores capacitados, como jornalistas, estes pelas estratégias de mobilização e qualificação, e outras instituições sociais, estas por meio da tecnologia social da ANDI. Neste sentido, a organização atinge diferentes públicos, em alguns momentos indefinidos.

De acordo com a entrevista, podemos afirmar que o público da ANDI transcende os seus limites internos e externos, pois o trabalho da organização busca atingir pessoas geograficamente e socialmente dispersas, afetadas pelos problemas sociais do Brasil. Além disso, as suas ações são dirigidas a um espectro amplo de pessoas com o objetivo de debater e qualificar o papel da mídia para a discussão, promoção e garantia dos direitos humanos.

4.3.3 Instituições sociais

O terceiro nível da Análise sócio-histórica é as instituições sociais, que se define pelas organizações com as quais a ANDI mantém ligação por meio do seu trabalho (THOMPSON, 2009). De acordo com o que foi analisado, percebemos que a ANDI relaciona-se com diversas instituições, como a mídia, a sociedade civil, o governo, as empresas públicas e as organizações do terceiro setor, para a realização de diferentes projetos. De acordo com a ANDI (2015b), há um mapeamento de 75 organizações brasileiras e 36 organizações internacionais com as quais a ANDI promove ações conjuntamente. Em entrevista, os membros revelaram alguns nomes como “[...] governo, organismos internacionais, Unicef, Unesco, fundações nacionais. [...] Projetos patrocinados pela Petrobras, pelo Instituto C&A, pela Fundação Itaú Social [...], União Europeia, Instituto Alana [...], Coletivo Intervezes, Artigo 19 [...]” (MEMBROS DA ANDI, 2016).

Os patrocínios, apoios e parcerias entre a ANDI e as instituições sociais estabelecem-se em alguns projetos em função do seu caráter específico e do foco que essas organizações têm no momento da proposta. De acordo com os entrevistados: “Vai ‘casando’ as parcerias, conforme o foco. Apresenta os projetos e recebe o financiamento para poder executar” (MEMBROS DA ANDI, 2016). Entretanto, os entrevistados alertam que: “o Alana não é só um financiador, ele é também um parceiro de luta [...]. Parceiros no sentido da *advocacy* [...]. Tem uns parceiros que financiam [...] e tem parceiros de luta. O Unicef, às vezes, faz os dois papéis, o Alana também” (MEMBROS DA ANDI, 2016). Neste sentido, eles apontam que existem organizações que investem financeiramente para a execução de ações. Outras, porém, apoiam as ações em função da familiaridade com as temáticas defendidas, no sentido de reforçar a mobilização em torno da discussão. Em alguns casos, a participação dá-se pelos dois motivos.

As formas de relacionamento, como parcerias, apoios e patrocínios, são essenciais para o desenvolvimento dos projetos e ações da ANDI. Além disso, os estudos são publicados em função dessas relações estabelecidas pela organização. Um exemplo da participação conjunta é o projeto “Violações de direitos na mídia brasileira”¹⁰⁷. Já em seu terceiro volume, o estudo aponta as violações a direitos e infrações a leis em programas chamados de policiaescos. Para o desenvolvimento do estudo, foram estabelecidas parcerias com o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, o Artigo 19, a Procuradoria Federal dos

¹⁰⁷ Mais informações em: <<http://www.andi.org.br/publicacao/pesquisa-detecta-numero-surpreendente-de-violacoes-de-direitos-e-infracoes-leis-em>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Direitos do Cidadão (PFDC) e o Ministério Público Federal (MPF); além do apoio da Ford Foundation e do patrocínio da Petrobras e do Governo Federal. A respeito desse projeto, o integrante do Intervozes afirma que

[...] é um projeto longo, começou há bastante tempo. [...]. A ANDI fez um primeiro volume com o resultado das pesquisas de um primeiro monitoramento que eles fizeram. [...]. A gente lançou um segundo volume, mais analítico do problema que foi o Intervozes que coordenou, mas também saiu pela ANDI. Depois dessas duas publicações, veio a Campanha ‘Mídia sem violações de direitos’, que a ANDI é parceira do Intervozes junto com outras entidades (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

O integrante do Intervozes, em entrevista, ressaltou que o trabalho entre as duas instituições iniciou a partir da Classificação Indicativa, especialmente a partir do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind), mas que a atuação conjunta entre as organizações acabou estendendo-se a outras pautas “[...] que tem a ver com proteção de direitos humanos na mídia” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018). Neste sentido: “Hoje, é um dos atores da sociedade civil, uma das organizações da sociedade civil, que a gente mais tem atuação conjunta” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018). O integrante ainda relatou que existem outras parcerias entre a ANDI e o Intervozes que envolvem instituições como a PFDC e a Frente Parlamentar de Comunicação.

As parcerias da organização com demais instituições do Estado ficaram evidentes nas entrevistas realizadas, por exemplo, com os representantes da Coordenação da Classificação Indicativa do Ministério da Justiça (COCIND). No que concerne à participação da ANDI na discussão dessa política pública, afirmam que

[...] ela faz um trabalho muito importante. Esse é o trabalho parceiro, no meu entendimento, das entidades sociais. [...]. Acho que essas publicações refletem também um pouco da dinâmica do processo que está sendo feito, dos anseios da sociedade e [...] do que a sociedade precisa e do que ela quer. [...] a ANDI faz um trabalho bastante interessante não só na área da Classificação Indicativa. [...]. Com relação à nossa temática, acho que o papel da ANDI, assim como de todas as instituições do CASC, é necessário, é importante até para a gente entender política pública como algo democrático. O sentido da política pública para a sociedade, então nada mais natural do que escutar a sociedade para que a política pública seja construída (REPRESENTANTES DO COCIND, 2018).

Em tempo, cabe ressaltar que notadamente a parceria da ANDI com outras instituições sociais, bem como com o Estado, foi elencada nessa categoria porque entendemos que essa relação não é personalizada, como na anterior, os campos sociais, já que ela se dá em nome da instituição e não dos indivíduos ali envolvidos. Diferente, por exemplo, dos jornalistas em que

o contato é com o profissional, sem desvincular o veículo, mas primordialmente com o jornalista.

Esses relacionamentos institucionais ainda são constituídos para a realização de eventos. Um dos exemplos foi o debate¹⁰⁸ sobre a temática Mídia e Amazônia¹⁰⁹ e, nesse escopo, sobre o Código Florestal. Com o objetivo de reunir jornalistas e especialistas no assunto para qualificar a mídia ao abordar o tema, em março de 2016, a organização promoveu o evento Código Florestal e o alcance do desmatamento ilegal zero, com o apoio da *Climate and Land Use Alliance*¹¹⁰.

Sobre as organizações com as quais a ANDI relaciona-se, podemos citar, igualmente, as Redes ANDI Brasil e América Latina. Conforme a ANDI (2015b), a Rede ANDI Brasil conta com oito organizações atualmente: Ciranda (PR), que deu início à Rede, Oficina de Imagens (MG), Bem TV (RJ), Catavento (CE), GiraSolidário (MS), Cipó (BA), Auçuba (PE) e Matraca (MA). Já na Rede ANDI América Latina, que está melhor estabelecida, conforme os membros da ANDI, há 20 instituições distribuídas em diferentes países, como Bolívia, Chile, Guatemala, Paraguai, entre outros (ANDI, 2015b).

A crise do financiamento do terceiro setor comprometeu a Rede ANDI Brasil, que teve o fechamento de algumas organizações componentes da Rede e a desestruturação do seu escritório institucional. No entanto, não foi somente a Rede afetada. Um dos projetos da ANDI, junto às faculdades de Comunicação, também está, momentaneamente, interrompido, em função da falta de financiamento. Os membros da ANDI revelaram que ou há uma crise de investimento no setor e/ou as instituições mudam de foco e repensam os projetos que financiam.

As parcerias entre as instituições sociais caracterizam uma das contribuições fundamentais dos novos atores sócio-políticos, conforme aponta Mattelart (2009, p. 45-46), que “[...] é a sua capacidade em mover o horizonte dos desafios das políticas de democratização do espaço comunicacional e sua capacidade para buscar e construir novas alianças estratégicas”. Acreditamos que as relações com outras organizações afetam a constituição da organização como um todo, seja para realizar os seus projetos, seja para fortalecer a sua rede de atuação, luta e mobilização social. Além disso, a ANDI é apoiada por grandes instituições como o Unicef e patrocinada pelo Governo Federal e pela Petrobras. O Unicef, inclusive, em 1993, auxiliou no seu processo de institucionalização e continua a

¹⁰⁸ A convite da ANDI, participamos desse evento.

¹⁰⁹ Mais informações em: <<http://midiaeamazonia.andi.org.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹¹⁰ Mais informações em: <<http://midiaeamazonia.andi.org.br/destaque/andi-e-ci-brasil-promovem-evento-de-qualificacao-sobre-o-codigo-florestal>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

apoiar a organização. Esses laços evidenciam nuances próprias no desenvolvimento de seus aspectos institucionais e de seu trabalho.

4.3.4 Estrutura social

A quarta etapa da Análise sócio-histórica é a da estrutura social. Em consonância com Thompson (2009), trata-se de uma descrição que relaciona os campos de interação e as instituições sociais com o objetivo de apontar as suas assimetrias. Dessa forma, compreendemos que, nessa etapa, devemos demonstrar as relações entre as pessoas e as organizações que se circunscrevem ao âmbito da ANDI.

As relações estabelecidas entre as empresas públicas, o governo, os movimentos sociais, as fundações, os institutos, entre outras organizações, são para a realização dos projetos e ações da ANDI. Em alguns momentos, a relação é configurada como de cobrança, como a relação com o governo no caso da promoção de políticas públicas de comunicação (PPC). Em outros, é de trabalho conjunto, como no caso da pesquisa “Violações de direitos na mídia brasileira”. Nesse projeto, o Ministério Público Federal solicitou a criação da metodologia de análise pela ANDI e o próprio poder público apropriou-se da ferramenta para desenvolver estudos em outros locais do Brasil, como o estado da Paraíba, para avaliar programas regionais, conforme foi afirmado pelos membros da ANDI em entrevista.

A relação da ANDI com os jornalistas e, conseqüentemente, com a mídia dá-se por meio de mobilização e qualificação dos profissionais na redação, além do monitoramento dos conteúdos veiculados. Aqui, o trabalho é colaborativo, mas não deixa de ser crítico. Ao passo que a organização oferece insumos para a qualificação da abordagem de temáticas relacionais aos direitos humanos, a ANDI tensiona o campo midiático para cobrar dele uma postura plural e cidadã. Durante a entrevista, o membro da ANDI revelou que essa relação de colaboração e confiança ficou estremecida quando a organização começou a defender a deliberação de PPC.

Todo esse trabalho, em forma de estudos, publicações e eventos, com a parceria, apoio e/ou financiamento de outras instituições tem o objetivo de atingir o público proposto com essas medidas, a população socialmente vulnerável do país. Se essa mediação não ocorre, as estratégias da ANDI fragilizam-se e a organização perde forças para discutir e defender o seu propósito, que é a mídia para o desenvolvimento humano. Desse modo, todas as organizações com as quais a ANDI relaciona-se precisam ser mobilizadas a atuar em rede em prol do seu objetivo social que afeta diretamente a população brasileira.

4.3.5 Meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão

Para finalizar a primeira fase da Hermenêutica de Profundidade, nomeada de sócio-histórica, é preciso apontar os meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão. Afirmamos que a organização faz uso de seu *site* institucional, do *blog* “Direitos, Infância e Agenda Públicas” e das redes sociais para divulgar as suas informações. Porém, segundo os entrevistados, não há uma equipe para divulgar o trabalho. Isso nos leva a entender o motivo de algumas informações estarem defasadas no *site*, por exemplo, no *link* sobre a legislação, em que a Portaria atual da CI, nº 368/2014, não está divulgada, ao contrário da antiga Portaria nº 1220/2007.

Além dessas mídias, os entrevistados elencaram, neste item, as publicações da organização e a sua participação na promoção de seminários, conferências, mesas-redondas no Brasil e na América Latina. Em suas palavras: “Ou a gente produz ou é chamado a contribuir com” (MEMBROS DA ANDI, 2016). Além das mídias sociais digitais, das publicações e dos eventos que têm o objetivo de transmitir as mensagens institucionais da ANDI, pontuamos que a mídia é o grande campo visado pela organização para a divulgação de seus ideais e para a sua legitimação institucional.

Pelo que foi exposto, através da Análise sócio-histórica, é possível compreendermos o objeto e os diferentes agentes, produções e articulações que o atravessam e transformam. Observamos, aqui, as formas de transmissão da produção da ANDI, quem são os seus públicos, que organizações compõem o seu universo, como a relação entre pessoas e organizações afeta o seu trabalho e os seus meios de divulgação.

A relevância da ANDI é notada na circulação de sua produção, seja por meio da sua referência em estudos acadêmicos, na condição de ator especializado para tratar de assuntos acerca dos direitos humanos, ou como referência na criação de metodologias para análise da mídia, além de projetos e eventos específicos. A sua pertinência calcada ainda na sua atuação em rede com outras instituições, seja no Brasil ou na América Latina, bem como nas relações estabelecidas com órgãos do poder público, com organizações sociais, entre outros. Parcerias são feitas a fim de desenvolver as suas ações e expandir as discussões propostas e incentivar deliberações que tenham impacto sobre a população brasileira.

A Interpretação da Doxa e a Análise sócio-histórica permitem um entendimento mais generalizado da ANDI, por meio de estudos realizados anteriormente e da compreensão de aspectos institucionais, respectivamente. Isto posto, conforme o objetivo deste trabalho, necessitamos analisar as estratégias de responsabilização político-social da ANDI no processo

de políticas públicas de comunicação (PPC). Para tanto, a fim de discutir mais profundamente a problematização que a ANDI provoca acerca da função social do campo midiático e da sua regulação, a seguir, analisamos a sua atuação no que tange à promoção das políticas públicas de comunicação (PPC), mais especificamente a Classificação Indicativa (CI). Utilizamos, para isso, a Análise formal ou discursiva, segunda fase da Hermenêutica de Profundidade.

4.4 ANÁLISE FORMAL OU DISCURSIVA: A ANÁLISE DE CONTEÚDO

A presente análise busca entender o que as formas simbólicas demonstram, já que são criadas com o propósito de explicitar algo ou alguma coisa. Thompson (2009) indica diversas formas de investigação. No entanto, optamos por trabalhar com a análise de conteúdo (AC) por meio da técnica de análise categorial, de acordo com os estudos de Bardin (1977), em que as unidades de texto são agrupadas em rubricas de sentido.

Segundo Bardin (1977), essa metodologia recorre a uma leitura crítica através de uma percepção diferenciada. Para ela, significa “dizer não ‘à leitura simples do real’, sempre sedutora” (BARDIN, 1977, p. 28). A análise permite que o pesquisador tenha uma leitura diferenciada ao aceitar um olhar tangente sobre o sentido propriamente dito do texto. Para a autora, a AC ampara-se em dois objetivos: a ultrapassagem da incerteza e o enriquecimento da leitura. A ultrapassagem da incerteza significa afirmar o sentido que o pesquisador julga perceber naquela mensagem e que também possa ser compartilhado pelos demais leitores. De outro modo, o enriquecimento da leitura seria conseguido por meio de uma leitura atenta e profunda.

A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais o pesquisador detém o seu olhar, “[...] é uma busca de outras realidades *através* das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 44) [grifos da autora]. Dessa forma,

[...] a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente *desviar* o olhar para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efectuada pelo analista, do conteúdo das comunicações não é unicamente [...] uma leitura ‘à letra’, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em um segundo plano (BARDIN, 1977, p. 41) [grifos da autora].

A técnica a ser utilizada para que seja construída a análise de conteúdo será a análise categorial. Ela “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (BARDIN, 1977, p. 153). Essa técnica é

constituída por rubricas que representam unidades de sentido em que o texto pode ser classificado.

As categorias devem respeitar os critérios de exclusão mútua, em que cada elemento deve ser único em cada categoria que lhe for atribuída; de homogeneidade, pois cada categoria será inscrita por um único núcleo de registro; de pertinência, a categoria criada deve estar adaptada ao *corpus* de análise, bem como ao referencial teórico; de objetividade e de fidelidade, critérios que excluem a possibilidade de subjetividade do autor; e, por último, de produtividade, ou seja, o *corpus* deve oferecer inferências válidas à pesquisa a partir das categorias (BARDIN, 1977).

As categorias iniciais foram pensadas a partir do estudo da ANDI, com base nas entrevistas realizadas, na observação do *site* institucional e na pesquisa documental, além de suas estratégias institucionais de ação para a promoção de políticas públicas na área da comunicação. As categorias intermediárias e finais são derivadas da aglutinação de ideias que levam a discutir que ações da ANDI são realizadas e quais efeitos elas alcançam para chegar ao objetivo da discussão, o processo das PPC, a partir do recorte da Classificação Indicativa (CI). Elaboramos um quadro, conforme segue abaixo, para o entendimento acerca do encadeamento para a composição das categorias de análise.

Quadro 13 – O processo de derivação das categorias

| Categorias iniciais | Categorias Intermediárias | Categoria Final |
|--|----------------------------------|--|
| 1. Demanda externa | Reposicionamento institucional | Estratégias de responsabilização político-social |
| 2. Publicações independentes | Produção de insumos | |
| 3. Publicações em parceria com o Estado | | |
| 4. Ações com a mídia | | |
| 5. Participação em audiências públicas | Advocacy direta | |
| 6. CASC-Classind | | |
| 7. Eventos em parceria com o Estado | | |
| 8. Parcerias com o Estado e as Organizações da Sociedade Civil | | |
| 9. <i>Amicus Curiae</i> | | |

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4.1 Categorias Iniciais

Como pode ser observado, o processo de derivação das categorias iniciais resultou em nove (9) rubricas a partir de entrevistas e documentos em que analisamos a atuação da ANDI na discussão da Classificação Indicativa. A seguir, as categorias iniciais são discutidas e exemplificadas de acordo com trechos de documentos institucionais da organização pesquisada e com as entrevistas realizadas com membros dela e de outra organização da sociedade civil, Intervezes, e servidores do Estado, especificamente da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND), do Ministério da Justiça.

4.4.1.1 *Demanda externa*

O trabalho da ANDI iniciou, em 1993, com o objetivo de modificar a forma como as crianças e adolescentes eram retratadas nas notícias dos veículos de comunicação. Para tanto, a então Agência de Notícias dos Direitos da Infância funcionava como uma agência de notícias diferenciada. Nela, os jornalistas, através de um trabalho, inicialmente, voluntário, criavam pautas com termos adequados e fontes especializadas para enviar a jornalistas a fim de que eles qualificassem a sua produção ao tratar desse público especificamente. Com o passar do tempo, o trabalho da ANDI especializou-se e qualificou-se, através da chamada “tecnologia ANDI” de análises. Neste sentido, a organização passou a ser demandada para desenvolver o seu trabalho em parceria com outras instituições, bem como sobre outras temáticas, conforme exprimem os entrevistados.

Parte do trabalho das organizações da sociedade civil é planejada. Você discute, olha cenário, olha perspectivas e define: eu quero incidir sobre este determinado aspecto da realidade. E a outra parte que é reflexo da pulsação, da vida intensa desse sistema. Elas vão surgindo à medida que você vai operando, ou seja, uma parte é programada, construída, através de um processo de planejamento e a outra parte é a resposta ao contexto e ao próprio aprendizado, a construção que você vai fazendo à medida que opera. No caso das políticas públicas de comunicação, isso não estava no DNA original da ANDI. A ANDI foi chamada a envolver-se com isso a partir, por dois elementos: primeiro, os resultados que ela passou a encontrar em algumas iniciativas de monitoramento de mídia, que ela começou a fazer e, depois, por processos que começaram a acontecer no país, onde ela foi identificada por outros atores sociais como um ator que poderia contribuir diretamente para fomentar alguns avanços (MEMBRO DA ANDI, 2016).

Segundo o entrevistado, parte do trabalho é previamente estabelecida. Contudo, as formas de ação e a demanda social incidem na reorganização institucional, como: “O caso da Classificação Indicativa, que é a entrada, digamos, mais estruturada da ANDI no tema das políticas públicas de comunicação” (MEMBRO DA ANDI, 2016). A atuação da ANDI na discussão dessa política pública proporcionou que a organização reavaliasse a sua prática social.

Nós percebemos, e claro, os outros parceiros começaram a solicitar que ampliássemos para a área dos direitos humanos em geral. Com essa solicitação, com essa demanda que veio dos nossos parceiros e o fato de nós estarmos prontos para ampliar essa metodologia, nós ampliamos. A gente respondeu a essa demanda e ao responder à demanda, crescemos em termos do espectro do nosso trabalho [...] (MEMBROS DA ANDI, 2016).

A produção e a circulação dos estudos sobre a mídia legitimaram a atuação da ANDI como ator com conhecimento especializado e foram construídos referenciais para embasar a discussão acerca dos direitos sociais na mídia, da sua regulação, da classificação indicativa, entre outros. O trabalho da organização, que havia iniciado por uma técnica muito simples, o envio de pautas, tinha amadurecido e se estabelecido a tal ponto que ela passou a ser solicitada como referência para ampliar o seu foco de discussão, conforme afirmam os membros da ANDI.

4.4.1.2 Publicações independentes

Aqui, utilizamos o termo “publicações independentes” para nos referirmos aos estudos da organização que não são realizados por meio de licitação, já que as publicações, em sua maioria, ocorrem com apoio, parceria ou patrocínio do Estado. Os estudos de mídia da ANDI envolvem diversos temas, como a violação de direitos, a exploração sexual de crianças e adolescentes, os adolescentes em conflito com a lei, entre vários outros. No entanto, o livro que foi identificado como um dos estudos que potencializou a discussão da CI, foi o *Remoto Controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes* (2004). Segundo o entrevistado,

[...] a ANDI, além desse documento [livro Remoto Controle], criou outros documentos menores, resumindo pontos estratégicos para informar a sociedade de qual era o núcleo desse debate, porque não era censura, como outros países faziam, porque esta ferramenta era democrática, que princípios garantiam esse entendimento, como é que a comunidade internacional avaliava essas questões (MEMBRO DA ANDI, 2016).

De acordo com o entrevistado, foi durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), que houve uma proposta para o debate de uma portaria que regulasse a CI. Neste sentido, foi especificamente a partir desse estudo, *Remoto Controle* (2004), que o Ministério da Justiça convidou a organização para participar da discussão acerca da Classificação Indicativa, já que “[...] esse documento que a ANDI havia feito, *Remoto Controle*, foi identificado como um elemento importante entre os insumos que estavam sendo utilizados” (MEMBRO DA ANDI, 2016). Ainda no entendimento do entrevistado, o livro trazia diversas reflexões sobre as políticas públicas de comunicação e a regulação da mídia. Desse modo, o livro tornou-se uma referência bibliográfica para fundamentar as proposições. Além dessa obra, a ANDI elaborou outros estudos mais resumidos contemplando pontos essenciais a serem conhecidos para estimular a discussão contextualizada sobre a Classificação Indicativa. Ao comparar essa rubrica com a Interpretação da Doxa, reforçamos que a ANDI evidencia-se como uma instituição referência na publicação de estudos acerca dos direitos humanos, sobretudo na mídia. Assim sendo, as suas pesquisas, em diversos momentos e por diferentes atores, são utilizadas como referência bibliográfica.

4.4.1.3 Publicações em parceria com o Estado

Embora as publicações da ANDI sejam, em sua maioria, em conjunto com o Estado, por meio do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça, de Secretarias de Estado, destacamos, no caso da CI, um livro publicado de acordo com uma licitação lançada pelo Ministério da Justiça. A ANDI venceu o pregão do processo licitatório para desenvolver a pesquisa intitulada *Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê*, publicada em 2006¹¹¹. Em conformidade com o entrevistado:

[...] na hora que o Ministério [da Justiça] decidiu que [...] iria mesmo partir para um novo modelo [de classificação indicativa], eles abriram um processo de licitação para ser realizado um estudo sobre as melhores práticas internacionais de classificação indicativa, mapeando como outros países faziam isso e quais eram os elementos mais importantes para a construção de uma ferramenta de classificação eficiente. [...]. Esse foi um elemento muito importante porque, [...] no final, tem uma proposta da ANDI do que seria um *template* de temas e aspectos a serem considerados numa ficha de classificação. [...] o Ministério trabalhou isso, reduziu porque é bastante extenso, além de toda a análise comparativa da legislação internacional, discussão sobre liberdade de expressão e classificação indicativa. É um trabalho muito interessante e foi um documento, repito, muito importante como

¹¹¹ Disponível para *download* em: <<http://andi.org.br/publicacao/classificacao-indicativa-construindo-cidadania-na-tela-da-teve>>.

insumo para o desenvolvimento da ferramenta que está hoje em aplicação (MEMBRO DA ANDI, 2016).

Embora tenha sido um estudo com temas pré-determinados pelo Ministério da Justiça, o livro demonstra o conhecimento especializado da ANDI em discutir diversas temáticas circunscritas à CI. Na obra, a organização compara os modelos de regulação existentes em vários países, apresenta a proposição de uma ficha de classificação, aborda o sistema de correlação composto pela regulação estatal e autorregulação da mídia, entre outras questões. A ANDI que já havia publicado um trabalho de suma importância para o debate acerca do assunto, o livro *Remoto Controle*, envolveu-se em um novo estudo, dessa vez, junto ao poder público a fim de aprimorar a discussão da temática.

4.4.1.4 Ações com a mídia

Esta categoria foi criada com o objetivo de elencar ações da ANDI junto à mídia para dar visibilidade e discutibilidade para a promoção da CI. Além de agendá-la para fomentar a sua discussão na esfera pública, mobilizando a opinião pública acerca dessa regulação. De acordo com o entrevistado:

Dentro desse mesmo processo de mobilização em relação ao debate público, trabalhamos muito com a mídia, porque, ao contrário do cenário de hoje, [...], naquela época, os veículos impressos estavam abertos a fazer esse debate. Como a discussão era na televisão, nós encontramos, junto a vários jornais, espaço para fazer esse debate. De uma maneira muito interessante, vieram editoriais defendendo a Classificação Indicativa por veículos de porte. [...]. Era um momento muito interessante, porque você conseguia dialogar com redações em relação a essas questões. Eles tinham vários lados e a ANDI era um importante ator, além do Ministério da Justiça e outros órgãos da sociedade civil. A OAB se envolveu, a CNBB se envolveu, o Conselho Federal de Psicologia, uma série de entidades (MEMBRO DA ANDI, 2016).

Um ambiente midiático favorável ao debate e à proeminência do assunto possibilitaram à ANDI, entre outros atores, na qualidade de fontes, discutir tal regulação.

Havia uma pessoa na equipe da ANDI, o Guilherme Canela, [...] participou do Programa Roda Viva. As empresas privadas não queriam saber desse debate. O único espaço que se tinha era nas televisões públicas (MEMBRO DA ANDI, 2016).

As ações na mídia também ocorreram por meio de entrevistas e debates, em especial, na mídia televisiva pública. Neste sentido, um integrante da equipe da ANDI, Guilherme Canela, participou do Programa Roda Viva da TV Cultura na busca por legitimar a

Classificação Indicativa. Contudo, a abertura de espaço para essa discussão em um programa da TV Cultura caracteriza-se pelo dever desse tipo de veículo, de caráter educativo e cultural, em pautar assuntos de interesse à sociedade. Em tempo, é relevante notar que o debate deu-se principalmente nos veículos impressos, em que a CI não era vista como uma ameaça, já que a regulação é direcionada, sobretudo, a programas televisivos. Assim posto, vale lembrar que as estratégias junto à mídia são importantes pelo seu caráter simbólico e de mediação de assuntos de interesse público. Além disso, a mídia dá visibilidade a eles, ao passo que tematiza a agenda política, relevante neste caso.

4.4.1.5 Participação em audiências públicas

O trabalho da ANDI não se limita aos estudos sobre a mídia. A ação da organização igualmente ocorre de uma forma incisiva e prática através de participações e ações em espaços físicos. Para além das pesquisas produzidas, o debate promovido pela ANDI é utilizado na construção de argumentos em debates públicos referentes ao tema da CI, como no caso das audiências públicas, promovidas pelo poder público. Nestas, há espaço para que diferentes opiniões sejam ouvidas acerca do tema em questão, o que contribui para que o Estado defina medidas que favoreçam a democracia e a participação social. As políticas públicas (PP) também têm essa potencialidade de dar voz aos cidadãos e estimular a sua participação nas decisões (DUARTE, 2011; HASWANI, 2013; REIS, 2011).

Embora esteja legalmente estabelecida pela Portaria nº 368/2014, a PPC da CI ainda enfrenta ameaças a sua vigência. Neste sentido, a participação da ANDI como representante da sociedade civil, juntamente com outras organizações, em audiências públicas, faz-se necessária para a defesa dessa PP. Em consonância com os entrevistados: “No caso da classificação indicativa [...], nós estamos participando mais diretamente em visita a ministros [...]. Essa articulação [...] [resultou em] uma audiência pública” (MEMBROS DA ANDI, 2016).

Uma das audiências públicas da qual a ANDI participou foi em seis de fevereiro de 2007, no Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, representantes de outras instituições, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Ministério Público Federal e a Universidade de Brasília também foram recebidos. As audiências foram mais intensas há anos atrás, porém, a ANDI continua a pressionar o poder público para a realização desse tipo de reunião participativa e democrática para a discussão e a consolidação da CI.

4.4.1.6 CASC-Classind

O Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa foi instituído pela Portaria do Ministério da Justiça nº 25/2012¹¹². Nesta, fica determinado o objetivo de promover a transparência e a publicidade, o controle social e a participação, fortalecer o papel e a atuação de órgãos colegiados e ampliar os mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. O CASC é formado

[...] pelo titular da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), que o presidirá, pela direção do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) e pela Coordenação de Classificação Indicativa, que o secretariará, e pelos seguintes membros da sociedade civil: Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CONANDA; Conselho Federal de Psicologia; Pastoral da Criança; Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Pediatria; Interoivos - Coletivo Brasil de Comunicação Social; Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI; Instituto Alana; Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC; e Artigo 19 Brasil (BRASIL, 2012b).

Nesse sentido, podemos inferir que a composição do Comitê é um reflexo da *advocacy* de organizações da sociedade civil. Nele, não há representantes de grupos empresariais, dentre eles, da mídia. O que pode evidenciar uma vitória de determinados grupos na disputa por espaço na arena regulatória.

Ademais, a Portaria decide que, além do caráter consultivo, o CASC reunir-se-á de forma ordinária semestralmente. Porém: “Poderão ser convocadas reuniões extraordinárias a qualquer tempo por meio de chamamento de seu Presidente ou por solicitação formal de dois terços dos membros da sociedade civil” (BRASIL, 2012b). Além disso: “O Comitê poderá convidar representantes de organismos internacionais, acadêmicos e outros profissionais de especialidade nos temas de sua atuação para reuniões, eventos, projetos e quaisquer atividades de que participe” (BRASIL, 2012b). A Portaria ainda informa que: “As atividades dos membros do CASC-Classind não serão remuneradas, sendo consideradas de relevante interesse público” (BRASIL, 2012b). O membro da ANDI ressalta a relevância dessa medida na criação do Comitê em função das mudanças pelas quais uma PP passa ao longo da sua execução: “A ANDI participa, [...] apoia o Ministério [da Justiça] a continuar aprimorando porque uma ferramenta dessa não é fechada no tempo, ela tem que responder também às mudanças da sociedade e às mudanças tecnológicas” (MEMBRO DA ANDI, 2016).

¹¹² Disponível em:

<http://www.lex.com.br/legis_23497852_PORTARIA_N_25_DE_4_DE_JULHO_DE_2012.aspx>. Acesso em: 10 mai. 2018

Do mesmo modo, ao reforçar as qualidades democrática e participativa da CI, mesmo após a decisão do STF sobre a ADI 2404, em 2016, o membro da PFDC trata acerca da importância do CASC:

A beleza da nossa metodologia de classificação indicativa é que ela é muito avançada. Estou para dizer que não existe no mundo nada parecido com o que nós tínhamos e que, de alguma forma, ainda tem. Ela é de muita qualidade e foi pensada para não ser só uma intervenção estatal, até porque é algo sensível, que é uma coisa sempre muito perigosa: o Estado regulando a livre expressão e, notadamente, o direito à comunicação, que é essencial num tipo de sociedade que estamos imersos. Exatamente para conferir legitimidade a essa intervenção estatal é que se pensou a existência do CASC, como um Comitê formado por especialistas de várias áreas. Uma pluralidade que permite outros olhares e outras vozes [...] no acompanhamento, na formulação dessa política pública. Eu acho que é uma garantia contra o próprio Estado. É o Estado instituir algo para que seja seu próprio controlador. Acho que isso é de uma beleza democrática muito grande. E eles têm feito um trabalho rico, interessante, com as dificuldades que se tem (MEMBRO DA PFDC, 2018).

Ao tratar acerca da regulação da mídia, Bertrand (2002) atenta para o perigo de abuso no controle do campo. Neste sentido, o entrevistado defende que a iniciativa de criar o CASC demonstra a legitimidade da Classificação Indicativa no que toca ao controle social da política pública pela sociedade civil com a finalidade de monitorar as práticas abusivas e a regulação intervencionista quanto ao direito à comunicação e à livre expressão. Neste sentido, a função do CASC ajuda a garantir a transparência e a democracia desse processo por meio de seu corpo institucional composto por diferentes atores da sociedade civil, mesmo diante dos problemas que o Comitê enfrenta. Essa visão é também compartilhada pelo integrante do Intervenções, quando exemplifica algumas atribuições do CASC

[...] ele tem uma função de fazer, digamos, o controle social da política de Classificação Indicativa. A ele cabe avaliar se a política [...] está sendo suficientemente implementada, que melhorias que poderiam acontecer, o que fazer diante das empresas que não estão respeitando a Classificação Indicativa. Ele é um órgão consultivo da política, de representação da sociedade civil. Ele é um dos mecanismos de escuta que o Ministério da Justiça tem para acolher o retorno da sociedade civil em relação à política que ele está desenvolvendo. Ele pode fazer isso via pesquisa de opinião, [...] audiências públicas, [...] consultas públicas, mas também via um comitê de acompanhamento permanente (INTEGRANTE DO INTERVENÇÕES, 2018).

Além do monitoramento e avaliação da política pública por meio da prestação de contas das atividades realizadas pela Coordenação da Classificação Indicativa (COCIND), segundo o integrante do Intervenções, o CASC tem um papel ativo em outras pautas referentes ao tema para a sua discussão e criação conjuntas.

Antes da troca de governo, quando a ação no STF já estava tramitando, existia esse risco da desvinculação horária. O Comitê debateu isso também nas suas reuniões. É um espaço tanto de prestação de contas, em que os servidores do Ministério da Justiça apresentam para sociedade, mas é um espaço de escuta também de sugestões sobre como a política pode melhorar. E o CASC deu várias sugestões ao longo desses anos todos [...]. Por exemplo, aquela política [...] de formar classificadores na sociedade para classificar conteúdos que não são monitorados permanentemente pelo Ministério da Justiça, foi uma política que foi desenhada junto com o CASC [...]. [...] Eu acho que o Comitê sempre teve um papel importante nesse sentido de ser [...] um primeiro espaço que o Ministério recorria no sentido de fazer qualquer aprimoramento na política ou qualquer mudança na política (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Embora reconhecida a importância desse Comitê para o controle social da política e para o seu aprimoramento, o representante da PFDC pontuou que o CASC enfrenta alguns problemas. O integrante do Intervozes ressaltou, por exemplo, que, até 2015, a atuação do CASC era motivada por meio das reuniões, que tiveram o seu fluxo interrompido até 2017. Para que o CASC desenvolva as suas atividades, a Portaria do Ministério da Justiça nº 25/2012 estabelece que o Comitê deve reunir-se a cada semestre a fim de acompanhar a prática da CI. Conforme o integrante do Intervozes, a dinâmica das reuniões caracteriza-se pelo trabalho entre todas as entidades envolvidas, durante um dia inteiro.

Nós passamos um dia trabalhando no Ministério da Justiça com a equipe da Classificação Indicativa. Eles apresentam os números [...], as obras que tiveram que ser reclassificadas, que eventuais emissoras desrespeitaram, o que foi feito diante disso, se foi notificado, se não foi notificado, quantas obras foram classificadas, se teve alguma polêmica [...] (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Segundo o entrevistado, embora o Ministério da Justiça tenha feito “[...] um esforço bastante relativo e insuficiente para que isso acontecesse” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018), houve uma mobilização para que as reuniões voltassem a ser realizadas sistematicamente a fim de possibilitar a atuação do CASC em defesa da política pública, especialmente no contexto de mudanças no Ministério da Justiça.

Nós precisamos trabalhar muito para que o Ministério voltasse a convocar as reuniões. [...]. Desde essa retomada que nós passamos a ter uma articulação mais intensa para tentar manter a política de Classificação Indicativa forte diante das mudanças do governo que estavam acontecendo no Ministério da Justiça (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

A convocação para as reuniões do CASC, conforme o que foi relatado, pode ir ao encontro do que propõe Kingdon (2006, p. 229): “[...] a alta ou baixa importância de um tema na agenda está no fluxo da política. Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda”. Assim, podemos inferir que o tema tenha sido, em determinado

momento político, discutido mais veementemente com a participação do CASC. Ainda para o entrevistado, outras ações não estão sendo discutidas em conjunto com o Comitê.

[...] a prova que tem uma visão diferente desse governo sobre o papel do CASC é que essas duas coisas que estão acontecendo nesse momento, tanto o Seminário que aconteceu no dia 16 de março, quanto essa mudança na Portaria, não estão sendo desenhadas junto com o CASC. A gente está batendo na porta para ser ouvido nesse processo e garantir que eles, por exemplo, nos submetam a Portaria antes dela ser publicada no Diário Oficial. O Seminário foi a mesma coisa: a gente não teve como construir as mesas do Seminário. Isso é uma coisa que, na gestão passada, era impensável. As coisas eram feitas com a participação do Comitê e agora a gente está, de alguma forma, alijado desse processo (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Nesse relato, o entrevistado afirma que o CASC tinha uma representatividade na tomada de decisões. Diferente do que acontece atualmente em que o Comitê não é chamado a debater as mudanças que estão sendo pensadas para essa política pública de comunicação nas reuniões, que precisam ser motivadas pelo Comitê para a sua realização, como apontado. Debates e eventos, conforme referido pelo entrevistado, têm sido promovidos a fim de discutir as mudanças na atual Portaria sem a participação efetiva do Comitê na concepção dessas ações. O entrevistado ainda ressalta que

[...] existem formas em que o CASC funcionou ao longo do tempo e que foi muito diferente em gestões diferentes [...] que o CASC era consultado, era um espaço de pensar a política pública de uma maneira coletiva com o poder público. Hoje, isso não está acontecendo. Acho que, nesse sentido, desse diálogo permanente, hoje, depender muito mais de uma busca das entidades da sociedade civil e do compromisso que os servidores do Ministério da Justiça têm com a pauta da Classificação Indicativa, do que uma decisão institucional do Ministério da Justiça [...]. [...] do ponto de vista da importância institucional que o CASC já teve e hoje não tem mais para o Ministério da Justiça. Isso não é para os servidores, acho que os servidores sempre compreenderam essa pauta, mas para a política mesmo, quem tem a caneta (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

O entrevistado salienta que essa mudança do papel do CASC na promoção da CI é notória perante o Ministério da Justiça. Diferente da visão dos representantes da Coordenação de Classificação Indicativa, quando interpelados sobre o CASC. Eles responderam que

O art 4º da Portaria [que instituiu o Comitê] é bem claro [...], ele é consultivo, não é deliberativo. Isso é uma coisa que tem que ficar muito clara. É diferente [...], por exemplo, [...] do Conanda, [...] do Conatrap¹¹³. Ele [CASC] serve mais como referência de troca de informações entre os anseios da sociedade, como a sociedade vê, acompanha e entende a classificação indicativa e o governo como executor da política que foi determinado nos critérios definidos na Portaria [...] (REPRESENTANTES DO CONCIND, 2018).

¹¹³ Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Pelo o que podemos perceber, o CASC, embora seja consultivo, foi criado como uma forma de controle social, monitoramento e avaliação dessa política pública. Sendo assim, a sua participação é vital no acompanhamento das questões que circundam o debate sobre a Classificação Indicativa e nas ações desenvolvidas sobre ela. Entretanto, podemos inferir que a característica não deliberativa do Comitê pode indicar uma estratégia do governo no sentido de restringir os poderes dessa instância, como pode ser notado nos relatos acerca da descontinuidade do trabalho e deslegitimidade do Comitê.

Segundo a entrevista do Intervezes, podemos perceber que a falta de reuniões enfraqueceu a ação do Comitê, já que houve uma fragmentação do trabalho entre 2016 e 2017. Em função disso, várias organizações abandonaram o CASC no período em que as reuniões não foram convocadas. Ademais, o integrante da organização social relatou que as instituições mudam de diretoria e as pautas nem sempre são repassadas aos novos dirigentes, além dos recursos escassos das entidades para a viagem até Brasília, onde são realizadas as reuniões. No entanto, há um trabalho de mobilização das organizações que continuam atuantes no Comitê para incentivar a participação das demais.

Além dos problemas mencionados, existe outro relativo à divulgação de informações:

[...] nós dependemos muito das informações do Ministério da Justiça para poder fazer o nosso trabalho de controle social da política pública. Porque a gente não tem o controle do monitoramento das emissoras ou dos filmes ou dos *games* que são classificados. Se o Ministério da Justiça não passa isso de uma maneira sistemática, se a gente não consegue de, pelo menos de seis (6) em seis (6) meses [nas reuniões], ter acesso a esses números [...], o nosso trabalho fica prejudicado. Se não há uma interlocução entre os gestores dessa política pública com a sociedade civil, não tem como fazer esse acompanhamento. [...] fazer o trabalho de controle social da política depende dessa interlocução permanente com o Ministério da Justiça (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

O entrevistado refere-se ao acesso à informação fornecida pelos responsáveis sobre a prática da classificação para acompanhamento e controle social da política pública pelo CASC para que seja possível analisar o desenvolvimento da CI, através igualmente da *expertise* que as organizações têm para desenvolverem esse trabalho. Para tanto, o entrevistado reforça a importância da regularidade das reuniões para a interlocução com o Ministério da Justiça.

Ainda sobre a discussão da política pública estar atrelada à agenda governamental, destacamos outra preocupação relatada pelo integrante do Intervezes acerca do posicionamento do Ministro Torquato Jardim ao divulgar mudanças na CI e não especificar

quais são elas. Em uma declaração, o Ministro afirmou: “Vamos mudar os dois [portaria e Constituição]. A Constituição Federal vai completar 30 anos. O mundo, em face do qual ela foi escrita, já acabou. É outro mundo. Então, vamos atualizar todos esses critérios”¹¹⁴.

A nossa preocupação são as declarações que ele tem dado para a imprensa. Quando ele falou que achava que não cabia ao Estado fazer esse tipo de política, que era uma coisa que a sociedade tinha que cuidar e resolver. Demonstrando um desconhecimento total de como as democracias [...] tratam desse tema, ao falar que os países não regulam isso. O que não é verdade. E a declaração mais recente [...] de que a Portaria ia ser alterada em oito (8) semanas e que era necessário fazer mudança na Constituição para resolver essa questão (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Esse contexto político tem apontado a fragilidade da Classificação Indicativa e colocado em estado de alerta as entidades que defendem tal política pública de comunicação. O membro da PFC também demonstra incerteza quanto a essas mudanças, especialmente depois da decisão do STF que retirou a vinculação horária da Classificação Indicativa como normativa para as empresas de mídia veicularem a sua programação na grade. Segundo o entrevistado:

Eu acho que a classificação está correndo esse risco grande [...]. Qual a necessidade de mexer na portaria, hoje, além daqueles aspectos formais, técnicos, terminar com as faixas horárias que é de apagar umas partes dela que decorrem da decisão do Supremo? (MEMBRO DA PFDC, 2018).

O entrevistado questiona que alterações são essas, além das decorrentes da decisão do STF, em 2016. Para ele, isso não precisa estar previsto no texto da portaria que normatiza a CI. Ainda sobre isso, o integrante do Intervozes (2018) salienta que: “[...] o posicionamento do CASC foi de não alteração da Portaria. E isso não foi considerado. A Portaria vai ser alterada de qualquer maneira”. Contudo, o CASC deseja ser consultado acerca de tais mudanças mediante apresentação de uma minuta da nova Portaria.

Nós esperamos [não ser] surpreendidos com a publicação dessa Portaria. Estamos confiando no posicionamento que tanto o Secretário Nacional de Justiça [...] e a equipe de servidores têm dado que essa minuta de portaria vai ser submetida ao CASC. O que a gente sabe é que [...], do ponto de vista da agenda do audiovisual e da televisão, eram atualizações pontuais de redação, a questão da vinculação horária [...]. Eles queriam fazer alguns ajustes nesse sentido de melhoria da política. Isso para nós, pelo que nos foi apresentado, não seria um problema. E a questão mais importante a ser discutida ali era uma atualização da Portaria em relação à agenda dos museus, em função das polêmicas que aconteceram no ano passado [2017] e de

¹¹⁴ Mais informações em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/torquato-jardim-defende-alteracoes-na-legislacao-sobre-classificacao>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

que, hoje, não há uma previsão de classificação obrigatória por museus na Portaria e que isso passaria a ter que acontecer (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

As organizações que integram o CASC têm solicitado uma audiência com o Ministro da Justiça para que ele dialogue institucionalmente com o Comitê e identifique que mudanças estão sendo pensadas para a atual Portaria nº 368/2014, além das alterações constitucionais previstas. Entretanto, os membros do CONCIND asseguram que as alterações são atualizações pontuais.

Na verdade, a Portaria está sendo atualizada. Ela está sendo modernizada. Nós não estamos falando de mudança. Não existe minuta, não existe nada definido. Nós estamos fazendo uma coletânea de ideias e de necessidades que a sociedade possa apontar. Não existe política pública estável porque os anseios da sociedade vão mudando. Como nós temos uma Portaria de 2012 e um Guia de 2014, a gente achou por bem já começar a tratar dessas discussões para saber o que a sociedade anseia e como é que a gente pode melhorar a Classificação Indicativa. Referendando o que foi dito, inclusive, nessas discussões públicas, com a presença do Secretário, é que é uma modernização. A intenção, pelo menos que nós temos, é de não mudar o modelo. O modelo atende perfeitamente a sociedade. A intenção não é fazer alteração do ponto de vista estrutural e sim de modernizar. Mas respeitando o que já está definido inclusive na [portaria] 368 sem grandes alterações (REPRESENTANTES DO COCIND, 2018).

Segundo os entrevistados, a Portaria atual, a nº 368/2014, e o Guia Prático compreendem o processo da Classificação Indicativa. No entanto, com as mudanças sociais e tecnológicas, há a necessidade de revisá-los. Para tanto, são indispensáveis determinados ajustes que estão sendo pensados, segundo os entrevistados, junto da sociedade civil, do CASC, do Ministério Público, nos eventos promovidos pelo Ministério da Justiça a fim de pontuar as novas demandas para aperfeiçoar essa regulação. Por outro lado, embora as políticas públicas passem por modificações ao longo do seu processo, isso amedronta as organizações da sociedade civil e os órgãos do poder público, como a PFDC, que discutem essa política por não saber que atualizações serão propostas e em que medida isso pode auxiliar ou fragilizar a Classificação Indicativa.

4.4.1.7 Eventos em parceria com o Estado

A ANDI, sempre que possível, está próxima do Estado também na promoção de eventos sobre o tema, como exemplificado pelo entrevistado, “[...] A ANDI ajudou a organizar um seminário no Ministério Público Federal, na Procuradoria Federal do Direito do Cidadão, para discutir a classificação e criar insumos para continuar sensibilizando o Supremo

Tribunal” (MEMBRO DA ANDI, 2016). O Seminário¹¹⁵ informado pelo entrevistado é o evento “Painel Classificação Indicativa: a ação no STF e os riscos para a proteção de crianças e adolescentes”, que ocorreu em março de 2016, a fim de discutir a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2404 que tramitava no Supremo Tribunal Federal.

Outro exemplo dado pelo entrevistado é a participação e o apoio da ANDI em um evento que ocorreu em 2009, a 1ª Conferência Nacional da Comunicação (CONFECOM)¹¹⁶, promovido pelo Ministério das Comunicações, cujo objetivo era a formulação de uma Política Nacional de Comunicação. O protagonismo da ANDI na realização e apoio desses eventos demonstra a sua participação ativa na promoção da CI, assim como exemplificado nas audiências públicas.

Em contrapartida, ao levar o cenário atual em consideração, sobretudo, acerca dos relatos sobre a atuação do CASC, conforme entrevista do integrante do Intervezes, destacamos a sua fala acerca da não participação do Comitê, do qual a ANDI faz parte, na construção dos recentes eventos promovidos pelo Ministério da Justiça para o debate sobre a atualização da Classificação Indicativa

Nós fomos informados que o Seminário ia acontecer. Porque pedimos, pôde fazer algumas sugestões de nomes para esse Seminário. [...] a gente fez mais de 10 sugestões [...] e um nome só acatado [...]. A gente não pôde discutir quais seriam os temas que esse Seminário ia discutir. Isso veio pronto do Ministério, do Gabinete do Ministro (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Além do CASC não ter sido convidado a pensar esse evento, outra questão apontada pelo entrevistado foi a forma de condução do Seminário e das suas discussões, resumidas, ao final, em documentos lidos ao público.

[...] não estavam sistematizando o debate a partir única e exclusivamente do que tinha sido dito nas mesas. Eles estavam fazendo uma síntese daquela discussão e incluindo visões do Ministério da Justiça naquela síntese, como se aquilo tivesse sido apresentado na mesa. [...]. Acho que teve vários problemas naquele evento. Foi por isso que a gente fez aquela fala um pouco mais dura e mais crítica naquela ocasião (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Ao final do Seminário sobre a Classificação Indicativa, os membros do CASC se pronunciaram para questionar a forma que as minutas sobre as mesas de trabalho estavam

¹¹⁵ Mais informações em: <<http://www.andi.org.br/pauta/classificacao-indicativa-em-debate-no-ministerio-publico-federal>>. Acesso em: 3 de jun. 2016.

¹¹⁶ Mais informações 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: 3 de jun. 2016.

sendo confeccionadas. Além disso, questionaram a posição do Ministro da Justiça, Torquato Jardim, acerca da declaração que ele havia dado à imprensa, logo após ter feito a abertura do evento sobre as mudanças na portaria da CI e também em artigos constitucionais em um prazo de oito (8) semanas contadas da data do evento em questão.

4.4.1.8 Parcerias com o Estado e com organizações da sociedade civil

As parcerias para o desenvolvimento das atividades da ANDI são imprescindíveis, como afirmado na primeira fase da Hermenêutica de Profundidade, na Análise sócio-histórica, quando discutimos as Instituições sociais. Apontamos que a ANDI estabelece diferentes parcerias a fim de influenciar os centros decisórios de poder (HABERMAS, 2003a) e aumentar a rede de mobilização em defesa das suas áreas de atuação, inclusive no tocante à CI. Neste caso, o entrevistado relata uma iniciativa da ANDI em conjunto com outras entidades, “[...] para fazer essa defesa [da Classificação Indicativa], ajudou a criar um *site* em torno dessa questão” (MEMBRO DA ANDI, 2016).

Esse *site*¹¹⁷ sobre a Classificação Indicativa é uma parceria entre a ANDI, o Alana, o Artigo 19 e o Intervezes para divulgar notícias referentes ao tema. Atualmente, ele está sendo utilizado para a campanha “Programa adulto em horário adulto”, que foi realizada à época que se discutia, no STF, a ADI 2404, como aponta o entrevistado:

Ainda em torno da Classificação Indicativa, mas fora do Comitê, ANDI, Intervezes, Artigo 19 e Alana lançaram aquela campanha ‘Programa Adulto em Horário Adulto’ [...]. Quando o STF estava julgando a ação, achamos que era importante ter uma mobilização da sociedade civil em defesa da manutenção da Classificação Indicativa (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

No *site*, além da veiculação da referida campanha, também há outras ações que são produzidas em conjunto, como as notas públicas, por exemplo, a emitida “[...] em defesa da classificação indicativa com vinculação horária para TV aberta”¹¹⁸:

Não foram assinadas só por essas entidades [ANDI, Intervezes, Artigo 19 e Alana]. A gente sempre faz uma mobilização para ganhar um apoio maior da sociedade em relação a isso, para aproveitar esses momentos importantes da conjuntura, para sensibilizar outras organizações para essa pauta e pedir o apoio político também para defesa da Classificação Indicativa (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

¹¹⁷ Disponível em: <<http://www.classificacaoindicativa.org.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹¹⁸ Disponível em: <<http://www.classificacaoindicativa.org.br/nota-publica-em-defesa-da-classificacao-indicativa-com-vinculacao-horaria-para-tv-aberta/>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Segundo esse entrevistado, outras parcerias para a discussão da Classificação Indicativa são formadas com entidades, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a Frente Parlamentar de Comunicação, dentre outras. Ainda para ele: “Nós sempre procuramos fazer um debate que dialoga com os poderes públicos, [...] com o Ministério Público, [...] com o Legislativo e também com a sociedade civil no geral” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Conforme o entrevistado, as parcerias configuram a forma de atuação das organizações da sociedade civil. Esse aspecto, além de demonstrar um *modus operandi* de desenvolver as ações, implica igualmente uma rede composta por diversos atores com o objetivo comum de defesa de uma causa e a pluralidade necessária para potencializar a sua discussão, o que demonstra que essa forma de ação pode mobilizar e informar os cidadãos para que, dessa maneira, participem e ampliem as reivindicações em torno da pauta e influenciem os tomadores de decisão.

4.4.1.9 *Amicus Curiae*

A expressão derivada do Latim significa o amigo da corte. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2404, movida pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a ANDI atuava diretamente, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), como uma organização que ofereceu suporte na discussão que ponderava a validade de um trecho do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) em que a Classificação Indicativa (CI) estava amparada. A ação defendia, como explicado no capítulo anterior, a impugnação do artigo 254 do Estatuto, pois questionava a penalidade que constava no referido artigo e postulava que ele feria o preceito da liberdade de expressão. Neste caso, a ANDI, junto a outras instituições, argumentava a legalidade do trecho e a garantia dos direitos da criança e do adolescente na mídia, dentre outras formas, através da CI.

Segundo o membro da ANDI (2016), a organização participou da implementação da CI de formas diferentes em momentos distintos. Em um primeiro, fornecendo informações técnicas e referenciais acerca do tema, posteriormente, na mobilização ativa para deliberação da regulação e, recentemente, como *amicus curiae* junto ao STF, na defesa da classificação contra a ADI 2404. Essa última ação, como afirma o entrevistado em questão, foi movida pelo PTB ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, nas primeiras tentativas de regulação da CI. Depois de um ajuste nessa política e na atualização das leis sobre ela, essa ação voltou à tona, ameaçando a PPC. A atuação da ANDI, juntamente com outras organizações, foi

importante para a discussão dessa ação, porém não foi insuficiente, já que, em agosto de 2016, o Ministro Dias Toffoli deu parecer favorável ao PTB.

O impacto da impugnação do artigo 254 do ECA foi a desvinculação horária da programação, ou seja, as obras precisam ser classificadas de acordo com a faixa etária específica, mas não precisam respeitar o horário para a sua veiculação na programação. De acordo com os representantes do COCIND

[...] a decisão do STF em nenhum momento tirou a responsabilidade de proteção e de responsabilização por abuso. Ela também não nos tirou nenhum outro fator da Classificação Indicativa que não fosse de recomendação, ou seja, a gente continua recomendando o horário. Ele só não é vinculado (REPRESENTANTES DO COCIND, 2018).

Informação ratificada pelo Integrante do Intervenientes:

[...] a informação que os servidores deram [...] nas reuniões [...], no Ministério da Justiça, foi de que a política continua. A única coisa que eles deixaram de fazer foi de notificar o Ministério Público em caso de veiculação dos programas fora do horário. Mas se alguma emissora, por ventura, coloca uma programação no ar sem a indicação da Classificação Indicativa, eles notificam. Ou se uma emissora se autotransmite e eles verificam os critérios e aquilo não está de acordo com o Guia, eles pedem a reclassificação. Isso não mudou. O que mudou foi porque a vinculação horária deixou de ser obrigatória. [...]. O Guia continua sendo utilizado e respeitado pelas emissoras e continua sendo parâmetro do Ministério para fiscalizar as emissoras (INTEGRANTE DO INTERVENIENTES, 2018).

Ambos os relatos confirmam que a Classificação Indicativa não deixou de existir, já que os analistas da Coordenação da Classificação Indicativa continuam monitorando a programação para saber se a autotransmissão das emissoras está adequada ou se a obra necessita ser reclassificada. Um exemplo dado pelo integrante do Intervenientes foi o programa *Malhação* que recentemente foi reclassificado de 10 para 12 anos. O impacto da medida do STF é que, hoje, além de não haver a vinculação horária, as empresas não podem ser penalizadas com multa e a programação não pode ser retirada da grade ou haver a adequação de sua veiculação no horário devidamente classificado pela faixa etária.

Outra questão que a decisão do STF potencializou foi a discussão sobre o abuso praticado pelas empresas de mídia através da veiculação de um programa classificado para maiores de 18, por exemplo, durante à tarde. A declaração dos representantes do COCIND, destacada anteriormente, vai ao encontro do que foi manifestado pelo membro da PFDC quanto ao tema. Para o integrante do Intervenientes, para caracterizar o abuso, é importante que o

COCIND notifique o Ministério Público, para que o órgão julgue esses processos com base até mesmo na quantidade de denúncias acerca do caso.

[...] nós pedimos que eles [COCIND] mantivessem a notificação ao Ministério Público, mesmo que a decisão do STF dissesse que não pode mais haver uma sanção em relação a isso [vinculação horária]. Nós achamos que era importante o Ministério Público continuar sendo notificado para avaliar se está tendo abuso [...]. E eles não estavam notificando. A gente cobrou isso de novo [...] e a informação [...] é de que eles voltaram a notificar (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Todavia, essa defesa pela prática do abuso ainda precisa ser melhor estabelecida como justificativa para uma possível penalização das emissoras. Segundo o integrante do Intervozes (2018), não há parâmetros definidos para a caracterização do abuso na veiculação da programação. Porém, o integrante da PFDC aponta que já existe um movimento do poder público para legitimar esse tipo de violação, com base no Art. 76, do ECA, que determina: “As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infante juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” (BRASIL, 1990).

Diante desse cenário, fica evidente que a Classificação Indicativa foi fragilizada, pois antes a vinculação horária era um critério objetivo de responsabilização. O membro da PFDC assevera:

Acho um absurdo que depois de tanta previsão constitucional, da existência de uma política pública, de um órgão que classifica, o Supremo tenha vindo e reduzido seu alcance, sua importância, tirando seu caráter organizador da grade. [...]. Ela perde bastante força porque perde algo que era objeto da maior parte das nossas intervenções judiciais. Porque hoje classificado o programa para 18 anos ele pode passar às 10h da manhã. Não há o que teoricamente impeça. Agora, o que se está tentando construir é em torno da ideia do abuso do direito de comunicar, entendendo que o artigo 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente diz que, no horário reservado ao público infante-juvenil, só é possível a programação que tenha natureza recreativa, educativa e informativa. Isso é uma regra que não foi atingida por essa decisão do Supremo. Tirou o parâmetro da classificação horária, mas se abre toda uma nova discussão em torno do abuso. Mas que fragiliza, fragiliza. Porque antes havia um critério objetivo já previamente estabelecido que todos conheciam e a discussão se dava apenas para saber se aquilo estava adequado ou não. Na verdade, não reduziu o campo da demanda, ampliou o campo da demanda. Não organizou, desorganizou a fruição desse direito (MEMBRO DA PFDC, 2018).

O entrevistado aponta que a proteção de crianças e adolescentes foi afetada depois dessa política pública já ter angariado tantas conquistas com vistas à promoção desse direito. E reitera que essa deliberação descaracterizou as motivações do poder público nas ações contra as emissoras. Isso evidencia o interesse das empresas de mídia que essa sentença que

tramitava no STF fosse julgada favorável, o que corrobora com as conclusões de um estudo da ANDI (2012) que as sanções no Brasil, se comparadas a outros países, protegem as empresas. Ainda podemos inferir, com base na teoria da regulação econômica (STIGLER, 2017) e nesse contexto, que a regulação dos setores econômicos, como a mídia, sofre com a pressão dos grupos de interesse para que as normatizações sejam flexibilizadas a ponto de intervir o mínimo possível na dinâmica de trabalho das empresas.

Outro problema, após a decisão do STF, segundo o integrante do Intervozes, foi o entendimento de que a CI havia acabado. Isso foi motivado pelo discurso das empresas de mídia e pela falta de posicionamento do Ministério da Justiça em defesa da política pública.

Acho que outra dificuldade que a gente tem, que é uma dificuldade do ponto de vista do debate com a opinião pública, é que, quando houve essa decisão do STF em relação à desvinculação horária, muita gente achou que a Classificação Indicativa tinha acabado. O discurso que as próprias empresas propagaram na época da decisão foi que o STF considerou a Classificação Indicativa inconstitucional, que o STF considerou que a classificação viola a liberdade de expressão. Esse discurso público, como as empresas vocalizaram a decisão do STF, foi muito ruim. [...]. Nós sentimos muito a falta, como CASC, que o Ministério da Justiça viesse a público, naquele momento, e falasse: ‘não acabou a Classificação Indicativa [...], as emissoras continuam tendo que classificar suas obras. A única coisa que foi alterada, com a decisão do STF, é que as emissoras não podem mais ser punidas, se elas veicularem o conteúdo em horário diferente daquele escalonamento horário que existia antes. Se uma emissora veicular um filme sem a classificação, se veicular um programa sem a classificação, ela pode ser punida’. E nada disso foi publicizado da maneira devida, muito menos comunicado institucionalmente pelo Ministério da Justiça [...]. Eu acho que é um dificultante que a gente tem hoje de fazer esse debate com a sociedade porque nem o Ministério da Justiça vem a público para defender a política (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Além do interesse econômico das empresas de mídia acerca da decisão do STF, ela auxiliou no fortalecimento do discurso veiculado por elas que a Classificação Indicativa limita a liberdade de expressão e que censura o conteúdo audiovisual. O integrante do Intervozes (2018) declara que: “[...] as empresas, de fato, resistem de uma maneira muito dura a qualquer mecanismo de regulação da comunicação no Brasil e colocam isso num discurso de defesa da liberdade de expressão ou de defesa da liberdade de imprensa [...]”. O entrevistado, ainda sobre esse tema, reforça

[...] houve uma percepção da sociedade de que a Classificação Indicativa era uma medida que cerceava a liberdade de expressão das empresas. E isso é muito ruim não só para o debate da Classificação Indicativa. Isso é muito ruim para o debate geral sobre regulação da comunicação. Porque [...] essas empresas que, para evitarem qualquer tipo de regra que elas tenham que respeitar, usam o discurso do cerceamento da liberdade de expressão. Elas tiveram uma decisão do STF para reforçar o argumento delas. Só que a decisão do STF não foi exatamente essa. Muito pelo contrário, a decisão do STF foi de que as emissoras têm que ter a classificação,

que as empresas têm que ter responsabilidade social. Eu acho que esse, hoje, depois da decisão do STF [...], é um dificultante. Acho que uma parcela importante da sociedade foi desinformada, foi manipulada, nesse sentido, para acreditar que a regulação da mídia é necessariamente um cerceamento à liberdade de expressão (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Neste caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal e o não pronunciamento do Ministério da Justiça serviram como argumento para corroborar o discurso midiático contra a CI e, conseqüentemente, contra a regulação da comunicação. Podemos inferir que há uma relação entre o comportamento do Ministério da Justiça e a decisão do STF com a pressão de grupos empresariais auto-interessados, como denota a teoria da regulação econômica (STIGLER, 2017).

Para minimizar estes impactos, o entrevistado pontua que o Ministério da Justiça deveria ter se pronunciado sobre a decisão do STF e explicar como essa política seria realizada a partir desse novo contexto, considerando que isso auxiliaria na defesa da regulação e explicaria à população brasileira o seu novo processo. Conforme o entrevistado, a falta de uma defesa institucional da CI ajudou na sua deslegitimação perante à sociedade e no fortalecimento do discurso da censura e do cerceamento da liberdade de expressão pela prática da regulação de conteúdo. Isso prejudica igualmente o COCIND, já que esse é um dos seus desafios na defesa da regulação: “[...] não se trata de um censor [...] que vai privar a sociedade de cultura, de entretenimento, de conhecimento e de diversão [...]. [...] é uma política de informação para que os pais ou responsáveis [...] decidam o que é melhor para o seu filho [...]” (REPRESENTANTES DO COCIND, 2018).

4.4.2 Categorias Intermediárias

Após a explanação das nove (9) categorias iniciais, abordamos as três categorias intermediárias (Reposicionamento institucional, Produção de insumos e *Advocacy* direta) que foram pensadas e agrupadas a partir da discussão das rubricas iniciais. As derivações intermediárias são mais abrangentes e englobam os entendimentos anteriores sobre as primeiras categorias. A explicação acerca das categorias intermediárias, com as suas respectivas exemplificações, segue ao longo da discussão metodológica.

4.4.2.1 Reposicionamento Institucional

No quadro 14, evidenciamos a primeira categoria intermediária “reposicionamento institucional” oriunda da rubrica inicial “demanda externa”.

Quadro 14 – O processo de derivação da categoria intermediária Reposicionamento institucional

| Categoria inicial | Categoria Intermediária |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1. Demanda externa | Reposicionamento institucional |

Fonte: Elaborado pela autora.

O que identificamos com essa categoria é que a organização passou por um reposicionamento institucional a partir de uma demanda externa advinda dos parceiros da ANDI, do poder público, entre outros. Esse reposicionamento ocorreu em 2011, quando a Agência de Notícias dos Direitos da Infância passou a chamar-se ANDI – Comunicação e Direitos. A organização que já não atuava somente como uma agência de notícias convencional repensou o seu posicionamento, pois o seu trabalho havia sido ampliado e as suas estratégias e tecnologias sociais tinham igualmente evoluído. Anterior a essa mudança nominal, a ANDI percebeu transformações em suas práticas, quando, por exemplo, por meio da CI, a organização endossou a discussão das PPC (ANDI, 2015b). O entrevistado reforça essa afirmação: “[...] o próprio trabalho que a ANDI havia feito e o momento das políticas públicas de comunicação no Brasil, naquele início dos anos 2000, permitiu essa convergência de interesses. E a ANDI entendeu que [...] deveria entrar mais fundo nesse tema [...]” (MEMBRO DA ANDI, 2016).

A expertise da ANDI, por meio de seus estudos, e o ambiente favorável à discussão da Classificação Indicativa possibilitaram à organização pautar essa discussão e, mais tarde, rever o seu posicionamento institucional através da ampliação das suas áreas de atuação, conforme destacam os membros da ANDI, “[...] a ANDI se posicionou: aqui nós temos uma agenda que é nossa também [políticas públicas de comunicação] [...]. [...] junto com isso a ANDI ampliou também para a área de sustentabilidade [...]” (MEMBROS DA ANDI, 2016).

Um dos membros da ANDI, durante a entrevista, afirmou que o monitoramento apontava problemas que não estavam circunscritos somente ao trabalho das redações, pois isso poderia ser resolvido através da estratégia de qualificação com a elaboração de manuais, com a realização de cursos, treinamentos e *workshops*. Os estudos mostravam que as deficiências estavam em um outro patamar, em que as PPC podiam auxiliar através da

regulação do campo. Ainda segundo o entrevistado, esse foi um momento delicado para a ANDI porque a organização, que mantinha uma relação colaborativa com os jornalistas, iniciava uma discussão sobre a regulação da mídia que ia de encontro aos interesses dos empresários de mídia¹¹⁹. Esse olhar voltado para as políticas públicas foi, em grande parte, motivado pelo trabalho da organização com a discussão da Classificação Indicativa: “Naquela época [2006], [...] a ANDI liderava essa discussão a partir da sociedade civil. [...]. E quando o Comitê de Acompanhamento da Classificação Indicativa começou a funcionar, eles eram a principal referência nesse processo” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

A organização assumiu essa agenda de discussão e ampliou os seus escopos de trabalho incluindo, além de Infância e Juventude, as áreas de Inclusão e Sustentabilidade e de Políticas de Comunicação. Desse modo, a ANDI, que já desenvolvia um trabalho legitimado junto ao público infante-juvenil, amplificou a sua luta em defesa dos direitos humanos de uma forma geral. A reestruturação institucional foi um reflexo desse movimento que estava acontecendo e transformando a organização.

4.4.2.2 *Produção de Insumos*

A segunda categoria intermediária “produção de insumos” é composta pelas três iniciais “publicações independentes”, “publicações em parceria com o Estado” e “ações com a mídia”.

Quadro 15 – O processo de derivação da categoria intermediária Produção de insumos

| Categorias iniciais | Categorias Intermediária |
|---|---------------------------------|
| 2. Publicações independentes | Produção de insumos |
| 3. Publicações em parceria com o Estado | |
| 4. Ações com a mídia | |

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao longo da investigação, a produção de insumos através do trabalho da ANDI ficou evidente, especialmente, na elaboração de estudos por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas de mídia. As ações com a mídia do mesmo modo contribuíram para que a CI pautasse os debates públicos. Segundo consta na revista comemorativa da instituição:

¹¹⁹ Para efeitos deste trabalho, os empresários de mídia são considerados os proprietários de veículos de comunicação.

Assim, tendo desempenhado papel ativo na elaboração, no debate e na consolidação das normas da Classificação Indicativa, a ANDI passa a atuar mais fortemente no campo das políticas públicas de comunicação, na perspectiva de **oferecer insumos** para a construção de mecanismos democráticos que promovam a harmonização de direitos na extensa e complexa arena da comunicação de massa (ANDI, 2015b, p. 32-33) [grifos nossos].

Em conformidade, o entrevistado do Intervoze afirma que:

[...] a equipe da ANDI como um todo percebeu que, para além do Guia que tinha que ser desenhado para que as próprias empresas tivessem parâmetros para fazer a Classificação Indicativa, você precisava produzir outros tipos de conteúdo para a sociedade também. A ANDI tem várias publicações em torno da pauta da Classificação Indicativa que vão além do Guia. A maioria delas elaboradas em conjunto com o Ministério da Justiça. Tem livros sobre a Classificação Indicativa, tem pesquisa sobre a Classificação Indicativa. Acho que a ANDI foi importante para que o Ministério da Justiça mantivesse, ao longo desses anos, a realização de pesquisas de opinião pública também sobre como a sociedade percebe a classificação (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Podemos inferir que os estudos da ANDI sobre a Classificação Indicativa, além da sua tecnologia social, legitimam a organização perante os órgãos públicos e demais entidades da sociedade civil como um ator relevante para a discussão da temática. Dessa forma, a presença de seus representantes é constante nos espaços onde se discute essa política pública. Além disso, em consonância com o entrevistado, a ANDI desenvolve informações não só para reforçar junto aos poderes públicos a importância dessa política pública, mas com o objetivo também de produzir materiais informativos à sociedade civil e acadêmica. Para que, desse modo, elas apropriem-se desses estudos e tenham informações necessárias para discutir acerca do tema com embasamento teórico e prático. Ademais, a discussão na mídia sobre tal regulação torna-se igualmente fundamental para a geração de conteúdo acerca da temática com o objetivo de pautar a agenda política. Isto posto, evidencia o que observamos na Interpretação da Doxa e na Análise sócio-histórica sobre a circulação da produção de insumos da ANDI a fim de oferecer informações para a promoção do debate da Classificação Indicativa.

4.4.2.3 *Advocacy Direta*

A terceira categoria intermediária “*advocacy* direta” contemplou as rubricas iniciais “participação em audiências públicas”, “CASC-Classind”, “eventos em parceria com o Estado”, “parcerias com o Estado e as Organizações da Sociedade Civil” e “*Amicus Curiae*”.

Quadro 16 – O processo de derivação da categoria intermediária *Advocacy* direta

| Categorias iniciais | Categoria Intermediária |
|--|--------------------------------|
| 5. Participação em audiências públicas | <i>Advocacy</i> direta |
| 6. CASC-Classind | |
| 7. Eventos em parceria com o Estado | |
| 8. Parcerias com o Estado e as Organizações da Sociedade Civil | |
| 9. <i>Amicus Curiae</i> | |

Fonte: Elaborado pela autora.

A *advocacy* ou advocacia, para López (2011), faz parte da mobilização da sociedade que, segundo o autor, envolve a comunicação, especialmente, a pública. Além disso: “Trata-se de uma estratégia de convocatória e construção de propósitos comuns, com o objetivo de produzir significado e sentido compartilhados em assuntos de interesse coletivo” (LÓPEZ, 2011, p. 62). Em consonância com o mesmo autor, esse tipo de ação é uma convocatória para influenciar as decisões, ao passo que gera adeptos ao debate em torno do tema. López (2011) afirma que a *advocacy* pode ser exercida em processos políticos, pela mídia, pelas organizações da sociedade civil, como no caso em destaque.

Isso significa a participação, de responsabilidade compartilhada, de diferentes atores sociais, especialmente, para influenciar as decisões políticas de interesse coletivo para o bem comum, o que, podemos identificar, como as porosidades entre os anéis do modelo habermasiano de circulação do poder político. Para Habermas (2003a, p. 106) [grifos do autor], “[...] a sociedade civil pode, *em certas circunstâncias*, ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial”. Diante dessa afirmação, entendemos que a ANDI, como um ator que detém conhecimento acerca da temática em debate e ao reconhecer o Estado como o principal responsável pela regulação da CI, desenvolve um processo de *advocacy* direta junto ao poder público para influenciar os seus processos decisórios.

Embora todas as formas de atuação da ANDI sejam relevantes, a última categoria intermediária, a *advocacy*, é uma das ações mais importante da organização para manter a discussão sobre essa temática pulsante na esfera pública de debates, conforme apontam os entrevistados: “[a] defesa da Classificação Indicativa [...], junto com outras organizações, é incidência direta no Parlamento. [...] é um trabalho de *advocacy* direto” (MEMBROS DA ANDI, 2016).

Do mesmo modo, para o membro da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), ao tratar acerca da política da Classificação Indicativa, reafirma a participação da organização junto ao Estado

Eu acompanhei o trabalho dela [ANDI], sobretudo, [...] [no] fim do governo FHC, [...] que se pretendia, de alguma forma, terminar com a Classificação Indicativa ou fazer uma Classificação Indicativa completamente mitigada, que foi quase uma guerra da Classificação Indicativa. E a ANDI teve um papel muito importante junto ao Parlamento, junto ao Poder Judiciário, esclarecendo o alcance, a função, o papel que a Classificação Indicativa tem. Essa atuação parlamentar é forte. Nesse período da guerra da Classificação Indicativa a atuação foi muito intensa [...] (MEMBRO DA PFDC, 2018).

Em consonância com essa ideia, o integrante do Intervenções afirma que:

[...] a política se manteve, evoluiu, se consolidou [...]. Mas isso também não teria acontecido se não tivesse organizações da sociedade civil [...] sempre acompanhando de perto e dando um apoio político no sentido político-social para essa agenda (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

De acordo com essa declaração, retomamos a assertiva de Esteves (2011) em que o autor define que a atuação de agentes individuais ou coletivos na constituição de políticas de comunicação tensiona o campo para privilegiar a sua função social. Além de que a *advocacy* da ANDI não permite que os temas de debate, dentre eles a CI, caiam na invisibilidade de interesses escusos. A atuação da ANDI, em rede com outras organizações, principalmente junto ao Estado, fortalece a discutibilidade da agenda social, já que “[..] a ANDI desenvolveu [...] uma expertise no sentido de construir, em diálogo com o poder público, as bases dessa política” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018), e evidencia o contraponto entre as diferentes vozes que embatem para influenciar as deliberações públicas.

4.4.3 Estratégias de responsabilização político-social

A partir das três categorias intermediárias “reposicionamento institucional”, “produção de insumos” e “*advocacy* direta”, elencamos a categoria final “estratégias de responsabilização político-social”, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 17 – O processo de derivação da categoria final Estratégias de responsabilização político-social

| Categorias Intermediárias | Categoria Final |
|----------------------------------|--|
| Reposicionamento institucional | Estratégias de responsabilização político-social |
| Produção de insumos | |
| <i>Advocacy</i> direta | |

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dessa categoria final, propomos que as ações da ANDI, que têm como finalidade, principalmente, a criação de insumos, com base em informações, e a *advocacy*, por meio da incidência direta, para a discussão da Classificação Indicativa, estão ancoradas em uma perspectiva macro, as estratégias de responsabilização político-social para regulação da mídia. No caso estudado, esse conceito, em nosso entendimento, consiste na corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil para a construção do processo das políticas públicas de comunicação (PPC) para que esta cumpra com o seu papel de mediadora dos discursos sociais na consolidação dos direitos humanos. Sendo assim, o Estado que detém legitimidade institucional e instrumentos para criar as políticas públicas deve mobilizar a sociedade para participar das discussões e controlar o processo, compartilhando essa responsabilidade, na tentativa de democratizar as decisões e limitar o poder coercitivo do Estado como aparelho de regulação.

A ANDI percebe que o campo midiático necessita de mecanismos que façam com que as leis sejam respeitadas e os direitos constitucionais dos cidadãos, promovidos. Assim, os membros da ANDI asseveram que: “A instituição imprensa, como qualquer outro campo que seja impactante, precisa de regras. E ela tem, inclusive, só que não está sendo cumprida [...]” (MEMBROS DA ANDI, 2016). De igual modo, o Intervozes defende a regulação primando pela democracia:

Nós sabemos que há regulações que cerceiam a liberdade de expressão. Vários países autoritários regulam os meios e impedem o [seu] exercício [...]. Mas nem toda regulação é cerceadora dessa liberdade. Você tem regulações democráticas no mundo inteiro. E regulações muito mais fortes, inclusive, do que a gente tem aqui no Brasil. Temos pouquíssimos mecanismos de regulação principalmente de conteúdo (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Sob essa perspectiva, Domingues da Silva e Barros (2013) atentam para o equívoco que a liberdade de expressão está relacionada à ausência de leis para responsabilização da mídia. Isso reforça a ideia do integrante do Intervozes (2018) ao declarar que os discursos de que a regulação da mídia censura o conteúdo ou impede a liberdade de expressão é empregado para coibir a implementação de regras e a democratização da mídia.

A regulação do campo midiático, embora seja um tema que causa controvérsias em função da discussão acerca da liberdade de expressão, necessita ser debatida pela sociedade e, especialmente, pelo Estado. Para o integrante do Intervozes:

[...] a comunicação é um setor econômico como qualquer outro, como energia, água, transporte, aviação. Por esse aspecto [...], já requereria uma regulação. E ele tem

uma regulação. Não é verdade que não existe nenhuma regulação do setor de comunicação no Brasil. Tem uma série de leis que as empresas precisam respeitar. Só que é uma regulação que, a nosso ver, é insuficiente [...] porque ela não dá conta de garantir, na prática, os princípios da nossa Constituição Federal para área da comunicação. Se a Constituição fala que não pode ter monopólio, a gente vive um quadro, na radiodifusão, no mínimo, de oligopólio, de muita concentração nas Organizações Globo. Ela fala que a prioridade da programação das emissoras tem que ser educativa, cultural. A gente não tem isso. Fala da complementariedade entre os sistemas público, privado e estatal. Ela fala que a sociedade precisa ter mecanismos para se defender de uma programação que não respeite esses princípios. E a gente, hoje, não tem nenhum mecanismo. [...] a gente precisaria garantir uma regulação mais eficaz para evitar a concentração, para garantir competição (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

A mídia é um setor econômico, especialmente, como ela configura-se no Brasil: empresas privadas que recebem outorgas públicas para explorar o espectro eletromagnético a fim de veicular a sua programação. Sob esse prisma, o integrante do Intervozes (2018) defende que “[...] se você não entende [a radiodifusão] como um espaço público de concessões [...] [...] para empresas [...] e que, nessa exploração, elas precisam respeitar, no mínimo, a Constituição brasileira, [...] estamos deixando de entender isso como um serviço público”.

Dessa forma, segundo a teoria da regulação econômica (STIGLER, 2017), o campo midiático deve ser normatizado pelo Estado para atender ao interesse público e evitar problemas, como os mencionados por Esteves (2011): a concentração de grandes grupos e a desregulação. Para complementar essa visão, Bertrand (2002) aponta outros impasses, como o viés mercantil, o espaço excessivo ao entretenimento e à publicidade, o declínio na qualidade da notícia, com vistas ao conteúdo educativo e cultural, e a omissão ou distorção de acontecimentos. Neste sentido, o panorama da regulação brasileira de mídia é insuficiente (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018) porque desrespeita os princípios constitucionais e privilegia os interesses dos empresários de mídia (ANDI, 2012). Isto posto, a regulação é um dever do Estado, pois se depender das empresas de mídia: “[...] não é a boa vontade do mercado que vai garantir essas questões” (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018), já que os campos sociais tendem a proteger os seus interesses (BOURDIEU, 2003).

Ademais, a comunicação está constitucionalmente garantida como um direito público. Assim, o integrante do Intervozes (2018) assevera que “[...] você tem que regular porque é um setor econômico, você tem que regular porque é um serviço público, você tem que regular porque outros direitos estão envolvidos no funcionamento desse serviço”. Dessa maneira, as empresas privadas que usufruem de um bem público através de concessões são responsáveis pela produção de informações de interesse coletivo, um direito social:

Agora, como a comunicação é um elemento central da sociabilidade, da vida em comum na sociedade, é por meio dela que você tem o seu direito de acesso à comunicação garantido, deveria ter o seu direito de expressão garantido também. Tudo isso reforça ainda mais a necessidade de você ter uma regulação democrática dos meios de comunicação. Justamente para que esses direitos, que se exercem por meio da comunicação, também sejam garantidos. Como é que eu posso dizer que eu tenho direito ao acesso a uma informação plural e diversa se eu tenho uma concentração da mídia? Como é que eu posso dizer que eu exerço a minha liberdade de expressão por meio dos meios de comunicação se os meios, hoje, são geridos e controlados por pouquíssimos grupos econômicos? Não é que a gente não tenha uma quantidade de veículos, mas esses veículos estão articulados em rede com poucos e grandes grupos de comunicação [...] que não têm nenhum mecanismo de diversificação e de escuta da sociedade ou que não garantem a representação da diversidade cultural que existe na nossa sociedade na sua programação (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

A problemática posta, mediante a análise do cenário da mídia brasileira configurada pela sua propriedade por grupos econômicos, políticos e religiosos, pela concentração de audiências por poucos proprietários, como Globo, Bandeirantes, Folha e o grupo regional RBS, e pela propriedade cruzada dos meios de comunicação (PASTI e BANDEIRA, 2018), é o direito à informação plural e à liberdade de expressão, além da escuta diversificada dos diferentes atores sociais e da sua representação e expressão. Nesse contexto, a luta pela Classificação Indicativa tem uma simbologia na defesa dos direitos dos cidadãos.

[...] para o conjunto de organizações que tem acompanhado essa pauta da Classificação Indicativa, você entender a necessidade e o caráter democrático da regulação dos meios de comunicação é uma bandeira central da nossa luta. E, por isso, nos preocupa tanto uma possibilidade de desmonte da Classificação Indicativa, e, por isso, nos preocupa tanto a decisão que o STF tomou e como ela foi comunicada para a sociedade. Porque se a gente não consegue mostrar para a sociedade brasileira ou para o poder público que a regulação para proteger as crianças é importante, imagina que vamos conseguir provar que a regulação para garantir outros direitos é importante. [...]. Se nem para isso conseguimos ter o comprometimento das empresas e do poder público em relação à regulação, imagina para avançar em outras agendas da regulação que a nossa Constituição também prevê, como conteúdo independente, conteúdo regional. Por isso que a luta em defesa da Classificação Indicativa tem um simbolismo também nesse sentido, porque é a primeira regulação de conteúdo que se precisa garantir, que é para proteger quem não tem nenhuma condição de se defender de conteúdo que possa fazer mal a sua formação. Se perdermos isso, não só vamos estar causando um dano a milhões de crianças no Brasil, mas vamos estar fragilizando uma luta mais ampla, por uma mídia democrática no nosso país (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

A Classificação Indicativa, nessa perspectiva, manifesta a resistência contra a desregulação do campo midiático, já que a sua normatização prevê a proteção à integridade da criança e do adolescente. De tal modo que mitigar essa política pública de comunicação, pode fragilizar as demais previsões constitucionais, como o conteúdo educativo, artístico, cultural e

informativo; a promoção da cultura nacional e regional; o estímulo à produção independente; e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística (BRASIL, 1988), além de dificultar a democratização dos meios e a competição entre as empresas do setor.

Além da defesa da regulação midiática a fim de garantir o direito a uma comunicação plural e formativa, a participação da sociedade civil nos meandros das políticas públicas é importante para garantir a transparência do processo e o seu controle social. Sobre o tema, destacamos, na entrevista do integrante do Intervezes, que o

Controle social não é palavrão nenhum. O SUS tem controle social, a política de educação tem controle social. Por que a política de comunicação não pode ter também? As empresas demonizam essa expressão porque elas falam que controle, só controle remoto. Aquela história de sempre que controle é censura. A expressão pode ter sido desvirtuada no debate público e ganhou uma conotação negativa por atuação das empresas nesse sentido. Mas você fazer o controle social de uma política pública [...] é uma maneira de você garantir que essa política continue ou que ela não se desvirtue (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Sobre essa importante função, em uma das rubricas das categorias iniciais, discutimos o papel do CASC que possui o objetivo de controle social, além do monitoramento e avaliação da política pública por meio da participação das organizações da sociedade civil. Na entrevista com o integrante do Intervezes, ele ratificou a relevância desse Comitê:

[isso] é um tipo de coisa que se o CASC não cobra, não acontece. Esse é um bom exemplo de porque precisa ter o controle social [...]. Tinha sido uma decisão dos servidores parar de notificar [o Ministério Público] porque o STF tinha desobrigado a vinculação horária. Mas falamos [que era] importante continuar notificando e [...] registrando isso de uma maneira sistemática para [...] você poder avaliar se uma empresa está abusando ou não. Foi isso que eles se comprometeram a voltar a fazer (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

O relato evidencia a reivindicação do Comitê para garantir que a Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) notifique o Ministério Público sobre os casos de abuso das empresas de mídia, mesmo que a vinculação horária da programação tenha sido extinta após a decisão do STF, para que haja um controle sistemático dessas violações, caso um processo com base em abuso seja julgado. Além do exemplo, o integrante do Intervezes pondera:

[...] você cria mecanismos no Estado e não em um governo [...] para garantir a continuidade da política. [...] o gestor que pensou naquele momento que era importante ter um Comitê da sociedade civil sabia que não ia ficar ali para sempre. E que era importante ter a sociedade civil vigiando e fazendo o controle social daquela política. Se isso dependesse única e exclusivamente da vontade da sociedade civil, isso tem um certo alcance. Se é institucionalizado, com regulamento, com entidades

que são nomeadas, que têm função, que numa Portaria obriga o Ministério da Justiça a convocar essas entidades a cada seis meses, a prestar conta. Tudo isso garante que a sociedade civil vai ter instrumentos para fazer o seu controle social e para que, numa troca de governo, essas coisas não se percam (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

O entrevistado assegura que a criação do Comitê foi uma medida governamental para garantir que o Estado continuasse a convocar a sociedade civil, por meio das entidades, para acompanhar essa política, já que, no país, é recorrente que as políticas públicas tenham um caráter transitório em função do período governamental. Desse modo, a Portaria do Ministério da Justiça nº 25/2012 normatizou a legitimidade institucional do CASC para participação da sociedade civil nas discussões acerca dessa política de comunicação para o seu controle social.

Além disso, inferimos que a participação social é relevante para não deixar que outros interesses, que não os públicos, enfraqueçam a Classificação Indicativa. Isso porque, como revela o membro da PFDC,

[...] hoje, ter que mudar a Portaria no que diz respeito ao audiovisual é que alguma está sendo pensada mais grave, de ainda tornar a Classificação Indicativa menos efetiva. Porque essa sempre foi uma demanda das emissoras. Primeiro, a ideia que foi a vitória no Supremo que elas [empresas de mídia] tiveram ao dizer que é indicativa. Portanto, não pode ter nenhum caráter de obrigatoriedade. A própria palavra diz: apenas indica, é um aceno. Cumpre se quiser. Isso eles conseguiram (MEMBRO DA PFDC, 2018).

A preocupação do entrevistado alerta para as novas modificações pensadas para a Classificação Indicativa, conforme anunciadas pelo Ministro da Justiça, Torquato Jardim, já que, segundo ele, as mudanças após a decisão do STF não justificariam a alteração da Portaria atual, o que, conforme o membro da PFDC, pode ser uma medida para defender novas mudanças na política de comunicação de classificação para fragilizá-la.

A regulação, como uma função institucional do Estado, é alvo de *lobby* entre as empresas reguladas, conforme a teoria da regulação econômica (STIGLER, 2017). No caso da Classificação Indicativa, podemos inferir que as empresas de mídia pressionam o governo para que amenize as sanções regulatórias, tornando-a menos efetiva, como na decisão do STF. Neste sentido, sobre as novas mudanças pensadas para a Portaria da CI, o membro da PFDC (2018) pondera: “Certamente é algo que vem muito no interesse das grandes emissoras. São elas que estão, vamos dizer, metaforicamente, escrevendo a nova regulação”.

Para tanto, a participação da sociedade civil é relevante para controlar a realização dessa política pública e, conseqüentemente, da promoção dos direitos sociais, especialmente

de crianças e adolescentes. O CASC, como mencionado, é um desses exemplos que proporciona que a sociedade, representada pelas organizações sociais, coopere com esse processo. Porém, de acordo com alguns relatos, o Comitê já teve a sua representatividade mais evocada nas discussões acerca da Classificação Indicativa, bem como dos temas e ações circunscritos a essa política, o que coincide com as dificuldades que a CI tem enfrentado. Mesmo frente a esse contexto, compreendemos que essas são estratégias de responsabilização político-social em que a sociedade, aqui exemplificada através da ANDI, participa das discussões sobre as políticas públicas e responsabiliza-se igualmente junto do Estado pela promoção dos direitos sociais. Essa é uma configuração ideal do processo deliberativo democrático, pois convoca a sociedade a debater e a construir as políticas públicas em conjunto com o Estado e fiscalizá-lo, promovendo o exercício da cidadania.

Assim, quando a ANDI identifica através de diferentes estudos, como é o caso recente da pesquisa acerca dos programas policiaiscos, em conjunto com o Intevozes, que o campo midiático está violando leis e direitos dos cidadãos, ambas as organizações entendem a sua função de mediadoras entre os campos para garantir a qualidade dos conteúdos veiculados pela mídia. Dessa forma, segundo os membros da ANDI, o trabalho da organização, hoje, é crítico ao campo midiático, na perspectiva da mídia para o desenvolvimento humano. Entretanto, antes isso estava atrelado ao subcampo do jornalismo impresso. Nesse contexto, eram enviadas pautas às redações. Posteriormente, houve o desenvolvimento das tecnologias sociais com o monitoramento de mídia para a qualificação das notícias veiculadas. Assim, o que era restrito aos veículos impressos, expandiu-se para a televisão e para o rádio. Esse processo evolutivo influenciou o envolvimento da organização na discussão das PPC.

A partir desse trabalho gradativo e da passagem de uma agência de notícias para uma organização mediadora, a atuação da ANDI, que já havia se legitimado na área da infância e da adolescência, ampliou-se para a discussão da garantia dos direitos humanos na mídia. Dessa maneira, a ANDI desenvolveu insumos para a realização de debates e criou ações de *advocacy* direta a fim de incidir no Estado, e junto dele, para influenciar a deliberação das PPC.

Conforme foi afirmado por um membro da organização, em entrevista, ainda que as PPC sejam um escopo relativamente novo, as suas discussões estão se consolidando através, por exemplo, do monitoramento dos programas policiaiscos para identificar violações a direitos e infrações a leis. O membro da ANDI ressaltou que as PPC são difíceis de serem discutidas nos Poderes Legislativo e Executivo em função das resistências e dos interesses privados, mas a ANDI continua a defendê-las e pautá-las para que estejam na esfera pública

de discussão. Um exemplo dado por ele foi a realização pela Rede ANDI América Latina de uma caravana, em 2015, em que pontos referentes à agenda das PPC foram tematizados.

Assim posto, inferimos que a ANDI ultrapassa esse estágio de simples observatório através do monitoramento da mídia (BERTRAND, 2002; BRAGA, 2006), já que, além de identificar os problemas, age de acordo com as suas estratégias de mobilização e qualificação. Comprendemos que a ANDI, ao desenvolver essas ações, reconhece que os problemas estão além das redações. Por isso, a organização envolve-se na discussão da regulação da mídia e da criação de PPC. Para tanto, ela desenvolve estratégias de responsabilização político-social com o objetivo de mediar o Estado e a sociedade civil para a discussão de regulações, de acordo com a legislação, como mecanismos democráticos para estabelecer uma mídia pluralista e cidadã.

De forma geral, os subsídios fornecidos pelas ANDI através de pesquisas sobre o tema, bem como a legitimidade da organização, transformaram-na em um ator social especializado para discutir temáticas de relevância social. No que tange às PPC, a organização demonstrou conhecimento acumulado nos debates e nas ações que promove para a visibilidade e discutibilidade delas. As estratégias de responsabilização político-social, apoiadas em seu reposicionamento institucional, fizeram da ANDI um agente de mediação social que tensiona e colabora com o Estado para a deliberação da regulação midiática.

4.5 INTERPRETAÇÃO/RE-INTERPRETAÇÃO – AS ESTRATÉGIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ANDI NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

A última fase de análise da HP, a Interpretação/re-interpretação, segundo Thompson (2009), é diferenciada das argumentações levantadas através do tensionamento entre a teoria e o objeto na Análise formal ou discursiva. Além de utilizar as inferências da Análise formal ou discursiva, a Interpretação/re-interpretação considera a Análise sócio-histórica e faz reinterpretações do objeto estudado. Sendo assim, nesta etapa da pesquisa, as contribuições analíticas produzidas através da análise de conteúdo dão subsídios importantes para o tensionamento com a Análise sócio-histórica da HP a fim de produzir os construtos teóricos para a última fase da metodologia.

Embora essa última fase compreenda a Análise sócio-histórica e a Análise formal ou discursiva, Thompson (2009) ressalta que a HP é uma metodologia que permite ao pesquisador apropriar-se e discutir um objeto já anteriormente pré-interpretado por outros

pesquisadores. Neste sentido, acreditamos que é válido retomarmos alguns pontos da Interpretação da Doxa para enfatizar que a ANDI é utilizada como fonte de referência em estudos, principalmente, sobre temáticas acerca da criança e do adolescente, dos direitos humanos de um modo geral e da mídia.

Além disso, dentre alguns trabalhos que a ANDI foi investigada como objeto de pesquisa, destacamos especialmente uma dissertação em que a organização foi tratada como um observatório de mídia, de acordo com o conceito de resposta social de Braga (2006). O autor da dissertação faz uso dessa teoria, além da metodologia empregada neste estudo, mas as suas discussões são diferentes das utilizadas nesta tese porque caracteriza a ANDI especificamente como um observatório de mídia. Os outros trabalhos compilados para a Interpretação da Doxa tratam do trabalho da ANDI e de alguns de seus “produtos”. No período investigado, não encontramos nenhum trabalho que discutisse as Políticas de Comunicação da ANDI nos *sites* selecionados.

A partir da reunião dos dados da Análise sócio-histórica (as situações espaços-temporais de produção e recepção, os campos de interação, as instituições sociais, as estruturas sociais e os meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão) da ANDI e da Análise formal ou discursiva das PPC, mais especificamente da Classificação Indicativa (CI), podemos destacar diversos pontos. Dentre eles: as situações espaços-temporais de produção e recepção, além das estratégias da ANDI, especialmente através das publicações, tornaram a organização um ator especializado com conhecimento estruturado para discutir sobre a Classificação Indicativa, além de oferecer insumo ao poder público e para a mídia, dentre os veículos que abriram espaço para o debate. É válido salientar que os membros da ANDI, em entrevista, afirmaram que as publicações também configuram-se como meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão, segundo a classificação da HP, além dos seus veículos institucionais.

Ademais, podemos relacionar que a ampliação do entendimento do público beneficiado ou dos campos de interação, conforme determinada a HP, deu-se quando a organização expandiu o seu espectro de atuação, através, por exemplo, das PPC. Quando a ANDI era uma agência de notícias, o público estava melhor delimitado, abrangendo as crianças e adolescentes. Hoje, com o reposicionamento institucional e com a expansão das áreas de atuação da ANDI, o público constitui-se na população vulnerável do Brasil, que é beneficiada por meio da promoção dos direitos humanos.

Além disso, há uma relação direta entre as situações espaços-temporais de produção e recepção, por meio das publicações, e dos campos de interação, pois foi através de seus

estudos que a ANDI identificou que os problemas relacionados à mídia não estavam limitados às redações. Se o problema fosse somente esse, as estratégias de mobilização e qualificação atenuariam essas limitações. Foi então que a ANDI percebeu que a produção midiática apresentava questões institucionais, decorrentes de seus interesses político-mercadológicos. Assim, a ANDI redirecionou as suas problematizações para as políticas públicas de comunicação (PPC).

As parcerias, identificadas pelas instituições sociais, são importantes para a realização das ações *in loco* e pesquisas da ANDI, além de outros projetos. A atuação em rede da organização, através das Redes ANDI Brasil e América Latina, potencializa e dá visibilidade ao trabalho. Muitas ações, entretanto, foram interrompidas por falta de financiamentos externos. Outro ponto importante em relação às parcerias é, como identificado pela organização, os parceiros de luta, que exercem a *advocacy* junto à ANDI para a discussão da CI, como no caso do *amicus curiae* na ação que tramitava no STF.

Essa ação articulada, juntamente a outras organizações, fortalece o poder de *advocacy* exercido pela ANDI, principalmente junto ao poder público, como no exemplo da Classificação Indicativa. Entretanto, essa incidência direta não se dá somente com o objetivo de pressionar o poder público, como nas audiências públicas e na participação na ação do STF. Em diversos casos, a ANDI atua em parceria com o Estado a fim de promover eventos, formar órgãos consultivos e publicar estudos.

A participação da ANDI no comitê consultivo da Classificação Indicativa, igualmente, denota a importância da organização no controle social dessa política pública e a possibilidade de participação institucionalizada da sociedade civil organizada nas discussões acerca do tema em diversos espaços, como nos eventos promovidos pelo Ministério da Justiça. Entretanto, esse mesmo órgão criado para garantir a transparência, o monitoramento e a avaliação da Classificação Indicativa tem perdido espaço no encaminhamento de mudanças necessárias para a atualização da portaria atual que normatiza essa política pública. Podemos inferir que a esse problema soma-se a decisão tomada, em 2016, pelo STF, que julgou inconstitucional o Art. 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O impacto dessa sentença foi a desvinculação horária da CI, ou seja, a programação passou a ser classificada de acordo somente com a faixa etária, o que desobrigou as emissoras a veicular programas em horários específicos, o que antes era determinado pela compatibilidade etária. Esses fatos fragilizaram a regulação de conteúdo, mas a ANDI, assim como outras organizações sociais e órgãos públicos, continua empenhada em defendê-la. Hoje, por exemplo, com base no Art. 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), questiona-se o abuso das emissoras

por exibir em horários recomendados para o público infanto-juvenil programas que não tenham caráter educativo, artístico, cultural e informativo.

De uma forma geral, a decisão de reposicionamento institucional da organização foi o passo mais importante para legitimar a atuação da ANDI. A partir disso, as suas ações de insumo, como a publicação de livros, e de *advocacy*, por meio da participação de audiências públicas e organização de eventos, ficaram respaldadas pelos valores e pela missão da organização. Isso reitera ainda mais o papel da ANDI como um corpo social do terceiro setor que defende os direitos do cidadão em uma perspectiva crítica da comunicação para o desenvolvimento humano. Sob essa perspectiva, a atuação do terceiro setor junto ao Estado, segundo Corrêa, Pimenta e Saravia (2006, p. vii), é um arranjo importante para a “[...] co-gestão de políticas públicas, em especial as de caráter social [...]”. Essa visão é compartilhada por Dias e Matos (2012) que afirmam o seu papel complementar ao do Estado para diminuir a defasagem técnico-estrutural deste último para atender a população.

Em consonância com esse pensamento, Mattelart (2009, p. 44-45) [grifos do autor] assinala que: “Os novos atores sócio-políticos [...] se tornaram uma força de pressão que visa modificar estruturalmente a organização de todo o sistema midiático e que busca legitimar a idéia de regulação reabilitando da idéia do *público*”. Ao considerar o postulado desse autor sobre a força desses atores para modificar a mídia e as referências acerca da sua regulação, mas especialmente os conceitos de sistemas de responsabilização da mídia (BERTRAND, 2002) e de resposta social (BRAGA, 2006), além de analisar atuação da ANDI junto ao Estado e à mídia, de forma colaborativa e crítica, conforme a sua estrutura social, definimos o conceito de estratégias de responsabilização político-social. Ambos os conceitos citados referem-se à atuação da sociedade civil como sistemas de observação e crítica da mídia, a fim de responsabilizar a instituição pela sua produção de conteúdo e as consequências sociais disso.

Contudo, a atuação da ANDI configura-se de forma diferenciada. A organização se estabelece como mediadora na promoção de PPC porque tensiona os campos midiático e político a fim de deliberar acerca da regulação da mídia com um objetivo público, do interesse coletivo. Assim, podemos afirmar que a ANDI ultrapassa a função de observatório de mídia, embora as suas pesquisas tragam cenários importantes a partir dos quais ela desenvolve outras ações que não só a atuação da ANDI nas redações jornalísticas.

Neste sentido, embasados na metodologia adotada, evidenciamos o novo desse objeto, a ANDI – Comunicação e Direitos, já interpretado por outros trabalhos, a partir do estudo de suas Políticas de Comunicação, que, por meio de diversos temas, dentre eles, a Classificação

Indicativa (CI), questiona o papel social do campo midiático como ator responsável e institucionalmente favorecido para a constituição de um debate pluralizado e democrático, para a mobilização da sociedade civil em defesa de seus direitos e para o agendamento de temas de relevância para serem discutidos na esfera pública de debate, ao passo que tensiona o poder público e participa junto ao Estado, com base nas estratégias de responsabilização político-social, para deliberar regulações democráticas que garantam o direito à comunicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomização e a legitimação da mídia denotam a centralidade dela na constituição da sociedade midiaticizada. A construção do real e as mediações discursivo-simbólicas são obrigatoriamente engendradas no campo midiático pelas suas lógicas de visibilidade e discutibilidade. Pela sua relevância, o campo midiático, na mesma medida, é responsável pela promoção dos direitos humanos e pela mobilização da sociedade civil por meio da criação de espaços plurais de debate, pela contextualização da informação de interesse público, pela fiscalização do Estado através da *accountability*, pela tematização da agenda pública de discussão, entre diversas outras funções que afetam diretamente o cidadão.

O campo midiático, assim como os demais campos sociais, não é constituído de forma pura. As lógicas dos outros campos incidem na formação do campo midiático, assim como o político e o econômico, preponderantemente. O campo midiático, principalmente no que concerne ao sistema de radiodifusão, no caso brasileiro, por meio de concessões públicas, caracteriza-se como um serviço público. Entretanto, ele se estabelece como um negócio por ser explorado por empresas privadas. Isso afeta rigorosamente os produtos midiáticos que são formatados de acordo com os filtros ideológicos e mercadológicos dos veículos.

Diante desse cenário, a sociedade organizada, mediante diferentes formas, atores individuais ou em grupo, constrói mecanismos para incidir sobre os modos de produção da mídia acordadas com a sua função social. Dentre as diversas iniciativas realizadas com esse propósito, identificamos a atuação da ANDI – Comunicação e Direitos, uma organização do terceiro setor que tem a sua ação voltada à crítica do campo midiático para o desenvolvimento humano.

Logo, conforme o referencial teórico, as nuances do objeto empírico e as motivações pessoais deste estudo, pontuamos como problemática a sentença: como as estratégias de responsabilização político-social da ANDI promovem a discussão de políticas públicas de comunicação, conforme observado na defesa da Classificação Indicativa? Para responder ao questionamento, definimos como objetivo geral: analisar, a partir da Classificação Indicativa, as estratégias de responsabilização político-social da ANDI na promoção e discussão de políticas públicas de comunicação.

Assim, para chegamos à concepção do construto teórico denominado estratégias de responsabilização político-social, utilizamos os conceitos de sistemas de responsabilização da mídia (BERTRAND, 2002) e de resposta social (BRAGA, 2006). Isto posto, ampliamos a discussão fundamentada na análise do objeto empírico. Destarte, o conceito estratégias de

responsabilização político-social compreende-se como sendo a responsabilidade compartilhada para a criação de mecanismos de regulação da mídia, quer seja por meio da produção de trabalhos teórico-científicos, quer pelo exercício da *advocacy* junto ao poder público na criação de políticas públicas. Neste caso, o Estado deve criar medidas que incentivem a participação da sociedade civil no processo, ao passo que a sociedade organizada necessita incluir-se por meio do seu conhecimento acumulado sobre a temática, além da incidência direta na promoção das políticas públicas. Esse processo colaborativo entre os atores sociais potencializa a criação de políticas públicas mais efetivas para amenizar os problemas sociais. Ademais, possibilita a mobilização da sociedade civil e o controle social de tais regulações, tanto em relação ao seu nível de intervencionismo, quanto à preservação do interesse público em detrimento dos interesses privados e econômicos.

A organização em estudo, criada em 1993, como Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) tinha como objetivo colaborar com o trabalho de jornalistas, por meio da indicação de pautas e fontes qualificadas sobre o tema crianças e adolescentes. Com o passar do tempo, o trabalho da ANDI foi se estruturando por meio de suas estratégias de mobilização, monitoramento, qualificação e replicação.

A mídia é monitorada pela ANDI por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas. A partir dos resultados, a organização foca os seus esforços na mobilização e qualificação dos jornalistas por meio de diferentes ações como premiações, eventos, cursos, seminários, entre outros. A sua chamada “tecnologia ANDI” foi paulatinamente sendo replicada a outras organizações, principalmente através das Redes ANDI Brasil e América Latina.

Da mesma forma, os estudos realizados pela organização apontam que os problemas nos produtos midiáticos não estão limitados somente às redações. Aliado a essas reflexões e à participação da ANDI na regulação do sistema de Classificação Indicativa (CI), em 2007, a organização repensou a sua atuação e, em 2011, ela reestruturou-se e passou a chamar-se ANDI – Comunicação e Direitos.

A partir dessa mudança, a organização ampliou os seus escopos de discussão. Além de Infância e Juventude, começou a problematizar questões relativas às temáticas Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação. E, esse foi um tema que nos interessou, pois, a partir dele, identificamos que a organização tematiza discussões referentes às premissas do que se entende como comunicação pública.

Segundo os preceitos da comunicação pública, deve-se privilegiar a visibilidade e a discutibilidade de assuntos de interesse coletivo. Além disso, a comunicação pública incita o engajamento do cidadão em uma discussão qualificada na esfera de debates por meio da

tematização contextualizada de problemas da conjuntura sócio-política. Através de estudos sobre a comunicação pública ainda é possível discutir a deliberação de políticas públicas em diferentes áreas, dentre elas, a comunicação, que, embora não seja entendida dessa forma, é um direito do cidadão que deve ser garantido pelo Estado, conforme prevê a Constituição Federal, de 1988.

Diante desse cenário, verificamos que a ANDI incentiva o debate e incide sobre o poder público para a normatização do campo no que tange à promoção de políticas públicas de comunicação, por meio de suas pesquisas, de seu escopo Políticas de Comunicação e da sua *advocacy*. Desse modo, inferimos que a ação da ANDI perpassa um observatório de mídia, o que caracterizamos como estratégias de responsabilização político-social, especialmente no processo de regulação da comunicação.

Consoante a esse pensamento, entendemos que as políticas públicas são medidas institucionais do Estado para regulamentar projetos, programas e ações que garantam aos cidadãos os direitos civis, políticos e sociais assegurados constitucionalmente. Elas proporcionam que a educação, a saúde, a segurança, a comunicação, dentre outros direitos, sejam de acesso ampliado à sociedade. Neste sentido, as políticas públicas podem caracterizar-se de diferentes formas. Elas podem ser distributivas, redistributivas, constitutivas ou regulatórias, como no caso da Classificação Indicativa. Essa política de comunicação regula faixas etárias de obras audiovisuais, com base na Constituição Federal, de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. Assim, a Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014) define alguns critérios para a classificação a fim de proporcionar à família a informação para a decisão acerca da audiência infanto-juvenil.

Neste sentido, a comunicação compreendida como um direito social e estabelecida por meios de conglomerados midiáticos, no contexto brasileiro, necessita de regulações democráticas que potencializem o controle do Estado e da sociedade civil. Todavia, o estabelecimento de sanções normativas enfrenta diversas dificuldades: o desconhecimento da sociedade acerca do tema, o discurso midiático pautado pelo viés da censura e do cerceamento da liberdade de expressão e as relações de poder entre as instâncias envolvidas com as resoluções. A teoria da economia política da comunicação discute essas questões e reitera a existência dos jogos de influência estabelecidos e as pressões que impactam na regulação da comunicação. Sobre a desinformação da sociedade a respeito da regulação, ponderamos que a mídia, alvo dessas regulações, inviabiliza os debates com informações contextualizadas e com fontes diversificadas, o que dificulta a visibilidade e a discutibilidade do tema. Por outro lado, quando o faz, agenda a pauta pelo viés da censura e da supressão da liberdade de expressão.

Em consonância com essa ideia, retomamos o conceito da teoria da regulação econômica, em que Stigler (2017) afirma que a regulação dos setores econômicos é necessária. Porém, o autor assevera que o princípio dessas normatizações é usurpado pelos interesses dos agentes envolvidos na decisão: os políticos, as empresas reguladas e as agências reguladoras, o que vai de encontro ao objetivo norteador da regulação, o interesse público (POSNER, 2017). No caso da discussão das políticas de comunicação, há, nesse entrave, os interesses de empresários de mídia, de políticos, dos órgãos governamentais.

Sumariamente, podemos afirmar que a ANDI é uma organização diferenciada. Além de desenvolver ações de caráter colaborativo com a mídia, ela reconhece o seu papel social e a sua centralidade como ator privilegiado no contexto político-social. Neste sentido, a ANDI desenvolve estudos e discute, entre diferentes escopos, a formulação de políticas públicas de comunicação para a regulação democrática da mídia.

De forma geral, podemos afirmar que a ANDI, através de suas ações e estratégias, respaldadas em sua atual missão organizacional, cria insumos teóricos, através de suas publicações oriundas de pesquisas quantitativas e qualitativas, além de exercer *advocacy* junto do poder público. No primeiro caso, a organização qualifica-se como ator de conhecimento acumulado para discutir temas concernentes à regulação do campo midiático. No segundo caso, a ANDI atua de forma colaborativa junto ao Estado na promoção de diferentes ações, como também um ator que tensiona o poder público para o estabelecimento de sanções que direcionam a mídia a exercer seu papel social.

Dessa forma, a organização desenvolve estratégias de responsabilização político-social com o objetivo de criar insumos e incidir sobre o Estado para que ele determine sanções que regulem a mídia, a fim de que ela cumpra com o seu serviço social sobre o qual é legitimamente revestida. Isso evidencia as possibilidades de atuação da organização, que além de criar estratégias institucionais, atua em rede com outras parceiras de *advocacy* a fim de reunir esforços para discutir a regulação da mídia. Entretanto, suas estratégias igualmente demonstram limites, como a sua fragilidade frente aos interesses de grupos econômicos, por exemplo.

Reconhecemos que há um embate entre gigantes, pois diversos interesses estão em meio às regulações. Isso fragiliza a regulação da comunicação, como podemos perceber por meio do estudo da Classificação Indicativa. Em nosso caminho teórico, mas notadamente no percurso metodológico, acompanhamos, através da realização das entrevistas e da participação em eventos sobre o tema, como essa política configura-se, atualmente, e as diferentes visões que tangenciam a sua relevância e a sua estruturação.

Constatamos que a CI teve maior relevância, especialmente no governo Lula, em que a discussão veio à tona com a formalização da sua portaria normativa e do seu guia com critérios objetivos para a classificação das obras. No período, a participação da sociedade civil também era mais demandada por meio de audiências públicas, consultas populares, entre outros. A partir de 2016, com as novas reconfigurações político-sociais, a CI foi afetada. Naquele, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a inconstitucionalidade do Art. 254 do ECA (1990), que assegurava que as empresas deveriam respeitar o horário de transmissão da programação sob pena de multa pecuniária ou de retirada da obra do ar.

Essa decisão prejudicou a política de CI porque as empresas de mídia não podem ser responsabilizadas por veicular a programação no horário escolhido, desde que com a classificação etária. Além disso, a política deslegitimou-se perante à sociedade, pois muitas pessoas acreditam que a CI não é mais obrigatória. Não houve, neste sentido, um posicionamento institucional do Ministério da Justiça, responsável por tal regulação, a fim de explicar em que medida a decisão do STF modificava a CI e que, assim mesmo, as empresas podem ser responsabilizadas por abuso na veiculação da programação. Desse modo, a decisão do STF, atrelada à falta de posição do Ministério da Justiça, deu subsídios à mídia na construção do seu discurso contra a política da classificação.

Somado a esse contexto, ainda no governo de Michel Temer, a troca de Ministros da Justiça também impactou nessa política, já que o debate desses temas depende, preponderantemente, da agenda política que é estabelecida, por exemplo, pelos gestores das pastas ministeriais. Com base nessa afirmação, ilustramos esses meandros a partir das declarações feitas pelo atual Ministro, Torquato Jardim, ao anunciar que mudanças são necessárias na atual portaria e em artigos constitucionais para atualização da Classificação Indicativa. Entendemos, todavia, que isso não incide diretamente no trabalho dos analistas da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) na classificação das obras, mas causa inquietação na sociedade civil organizada e nos órgãos públicos que discutem a temática.

Além disso, os eventos que têm acontecido para discussão dessa política pública evidenciam as diferentes opiniões dos atores que tratam da CI. Observamos, por exemplo, no Seminário sobre a Classificação Indicativa, o posicionamento diferenciado do Ministério Público e das organizações da sociedade civil em relação ao do Ministério da Justiça. Ademais, embora, fosse um evento aberto à sociedade, os debates foram estabelecidos sem a participação do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind), que representa à sociedade civil. Além disso, as minutas resultantes das mesas de discussão pareciam estar pré-estabelecidas, especialmente pelo envio

de perguntas norteadoras aos participantes, conforme relato. Além de ser limitada a sua realização às cidades de Brasília e Rio de Janeiro.

Já no debate ocorrido na Procuradoria Geral da República, notamos as visões semelhantes das organizações que compõem o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind), do Ministério Público Federal (MPF) e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) ao divergir com o Secretário Nacional de Justiça, Luiz Pontel, e dos representantes do CONCIND. Analisamos uma postura de defesa da política pelo CASC-Classind, MPF e PFDC, além do posicionamento da realização de um trabalho técnico e objetivo pelos analistas do COCIND e do discurso do Secretário Nacional de Justiça em prol das atualizações da portaria para “apapar arestas”. Outra medida que tem mitigado a Classificação Indicativa é a falta de legitimidade do CASC, que faz para o controle social da política, na discussão das ações, como os eventos, que têm acontecido para a definição dos ajustes pensados para a CI.

Assim posto, as mudanças pensadas para atualizar a portaria que normatiza a Classificação Indicativa, a decisão do STF pela desvinculação horária e o enfraquecimento do CASC, junto ao Ministério da Justiça, alertam para as fragilidades dessa política pública e, conseqüentemente, da comunicação. A CI simboliza, por meio da proteção de crianças e adolescentes, a luta pelas demais previsões constitucionais relacionadas à comunicação como um direito social.

Diante desse contexto, a atuação da ANDI, além de outras organizações, como a Artigo 19, o Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), o Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social, demonstra que a sociedade articulada deve incitar o debate sobre a regulação da mídia sem a intervenção de interesses, principalmente econômicos, e cobrar mudanças do poder público e dos veículos a fim de garantir uma comunicação, compreendida como direito do cidadão, de qualidade e de interesse público. Dessa forma, acreditamos que o trabalho desempenhado pela ANDI vai além de uma avaliação do conteúdo da mídia, ele perpassa pelo campo político para incidir diretamente na promoção de políticas públicas de comunicação com o objetivo de instituir formalmente as decisões acerca do campo midiático, trabalho identificado nesta tese como estratégias de responsabilização político-social. Isso evidencia a dimensão pública entre os três campos sociais, midiático, político e terceiro setor, e como isso altera os seus regimes de funcionamento através das porosidades, relações e intervenções que cada um deles imprime ao outro.

O conceito aqui empregado, estratégias de responsabilização político-social, para analisar a regulação da mídia por meio do Estado, como ator institucionalizado a desenvolver tais deliberações, e da sociedade civil com o seu poder de mobilização e controle social, pode ser ampliado a outras áreas dos direitos que igualmente necessitam da criação de políticas públicas e da participação dos cidadãos. Assim, deve-se pensar em um processo multilateral com o propósito de compartilhar as responsabilidades entre os atores sociais para a promoção do interesse público com vistas a outros campos teóricos e casos analíticos, já que essa pesquisa teve como ponto de referência apenas um objeto em específico. Nesse sentido, é necessário observar diferentes iniciativas do campo das políticas públicas para aprimorar este conceito e construir novos questionamentos com base nos atores sociais envolvidos, como Estado, empresários, mídia, organizações sociais, entre outros. Para tanto, esse modelo ideal de democracia deliberativa precisa ser motivado pelo Estado, pela mídia e pela sociedade civil para que, de fato, aconteça, através dos mecanismos estatais, da informação de interesse coletivo e da participação social, respectivamente

REFERÊNCIAS

- ANDI. **Comunicação e Direitos**. Disponível em: <<http://www.andi.org.br>>. Acesso em: 28 jun. 2015.
- _____. **ANDI 21 anos**: uma trajetória que se entrelaça com as conquistas de direitos no Brasil. Brasília: s/n, 2015b.
- _____. **Análise de mídia**: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil. Brasília: s/n, 2014.
- _____. **Direitos da infância e direito à comunicação**: fortalecendo convergências nos marcos legais e nas políticas públicas. Brasília: s/n, 2012.
- _____. **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília: s/n, 2007.
- _____. **Classificação indicativa**: construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília: ANDI; Secretaria Nacional da Justiça, 2006.
- _____. **Classificação indicativa**: elementos para um debate plural. Brasília: s/n, s/d.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>>. Acesso em: 14 mai. 2018
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROS FILHO, Clóvis. **Ética na comunicação**. 6. ed. São Paulo: Summus, 2008.
- _____; MARTINO, Luís Mauro Sá. **O habitus na comunicação**. São Paulo: Paulus, 2003.
- BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia**: sistemas de responsabilização da mídia. Bauru: Edusc, 2002.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. A reforma do modelo brasileiro de regulação das comunicações em perspectiva histórica. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.17, p. 67-95, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/131>>. Acesso em: 11 abr. 2018.
- BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2013.
- _____. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- _____. **Os usos sociais da Ciência**: por uma sociologia do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

BRAGA, José Luiz. **A sociedade enfrenta sua mídia**: dispositivos sociais de crítica midiática. São Paulo: Paulus, 2006.

BRASIL. **Lei nº 13417**, de 1º de março de 2017. Altera a Lei no 11.652, de 7 de abril de 2008, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13417.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2016**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2016. Disponível em: <http://pesquisademidia.gov.br/files/E-Book_PBM_2016.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Portaria 368, de 11 de fevereiro de 2014. Regulamenta as disposições da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, da Lei no 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e da Lei no 12.485 de 12 de setembro de 2011, relativas ao processo de classificação indicativa. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/legislacao/portaria-mj-368-14.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Classificação Indicativa**: guia prático. 2. ed. Brasília: s/n, 2012a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Portaria nº 25, de 04 de julho de 2012b. Cria o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind). Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_23497852_PORTARIA_N_25_DE_4_DE_JULHO_DE_2012.aspx>. Acesso em: 10 mai. 2018

_____. Ministério da Justiça. **Classificação Indicativa**: informação e liberdade de escolha, 2009.

_____. Lei 11652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

_____. Lei 8389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

_____. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

_____. Ministério da Justiça. **Classificação indicativa 25 anos**. s/l, s/n: s/d. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/folder-classind-25-anos.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

CANELA, Guilherme. A cobertura jornalística das políticas públicas sociais: elementos para debate. In: CANELA, Guilherme (org.). **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 10-30

CARVALHO, José Murilo de. Mapa da viagem. In.: CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 7-13

CORRÊA, Maria Laetitia; PIMENTA, Solange Maria. Terceiro Setor, Estado e cidadania: (re)construção de um espaço político? In.: PIMENTA, Solange Maria; SARAIVA, Luiz Alex Silva; CORRÊA, Maria Laetitia (orgs.). **Terceiro setor: dilemas e polêmicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-17

CORRÊA, Maria Laetitia; PIMENTA, Solange Maria; SARAIVA, Luiz Alex Silva. As potencialidades de uma abordagem crítica sobre os dilemas e polêmicas relativos ao Terceiro Setor. In.: PIMENTA, Solange Maria; SARAIVA, Luiz Alex Silva; CORRÊA, Maria Laetitia (orgs.). **Terceiro setor: dilemas e polêmicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. vii- xvi

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Robson. A institucionalização da pauta da infância e adolescência no Brasil: 20 anos de ECA e contribuição da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI). **Revista Alterjor Grupo de Estudos Alterjor: Jornalismo Popular e Alternativo (ECA/USP)**, v. 2, n. 4, p. 1-15, julho-dezembro de 2011a. Disponível em: <<http://www.usp.br/alterjor/ojs/index.php/alterjor/article/viewArticle/aj4-a9>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

_____. Direitos da criança: jornalismo, ONGs e o agenciamento da cidadania. **Revista Publicatio UEPG Ciências Sociais Aplicadas (Universidade Estadual de Ponta Grossa)**, v.19, n. 1, p. 27-36, jan/jun. 2011b. Disponível em: <<http://177.101.17.124/index.php/sociais/article/view/3080>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

DOMINGUES DA SILVA, Juliano; ZAVERUCHA, Jorge. Teoria da regulação e mídia: ferramentas conceituais para análise de políticas de comunicação. **Alceu**, v. 16. N. 31, p.215-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5785/1/alceu%2031%20pp%20215-229.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____; BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de. Que Significa “Democratização da Comunicação”? Limites e possibilidades de enquadramentos teóricos a partir de modelos de democracia. **Revista Política Hoje**, v. 22, n. 1, p. 47-72, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3774/0>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?** São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134. (Série Pensamento e Prática). 4.v.

_____. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Unb, 2010. p. 99-129. Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

EMERECIANO, Carolina Baggio et al. Quem critica a mídia: um levantamento dos observatórios de imprensa no Brasil. In: XVI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul. 2015. Joinville/SC. **Anais**. 2015. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/sul2015/resumos/R45-0567-1.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

ESTEVES, João Pissarra. **Sociologia da comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

_____. **A ética da comunicação e os media modernos**: legitimidade e poder nas sociedades complexas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1998.

_____. **Opinião Pública e democracia na sociedade da informação**. s/l, s/n: s/d. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/esteves-pissarra-opiniao-publica.html>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

FERRAREZI, Elisabete. **OSCIP**: saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

FIGUEIREDO, Rubens; CERVELLINI, Sílvia. Contribuições para o conceito de opinião pública. **Opinião Pública**, Campinas, v. 3, n. 3, p. 171-185, dezembro 1995. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/168>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

GOMES, Wilson. Esfera pública política e comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. p. 31-68

_____. Esfera pública política e comunicação em Direito e democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. p. 69-115

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. 2v.

_____. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio; MORAIS, Kátia. O audiovisual no campo da economia política da comunicação: abordagens, métodos e notas para uma agenda de pesquisa. **Extraprensa**, v. 10, n. 2, p. 4-23, 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/121975>>. Acesso em: 1º abr. 2018

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio. Indústrias Criativas: um novo catalisador conceitual para a regulação da mídia? **Revista Eptic**, v. 17, n. 2, p. 168-182, maio-agosto 2015. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/168>>. Acesso em: 1º abr. 2018.

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio. Compreendendo as Indústrias Criativas de Mídia: contribuições de economia política da comunicação. **Revista Comunicação Midiática**. v. 7, n. 3, p. 178-194, set/dez. 2012. Disponível em: <<http://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/comunicacaomidiatica/article/view/298>>. Acesso em: 1º abr. 2018

JOHNSON, Telma. **Pesquisa mediada por computador**: questões, metodologia e técnicas qualitativas. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. Brasília; ENAP, 2006. p. 225-245. 1.v.

LAHIRE, Bernard. Reprodução ou prolongamentos críticos. **Educação e Sociedade**, Ano XXIII, n. 78, p. 37-55, abril 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a04v2378.pdf> >. Acesso em: 11 mar. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LEÃO, Aline Maria Fusisaki. **Jornalismo e cidadania**: uma análise comparativa de cobertura de violações de direitos do adolescente. 2011. 183f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2011. Disponível em:
<http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bba/33004056081P4/2011/leao_amf_me_bauru.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2016

LIMA, Marcus Antônio Assis; MOTA, Flávia Moreira. Crime, Castigo e Recuperação: como adolescentes são representados e uma série de reportagens de uma TV brasileira. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação (Revista Intercom)**, v.38, n.1, p. 213-230, jan./jun. 2015. Disponível em:
<<http://200.144.189.84/revistas/index.php/revistaintercom/article/viewArticle/2212>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

LIMA, Venício A. de. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 84-94

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In.: SARA VIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 289-313. 1v.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 61-80. (Série Pensamento e Prática). 4.v.

MAIA, Rousiley C. M. Democracia deliberativa: dimensões conceituais. In: MAIA, Rousiley C. M. (Coord.). **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 27-54

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Líbero**, ano XI, n. 21, p. 23-36, jun. 2008. Disponível em:
<<http://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/594/0>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MATOS, Heloisa. **Capital social**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

_____; GIL, Patrícia Guimarães. Quem é o cidadão na comunicação pública? In: MATOS, Heloisa (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores perspectivas. São Paulo, ECA/USP, 2013. p. 89-105

MATTELART, Armand. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 33-50, jan./jun. 2009. Disponível em:
<<http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/viewFile/236/229>>. Acesso em: 11 abr. 2018

MCCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda**: a mídia e a opinião pública. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOREIRA, Douglas Silva. **Observatório de mídia**: contribuições para a proteção dos direitos humanos nos meios de comunicação. 2013. 171f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/29996>>. Acesso em: 27 mai. 2016

PASTI, André; BANDEIRA, Olivia. **Quem controla a mídia no Brasil?** Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/quem-controla-a-noticia-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

PELTZMANN, Sam. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In.: MATOS, Paulo Todescann Lessa et al. (orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 85-126

PERES-NETO, Luiz. Ética, comunicação e organizações: uma crítica à conversão da *accountability* e da transparência em metas corporativas. **Lumina**, v. 8, n. 2, dezembro 2014. Disponível em: <<https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/337>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

PIERANTI, Octavio Penna. Planejamento das outorgas de radiodifusão no Brasil: evolução histórica dos serviços e perspectivas futuras. **Revista Eptic**, v. 17, n. 1, p. 20-32, janeiro-abril 2015. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/3341/0>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

POSNER, Richard. Teorias da regulação econômica. In.: MATOS, Paulo Todescann Lessa et al. (orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 57-84

RAMOS, Murilo César. Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. **RECIIS – Revista eletrônica de Comunicação, Inovação, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 20-28, nov. 2010. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/643>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

REIS, Patrícia Cerqueira. Tevé pública digital: análise da política pública para um espaço midiático interativo, participativo e democrático. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 187-205. (Série Pensamento e Prática). 4.v.

RODRIGUES, Adriano. **Experiência, modernidade e campo dos media**. Biblioteca On Line de Ciências da Comunicação. Lisboa: 1999. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/rodriguesadriano-expcampmedia.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. 2015.

_____. **Estratégias da comunicação**: questão comunicacional e formas de sociabilidade. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. s/l, s/n: s/d.

Disponível em:

<[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise depoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise%20depoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em: 28 de abr. de 2018.

SÁ, Fernando. Opinião pública: um conceito político em disputa. **Alceu**, v. 13, n. 25, p. 185-199, jul./dez. 2012. Disponível em:

<http://revistaalceu.com.pucRio.br/media/artigo15_25.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2018

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 89-111

SANTOS, Milton. Há cidadãos neste país? In: SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998. p. 7-18

SARAVIA, Luiz Alex Silva. Além do senso comum sobre o Terceiro Setor: uma provocação. In.: PIMENTA, Solange Maria; SARAVIA, Luiz Alex Silva; CORRÊA, Maria Laetitia (orgs.). **Terceiro setor**: dilemas e polêmicas. São Paulo: Saraiva, 2006a. p. 19-40

_____. Introdução à teoria das políticas públicas. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. Brasília: ENAP, 2006b. p. 21-42. 1.v.

SARAUD, Marie-Gabrielle. Vitalidad y estructuración de la opinión pública: la perspectiva de la democracia deliberativa. In: D'ALMEIDA, Nicole (org). **La opinión pública**. Buenos Aires: La Crujía, 2012. p. 115-126

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERRA, Sonia. Vertentes da economia política da comunicação e pesquisa do jornalismo. In.: 15º Encontro Anual da COMPÓS, 2006, Bauru. Disponível em:

<http://www.compos.org.br/data/biblioteca_519.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do espelho**: uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis: Vozes, 2002.

STIGLER, George. A teoria da regulação econômica. In.: MATOS, Paulo Todescann Lessa. et al. (orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 31-55

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabete.

Políticas públicas – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218. 1.v.

TACHIZAWA, Takeshy, **Organizações não governamentais e terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TENÓRIO, Fernando G. (org.) **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. 11. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.

TORO, Jose Bernardo A.; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

_____. O papel do terceiro setor em sociedades de baixa participação (quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º setor**: desenvolvimento social sustentado. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 35-39

UTSUNOMIYA, Fred Izumi. Relações Públicas na gestão da comunicação institucional no terceiro setor. In.: KUNSCK, Margarida Maria Krohling; KUNSCK, Waldemar Luiz (orgs). **Relações Públicas comunitárias**: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus, 2007. p. 310-324

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 101-119. (Série Pensamento e Prática). 4.v.

_____. Na comunicação pública, a captura do voto. **Logos 27: Mídia e democracia**, ano 14, p. 21-42, 2º semestre 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/12464>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. 6. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Tradução de Zélia Leal Adghirni. Brasília: UNB, 2004.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública: In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro para a entrevista ANDI – Comunicação e Direitos

1. Comente sobre a ANDI e o trabalho desenvolvido pela organização.
2. Quem são os beneficiários da ANDI e como se dá o relacionamento destes com a organização?
3. Fale sobre as organizações com as quais a ANDI se relaciona.
4. Como, quando, por que e em que situações os beneficiários se relacionam com as organizações envolvidas com a ANDI?
5. Como a ANDI divulga o seu trabalho?
6. Como as Políticas de Comunicação são propostas e desenvolvidas pela ANDI?
7. Comente sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas de comunicação? Como a ANDI atua?
8. No seu entender, que mudanças são essas propostas pela ANDI para a instituição midiática?
9. Como a ANDI desenvolve seu trabalho nas faculdades de Comunicação e nas redações jornalísticas?
10. Fale a respeito das estratégias de monitoramento
11. Fale a respeito das estratégias de reaplicação
12. Fale a respeito das estratégias de mobilização
13. Fale a respeito das estratégias de qualificação
14. Explique a estratégia de incidência.
15. Fale acerca do monitoramento de violações.
16. Na sua opinião, de que maneira o trabalho desenvolvida pela ANDI junto às Políticas de Comunicação privilegia o interesse público?

Apêndice B – Roteiro para a entrevista Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social

1. Comente sobre a parceria entre a ANDI e do Intervozes na PPC da Classificação Indicativa.
2. Fale sobre a importância da ANDI para a discussão da Classificação Indicativa?
3. Comente sobre as dificuldades enfrentadas pela ANDI e Intervozes na discussão da Classificação Indicativa?
4. Como funciona o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC)?
5. Fale sobre a posição do Ministério da Justiça em relação ao Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC).
6. Há atividades do Ministério da Justiça para discussão da Classificação Indicativa que o CASC não participa?
7. O que ocorreu com a Classificação Indicativa após a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2016?
8. Há preocupação com relação ao posicionamento Ministro da Justiça, Torquato Jardim?
9. Quais as atualizações estão sendo pensadas para a Classificação Indicativa?
10. Comente sobre o site <http://www.classificacaoindicativa.org.br>
11. Há outras ações da ANDI e do Intervozes em prol da Classificação Indicativa?
12. Qual a importância da regulação da comunicação?

Apêndice C – Roteiro para a entrevista Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)

1. Comente sua relação com a Classificação Indicativa.
2. Qual a importância da Classificação Indicativa?
3. Que atualizações estão sendo pensadas para a Classificação Indicativa?
4. Comente acerca do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC).
5. Fale sobre o papel da ANDI para a discussão da Classificação Indicativa.
6. Comente sobre a relação entre o Estado e a ANDI.
7. Qual a importância da regulação da comunicação?

Apêndice D – Roteiro para a entrevista Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND)

1. Comente o processo pelo qual passa uma política pública.
2. Fale sobre a Classificação Indicativa.
3. Qual o papel do Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) na Classificação Indicativa?
4. As mudanças no Ministério da Justiça causam algum reflexo na Classificação Indicativa?
5. O que ocorreu com a Classificação Indicativa após a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2016?
6. Qual a diferença entre a Portaria da Classificação Indicativa e o Manual Prático?
7. A Classificação Indicativa é uma política pública de comunicação que se modifica muito? Por quê?
8. Que atualizações estão sendo pensadas para a Classificação Indicativa?
9. Comente sobre o papel das organizações sociais na discussão acerca da Classificação Indicativa.
10. Fale acerca do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC).
11. Fale sobre a atuação da ANDI no que se relaciona à Classificação Indicativa.
12. Como é a relação entre o Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) e a ANDI?