

Coleção O Que Saber

**Regulação democrática dos
meios de comunicação**

JONAS VALENTE

São Paulo, 2013

SUMÁRIO

Apresentação	05
Introdução	07
Capítulo 1 Por que regular os meios de comunicação?	09
O papel da mídia na sociedade	
Regulação das comunicações, liberdade de expressão e censura	
Capítulo 2 Como as comunicações são reguladas	22
Modelos tradicionais de regulação das comunicações	
Capítulo 3 Regulação das comunicações no Brasil	36
As comunicações brasileiras já são reguladas	
Como as comunicações brasileiras estão reguladas hoje	
Capítulo 4 As propostas de regulação democrática da mídia no país	74
Conclusão	89
Referências bibliográficas	93

Apresentação

A Fundação Perseu Abramo cumpre a eminente tarefa de contribuir com a formação política e intelectual da sociedade brasileira. Nossos livros tem a humilde pretensão de levar ao público leitor questões pouco versadas pelas tradicionais linhas editoriais.

Neste ano, optamos por constituir publicações que atendam demandas de conhecimento aprofundado sobre a realidade brasileira, com apontamentos e perspectivas de avanços. Assim, estão em curso a produção de três coleções: “Projetos para o Brasil”, “Estudos sobre os Estados” e “O que saber”.

“O que saber” está imbuída do espírito de seu tempo. Inspirada em publicações de fácil leitura, visa editar pequenos livros que dão conta de temas atuais, que tenham a ver com os novos entraves sociais do mundo moderno, ou de outros assuntos que nunca saem da atualidade e merecem revisitação.

Entre os assuntos dos primeiros números da coleção, nós traremos subsídios sobre o ativismo digital, a regulamentação dos meios de comunicação, os movimentos em torno do passe livre, as ações afirmativas, o Estado laico, os novos conceitos de família, o socialismo, entre outros.

Este livro, de autoria do jornalista Jonas Valente, é o segundo da coleção e traz uma contribuição valiosa sobre a importância da regulação democrática dos meios de comunicação no Brasil. Apresenta a situação atual, as políticas, as lutas dos movimentos organizados em defesa da democratização e, ao final, propostas para a construção de uma mídia mais democrática, com o perfil mais próximo das demandas que a sociedade anseia há muito.

Boa leitura!

A diretoria
Fundação Perseu Abramo

Introdução

Este livro busca apresentar a discussão sobre a regulação democrática das comunicações no mundo e no Brasil. O objetivo é contribuir para desfazer algumas confusões que são difundidas intencionalmente, como a que associa as regras para o setor com atentados à liberdade de expressão e censura. A intenção foi colocar essa discussão de maneira mais acessível, de modo que ela possa ser entendida tanto por quem não tem muito contato com o tema quanto por aqueles que já o acompanham há algum tempo. Se por um lado não foi possível aprofundar todos os temas, por outro a presente publicação faz um apanhado que pode contribuir para um entendimento global do problema.

No capítulo 1, o texto faz uma primeira explicação sobre o que é regulação e como ela pode ser entendida no debate sobre os meios de comunicação. E afirma que não se trata aí de qualquer regulação, mas daquela de caráter democrático. Em seguida, confronta as alegações de quem vê na regulação um prejuízo à liberdade de expressão. E expõe o que está por trás da resistência do segmento empresarial às propostas de democratização do setor.

O capítulo 2 traz os modelos internacionalmente utilizados para a regulação democrática em relação aos diversos serviços de mídia, como rádio e TV abertos, TV por assinatura, telefonia e Internet. Exemplos são apresentados para ilustrar como algumas soluções condenadas pelo empresariado do setor já são adotadas em outros países há muito tempo.

No capítulo 3, é feita uma análise do quadro brasileiro. Ela se dá de duas formas: a primeira, por meio de um rápido histórico para entender como se chegou até o modelo atual; e a segunda, em uma fotografia que reúne esses diversos elementos históricos para identificar qual é a regulação do Brasil, e quais são os problemas do ponto de vista da perspectiva democrática e da garantia do direito à comunicação.

Por fim, o capítulo 4 debate propostas para uma regulação democrática das comunicações no Brasil. As referências escolhidas são o Fundo das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), as deliberações da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, documentos de articulações da sociedade civil e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, que ficou conhecido como lei da mídia democrática. Essa proposta foi endossada por um conjunto amplo de atores da sociedade civil em torno da Campanha Para Expressar a Liberdade.

Por que regular os meios de comunicação?

O papel da mídia na sociedade

Não é nova a afirmação de que os meios de comunicação passaram a ser espaços privilegiados por onde as pessoas conhecem o mundo, informam-se sobre o que acontece e acompanham os processos que dizem respeito às grandes questões da coletividade. E não é por acaso. Esse papel da mídia é visto quando alguém sintoniza uma estação de rádio para ouvir os últimos sucessos (e assim formar os gostos musicais); assiste a um telejornal para ver o que aconteceu no dia ou se conecta a uma rede social, para acompanhar desde fotos dos amigos até informações sobre o que ocorre do outro lado do mundo.

As pessoas não deixaram de manter suas relações, de aprender nos bancos escolares, de formar convicções por meio de experiências próprias, de debater política nos círculos de amigos ou de desenvolver um entendimento sobre a profissão que escolheram na prática cotidiana do ambiente de trabalho. Mas em todos esses locais e momentos, a influência do que se lê, ouve e vê é poderosa. No ensino, programas e sites se tornaram fontes primárias de informação sobre os mais variados assuntos. Muitas das experiências (optar por fazer um curso, escolher uma cidade para conhecer ou definir um restaurante para almoçar) acabam sendo orientadas por referências obtidas em veículos de comunicação. Nas rodas de conversa, boa parte das pautas vem dos acontecimentos noticiados na TV ou no rádio. Até mesmo as relações sociais, hoje, são cada vez mais moldadas pelas dinâmicas de redes sociais e de aplicativos usados nos computadores ou que nos acompanham a todo momento, como aparelhos celulares.

Essa presença maciça e intensa na vida da população dá aos meios de comunicação e, a quem está no controle deles, um enorme

poder de definir o que está ou não disponível para se conhecer e como a realidade é representada. Essa decisão de como mostrar o mundo e o que ocorre nele não é automática nem neutra. Ela é feita de um conjunto de opções a cada texto, a cada imagem, a cada notícia e a cada programa. Escolher se uma reportagem sobre um candidato vai ouvir mais pessoas contra ou a favor dele pode influir sobre como aquela questão será vista pelos eleitores e decidir uma eleição. Convidar um determinado artista para um programa dominical e não outro, dá ao escolhido uma visibilidade que o coloca em outra condição na disputa pelas “paradas de sucessos” e pelo topo do *ranking* da venda de discos. Definir um papel majoritário para um determinado segmento social em novelas, séries e filmes como o de mordomos e empregadas domésticas para negros, ajuda a consolidar uma noção do que é “normal”, “comum”, “ordinário”.

Essas decisões podem ter diversas motivações. Elas podem vir de uma escolha do autor de uma novela, de um repórter ou de um apresentador. Mas, em questões delicadas e de forte repercussão, em geral elas passam por uma cadeia de comando fortemente verticalizada, que envolve dos produtores diários das notícias e programas aos donos ou controladores dos veículos. Estes podem atuar de acordo com opções políticas e ideológicas, mas não só.

No caso de meios comerciais, cuja finalidade é a obtenção de lucro, as demandas dos anunciantes pesam muito e chegam a servir como filtro do que pode ou não ser publicado, ou do que pode ou não ser dito. Por exemplo: uma reportagem falando do alto número de queixas de consumidores a um determinado setor pode ser barrada caso grupos dessa área aportem um volume determinado de anúncios. No caso de meios públicos, a tensão é de outra ordem e está ligada aos interesses dos dirigentes das instituições públicas as quais o veículo está vinculado. Outro exemplo: a emissora pública deixa de fazer uma denúncia contra um membro daquele poder (seja no Executivo, Legislativo ou Judiciário) para não comprometer a imagem do gestor.

Mesmo que cada mensagem não seja recebida igualmente pelas pessoas (pois essa percepção é mediada pela história de vida, pela visão de mundo e pelas convicções de cada um), ao determinar o que vai e o que não vai ao ar, os meios de comunicação afetam, de alguma maneira, a compreensão da realidade dos leitores, ouvintes, telespectadores e internautas. Por isso, a mídia possui o poder de influenciar, em última instância, a definição das questões mais importantes da nossa sociedade: dos gostos aos votos.

Uma das áreas onde essa influência é mais preocupante é a política. Jornais, rádios e emissoras de TV transformaram-se em peças centrais da disputa política e eleitoral. Em um debate em março de 2010, a então presidente da Associação Nacional de Jornais (ANJ), Judith Brito, fez uma declaração cristalina a respeito dessa atuação: “Na situação atual, em que os partidos de oposição estão muito fracos, cabe a nós dos jornais exercer o papel dos partidos. Por isso estamos fazendo [isso]” (*Folha de S. Paulo*, 2010). No Brasil, há diversos episódios que registram esse tipo de comportamento. Um caso célebre foi o apoio de emissoras como a *Rede Globo* e jornais como a *Folha de S. Paulo*, o *Estado de São Paulo* e *O Globo* ao golpe militar que resultou em mais de 20 anos de ditadura no Brasil (1964-1985). O editorial de *O Globo* do dia 2 de abril de 1964 celebrou a derrubada do presidente João Goulart pelas Forças Armadas.

Vive a Nação dias gloriosos. Porque souberam unir-se todos os patriotas, independentemente de vinculações políticas, simpatias ou opinião sobre problemas isolados, para salvar o que é essencial: a democracia, a lei e a ordem. Graças à decisão e ao heroísmo das Forças Armadas, que obedientes a seus chefes demonstraram a falta de visão dos que tentavam destruir a hierarquia e a disciplina, o Brasil livrou-se do Governo irresponsável, que insistia em arrastá-lo para rumos contrários à sua vocação e tradições (*O Globo*, 1964).

Em 1982, a Rede Globo participou de um esquema para fraudar a apuração das eleições para o governo do Rio de Janeiro e impedir a vitória de Leonel Brizola, beneficiando o candidato do regime militar, Moreira Franco. A operação envolvia a empresa que fazia a totalização dos votos, Proconsult, cabendo à Globo a divulgação do resultado manipulado. Porém, uma apuração paralela foi feita pelo Jornal do Brasil, e o esquema foi denunciado à imprensa por Brizola. Outro exemplo foi a indicação feita por Roberto Marinho, de Antônio Carlos Magalhães para assumir a pasta das comunicações no governo Tancredo Neves. Ulysses Guimarães procurou Tancredo para questionar a decisão e anunciar o rompimento com o governo. E ouviu: “Olha Ulysses, eu brigo com o Papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo mundo, eu só não brigo com o doutor Roberto” (Bial, 2004).

No dia 25 de abril de 2009, a pouco mais de um ano das eleições de 2010, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou uma matéria contendo um suposto dossiê sobre a então ministra da Casa Civil e futura candidata do PT à Presidência da República, Dilma Rousseff e as atividades do grupo armado de esquerda do qual ela participou durante a ditadura militar (Odilla, 2009). Após diversos questionamentos nas redes sociais sobre a autenticidade do documento, a *Folha* publicou nova matéria, no dia 25 de abril, reconhecendo que o documento era falso.

Em 2009, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, declarou que passaria a tratar a emissora Fox News como uma “opponente”. A diretora de comunicação do governo, Anita Dunn, foi mais explícita e classificou a TV como “um braço armado do Partido Republicano” (Portal Imprensa, 2009).

Essa influência não vale apenas para a política institucional, mas também para a disputa de ideias e projetos na sociedade. A mídia pauta os temas no debate público (faz o agendamento) e coloca também suas posições. E dá mais ou menos destaque para atores que tentam se colocar nessa esfera pública. No caso brasileiro, os movimentos sociais

têm sentido o efeito dessa postura. Pesquisa realizada pelo Coletivo Intervezes sobre a cobertura da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada para investigar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) mostrou que o movimento é ouvido em apenas uma a cada cinco matérias nas quais é citado (Intervezes, 2011). No universo pesquisado, que envolveu reportagens de jornais, revistas e telejornais, o MST é retratado negativamente em 60% dos casos. Ou seja, o movimento é tema das matérias, mas, em geral, para ser criticado sem sequer ser ouvido, como ocorreu na maioria dos textos analisados.

Mas a influência dos meios de comunicação vai além e tem passado nos últimos anos pela Internet. Em 2013, o Brasil viveu um dos maiores momentos de mobilização popular de sua história. A organização dos atos que chegaram a levar mais de um milhão de pessoas às ruas, no dia 20 de junho, passaram fundamentalmente pelas redes sociais. A onda de mobilizações, iniciada em São Paulo com os protestos do Movimento Passe Livre (MPL) contra o aumento das tarifas do transporte público, espalhou-se para outras cidades com pautas diversas, mas sobretudo por recursos para serviços públicos como saúde, educação, transporte e medidas para combater a corrupção. O Facebook tornou-se a principal plataforma de agendamento dos atos, por meio da função de marcação de eventos.

Os programas também moldam comportamentos. Principal produto da televisão brasileira, as telenovelas ficaram conhecidas pela atração que exercem e pelos modelos que projetam. Isso vai das trilhas sonoras, que alavancam a carreira de artistas, às roupas e acessórios usados pelos atores. “Em duas semanas o estoque inteiro de bolsas laranjas da grife carioca Sophia Gomes esgotou-se. O motivo foi a aparição da peça nos braços de Antonia, personagem de Leticia Spiller na novela *Salve Jorge*, da Rede Globo” (Ferreira, 2013).

Na música, os programas de auditório e a execução das mesmas nas rádios são os principais instrumentos utilizados por gravadoras para

tentar promover artistas e suas novas obras. Os veículos “lançam” os novos trabalhos, eles ganham visibilidade, passam a ser requisitados para mais execuções e, assim, ampliam ainda mais a divulgação. Em razão desse poder, os meios de comunicação criaram um “mercado paralelo” com a prática daquilo que ficou conhecido como ‘jabá’: o pagamento pela execução ou divulgação do artista no veículo.

Em abril de 2013, foi divulgada a denúncia de que o grupo de pagode Exaltasamba teria pago 220 mil reais em troca de apresentações no Domingão do Faustão. “Os pagodeiros estavam lançando o DVD ‘Ao Vivo na Ilha da Magia’ e os empresários entenderam que a exposição de 30 minutos em uma tarde de domingo da Globo faria alavancar as vendas do produto e lotaria a agenda de shows do grupo” (MSN Entretenimento, 2013).

Outro setor que depende fortemente das comunicações é a economia. Afinal, se “propaganda é a alma do negócio”, empresas que querem colocar o seu produto em disputa no mercado precisam anunciar para que as pessoas o conheçam e possam, assim, consumi-lo. Por isso, a publicidade é parte vital de qualquer estratégia de negócio. Embora os espaços para isso sejam mais amplos do que a mídia (entrando aí *outdoors*, por exemplo), é por meio da TV, dos impressos, da Internet e do rádio que a publicidade atinge o chamado público-alvo das empresas. Segundo dados da consultoria eMarketer, entre 2010 e 2016, o mercado publicitário global vai sair de 1,12 trilhão para 1,48 trilhão de reais (Emarketer, 2012).

Mas não é apenas a propaganda que interessa à economia. Os serviços de telecomunicações, hoje, também são vitais para boa parte das operações financeiras. Quando você compra algo com o cartão de crédito ou débito, precisa de uma linha telefônica para que a máquina se comunique com o seu banco ou operadora de cartão. Por meio de *bits* trafegando nas redes, passa o dinheiro de um grande número de pessoas todo dia. Isso sem falar nas transações utilizando a Internet,

cada vez mais frequentes. A comunicação não é só conteúdo, é uma das bases pelas quais o capital se organiza para se desenvolver.

Todo o setor das comunicações e suas tecnologias representa 6,1% do Produto Interno Bruto (PIB) global (Idate, 2012). O investimento nesses serviços e nas tecnologias da informação pode ter impacto direto no desempenho da economia de um país. Relatório do Banco Mundial estimou que o aumento em 10% das conexões de banda larga provoca uma ampliação em 1,3% do PIB do país (Banco Mundial, 2009). Ainda de acordo com o relatório, cada 5 bilhões de dólares investidos em infraestrutura de telecomunicações pode gerar de 100 a 250 mil postos de trabalho diretos e 2,5 milhões de empregos indiretos.

Regulação das comunicações, liberdade de expressão e censura

Se a comunicação é tão importante para o funcionamento das sociedades democráticas, ela deve estar submetida a regras ou seria isso uma forma de atentado à liberdade de expressão, uma forma de censura? Essa acusação é feita de forma frequente pelos meios de comunicação comerciais e por suas entidades representativas, como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP, na sigla em espanhol). Na declaração final da sua 66ª assembleia, realizada em Mérida, 2010, a SIP, pronunciou-se explicitamente contra a proposta de um novo marco regulatório para a mídia, conforme já havia sido proposto por organizações da sociedade civil e como, naquele momento, passara a ser um projeto do então governo Lula. “Com a desculpa de atualizar o marco regulatório, as autoridades federais, como em outros países, buscarão cancelar licenças de radiodifusão. O

passo seguinte será a inclusão de medidas restritivas à liberdade de expressão e ao direito à informação” (Charleaux, 2010).

Mas esse argumento é falso. A regulação democrática não tem como objetivo reduzir a liberdade de expressão e nem promover qualquer tipo de censura. Ao contrário, seu objetivo é exatamente ampliar a liberdade de expressão ao garantir que mais grupos possam se expressar. Mas para entender como isso pode ocorrer, é importante primeiro deixar claro o que se quer dizer com a palavra **regular**.

Vtd 1) Dirigir em harmonia com as regras ou leis: Regular uma repartição, um serviço. Regular os atos. Vtd 2) Estabelecer regras para a execução de (lei, decreto etc.); regulamentar: “Este código regula os direitos e obrigações particulares concernentes às pessoas” (Rui Barbosa, ap Franc. Fernandes). Vtd 3) Prescrever como regra ou norma: “Comia o que regulava a temperança” (Pe. Antônio Vieira). Vtd 4) Regularizar ou tornar uniforme o movimento de: Regular a pêndula. Vtd 5) Presidir a; dirigir: Leis divinas regulam a harmonia universal. Vpr 6) Dirigir-se, guiar-se: Devemos regular-nos por esses preceitos. Vtd 7) Estabelecer ordem, economia ou moderação em; regularizar: Regular a marcha do automóvel. Vint 8) Estar conforme; mover-se ou trabalhar convenientemente; funcionar normalmente: e a cabeça não regula, o corpo todo sofre. Vtd 9) Comedir, conter, moderar, reprimir, sustar: Regular o zelo. Vtd 10) Aferir, comparar, confrontar: Regular o desejo pelo bom senso. Vti 11) Orçar por, valer aproximadamente; equivaler: O preço de um voto regula entre uma camiseta e um boné. Vtd 12) Estabelecer equilíbrio em: Regular uma balança. Vint 13) Valer: Hoje em dia, o que regula é o dinheiro (Michaelis, *Online*).

Regular, então, pode ter desde um sentido mais amplo de guiar até um entendimento mais estrito de estabelecer regras, em especial no âmbito legal (emendas, leis, decretos, portarias etc.). Neste livro, chamamos de regulação aquele conjunto de regras que podem estar

definidas em leis, decretos e outros instrumentos normativos, bem como procedimentos que não necessariamente estejam inscritos em normas que fazem parte da legislação brasileira. Ações no âmbito do Estado que definam como os serviços de comunicação são prestados e os direitos e deveres de seus prestadores e dos usuários também são consideradas formas de regulação. Todos esses instrumentos estão sempre vinculados às políticas de comunicação, entendidas aí como as orientações de uma determinada instituição pública (governo federal ou a Câmara dos Deputados), sejam elas diretrizes estruturadas, como em um plano, ou não. Ou seja, falar em regulação é tratar desde o art. 220 da Constituição Federal, que determina, entre outras coisas, ser “vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Brasil, 1988), até a orientação do Ministério das Comunicações se serão chamadas audiências públicas ou não para ouvir a população no momento de análise da renovação de uma concessão de rádio ou TV.

Neste sentido, é fundamental um segundo esclarecimento. A regulação dos meios de comunicação já existe, em todos os países. A autorização do governo federal para explorar um canal de TV ou de rádio é regulação. Não há, no caso de rádio e TV, por exemplo, nenhum país em que a definição de qual grupo vai ocupar qual canal se dê à revelia do Estado. E essa foi uma demanda histórica dos próprios empresários. Nos Estados Unidos, país que consolidou o modelo de exploração privada a partir de licenças do Estado (também adotado no Brasil), na elaboração da primeira grande lei do setor, o *Radio Act*, de 1927, os radiodifusores defenderam o sistema de autorização pelo poder público para garantir um mínimo de organização e impedir que vários agentes passassem a transmitir como quisessem de forma aleatória. Assim, duas emissoras poderiam tentar ocupar o mesmo canal, o que aumentaria o risco de interferências (McChesney, 1995). No Brasil, as emissoras de rádio e TV comerciais se aproveitaram da influência que exerciam no parlamento e incluíram, na Constituição Federal, o prazo para as concessões de 10

anos para rádio e 15 para TV e a regra absurda de dois quintos do Congresso em votação nominal para não renovar uma licença.

Sendo assim, a discussão não é se “haverá ou não regulação”. Esse tipo de confusão é causado propositalmente pelos meios comerciais para desviar o foco do debate. O que devemos nos perguntar é: qual regulação e em benefício de quem? Aqui afirmamos: as regras para o setor das comunicações devem ter como objetivo final garantir o direito à comunicação dos cidadãos, com vistas à promoção do debate público e à constituição de uma sociedade democrática e justa socialmente.

O direito à comunicação é um conceito que engloba a liberdade de expressão e o direito à informação. Significa que o cidadão não deve sofrer restrições para que possa falar, à exceção daquelas que afetem os direitos dos outros indivíduos, como caluniar, ofender ou acusar sem provas. Também deve poder buscar informações livremente e recebê-las pelos mais diversos meios, desde veículos de comunicação aos órgãos públicos que precisam tratar de forma transparente suas ações. Mas não basta apenas assegurar que não haja restrições legais, como a censura, para que uma pessoa possa se expressar. É preciso garantir que além de se expressar, ela seja ouvida para ser considerada na discussão sobre os rumos da coletividade. Assim, o Estado, que antes era o principal violador desse direito, como no período da ditadura militar, passa a ser o seu garantidor. Isso porque é papel de suas diversas instituições garantir condições para que o maior número possível de atores possa se colocar no debate público por esses meios.

A ação do Estado é necessária pois, sem ela, apenas os grupos com condições econômicas poderão falar e se colocar na esfera pública. Em uma praça lotada, por exemplo, teriam o poder de fala aqueles com recursos para comprar equipamentos de som potentes. Já aqueles que dependem apenas da própria voz, embora não sejam impedidos, formalmente, de se expressar, na prática seriam apartados do direito de influir nas decisões que lhes dizem respeito. Um outro caso existente no Brasil

é o horário eleitoral gratuito e o tempo reservado aos partidos nos meios de comunicação. Pela regra, todas as legendas podem fazer seus “programetes” e falar aos milhões que assistem TV ou ouvem rádio, mesmo aquelas que não possuem recursos para comprar um espaço no intervalo comercial das emissoras. O objetivo desses mecanismos é superar um outro tipo de censura:

Há um tipo de censura, por exemplo, que atinge a liberdade da imprensa e decorre da própria estrutura do mercado das empresas de mídia. Esse fato vem sendo reconhecido desde a década de 1970 do século passado pelo chamado *Press Independence and Critical Ability (PICA-Index)* que registra a independência e a capacidade crítica da mídia. O PICA-Index incluiu entre seus indicadores as “restrições econômicas” entendidas como consequências da concentração da propriedade ou de problemas que decorram da instabilidade econômica das empresas jornalísticas (Lima, 2012).

Assim, a garantia do direito à comunicação está relacionada à própria democracia. Em um espaço que poucos podem falar, há uma desigualdade de condições que viola o princípio do que deveria ser esse sistema. A filósofa Marilena Chaui destaca essa relação ao afirmar que, na democracia real, não basta apenas isonomia (a condição de todos os indivíduos serem iguais perante a lei), mas faz-se necessário também a isegoria (direito de todos de expor, em público, suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas) (Chaui, 2012). Em uma sociedade de classes como a capitalista, continua Chaui, a garantia da liberdade e da igualdade em um ambiente desigual passa pela garantia dos direitos, inclusive o direito à defesa e à reivindicação dos próprios direitos.

Graças aos direitos, os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar novos direitos. Estes são novos não

simplesmente porque não existiam anteriormente, mas porque são diferentes daqueles que existem, uma vez que fazem surgir, como cidadãos, novos sujeitos políticos que os afirmaram e os fizeram ser reconhecidos por toda a sociedade. Graças à ideia e à prática da criação de direitos, a democracia não define a liberdade apenas pela ausência de obstáculos externos à ação, mas a define pela autonomia, isto é, pela capacidade dos sujeitos sociais e políticos darem a si mesmos suas próprias normas e regras de ação. Passa-se, portanto, de uma definição negativa da liberdade – o não obstáculo ou o não-constrangimento externo – a uma definição positiva – dar a si mesmo suas regras e normas de ação. A liberdade possibilita aos cidadãos instituir contrapoderes sociais por meio dos quais interferem diretamente no poder por meio de reivindicações e controle das ações estatais (Chauí, 2012).

Em outras palavras, sem direitos não há como superar as desigualdades existentes em nossa sociedade. E sem as condições para participar do debate público e da disputa política, não há como proteger os direitos existentes, muito menos, lutar por novos. A regulação democrática dos meios de comunicação quer exatamente contribuir para esse processo de discussão e participação. E por que os donos de meios de comunicação veem nisso uma ameaça? O argumento tem tanto fundo político e ideológico quanto econômico. Ampliar o debate público e as vozes na sociedade significa retirar o poder que os poucos conglomerados possuem de falar para o conjunto da sociedade. É perda de influência político e cultural. Mais do que isso, é também um risco do ponto de vista econômico. Quanto mais fontes de informação e de ideias, melhores as opções dos anunciantes para veicular seus comerciais, o que pode provocar perda de receita para esses grupos.

Para além desses aspectos, a regulação foi adotada historicamente por outros importantes motivos:

- 1) A necessidade de organizar a demanda por um número limitado de canais.

2) O fato do espectro de radiofrequências (por onde trafegam ondas de rádio, TV e telefonia celular, por exemplo) ser um bem público administrado pelo Estado.

3) A garantia do acesso não-discriminatório às infraestruturas públicas (como dutos por onde passam cabos de telefonia ou TV por assinatura ou áreas onde serão instaladas antenas de telefonia celular).

4) A responsabilidade do Estado de assegurar o acesso universal (em determinados casos, como radiodifusão e telefonia fixa) a serviços, bem como a sua continuidade.

5) A proteção de segmentos vulneráveis, como crianças, ou garantir a acessibilidade para pessoas com deficiência.

6) A limitação de práticas danosas aos direitos individuais ou à coletividade, como conteúdos considerados proibidos (propagandas de cigarro ou programas com mensagens racistas etc.).

7) A proibição de práticas de monopólio e oligopólio que prejudiquem a ordem econômica, mesmo que supostamente baseadas no conceito da competição.

Como as comunicações são reguladas

Modelos tradicionais de regulação das comunicações

Falamos no capítulo anterior que a mídia já é regulada e que o real debate a ser travado é a definição do modelo a ser adotado para promover um ambiente democrático de discussão e o direito à comunicação. Para entender o que precisa de mudança, temos que conhecer as regras adotadas hoje para o setor. Em geral, é possível identificar quatro grandes atividades organizadas de formas diferentes em cada país ou grupo de países.

Rádio e TV (radiodifusão)

Nas últimas décadas, consolidou-se um modelo, na grande maioria dos países, baseado na exploração dos serviços de comunicações de forma direta ou por meio de terceiros, ou seja, para que alguém possa ter uma emissora, o Estado deve conceder uma licença. Em alguns países, como na Inglaterra, a radiodifusão é considerada um serviço público. Em outros, como nos Estados Unidos, ela é considerada uma atividade que deve ser baseada no interesse público. “Se a escolha terminológica é por Interesse Público, fica claro que são as condições, omissas ou expressas, para a cessão do espectro à exploração de negócio privado. Ao se usar o termo Serviço Público, claramente se refere à obrigatoriedade do Estado em garantir um direito aos cidadãos que representa, seja direta ou indiretamente” (Santos; Silveira, 2007).

Na Europa, o rádio e a TV nasceram como um monopólio estatal. Só havia emissoras controladas pelo Estado. Foi assim que surgiu a BBC e suas congêneres, como RAI (Itália), ARD (Alemanha), RTVE

(Espanha) e RTP (Portugal). Esses veículos foram criados baseados em um modelo de financiamento apoiado na cobrança de taxas junto à população e com instâncias de gestão que incluíram a participação da sociedade (Moyses; Valente; Pereira, 2009). Esse fenômeno veio ancorado em uma noção que misturava a preocupação com a garantia dos direitos dos cidadãos, à informação e ao conhecimento, com o uso desses instrumentos conforme os interesses dos governos de plantão. Para financiar esses aparatos, foram criados impostos. Dessa forma, o rádio e a TV eram vistos da mesma forma que serviços de luz e de água, pelos quais o cidadão precisava pagar para ter acesso. Na segunda metade do século XX, em especial nos anos 1980, os países do velho continente quebraram seus monopólios e abriram o setor para a iniciativa privada. Ainda assim, permaneceu a ideia de que esse é um serviço público, e como tal, mesmo quando é prestado por terceiros, deve estar submetido a um conjunto de regras e obrigações.

Já nos Estados Unidos, o sistema nasceu fundamentalmente comercial. A aprovação das duas primeiras leis para a área – o *Radio Act*, de 1927, e o *Communications Act*, de 1935 –, consolidaram a exploração dos canais de rádio e TV por grupos comerciais, a partir de licenças do Estado. As regras permitiram a formação de redes e abriram espaço para a hegemonia do modelo de financiamento calcado na venda de espaços publicitários. Diferentemente do caso europeu, a radiodifusão não era vista como serviço público, que deveria ser necessariamente garantido pelo Estado, mas como uma atividade cujos prestadores deveriam observar os conceitos de “interesse público, conveniência e necessidade”. “Isto significa que a programação deve estar atenta às necessidades e problemas da comunidade local de licença. Para isso, cada estação licenciada deve identificar as necessidades e problemas e, em seguida, tratar especificamente as questões locais que considere significativas nas notícias, assuntos públicos, políticos e outras programações que vão ao ar” (FCC, 2008, *apud* Valente, 2013). Mas, na práti-

ca, esses três conceitos (interesse público, conveniência e necessidade) servem mais como uma preocupação retórica e uma diretriz genérica que embasa a exploração comercial, do que com um modelo com foco nos telespectadores e ouvintes.

Mesmo com essas tradições diferentes (e outras advindas do mundo pós-soviético), a grande maioria dos países, à exceção daqueles que continuam sob regimes politicamente centralizados passou a adotar o modelo de exploração direta do Estado ou por terceiros mediante concessão pública. Essa autorização, em geral, possui um tempo determinado, como 15 anos na Espanha ou 20 anos no México (Geeraldes; Leal; Ramos, 2013). As legislações também estabelecem os procedimentos para a obtenção dessas licenças. Isso envolve o início do processo, que pode ser por meio de um chamamento ou pela demanda do próprio interessado; os requisitos que devem ser apresentados; o que será analisado e de que maneira a autoridade reguladora vai solucionar situações de disputa por um mesmo canal. Na análise dos projetos, são considerados aspectos técnicos, como o projeto de engenharia da emissora, transmissores, localização de antenas etc.; as condições financeiras de exploração do serviço, um requisito considerado central; a proposta de conteúdo, contraditoriamente secundária nas análises; e a situação de regularidade fiscal do grupo proponente.

Outra preocupação constante nas leis é a definição de quem pode explorar o serviço. Usualmente, há restrições em relação à propriedade dos meios para impedir que um grupo com participação majoritária de capital estrangeiro possa ser proprietária de uma emissora. Pode haver uma abertura, como no caso do Brasil, de 30%, ou do México, de 49%, mas ela vem acompanhada de regras que objetivam manter o controle nas mãos dos empreendedores nacionais envolvidos no negócio. Também há, em diversas leis, limites para coibir que um mesmo conglomerado tenha um poder exagerado no mercado. Exemplo histórico foi a proibição, nos Estados Unidos, de que um agente tivesse

um jornal e, ao mesmo tempo, uma emissora de rádio e TV (*newspaper-broadcast-cross-ownership rule*). No entanto, as sucessivas emendas desregulamentadoras fizeram com que, em 2006, essa regra fosse flexibilizada. Ela passou a ser avaliada caso a caso, sem basear-se em definição prévia.

Por fim, o aspecto talvez mais delicado da regulação do rádio e da TV é como tratar o conteúdo. Há uma premissa largamente utilizada: a de que esses veículos não sofrerão censura. Mas o que ocorre se uma mensagem atingir o direito do outro, ou for ofensiva, ou for mentirosa, ou se tentar persuadir um espectador sem condições de discernimento do que ele está vendo? Essa pergunta levou até mesmo os regimes mais liberais a estabelecerem regras que limitam, de alguma forma, a liberdade de expressão dos meios de comunicação. Esse conceito, portanto, não é visto como algo “absoluto”.

Nos Estados Unidos, há sanções para a divulgação de uma informação falsa sobre um crime ou uma catástrofe, distorções noticiosas intencionais comprovadas e conteúdos indecentes ou obscenos, mesmo a despeito da força da Primeira Emenda que diz que o Congresso não deve fazer leis que limitem a liberdade de expressão e outras à constituição de sua apologia à liberdade de expressão. Na Noruega e na Suécia, a publicidade voltada às crianças é proibida. Em outras nações, há restrições específicas, como a não veiculação de anúncios antes ou depois dos programas infantis (Áustria e Bélgica), a fixação de horário para a divulgação de comerciais de brinquedos (Grécia) e a vedação de publicidade que incite a criança a comprar um produto por uma oferta direta (Finlândia e Alemanha) (Hawkes, 2004).

No Reino Unido, o Código de Radiodifusão (*Broadcasting Code*) estabelece regras para um conjunto variado de temas, como crimes e religião, e chega a definir parâmetros para a cobertura jornalística (Ofcom, 2013). Ele prevê que informações erradas devem ser corrigidas rapidamente, condena o uso de políticos como apresentadores,

entrevistadores ou repórteres e, afirma a necessidade dos veículos assegurarem imparcialidade e equilíbrio no tratamento de controvérsias políticas ou econômicas.

A busca do tratamento equilibrado de polêmicas ou divergências dialoga com o papel dos meios de comunicação de retratarem os diversos pontos de vista envolvidos no debate público sobre cada assunto. Para chegar a esse objetivo, alguns países adotaram mecanismos de representação de segmentos que normalmente não teriam acesso à TV ou ao rádio. É o exemplo citado no capítulo 1 sobre o horário eleitoral gratuito ou o horário político-partidário, o chamado “direito de antena”. Em Portugal, esse direito é assegurado não apenas aos partidos, mas também a organizações sindicais e profissionais na Constituição (Art. 40º). “Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão” (Portugal, 2005).

As regras de conteúdo estão longe de passar apenas pelas restrições. Ao contrário, há mecanismo de promoção, a chamada regulação positiva. Eles têm como objetivo promover tipos específicos de programação em vez de restringir o conteúdo de mensagens consideradas prejudiciais. O instrumento mais conhecido desse tipo de regulação são as cotas de produção, que podem visar assegurar espaço para conteúdos locais, nacionais ou de uma determinada região, bem como de produtores independentes. Esses dispositivos estão relacionados à promoção da diversidade das visões de um país ou à proteção de suas manifestações culturais frente ao risco de presença excessiva de conteúdo externo.

No Canadá, pelo menos 60% da programação das TVs privadas deve ser preenchida com obras audiovisuais realizadas no país. Já as es-

tações de rádio devem reservar pelo menos 35% do tempo destinado à música de artistas canadenses. Na Malásia, o índice para as televisões é o mesmo: seis a cada dez horas que vão ao ar devem ser de atrações nacionais. Na África do Sul, o mínimo de produção feita no país exigido para as emissoras de TV é de 35%, enquanto para as rádios é de 20%. Na Europa, a Diretriz de Serviços de Mídia Audiovisual estabelece que pelo menos metade da programação deve ser ocupada com obras realizadas pelos estados-membros da União Europeia (Mendel; Salomon, 2011). A mesma norma estabelece que pelo menos 10% das horas veiculadas por emissoras de TV deve ser reservada a produtores independentes. No Reino Unido, essa exigência é de 25%.

TV por assinatura

A regulação dos serviços de TV por assinatura, em geral, abrangem a expedição de licenças e as diretrizes de programação. O primeiro, assim como nos demais serviços de comunicações, é a definição do órgão regulador que disciplinará a prestação e expedirá as licenças. Levantamento realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre os modelos de regulação desses meios, em 2008, houve, entre os países pesquisados, a opção por um órgão que regula os parâmetros relativos à programação de televisão, entendidas aí a aberta (radiodifusão) e a paga. Alguns países caminharam para a fusão de órgãos reguladores, como no caso da *Federal Communications Commission* (FCC) norte-americana e do *Office Of Communications* (Ofcom) britânico. (Pieranti; Festner, 2008).

Um dos instrumentos utilizados na regulação da TV por assinatura para promover a diversidade e assegurar a veiculação de canais que normalmente não seriam incluídos nos pacotes das operadoras é o carregamento obrigatório (*must carry*, na denominação adotada em inglês). No levantamento feito pela Anatel, 80% dos países pesquisados apresentavam esse tipo de recurso (16 das 20 experiências internacionais analisadas). “Inicialmente pensado para obrigar a transmissão das emissoras de

radiodifusão, o *must carry* foi progressivamente ampliado, sendo aplicado, por exemplo, no que se refere a canais locais e a outros com finalidades específicas, como os institucionais e os do campo público (Pieranti; Festner, 2008).

Na África do Sul, o órgão regulador determinou que os pacotes com pelo menos 30 canais deveriam incluir também a rede pública SABC. A cada 20 novos canais, a obrigação aumentaria para canais adicionais da SABC. No Canadá, as operadoras também devem oferecer o canal da rede pública CBC. Na Espanha, essa obrigação não é apenas para a emissora pública nacional (RTVE) como para os canais públicos das comunidades autônomas. Na Alemanha e na Bélgica, cabe às autoridades estaduais definir se a exigência será imposta e qual canal será carregado (Pieranti; Festner, 2008).

Telefonia

A regulação dos serviços de telefonia não está relacionada ao conteúdo das mensagens, ao contrário dos demais abordados nesta seção. Ela trata, em geral, da oferta do serviço, do compartilhamento ou não da infraestrutura e do financiamento. Esse setor foi historicamente considerado um “monopólio natural” pelos altos custos de montagem das redes nos países. Isso gerava dois problemas: 1) a dificuldade de competidores “duplicarem” a rede; e 2) a tendência de, caso isso ocorresse, essa atuação limitar-se apenas às áreas com clientes com maior poder de consumo. Este último ponto, inclusive, foi utilizado como justificativa para a noção de “monopólio natural”, pois o estabelecimento de uma companhia nacional permitiria a oferta do serviço nas áreas consideradas “não rentáveis”, a partir da renda obtida nas regiões consideradas “lucrativas”. Com base nessa justificativa, os países adotaram modelos baseados em uma grande operadora nacional. Seja ela estatal, como foram o Sistema Telebras, no Brasil, e a Telefónica, na Espanha, seja ela privada, como foi a AT&T nos Estados Unidos.

No entanto, no bojo das reformas neoliberais realizadas a partir da década de 1980, houve a quebra dos monopólios da telefonia em diversos países, como na Europa e nas Américas. Os EUA, que possuíam um monopólio privado, viram o império da AT&T ser dividido em diversas operadoras regionais no início dos anos 1980. Na América Latina e na Europa, esse movimento ocorreu na década seguinte. A Diretiva 19 da União Europeia, de 1996, determinou que, até 1998, todos os países deveriam liberalizar os seus setores de telecomunicações. No Brasil, como veremos no próximo capítulo, isso foi assegurado pela criação da Lei Geral de Telecomunicações.

Nesse momento, foi criado o modelo de regulação que temos hoje para o setor. A telefonia fixa foi considerada em grande parte dos países um serviço essencial. Isso implicou a necessidade de assegurar que ele chegasse a todo o território nacional. As companhias que herdaram as infraestruturas do monopólio (chamadas de concessionárias no Brasil ou *common carriers* nos EUA) ganharam mais obrigações. Entre elas estava a de universalizar a oferta aos cidadãos, com a possibilidade de, em localidades mais remotas, chegar por meio de terminais públicos, como os chamados “orelhões”.

Mas como fazer com que novos competidores pudessem entrar nesse mercado e ele não ficasse restrito apenas às companhias que adquiriram as redes que antes pertenciam aos monopólios? Ainda mais se o custo de instalação de uma nova infraestrutura (cabos, postes) era tão alto? O segredo foi permitir que novos operadores pudessem oferecer o serviço usando a própria rede das concessionárias. Para isso, foram adotadas, em diversos países, regras que impunham o acesso a essas infraestruturas de forma não discriminatória. Ou seja, a concessionária não poderia vender o tráfego de voz na sua rede por um preço mais alto do que o custo real para ela própria, prática que ficou conhecida na linguagem do setor como “desagregação de redes” ou “*unbundling*”. Na Europa, “restou determinado que os Estados-membros deveriam garantir que a interconexão com as redes

existentes, por parte das detentoras das mesmas, fosse possibilitada de forma não discriminatória, proporcional, transparente e com base em critérios objetivos, os quais deveriam ser previamente definidos e publicados, para efetivo conhecimento de todos nos mercados (Mo-
raes, 2012). Nos Estados Unidos, esse modelo foi previsto no *Telecom Act* de 1996, mas depois foi sendo gradualmente abandonado a partir de questionamentos judiciais das operadoras. No Brasil, ele nunca foi implantado, apesar da previsão na Lei Geral de Telecomunicações.

Em relação ao financiamento, as políticas pós-privatização basearam-se na definição de normas para o reajuste das tarifas e na criação de mecanismos adicionais de remuneração dos investimentos feitos pelas concessionárias, como foi o caso da “assinatura básica” aqui no Brasil (um valor mínimo cobrado de cada usuário do serviço). Para promover o atendimento em locais mais remotos, onde não haveria oferta pelas operadoras pela inexistência de clientes com poder aquisitivo suficiente na visão das companhias, foram criados fundos. Nos Estados Unidos, foi implantado o Fundo de Serviços Universais (*Universal Services Fund*), formado por taxas pagas pelas empresas, mas que retornariam a elas na forma de recursos para a implantação de programas para levar o serviço às áreas rurais, por exemplo.

A telefonia celular, por outro lado, não é vista como serviço essencial. Por isso, na maioria dos países, as operadoras não foram submetidas às regras não de universalização do serviço nem de controle tarifário. A regulação central se dá sobre o espectro que é utilizado pelas companhias para a oferta dos serviços nas diferentes tecnologias (3G, 4G). Outra normatização é aquela relativa à instalação das antenas, que é feita no âmbito das políticas de planejamento urbano das cidades.

Internet

A Internet possui regulação semelhante à da telefonia (fixa e móvel), por utilizar uma infraestrutura semelhante para o tráfego de

dados. O serviço em geral é prestado por meio da rede de telefonia (tecnologia ADSL), da infraestrutura da TV a cabo (cabos coaxiais), ou por meio móvel (compartilhando as mesmas antenas do serviço de voz dos celulares). Há também as chamadas redes de nova geração, como a fibra ótica. Uma das discussões centrais sobre a regulação da Internet diz respeito a essas redes e como elas possibilitam ou impedem a competição. Mundialmente, foram implementados dois grandes modelos. O primeiro, adotado nos Estados Unidos, no Canadá e no Brasil, parte do entendimento de que a competição entre as diferentes plataformas (ADSL, Cabo, Móvel) é suficiente para assegurar a competição no mercado de acesso à Rede Mundial de Computadores. Assim, não haveria necessidade de regras ou obrigações determinadas pelo Estado (leis, decretos, decisões de órgãos reguladores, políticas públicas de governo). O setor se estruturaria, dessa forma, por meio de uma competição entre redes (CER) (Valente, 2012).

Outro modelo, implementado na Europa e no Sudeste Asiático, parte do princípio que considera a noção de “monopólio natural” da telefonia: o custo de implantação das redes fixas é muito alto, por isso, dificilmente haverá várias operadoras que tenham condições de duplicar essas infraestruturas por todo o território nacional; assim, seria necessário criar regras e mecanismos para assegurar que operadores não detentores dessas redes possam também entrar no mercado. A oferta de serviços a todos, com qualidade e a preços baixos não se daria apenas pela competição entre redes (CER), mas por meio de uma concorrência entre serviços (CER) (Valente, 2012).

Assim como na telefonia, a principal regra foi a desagregação das redes. Em alguns países, ela foi implantada apenas com a obrigação das concessionárias e detentoras das redes de comercializar sua capacidade de tráfego de forma não discriminatória com as demais operadoras. Uma segunda forma desse modelo é a “separação funcional”. Nele, a operadora divide as atividades de administração da infraestrutura e prestação

do serviço ao usuário em unidades diferentes, com contabilidades diferentes. É como se fossem empresas diferentes de uma mesma *holding*. Assim, seria possível fiscalizar de maneira mais efetiva como uma unidade atende a outra e se há vantagens nesse tratamento em relação aos demais operadores. Em outros casos, isso foi feito de maneira mais profunda com a separação entre quem detém a infraestrutura e quem vende o serviço ao usuário e leva o acesso à casa dele (o chamado “último quilômetro”, ou “última milha” no termo usado internacionalmente). No Reino Unido, a *British Telecom* foi dividida em duas empresas. Uma delas permaneceu com o mesmo nome e ficou responsável por comercializar o serviço. A outra ganhou o nome de *Open Reach* e passou a administrar o tráfego de dados nas redes.

A regulação da infraestrutura para a Internet também ocorre no caso da plataforma móvel. O central é como será feito o acesso às faixas de espectro de radiofrequências por onde passam os dados que trafegam entre os *smartphones* e as antenas das operadoras. Assim como no rádio e na TV, historicamente se consolidou um modelo no qual a empresa que quer prestar o serviço adquire, por meio de leilão, uma faixa de espectro. Neste caso, há inclusive mecanismos por meio dos quais o atendimento de regiões mais rentáveis é atrelado ao de áreas com menor poder aquisitivo, como foi feito nos leilões do 4G no Brasil. Ou seja, para a empresa ganhar o direito de prestar o serviço em São Paulo, teria que também garantir a oferta em Roraima.

Defensores de modelos baseados no mercado têm defendido a liberação para que os exploradores de determinadas faixas de espectro possam comercializar aquilo que eles não utilizam. Seria criado, assim, um “mercado secundário” de espectro. Eles argumentam que essa alternativa daria mais eficiência ao uso do espectro e retiraria a burocracia para a obtenção de faixas para a exploração. O problema é a transferência da gestão de um bem público (o espectro de radiofrequências) para entes privados, inclusive para que eles possam lucrar com isso, quan-

do o Estado deveria ser remunerado por conceder esse espaço para a prestação de serviços. Na outra ponta, estão os defensores do chamado “espectro aberto”. Esse modelo critica o argumento de que o espectro seja escasso (que há um número limitado de canais e faixas) e defende que por meio de uma regulação pública é possível reservar faixas específicas para um uso compartilhado da sociedade, numa radicalização do conceito de “público” da exploração desse bem.

As tecnologias digitais de hoje são capazes de distinguir entre sinais, permitindo aos usuários compartilhar as ondas sem a necessidade de concessão exclusiva. [...] O espectro aberto tornaria possível o uso mais eficiente e criativo desse recurso precioso das ondas de rádio. Tornaria possíveis serviços inovadores, a redução de preços, o incentivo à competição, a criação de novas oportunidades de negócio e novas políticas de comunicação coerentes com os nossos ideais democráticos (Werbach, 2009).

Além das regras para infraestrutura, a Internet pode ser regulada em termos da qualidade do serviço, de direitos dos usuários e dos protocolos (a chamada camada lógica). Países como Finlândia, Estônia, Grécia e França afirmaram nas respectivas legislações o acesso à Rede Mundial de Computadores por meio da banda larga como direito dos seus cidadãos. Isso implica a responsabilidade do Estado na garantia desse serviço a toda a população, em alguns casos com velocidades e parâmetros de qualidade mínimos. Parte desse direito estaria na manutenção do caráter neutro da infraestrutura, a chamada neutralidade de rede. Essa defesa surgiu depois que operadoras começaram a usar mecanismos para retardar o tráfego de dados de determinados aplicativos. Por exemplo: uma operadora que comercializa pacotes de telefonia e Internet passa a prejudicar a troca de dados do Skype (um *software* que permite fazer ligações pela Internet sem pagar nada) porque ele é uma ameaça ao negócio da empresa. Assim, a rede deixaria de ser neutra, pois determinados tipos

de informação receberiam tratamento diferenciado pelas operadoras. Os conglomerados do setor vêm pressionando os governos e parlamentos para liberar o tratamento discriminatório. De outro lado, organizações da sociedade civil e internautas se mobilizam para assegurar o caráter neutro da rede. O debate sobre o Marco Civil no Brasil é um exemplo dessa disputa.

Outra dimensão da regulação da Internet diz respeito aos direitos autorais e compartilhamento de conteúdo. Desde a explosão da troca de arquivos em sites ou ponto a ponto (*peer-to-peer*), que gravadoras, estúdios e até mesmo artistas passaram a travar uma batalha contra essas novas tecnologias. Um primeiro eixo de atuação é por meio da Justiça. Foi assim, por exemplo, que o site Napster foi tirado do ar, bem como, mais recentemente, o Megaupload. Outro eixo foi a adoção de leis para punir quem copia músicas, filmes e outras obras audiovisuais sem pagar os direitos autorais. Na França, foi aprovada em 2010 uma norma que ficou conhecida como Lei Hadopi. Ela criou uma autoridade regulatória responsável pela repressão aos usuários e estabeleceu um sistema em que, quem fosse identificado baixando conteúdo protegido por direitos autorais seria advertido e poderia até perder a conexão se repetisse a prática. Esse modelo atribui ao provedor a responsabilidade pelo monitoramento das violações. Esse é um recurso para tentar driblar a dificuldade de fiscalização do grande número de troca de dados sem pagamento de direitos autorais ao titular. Reino Unido e Espanha adotaram normas semelhantes.

Nos Estados Unidos, dois projetos que visavam apertar o cerco contra a pirataria geraram enorme polêmica: o Ato pelo fim da Pirataria Online (SOPA, na sigla em inglês) e o Ato de Proteção da Propriedade Intelectual (PIPA, na sigla em inglês). Pelas propostas, sites e provedores teriam que agir contra uma página denunciada por violação de direitos autorais com medidas como: 1) bloquear o DNS, impedindo o acesso ao domínio; 2) bloquear a hospedagem; 3) não incluir o *link* (para páginas de

busca como o Google); e 4) não realizar operações de comércio *online*. Assim como na Europa, a ideia da legislação é transferir aos grandes sites (como Google, Facebook, Wikipedia, Wordpress, Twitter) a responsabilidade por vigiar e dificultar ao máximo o acesso aos sites que compartilham conteúdo. Organizações da sociedade civil e ativistas promoveram mobilizações em vários locais do mundo. Eles questionam tanto a efetividade quanto o mérito da repressão ao compartilhamento de conteúdo na rede.

Aproximadamente 50 milhões de pessoas, ou seja, 51% dos internautas brasileiros, fizeram *download* de músicas em 2011. Apostar na criminalização de práticas baseadas no compartilhamento parece ser um ato completamente descabido. Não parece razoável considerar ações cotidianas de milhões de pessoas como atos criminosos. A legislação de *copyright* e de direitos do autor foi criada para apoiar a edificação do mundo industrial no terreno da cultura. No cenário informacional, é mais que evidente que precisamos de outras leis (Silveira, 2013).

Nos diversos serviços de comunicações, é possível ver que há muitas dimensões da regulação da mídia adotadas não apenas em outros países e também no próprio Brasil. Há diversos modelos em disputa. Alguns vão no sentido de promover a comunicação como negócio (e, portanto, orientadas a ampliar o espaço e as condições de atuação dos grupos empresariais na prestação do serviço) e outros apontam na direção de garantir a comunicação como direito. Isso não é uma divisão rígida e, cada legislação pode trazer elementos com orientações distintas, mas essas perspectivas podem assim ser divididas para efeitos de análise se uma regulação é mais ou menos democrática.

Regulação das comunicações no Brasil

As comunicações brasileiras já são reguladas

Este capítulo vai traçar um breve histórico da regulação das comunicações no Brasil para depois mostrar o quadro atual. O objetivo é mostrar como as diversas leis, normas e decisões do Poder Público, ao longo das últimas décadas, influenciaram a regulação atual e como ela organiza as comunicações no país.

Como afirmamos no início deste livro, o debate sobre a regulação da mídia passa longe da suposta divergência entre existir ou não regulação. Desde o século XIX, há regras adotadas para o setor (como para o telégrafo). E, desde as primeiras décadas do século XX, há normas para meios de comunicação como rádio e TV. No Brasil, em 1917, o Decreto nº 3.296 estabelecia a radiotelegrafia e a radiotelefonia como serviços de direito exclusivo do governo federal, cuja exploração poderia se dar mediante autorização a empresas nacionais ou internacionais. Também no início da década de 1930, dois decretos editados pelo governo Getúlio Vargas (20.047, de 27 de maio de 1931 e 21.111, de 1º de março de 1932), firmaram as bases do modelo de regulação da mídia no país, ao definir o rádio como serviço de interesse nacional e de competência da União, que poderia ser explorado diretamente pelo Estado ou por emissoras privadas com finalidade comercial desde que essas obtivessem uma licença do governo. Getúlio teve uma postura ofensiva sobre os meios (pelo menos dos opositores) com a censura realizada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e com a cassação de concessões. E criou um aparato próprio de comunicação para fazer propaganda dos ideais do Estado Novo, cujo símbolo maior

foi a Rádio Nacional. Mas isso não impediu que o governo impulsio-
nasse a iniciativa privada no setor. Durante o governo de Getúlio hou-
ve uma expansão grande das emissoras comerciais de rádio. Mesmo a
Rádio Nacional, apesar de ser propriedade do Estado e ter um papel de
difusão ideológica, tinha uma programação muito parecida com a das
estações privadas.

Uma história rápida ilustra como a regulação das comunicações
no Brasil foi construída historicamente para favorecer o empresariado.
Em 1952, apenas dois anos depois do início da produção empresarial da
TV no país, a prefeitura do Distrito Federal aprovou a concessão para
que ela própria pudesse criar a sua emissora. Edgard Roquette-Pinto,
patrono do rádio no Brasil, estava à frente do projeto. Os equipamentos
chegaram a ser comprados, mas o prefeito José Carlos Vital foi levado a
se exonerar, sendo substituído pelo coronel Dulcídio Cardoso. Segundo
a pesquisadora Maria Elvira Bonavita Federico (1982), o cancelamento
do projeto teria ocorrido por pressões de grupos empresariais, espe-
cialmente Assis Chateaubriand, comandante dos Diários Associados
(Federico, 1982).

A consolidação do modelo brasileiro de regulação da mídia veio
com a aprovação da Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em
1962. O Código reforçou a lógica de exploração privada por meio de
autorizações do Estado e avançou também na definição de regras para
as telecomunicações com a criação do Sistema Telebras. Na aprovação
do CBT, houve nova demonstração de força do empresariado. O pre-
sidente João Goulart sancionou a lei com 52 vetos. Todos eles foram
derrubados pelo Congresso Nacional, em uma articulação que deu ori-
gem à Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert). Outros
dois decretos (nº 52.795 de 1963 e nº 236 de 1967) detalharam as nor-
mas para a radiodifusão, estabelecendo regras como o limite de cinco
emissoras em todo o território nacional na faixa VHF (até o canal 13), o
tempo de concessão de 15 anos para TV e 10 para rádio.

Em 1988, a aprovação da Constituição Federal, vigente hoje, trouxe novidades à regulação da mídia brasileira. Fruto de um embate que envolveu *lobbies* pesados do empresariado e pressão também por parte da sociedade civil, o capítulo da comunicação trouxe avanços e problemas. Entre os avanços estão a proibição das práticas de oligopólio e monopólio; a promoção da produção regional e independente; o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e a criação do Conselho de Comunicação Social (apesar de sua limitação como órgão auxiliar do Congresso Nacional e não como espaço de elaboração e acompanhamento de políticas públicas, por exemplo seus congêneres nas áreas da saúde e da assistência social). Entre os problemas estão o alto quórum para não renovar as concessões e a definição do prazo das licenças (o que em geral é estabelecido em normas infraconstitucionais).

Nos anos 1990, o Brasil passou a ser dirigido pelo projeto neoliberal, baseado na diminuição do papel do Estado na garantia de direitos e na mercantilização dos serviços. Também nas comunicações, esse projeto teve impacto importante. Primeiro, na privatização do Sistema Telebras, que não apenas quebrou o monopólio estatal como abriu o setor ao capital estrangeiro. Um processo que começou com a Emenda Constitucional nº 8 de 1995, que separou a radiodifusão das telecomunicações, submetendo esta última a um órgão regulador, que viria a ser a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O segundo passo foi a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, ela definiu as regras para o novo momento com operadores privados explorando os serviços, anulando os artigos que estavam antes no Código Brasileiro de Telecomunicações. Esse processo culminou no leilão do Sistema Telebras.

A estrutura de telefonia fixa foi dividida entre quatro grupos: 1) Telefônica (grupo espanhol) ficou responsável por São Paulo; 2) Telemar (grupo brasileiro Andrade Gutierrez), arrematou o leilão do restante dos

estados do Sudeste, por todos do Nordeste e alguns do Norte; 3) Brasil Telecom (controlado por fundos de pensão, pelo Banco Opportunity e pela Telecom Itália) adquiriu a infraestrutura das empresas dos estados do Sul, do Centro-Oeste e de parte do Norte; e 4) a Embratel (grupo MCI Internacional) ficou com as ligações de longa distância. Já a telefonia celular foi dividida entre mais grupos³.

Outro efeito da década neoliberal foi a consolidação da regulação da TV por assinatura. Em primeiro lugar, com a aprovação da Lei nº 8.977, de 1995. Neste caso, vale uma observação sobre a importante participação de organizações da sociedade civil, em especial do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), para assegurar o carregamento obrigatório de canais como os universitários, os comunitários, a TV Câmara, a TV Senado e as TVs de assembleias legislativas. O serviço de TV por assinatura pela plataforma MMDS (Serviço de Distribuição Multicanal Multiponto, na tradução da sigla em inglês) foi regulado por um decreto, e o serviço de TV por satélite na plataforma DTH (Direto à Casa, na tradução da sigla em inglês), por uma portaria.

Dos anos 2000 até agora, em especial no período dos governos Lula e Dilma, as mudanças tiveram sentidos contraditórios. A regulação da TV Digital, mais uma vez, atendeu aos anseios dos radiodifusores, ao descartar a multiprogramação (onde no analógico há um canal, no digital poder haver no mínimo quatro canais) e ao dar às emissoras o mesmo espaço no espectro de radiofrequências utilizado para o analógico (6Mhz), mesmo sem ser necessário. Na prática, isso “congestionou” a ocupação do espectro e impediu a entrada de novas emissoras em diversas cidades. Além disso, como o espectro necessário para uma

3. Telesp Celular - comprado pela Portugal Telecom; Tele Sudeste Celular - pela Telefônica; Telemig Celular - pelo consórcio Telepart Participações S/A, Telesystem International Wireless, banco Opportunity (27%) e fundos de pensão; Tele Celular Sul - por Globo, Bradesco e Telecom Itália; Tele Nordeste Celular - idem; Tele Centro Oeste Celular - por Splice do Brasil; Tele Leste Celular - por Iberdrola e Telefônica da Espanha; Tele Norte Celular - por Telepart Participações, Telesystem International Wireless, banco Opportunity e fundos de pensão (Folha Online, 2008).

programação de TV digital é menor do que o espectro para a TV analógica, a consequência foi dar às emissoras o direito de ficar com um bem público (o espectro) sem utilizar parte dele.

Uma das raras iniciativas no sentido de equilibrar de fato o sistema de mídia no Brasil em desfavor dos grupos privados foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Como rescaldo do processo de regulação da TV Digital, segmentos dentro do governo organizaram o primeiro Fórum Nacional de TVs Públicas, entre 2006 e 2007, o qual evidenciou a necessidade de fortalecer o setor. Mas foi uma decisão política do Palácio do Planalto que provocou a junção dos, até então, três aparatos de comunicação comandados pelo Executivo Federal (a TVE do Rio de Janeiro, a TVE do Maranhão e a Radiobrás, que mantinha, em Brasília, a TV Nacional, o Canal Integración, a Agência Brasil e diversas rádios). Com o intuito de constituir uma estrutura de comunicação pública e não mais governamental, a EBC passou a existir por meio de uma medida provisória (nº 398 de 2007, que se transformou depois na Lei nº 11.652, de 2008) que, quase vinte anos depois da Constituinte, regulamentou, mesmo que parcialmente, o dispositivo na Carta Magna que previa a complementaridade entre emissoras privadas, estatais e públicas.

A medida estabeleceu as bases para o modelo de comunicação pública ao definir objetivos e princípios, instâncias de gestão com a participação da sociedade, como o Conselho Curador, e o modelo de financiamento calcado no orçamento da União, na prestação de serviços (em especial ao próprio Executivo Federal) e na publicidade institucional. Como carro-chefe desse novo sistema, foi criada a TV Brasil, que representaria na tela a mudança de concepção do aparato de comunicação controlado pelo governo.

Outra medida que entra no grupo daquelas de caráter progressista foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009. Essa foi uma reivindicação de movimentos sociais

organizados em torno do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e da Comissão Pró-Conferência de Comunicação. Um processo tenso, que contou com polêmicas em torno das regras estabelecidas ou modificadas por conta das pressões do segmento empresarial e, até mesmo, com a saída das principais organizações de associações de emissoras de rádio e TV, de jornais e de provedores de Internet. Ao todo, participaram do processo cerca de 30 mil pessoas nas etapas municipais, estaduais e nacional. Esta última reuniu mais de duas mil pessoas, em Brasília, entre 15 e 17 de dezembro de 2009, e terminou com a aprovação de mais de 600 propostas. Entre elas, bandeiras importantes das organizações da sociedade civil, como: a divisão do espectro em 40% dos canais para o sistema público, 40% para o sistema privado e 20% para o sistema estatal; a afirmação da banda larga como direito universal; a proibição das concessões de radiodifusão para parlamentares; a vedação à sublocação de espaços na grade de programação, como o aluguel de horário para igrejas ou programas de vendas; e a criação de conselhos nacional, estaduais e municipais de comunicação.

No entanto, não houve, depois da realização da Confecom, um movimento consistente por parte do governo federal, para encaminhar a implantação das resoluções do encontro, mesmo que de forma parcial. Mas houve, no último ano do segundo governo Lula, uma decisão importante que caminha no sentido do que as resoluções da Conferência apontaram. O então presidente criou um grupo para a elaboração de uma nova proposta de marco regulatório para o setor, capitaneado pelo então ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Franklin Martins. Nos meses de discussão, o grupo não chegou a uma proposta acabada de anteprojeto de lei e deixou o resultado dos debates para o governo posterior, o que foi repassado ao titular do Ministério das Comunicações do governo Dilma Rousseff, Paulo Bernardo. O acúmulo produzido não foi publicizado. E, até outubro de 2013, não havia sido encaminhado pelo governo sob o argumento de que o tema

seria delicado e demandaria um debate mais profundo. O “anúncio” foi feito pelo então secretário-executivo do Ministério, em evento realizado em fevereiro de 2013.

Segundo Alvarez, que fez a abertura do Seminário Política de (Tele) comunicações, que acontece nesta quarta, 20, em Brasília, a questão, “com a qualidade e a profundidade que ela merece, necessária de uns dois ou três anos de discussão com a sociedade”. Dado que o mandato da presidenta Dilma Rousseff termina em 2014, Alvarez disse que não haveria tempo hábil para que fosse lançada e concluída uma consulta pública sobre o assunto (Posseti, 2013).

Se, por um lado, essa proposta de marco regulatório não foi para frente, seria um equívoco afirmar que não houve grandes mudanças na regulação do setor durante os governos Lula e Dilma. Ao contrário, a aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (12.485, de 2011), a chamada Lei do SeAC, significou uma alteração importante. Mas muito orientada às demandas dos agentes do mercado. Resultado de diversos projetos em discussão no Congresso Nacional, a Lei do SeAC terminou por buscar um arranjo que unificasse as regras para a TV por assinatura e solucionasse a disputa no cenário de convergência entre operadoras de telecomunicações e emissoras de TV. As primeiras possuem forte poder econômico e buscavam espaço para entrar plenamente no negócio de TV por assinatura. As segundas pretendiam conter o avanço das teles e preservar as posições no mercado dos serviços audiovisuais, contando para isso com a forte influência política em razão do poder de pautar a agenda pública, conforme apresentamos nos capítulos anteriores. O texto final representou uma solução mediada entre esses dois interesses (e os interesses particulares dentro desses dois grupos), além dos apresentados por um terceiro ator: o campo do audiovisual, representado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) e por produtores independentes. Esse setor pautou a introdu-

ção das cotas de canais e programas brasileiros, um dos poucos saldos positivos da nova legislação.

O resultado dessa evolução foi um sistema de mídia concentrado em poucos conglomerados (Globo, Abril, RBS, Record, SBT, Folha) e com um modelo verticalizado. Entre as redes de TV, apenas três chegam a mais de 3.600 dos 5.565 municípios do país (Globo, Record e SBT) (Grupo de Mídia de São Paulo, 2013). O faturamento do maior grupo do país (as Organizações Globo) em 2012 representa 60% de tudo o que o segmento inteiro de TV aberta arrecadou no mesmo ano⁴. Essas redes estão na base da estruturação do sistema, por meio da aliança com grupos regionais que possuem em geral uma emissora de TV, uma estação de rádio e um jornal. Em muitos casos, um dos dois ou três grupos regionais com grande alcance são vinculados a um político ou a uma família com atuação política. Esse arranjo reforça uma programação centralizada, na qual a grade das cabeças-de-rede é reproduzida em cerca de 90% pelas afiliadas (Observatório do Direito à Comunicação, 2009). Outra característica é a forte hegemonia dos meios comerciais e a dificuldade por parte das emissoras públicas e comunitárias. Enquanto o faturamento do segmento de TV aberta em 2012 (medido com base nas emissoras comerciais) chega perto dos 20 bilhões de reais (Jimenez, 2012), o das emissoras públicas (consideradas aí a TV Brasil e a rede pública de educativas) não passa dos 600 milhões de reais. Na área das telecomunicações, os brasileiros convivem com baixa competição, preços altos e baixa qualidade. Levantamento da Campanha *Banda Larga é Direito Seu* a partir de dados de 2012 concluiu-se que na banda larga fixa há competição entre mais de uma operadora em apenas 5% dos municípios. Na banda larga móvel, esse índice cresce para somente 10% das cidades brasileiras (Campanha Banda Larga é Direito

4. Em 2012 as Organizações Globo tiveram faturamento de 12,59 bilhões de reais, com crescimento de 36% do lucro em relação a 2011 (Manzano, 2013). E o faturamento do segmento TV aberta chegou a valores estimados de 19,7 bilhões de reais (Jimenez, 2012).

Seu, 2013). Uma pesquisa feita pelo professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Samy Dana, sobre a banda larga em quinze países mostrou o Brasil como o segundo mais caro (UOL, 2013). A ideia dessa rápida recapitulação não foi esgotar o histórico das políticas de comunicação do país, o que demandaria um outro livro apenas para isso. Procuramos identificar grandes momentos ao longo da evolução do setor que serviram de base para o estado atual, esse é o tema a ser discutido adiante.

Como as comunicações brasileiras estão reguladas hoje

Para entender como está organizado hoje o sistema de mídia no país, é preciso entender que a regulação da mídia no Brasil não é um todo orgânico e não segue uma linha comum das definições constitucionais às normas infralegais. Ao contrário, ela é formada por diversas leis, decretos, normas e projetos que resultam da disputa política do momento de elaboração dessas ações. Apresentamos uma primeira perspectiva histórica. Agora, será o momento de ver o quadro como fotografia do momento de redação desse livro. O modelo de regulação da mídia no Brasil pode ser entendido em diversas “camadas” de regras que definem diferentes aspectos da atividade:

- Princípios Constitucionais
- Grandes grupos de serviços (radiodifusão e telecomunicações)
- Radiodifusão:
 - Sistemas (privado, público e estatal)
 - Serviços (sons e sons e imagens)
 - Modalidades de outorga (radiodifusão, educativa, comunitária)
 - TV (radiodifusão de sons e imagens):

- Diferenciação quanto à geração (geradoras, retransmissoras)
- Rádio (radiodifusão de sons)
- Frequência (OM, OC, OT, FM)
- Telecomunicações:
 - Telefonia
 - Diferença quanto à conexão física (fixo e móvel)
 - TV por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado)
 - Internet
 - Demais serviços

Na primeira base desse modelo, estão princípios e diretrizes gerais de organização do modelo previstos na Constituição da República.

A Carta Magna estabelece que:

- É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (Art. 5º, inciso IV);

- É assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (Art. 5º, inciso V);

- É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (Art. 5º, inciso IX);

- É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (Art. 5º, inciso XII);

- É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (Art. 5º, inciso XIV);

- A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição (Art. 220);
- É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (Art. 220, § 2º) (Brasil, 1988).

Papel do governo, do Legislativo e do Judiciário na regulação

Diversas instituições públicas têm responsabilidades no modelo brasileiro. No entanto, do ponto de vista federativo, há uma forte centralização na União. Nesta esfera, a divisão de atribuições é herdeira do projeto neoliberal de Estado implantado no governo Fernando Henrique Cardoso, no qual a elaboração das políticas é feita por um ou mais ministérios e a execução e fiscalização ficam a cargo de agências reguladoras (no caso, Anatel e Ancine). A exceção é o rádio e a TV, que, em razão do *lobby* dos setores empresariais, tiveram toda essa parte mantida no Ministério das Comunicações.

O modelo brasileiro difere de uma tendência em outros países de unificação das autoridades regulatórias, como no caso da FCC americana ou do Ofcom britânico. O centro e grande parte das políticas estão no Ministério das Comunicações, ao qual está subordinada a Agência Nacional de Telecomunicações. A parte de produção audiovisual fica a cargo do Ministério da Cultura, a quem está subordinada a Ancine. E o setor de comunicação pública e de governo é organizado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom). Em um nível secundário, outros ministérios desempenham funções específicas, como o da Justiça, o da Ciência e Tecnologia e o da Educação. Ao Legislativo cabe, além da elaboração das leis, a análise dos pedidos de concessão e renovação ao Judiciário, o julgamento das infrações dos dispositivos legais. Uma instituição que vem assumindo papel importante nos últimos anos é o Ministério Público, que tem atuado em diversos casos, em especial os relacionados à violação aos direitos humanos em programas de rádio e TV.

Ministério das Comunicações (Minicom)

O Minicom é o órgão central do modelo brasileiro. Cabe a ele a definição da maior parte das políticas com exceções a serem apresentadas adiante. Criado em 1967, incorporou, à época, o Conselho Nacional de Telecomunicações (Conatel), o Departamento Nacional de Telecomunicações, a Empresa Brasileira de Telecomunicações e o Departamento Nacional de Correios e Telégrafos. Em 1990, foi incorporado ao Ministério da Infraestrutura, mas, em 1992, voltou a conformar uma pasta própria. O Minicom tem como atribuições:

- Formular e implementar as políticas públicas de radiodifusão e Telecomunicações;
- Regulamentar, outorgar e fiscalizar serviços de radiodifusão;
- Controlar e administrar do uso do espectro de radiofrequência, em parceria com a Anatel;
- Supervisionar a Anatel;
- Realizar os serviços postais por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Conselho de Comunicação Social (CCS)

Previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.389, de 1991, o CCS é um órgão auxiliar do Congresso Nacional. Ele tem como atribuições a realização de estudos, pareceres e recomendações que lhe forem feitas pelo Parlamento. O Conselho é composto por quatro representantes dos trabalhadores (jornalistas, radialistas, artistas e funcionários da área de cinema e vídeo), quatro do setor empresarial (rádio, TV, imprensa escrita e um engenheiro de comunicações) e por cinco membros da sociedade civil escolhidos pela mesa do Senado. Além das atribuições muito limitadas, o Conselho só veio a ser instalado pela primeira vez em 2002. Em 2006, foi novamente paralisado, sendo retomado apenas em 2012.

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

A Anatel foi criada pela Lei Geral de Telecomunicações, no âmbito do processo de privatização do Sistema Telebras. Ela ganhou a responsabilidade de fiscalizar e regular a atuação das operadoras privadas que passaram a atuar no mercado. Neste sentido, ela recebeu as atribuições de:

- Implementar a Política Nacional de Telecomunicações e as decisões de governo relativas à área;
- Regular as atividades de telecomunicações na esfera infralegal;
- Outorgar serviços de telecomunicações;
- Administrar o espectro de radiofrequências.

Ministério da Cultura (MinC)

O MinC, como também é conhecido, tem papel importante na política audiovisual do país. Criado em 1965, no governo de Fernando Collor de Mello, tornou-se uma secretaria da Presidência da República e voltou à condição de Ministério em 1992. Além de elaborar a política, a Secretaria de Audiovisual também a implementa, por meio de diversos programas, a maioria focada em pequenos e médios produtores. A pasta tem, entre suas atribuições:

- Formular e implementar parcialmente a política para o audiovisual (CSC);
- Implementar parte da política com incentivos para agentes, gêneros e formatos;
- Supervisionar a Agência Nacional de Cinema (Ancine);
- Formular e implementar a política sobre direitos autorais.

Agência Nacional do Cinema (Ancine)

A Ancine tem um caráter particular ao concentrar, no mesmo órgão, a regulação do setor (o estabelecimento de regras infralegais e a

fiscalização dessas) e dos agentes de mercado (produtores, realizadores, estúdios, emissoras de TV) e o fomento à produção (gerência dos fundos, definição das linhas de financiamento, aprovação dos projetos que receberão incentivos). Criada por uma medida provisória em 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, ela foi projetada pela gestão do MinC no primeiro governo Lula, para expandir suas atividades a todo o setor audiovisual, transformando-se em Ancinav. A proposta, contudo, foi abortada depois de um intenso bombardeio por parte dos conglomerados de mídia. A Ancine tem entre suas atribuições:

- Regular a produção audiovisual;
- Fomentar a produção audiovisual nacional;
- Executar a Política Nacional de Fomento ao Cinema;
- Fazer o acompanhamento do mercado audiovisual.

Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom)

A Secom é responsável pela comunicação pública e pela comunicação de governo do Executivo Federal. A primeira é realizada por meio da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada institucional e politicamente à Secretaria, que possui representação tanto no Conselho de Administração quanto no Conselho Curador da Empresa. A comunicação de governo é realizada de forma direta por meio de veículos próprios como a TV NBR, produtos como o programa “Café com a Presidenta” e as convocações de rede nacional, publicações e sites, ou indireta, por anúncios publicitários veiculados pelos meios de comunicação. Entre as atribuições dela, estão:

- Elaborar a política de comunicação do governo;
- Coordenar as áreas de comunicação dos diversos órgãos do governo federal, definindo diretrizes para a sua atuação;
- Definir as diretrizes para o uso das verbas publicitárias do governo federal;
- Realizar os produtos de comunicação relativos à Presidência da República;

- Supervisionar a política de comunicação pública do Executivo Federal, a ser executada no âmbito da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Ministério da Justiça (MJ)

Implementa a política de classificação indicativa, que estabelece idades mínimas para filmes e programas (que aparecem em mensagens antes de programas ou vinculadas a filmes, como, por exemplo “não recomendável para menores de 12 anos”). Nos últimos anos, entrou na discussão sobre direitos e deveres da Internet por meio da formulação do projeto que ficou conhecido como Marco Civil da Internet. É no âmbito do MJ que está o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão de fiscalização da concorrência que também atua em casos de fusão e aquisições na área das comunicações.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

O MCTI é responsável pelas políticas de inovação. A ele está vinculado o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI BR), que faz a administração dos domínios da rede no país (.com.br), estabelece diretrizes estratégicas sobre a Internet no Brasil e produz estatísticas sobre o setor por meio do Núcleo de Informação e Coordenação do Pont BR (NIC.Br). O CGI também discute o setor e apresenta recomendações ao governo e à sociedade, além de contribuir na formulação da atuação brasileira em fóruns internacionais.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

É responsável pelas políticas relativas aos equipamentos, terminais, aparelhos e componentes utilizados nos serviços de comunicações. A ele coube, por exemplo, a definição das regras para a inserção dos conversores de TV Digital nos aparelhos televisores. Além disso, o órgão participa da discussão e definição das políticas de incentivo à

tecnologia nacional, como no caso recente dos pacotes de desoneração dos investimentos em redes das operadoras de telecomunicações, denominado Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL).

Congresso Nacional

A Câmara dos Deputados e o Senado têm como atribuições elaborar Leis sobre o setor e fiscalizar o cumprimento das normas vigentes. Também é papel das Casas analisar os pedidos de concessão e de renovação de emissoras de rádio e TV.

Governos estaduais

Os governos estaduais atuam em relação à política de comunicação pública e de governo em âmbito estadual, na definição dos critérios de aplicação das verbas publicitárias, na implantação de políticas de acesso à Internet e na execução de programas próprios de fomento ao audiovisual e a outros veículos de comunicação. Para formular diretrizes para essas ações, há casos em que houve a implantação de conselhos de comunicação estaduais, como na Bahia e em Alagoas.

Governos municipais

A esfera municipal é a que possui menos atribuições na área das comunicações. As prefeituras são responsáveis pela comunicação de governo e pelo estabelecimento de critérios para a aplicação das verbas publicitárias. No primeiro caso, são poucas as prefeituras que mantêm veículos de radiodifusão próprios. Em sua maioria, o principal veículo é o site. Também há poucos casos de políticas de fomento ao audiovisual e a outros veículos de comunicação. Há exceções, como a empresa pública MultiRio, que promove ações importantes de estímulo aos produtores da cidade e também veicula conteúdos realizados por ela.

Rádio e TV abertas (radiodifusão)

Foi incluída na Constituição, em 1995, a inovação de separar a radiodifusão de telecomunicações, diferentemente do modelo de regulação adotado na grande maioria dos países. Isso ocorreu porque os radiodifusores não quiseram se submeter à Anatel e pressionaram os parlamentares que discutiam a então Proposta de Emenda à Constituição que os deixavam fora do escopo da Agência. Dessa forma, a regulação brasileira especifica esses dois setores como diferentes grandes grupos de serviços.

Na radiodifusão, a incoerência da legislação apontada anteriormente fica mais clara. A Constituição separa a radiodifusão em três sistemas: público, privado e estatal (Art. 223), mas não há uma lei que detalhe o que seria cada um deles. É importante ressaltar que, como o rádio e a TV são um serviço público, independentemente das diferenças entre os três sistemas, todos estão submetidos aos dispositivos constitucionais e à legislação em vigor, especialmente no tocante à garantia da boa prestação do serviço aos cidadãos. Ou seja, não é pelo fato de estar no sistema privado que uma emissora com finalidades comerciais teria menos responsabilidade de cumprir os dispositivos previstos na Carta Magna e na legislação.

A única legislação que regulamenta o artigo 223 de alguma forma é a Lei de criação da Empresa Brasil de Comunicação (11.652, de 2008). Mas essas regras são válidas apenas para “os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta”, como define a ementa (Brasil, 2008). Dessa forma, do ponto de vista formal, a única definição existente é para um dos sistemas, o público, ao apontar os princípios e objetivos (que veremos mais à frente), o modelo de gestão e os mecanismos de financiamento da radiodifusão pública do Poder Executivo. Mesmo considerando que há discussões sobre o tema e que não há um consenso nas definições, apresentamos aqui uma proposta de diferen-

ciação para cada um dos sistemas:

- O *sistema privado* é aquele formado por emissoras controladas por entes privados que podem explorar esse serviço tanto com finalidade comercial, como no caso de empresas, quanto sem finalidade comercial, por exemplo, associações e fundações. Exemplos de sistema privado são a Rede Globo e a TV dos Trabalhadores (TVT).

- O *sistema público* é aquele formado por emissoras controladas pelo Estado, com modelos de gestão radicalmente democráticos e participativos, com instância de controle com a presença da sociedade e de suas representações, e com mecanismos de financiamento estáveis e robustos que assegurem a autonomia e não criem dependência do mercado. Elas devem atender aos interesses da população, não de governos ou autoridades no poder em dado momento. Mesmo sendo operadas por associações privadas, as emissoras comunitárias integram o sistema público, pois possuem regras que promovem seu caráter público ao permitir que qualquer integrante da respectiva comunidade possa participar de alguma maneira da emissora. Exemplos de sistema público são a TV Brasil e as rádios comunitárias.

- O *sistema estatal* é aquele formado pelas emissoras institucionais dos poderes da República. Isso não significa que não devem estar submetidas a regras e que não terão formas de participação da população. Ao contrário. O controle do meio de comunicação está vinculado à instituição que lhe deu origem. Exemplos de emissoras estatais são a TV NBR (a TV do Governo Federal), a TV Câmara, as TVEs dos estados, as TVs de assembleias legislativas e a TV Justiça.

Como dito, apenas o sistema público possui regulação no Brasil, e ainda assim apenas no âmbito do Executivo Federal. As emissoras públicas dessa esfera da Federação são mantidas ou coordenadas pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a Empresa é responsável por seis

canais de TV e oito rádios³. O modelo terminou por reunir a nascente vertente pública, simbolizada na TV Brasil, e a parte da comunicação de governo, como a NBR e a produção do programa Voz do Brasil, esta última realizada na forma de serviços prestados ao governo federal.

A Lei nº 11.652/2008 estabeleceu princípios como “a promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição de conteúdo”; “a autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão” e a “participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando a diversidade da sociedade brasileira” (Brasil, 2008). Foram definidos objetivos, como “oferecer mecanismos de debate público acerca de temas de relevância nacional de internacional”; “desenvolver a consciência crítica do cidadão” e “buscar a excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores” (Brasil, 2008). A sua criação representou uma decisão política importante de oferecer aos brasileiros outras referências de informação e cultura diferentes daquelas cristalizadas nos veículos comerciais. “A criação da TV Brasil certamente significa um enfrentamento à condição de ‘complementaridade marginal’ característico dessa modalidade de mídia [pública] no Brasil” (Valente, 2009).

O modelo de gestão especificado na Lei previu a existência de um Conselho de Administração com indicação de representantes do órgãos do governo federal. Para afirmar o caráter público e intro-

3. Ela explora diretamente três canais (TV Brasil, em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, São Luís, Belo Horizonte e Porto Alegre, a NBR, que é disponibilizada na TV por assinatura, e TV Brasil Internacional, que já chega a 69 países) e por meio de parceria com universidades outros três (TV Universitária de Mato Grosso, em Cuiabá, TV Universitária da Paraíba, em João Pessoa, e TV Universitária de Roraima, em Boa Vista). A EBC também opera oito estações de rádio: Rádio Nacional da Amazônia (operando em ondas curtas), Nacional Brasília (FM e AM), Nacional do Rio de Janeiro (AM), MEC (AM e FM no Rio de Janeiro e AM em Brasília) e Nacional do Alto Solimões (AM e FM sediada em Tabatinga, no Estado do Amazonas). Informações retiradas da página oficial da empresa: www.ebc.com.br.

duzir a participação social, a Lei criou um Conselho Curador, formado por 22 membros, sendo quatro ministros, dois representantes do Congresso, um dos trabalhadores e 15 da sociedade civil. Se, por um lado, a implantação dessa instância pode ser vista como o diferencial que afirmou a EBC como uma estrutura de comunicação pública, e não governamental, por outro há limitações importantes que devem ser consideradas. A primeira é o fato de os representantes da sociedade civil serem indicados pelo Presidente da República. Abandonou-se, com isso, um método utilizado em outros Conselhos, como no caso da Saúde ou até mesmo do Comitê Gestor da Internet, para ficar na área da comunicação, em que as organizações da sociedade civil disputam as suas vagas em processos de eleição (Valente, 2009). Nesse sentido, houve a introdução de uma consulta pública na qual entidades indicam seus candidatos. Porém, a lista que vai para escolha da presidenta sai da definição dos próprios integrantes do Conselho Curador, em debate com a Secom. A segunda é a cultura política criada em parte da direção da empresa que relega a atuação do Conselho apenas aos aspectos de programação, o que tem sido gradualmente quebrado.

O modelo de financiamento foi calcado em cima de três fontes centrais: o orçamento da União, a prestação de serviços, em especial ao governo federal (como a Voz do Brasil, a NBR e a publicidade legal dos órgãos do Executivo) e a publicidade institucional, conforme citado anteriormente. Os anúncios comerciais de produtos são proibidos. Uma fonte que foi pensada de forma inovadora foi a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, que seria formada a partir de uma taxa das operadoras de telecomunicações. Passados mais de cinco anos da criação da EBC, contudo, ela ainda é objeto de disputa judicial entre a Empresa e as operadoras, que não aceitam pagar a contribuição.

Radiodifusão

À exceção da EBC, que se orienta pela regulamentação do art. 223 da Constituição as emissoras são organizadas a partir das outorgas previstas no Código Brasileiro de Telecomunicações e de suas regulamentações. Há três tipos de licenças desse tipo: o de radiodifusão, o de radiodifusão educativa e o de radiodifusão comunitária. A “radiodifusão” comportaria qualquer tipo de exploração, mas, pelo fato do critério central para a escolha de quem vai estar à frente do canal ser a licitação com base em quem pode pagar mais, esse tipo de licença passou a ser concedida fundamentalmente a empresas⁴. Na radiodifusão, há rádios e TVs. No caso das primeiras, a outorga tem prazo de 10 anos, enquanto nas segundas, ele é de 15 anos. As rádios (entendidas dentro da licença de “radiodifusão”) se diferenciam nas que operam em Frequência Modulada (FM), de maior qualidade e menor alcance; Ondas Médias (OM, mais conhecido como AM), de menor qualidade e alcance médio; e Ondas Curtas (OC) e Ondas Tropicais (OT), de alcance maior e qualidade mais reduzida. As TVs se diferenciam entre geradoras, retransmissoras e repetidoras⁵.

Podem explorar o serviço qualquer brasileiro nato ou naturalizado há mais de 10 anos ou pessoa jurídica constituída no país, de acordo com o art. 222 da Constituição Federal. É permitido que o grupo interessado possua capital estrangeiro, mas no limite de até 30% do capital votante. Há uma polêmica em torno da possibilidade de deputados e senadores poderem ser proprietários de emissoras. O art. 54 da Constituição diz que essas autoridades não poderão “[...] ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor

4. O que faz com que essa licença seja inclusive confundida como “comercial”. No entanto, não há impedimento, pelo menos formalmente, para que um ente sem fins lucrativos atue por meio dessa concessão.

5. As geradoras, como o nome diz, geram programação própria. As retransmissoras retransmitem programação de uma geradora (com algumas exceções) e as repetidoras são estruturas de ligação do sinal de TV.

decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada” (Brasil, 1988). Como as empresas de radiodifusão estão nesse grupo, elas não poderiam ter parlamentares em seu quadro de sócios. Mas até o presente momento, o governo federal tem ignorado essa restrição. Isso permite a disseminação de políticos donos de rádios e TVs, prática comum nos grupos regionais de mídia⁶. Reportagem do jornal *Folha de S. Paulo* publicada em 2011 revelou que 56 dos 594 congressistas eram proprietários de emissoras (Cruz; Wiziack, 2011).

Por fim, uma questão grave quanto a quem pode explorar os serviços é a ineficácia do art. 222, § 5º da Constituição segundo o qual “[...] os meios de comunicação não podem ser, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio” (Brasil, 1988). A legislação diz que um mesmo grupo não poderá ter mais de cinco emissoras de TV na faixa VHF e de 10 na UHF, em território nacional (Decreto nº 236, de 1967). Também diz que uma mesma empresa não poderá ser contemplada com mais de uma outorga do mesmo serviço na mesma localidade (Decreto nº 2.108, de 1996). No entanto, a possibilidade de poder colocar grupos com quadros societários diferentes faz com que os conglomerados criem diversas pessoas jurídicas para burlar essas restrições. Exemplo disso, é a presença, em várias cidades, das emissoras Record e RecordNews, do mesmo grupo. Outro aspecto que permite a burla explícita das regras existentes é a afiliação em rede. Como não há restrição para uma rede, as cabeças se associam com grupos regionais e fogem, dessa maneira, das limitações estabelecidas em Lei. Por exemplo, a Rede Globo. Ela possui apenas cinco emissoras (Rio, São Paulo, Brasília, Belo Horizonte e Recife), mas, por meio de sua rede, atinge mais de 90% do território nacional.

6. A família Sarney controla a TV Mirante, afiliada da Globo no Maranhão. A família do falecido senador Antônio Carlos Magalhães está na mesma situação, mas na TV Bahia, afiliada da Globo na Bahia.

O procedimento para a exploração de um canal de radiodifusão ocorre da seguinte maneira:

- O Ministério das Comunicações faz um mapeamento dos canais disponíveis nos municípios e inclui essa informação no Plano Nacional de Outorgas;

- Com base no plano, o Minicom lança um chamado aos interessados em explorar os canais disponíveis, denominado “aviso de habilitação”;

- Os interessados apresentam um projeto técnico, uma proposta de conteúdo e dão o lance na licitação;

- Os ganhadores entram com o pedido no Ministério das Comunicações, que faz a análise da documentação exigida;

- Esse pedido é remetido ao Congresso Nacional, onde é analisado nas comissões de Ciência, Comunicação, Tecnologia e Informática (CCTCI) e de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, assim como nas comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Constituição e Justiça do Senado (CCJ);

- Aprovado pelo Congresso, é feito um contrato de concessão com o Ministério das Comunicações, que também deve aprovar os locais e os equipamentos de instalação;

- A Agência Nacional de Telecomunicações emite autorização do uso do canal;

- A emissora funciona com autorização provisória até receber a definitiva;

- Em caso de renovação, a emissora que já explora o serviço dá entrada no pedido, analisado e aprovado pelo Minicom e segue para o Congresso para aprovação;

- Está definido na Constituição Federal que, para não renovar a concessão, é preciso o voto nominal de, no mínimo, dois quintos dos parlamentares (art. 223, § 2º).

Esse procedimento se repete também para as licenças com finalidades educativa e comunitária e para emissoras públicas e estatais, com algumas particularidades. Para as educativas, por exemplo, é exigida a vinculação com uma instituição de ensino.

Em geral, os procedimentos de outorga apresentam uma série de problemas. O primeiro é o peso do poder econômico na obtenção das outorgas. Estudo realizado pelo consultor legislativo da Câmara dos Deputados Cristiano Aguiar Lopes, que analisou 507 editais e licitações que resultaram em 1.033 outorgas, mostrou que, em 93,48% dos casos, quem deu o maior lance levou a concessão. Somente em 4,75% dos casos venceu a melhor proposta técnica (Lopes, 2008).

Na definição de quem pode explorar um canal, não há análises dos dispositivos constitucionais relativos ao conteúdo, como veremos mais à frente, e nem parâmetros para que sejam cumpridos os princípios constitucionais, a exemplo da promoção da diversidade regional. Uma questão importante é a exigência descabida de quorum para não renovar uma concessão, definida na Carta Magna do país e, ainda por cima, em votação nominal. Esse modelo, na prática, perpetua as concessões nas mãos dos mesmos donos, situação agravada pelo fato de o Estado demorar, em média, sete anos para analisar uma renovação. Ou seja, mesmo que houvesse a negativa, isso ocorreria já no meio do tempo da outorga.

Outra limitação grave é o tratamento meramente burocrático dado ao processo de análise e renovação, em especial ao último. Não há, por exemplo, audiências públicas para ouvir da população se aquela emissora cumpriu corretamente suas finalidades e se deve continuar no ar. Também não há fiscalização adequada para verificar o descumprimento do que diz a lei. Exemplos da falta de controle são as emissoras que possuem shows de vendas em sua grade, superando o limite de 25% do tempo da programação com publicidade. Outras TVs desrespeitam a exigência de pelo menos 5% da programação destinada

a programas jornalísticos. Apesar dessas práticas serem recorrentes e generalizadas, não há notícia de negativa, por parte do Ministério das Comunicações, de não aprovação de um pedido de renovação por causa desse tipo de desrespeito. Por fim, mesmo se forem constatados esses tipos de irregularidades, o Minicom não pode, ele próprio, cancelar a outorga. Isso porque foi incluído, na Constituição, a obrigação que isso só ocorra por meio de decisão judicial (art. 223, § 4º).

Apesar de boa parte da desinformação sobre a discussão acerca da regulação da mídia no Brasil partir do princípio de que seria censura impor regras sobre o conteúdo veiculado pelos meios, esse tipo de normatização já existe. A Constituição Federal assevera, em seu art. 220, que o Estado deve “[...] estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente” (Brasil, 1988).

Tendo em vista esse dispositivo, o Ministério da Justiça criou o sistema de classificação indicativa. Com base em critérios técnicos que avaliam, por exemplo, se há conteúdos violentos ou obscenos, filmes recebem a indicação da idade mínima recomendada. No caso das emissoras de rádio e TV, elas realizam uma autoclassificação da idade mínima e veiculam o programa no horário correspondente àquela faixa etária (exemplo: atrações para maiores de 14 anos devem ir ao ar após as 21h). O Ministério da Justiça acompanha e pode pedir a alteração de horário se avaliar que uma determinada novela ou série foi classificada de maneira errada. A partir também do art. 220 da Constituição, foram estabelecidas limitações para a publicidade, como a proibição de anúncios de cigarros.

A Carta Magna também fixa, em seu art. 221, que a programação das emissoras de rádio e TV deverá: (1) dar preferência a finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais; (2) promover a cultura

nacional e regional (no caso desta última, em percentual a ser estabelecido em Lei) e a produção independente; e (3) respeitar os valores éticos e da família. Nenhum desses mecanismos foi regulamentado até hoje. Foram apresentados projetos de lei para fixar cotas de conteúdo regional, entre eles o 256, de 1991, da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), mas o *lobby* dos conglomerados de mídia sempre barrou o avanço dessas propostas.

Há exigências relativas ao conteúdo veiculados pelos meios de comunicação eletrônicos em vigor. As emissoras não podem ocupar mais do que 25% do tempo com publicidade e devem reservar pelo menos 5% da grade a telejornais e cinco horas semanais a programas educacionais. Outra proibição especificada no Decreto n° 88.066, de 1983, é a transmissão de “[...] programas que atentam contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico” (Brasil, 1983). Também é obrigação das emissoras a veiculação, de segunda a sexta, da Voz do Brasil (noticiário formado por notícias dos diversos órgãos da União, como governo federal, Câmara e Senado), da cadeia nacional e das propagandas partidária e eleitoral gratuitas. Há também outras legislações que incidem sobre o conteúdo das rádios e TVs, como as dos crimes de racismo, calúnia, injúria e difamação e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Também houve condenações de veículos por tratamento degradante. Em 2005, organizações da sociedade civil entraram com uma representação junto ao Ministério Público contra o programa Tardes Quentes, à época comandado pelo apresentador João Kleber. Elas afirmavam que mulheres e homossexuais eram ridicularizados nos quadros. A Justiça deu ganho de causa, e durante um mês, no lugar do Tardes Quentes, foi veiculado um programa sobre direitos humanos, o Direitos de Resposta, produzido pelas próprias entidades⁷.

7. O relato da experiência está no livro “A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta

Essas emissoras vivem agora um momento de transição para a plataforma digital. O Decreto nº 5.820, de 2006, instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T). A escolha, baseada na demanda dos empresários, não foi garantir que elas transmitissem em digital (independentemente do espaço necessário para isso), mas dar o direito de explorar uma faixa de espectro do mesmo tamanho que elas usam na tecnologia analógica (6 MHz). No entanto, nesse espaço é possível veicular pelo menos quatro programações, recurso que na prática não se concretiza porque a legislação impede que um grupo tenha mais de uma licença na mesma localidade. Ou seja, na prática, a decisão foi a de permitir a ocupação do espectro de radiofrequências para impedir a entrada de novos competidores, mesmo que às custas de manutenção de espaços ociosos nas faixas dessas emissoras (aquela porção que não foi usada porque a programação digital só demandava uma parcela dos 6 Mhz). A consequência desse modelo foi um avanço pequeno da implantação da TV digital no país. Embora as emissoras estejam migrando sua estrutura de analógico para o digital, essa nova plataforma só chega a 436 dos 5.565 municípios do país⁸.

A compra de conversores (que permitem decodificar o sinal da TV digital em aparelhos analógicos) não engrenou e levou o governo a obrigar a inserção desses equipamentos pelos fabricantes. As TVs vão transmitir simultaneamente em analógico e digital até dezembro de 2018, quando só será permitido o serviço na nova tecnologia. Enquanto as emissoras com finalidade comercial migram nesse ritmo, as públicas e estatais ainda engatinham. O governo federal, por meio da Empresa Brasil de Comunicação, chegou a discutir um projeto de Operador de

e o controle público da mídia”, publicado pelo Intervenções em 2007. A publicação está disponível em: <www.intervenções.org.br/arquivos/interliv005asotvdr>.

8. Dados do Fórum do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (FSBTVD) constantes no documento “Resumo do Avanço da TV Digital no Brasil e Vantagens da TV Digital”, sem data. Disponível em: <http://forumsbtvd.org.br/theoffice/wp-content/uploads/2011/08/resumo_tv_digital_no_brasil.pdf>. Acesso em 22 set. 2013.

Rede Digital, uma estrutura única que faria a transmissão dessas TVs (TV Brasil, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça, TVs Educativas etc.), mas, até o presente momento, não há sinalização de que essa iniciativa será realmente levada adiante. O único avanço, ainda que tímido, foi a criação do Canal da Cidadania, previsto no Decreto n° 5.820, de 2006. Ele terá alcance municipal e operará em multiprogramação, com uma faixa de conteúdo para poder público municipal, uma para o poder público estadual e duas para associações comunitárias.

Rádios e TVs educativas

A radiodifusão educativa é um exemplo de legislação que caiu em desuso e é respeitada apenas em parte. Ela destoa dos outros dois tipos de licença por ser caracterizada pelo foco em um tipo de conteúdo e não na tecnologia. Atualmente, ela abriga as emissoras estatais vinculadas a governos estaduais (TVEs), as TVs Universitárias em sinal aberto e outras emissoras controladas por fundações privadas. Segundo o Decreto n° 236, de 1967, essas emissoras são destinadas à divulgação de programas educacionais e, para isso, deveriam transmitir aulas, conferências, palestras e debates entre 7h e 17h. Podemos arriscar, com alguma segurança, que não há hoje, no Brasil, uma emissora educativa sequer que restrinja sua programação a esse tipo de atração.

O mesmo Decreto-Lei abriu o serviço à prestação pela União, por estados, territórios e municípios, por universidades e por fundações constituídas no país. Ou seja, empresas não podem ter canais educativos. No entanto, nada impede que um dono de uma empresa ou um político crie uma fundação para explorar o serviço, que se tornou atrativo pelo fato do processo de outorga da permissão não incluir licitação. Em razão disso, o pesquisador Venício A. de Lima viu uma migração do “coronelismo eletrônico”, prática de controle de meios de comunicação por políticos a partir da troca de vantagens e apoio político entre esses e o governo federal, para as emissoras educativas (Lima, 2007). Prática

denunciada também pela repórter Elvira Lobato, do jornal *Folha de S. Paulo*, que publicou reportagem revelando o repasse dessas permissões a políticos durante o governo Fernando Henrique Cardoso⁹.

Em 2011, o Ministério das Comunicações publicou uma portaria pela qual a obtenção de um canal educativo partiria de um chamamento, o chamado aviso de habilitação, para que qualquer interessado pudesse participar. E ocorreria por meio de um procedimento administrativo seletivo. Para tentar frear o uso de fundações como “entidades-laranja”, determinou que elas devem estar vinculadas a uma instituição de ensino. Também estabeleceu a preferência a universidades públicas e a estados e municípios. No entanto, essas medidas têm caráter paliativo, pois não impedem, por exemplo, que um político crie uma fundação e, vinculado a uma instituição de ensino parceira, entre no processo administrativo seletivo. A portaria também não tocou no central: a obrigação de veicular apenas palestras, aulas conferências e debates que é totalmente ignorada por quem explora esse tipo de canal.

A desconsideração dos preceitos legais ocorre também quanto ao financiamento. A legislação impede que as emissoras comercializem anúncios publicitários em sua grade, podendo obter recursos de terceiros por meio de doações ou patrocínios. Essa regra também é desrespeitada em larga escala por concessionários, sem uma fiscalização efetiva por parte do Ministério das Comunicações.

9. “Em sete anos e meio de governo, além das 539 emissoras comerciais vendidas por licitação, FHC autorizou 357 concessões educativas sem licitação. Figueiredo distribuiu 634 e José Sarney 958 – basicamente comerciais – igualmente sem licitação. A distribuição foi concentrada nos três anos em que o deputado federal Pimenta da Veiga (PSDB-MG), coordenador da campanha de José Serra, esteve à frente do Ministério das Comunicações. Ele ocupou o cargo de janeiro de 1999 a abril de 2002, quando, segundo seus próprios cálculos, autorizou perto de cem TVs educativas. Pelo menos 23 foram para políticos. A maioria dos casos detectados pela Folha é em Minas Gerais, base eleitoral de Pimenta da Veiga”. Lobato, Elvira. FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos. *Folha de S. Paulo*. 24 de agosto de 2008.

Rádios comunitárias

A regulação da comunicação comunitária no Brasil só assegurou espaço na plataforma aberta ao rádio. As TVs ficaram relegadas à TV a Cabo, primeiramente, e ao Serviço de Acesso Condicionado, seu sucessor, mais recentemente. Pela Lei nº 9.612, de 1998, as estações comunitárias devem cumprir objetivos como “[...] dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade”; “[...] oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social” e “[...] prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário” (Brasil, 1998). A programação deve atender a princípios como “[...] preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas em benefício do desenvolvimento geral da comunidade”; “[...] promoção das atividades artísticas e jornalísticas na comunidade e da integração dos membros da comunidade atendida” e “[...] não discriminação de raça, religião, sexo, preferências sexuais, convicções político-ideológico-partidárias e condição social nas relações comunitárias” (Brasil, 1998).

O problema, no entanto, está no conjunto de restrições e discriminações em relação às estações comerciais estabelecidas na mencionada Lei. Segundo a norma, as rádios comunitárias só podem operar com potência de até 25 *watts* e ficam restritas a apenas um canal (que fica tão no início do *dial* que há aparelhos que não o sintonizam). A regulamentação da lei especificou que o raio máximo de transmissão é de um quilômetro; os dirigentes devem morar na área atendida, o que pelo baixo alcance permitido reduz fortemente o raio, dificultando a montagem das associações que vão explorar o serviço; a formação de redes é proibida, exceto em casos como calamidades públicas. O caráter restritivo da Lei se comprova no modelo de financiamento apontado. O art. 18 permite patrocínio na forma de apoio cultural, mas “[...] desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendi-

da” (Brasil, 1988). Ou seja, se a emissora, na prática, acaba tendo uma limitação de área de transmissão de cerca de um quilômetro, ela só poderia receber apoio cultural de estabelecimentos dentro desse raio.

No entanto, em 2013, o Ministério das Comunicações publicou a portaria 197, que flexibiliza algumas dessas restrições e garante mais condições às estações comunitárias. A norma permite o apoio cultural por instituições públicas, a transmissão para além do raio de um quilômetro e a destinação de canais diferentes do estabelecido nacionalmente para essas emissoras, para evitar interferências entre duas rádios (Ministério das Comunicações, 2013).

Telecomunicações

O modelo de regulação das telecomunicações nasceu do processo de privatização do Sistema Telebras com a promessa de trazer competição, melhoria da qualidade dos serviços e preços mais baixos. Os operadores privados seriam os responsáveis pela prestação dos serviços. Ao Estado caberia fixar a política para o setor, definir regras em normas como o Plano Geral de Metas de Universalização e o Plano Nacional de Outorgas, instituir ou extinguir serviços e, fundamentalmente, realizar a fiscalização do mercado por meio da Agência Nacional de Telecomunicações.

Telefonia

A Lei Geral de Telecomunicações (9.472, de 1997) dividiu os serviços entre aqueles prestados em regime público e em regime privado. O primeiro compreendia os serviços entendidos como fundamentais e que, portanto, deveriam estar sujeitos a metas de universalização, continuidade e ao acompanhamento do reajuste das tarifas. Entrou nesse grupo apenas a telefonia fixa. Já o regime privado compreenderia aqueles serviços cuja expansão se daria por meio do mercado, cujos operadores seriam submetidos a regras mais leves. Os maiores repre-

sentantes desse grupo são a telefonia pessoal (Serviço Móvel Pessoal) e o acesso à Internet (Serviço de Comunicação Multimídia). A LGT também criou a figura do Serviço de Valor Adicionado, definido como “[...] a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações” (Brasil, 1997). A Internet em si (e não o acesso a ela) foi considerada um SVA.

Pelo modelo adotado após a privatização da Telebras, na telefonia, a competição se daria de duas formas. A primeira seria com a entrada de operadoras competitivas (as chamadas empresas-espelho), que prestariam o seu serviço por meio da rede das concessionárias ou pela construção de rede própria. No leilão da privatização do Sistema Telebras, apenas a Intelig apareceu para disputar as ligações de longa distância com a Embratel. A segunda aposta foi a liberação para que uma concessionária atuasse na área da outra depois de cinco anos. Imaginou-se, por exemplo que a Telefônica iria ao Rio de Janeiro competir com a Telemar, o que não ocorreu.

Há um movimento recente da exploração de serviços de voz por empresas que não são concessionárias, como a Embratel. Mas é algo pouco representativo a ponto de afirmar que o modelo previsto na privatização se consolidou. Essa pequena penetração de competidores ocorreu mais pela manutenção da assinatura básica (valor fixo pago por quem possui o serviço cobrado pelas concessionárias), que foi talvez o maior impeditivo à expansão das linhas fixas no país, hoje na casa de 44 milhões¹⁰. Frente às dificuldades de competição com grupos internacionais como a espanhola Telefônica (que além da antiga Telesp, controla a VIVO) e a mexicana Telmex (que controla Embratel, NET e Claro), o governo apostou na fusão da Oi (antiga Telemar) com a Brasil

10. TELECO. Setor de Telecomunicações: estatísticas do Brasil. Disponível em: <www.teleco.com.br/estatistic.asp>. Acesso em 20 set. 2013.

Telecom. E aportou, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 4,3 dos 5,8 bilhões de reais envolvidos no negócio.

Na telefonia celular, a política foi liberar a atuação das operadoras. O resultado foi uma expansão considerável do número de acessos. Entre 2006 e 2012, eles saíram de 99,9 milhões para 261,8 milhões, segundo a consultoria Teleco (Teleco, 2013). No entanto, de acordo com dados de 2013 da consultoria, os pré-pagos representam 79,06% das linhas. Ou seja, uma em cada quatro pessoas apenas possui um celular com maior condição de fazer uma operação básica como realizar chamadas. Outra limitação que existia há até poucos anos era a ausência de cobertura do serviço em diversas cidades brasileiras. Isso foi resolvido nos leilões da tecnologia 3G de Internet móvel, nos quais foi colocada a obrigação de atendimento de todos os municípios do país.

TV por assinatura

Até 2011, a TV por assinatura era regulada por plataforma. A TV a Cabo era disciplinada pela Lei nº 8.977, de 1995; o serviço de Distribuição Multicanal Multiponto (MMDS, na sigla em inglês), pelo Decreto nº 2.196, de 8 de abril de 1997; e o serviço por satélite direto para casa (DTH, na sigla em inglês), pela Portaria nº 321, de 21 de maio de 1997. Em 2006, foram apresentados três projetos no Congresso Nacional para unificar essas normas. Depois de muita discussão, em 2011 foi aprovada a Lei nº 12.485, que ficou conhecida com Lei do SeAC.

A norma abriu o setor às empresas de telefonia, o que era proibido pela Lei do Cabo. Também extinguiu o limite de 49% de capital estrangeiro para a empresa que for explorar o serviço. Caiu ainda a licitação para escolher quem vai atuar, bastando uma autorização da Anatel. A Lei estabeleceu uma separação entre quem comercializa o serviço e o distribui aos usuários e quem produz o conteúdo. As prestadoras de interesse coletivo só podem ter até 30% do capital de emissoras de

rádio e TV e de programadoras (aquelas que reúnem vários canais, como a Globosat). Estas não podem ter mais de 50% de uma operadora de telecomunicações de interesse coletivo. Nesses dispositivos, foi selado o “marco regulatório do mercado”. Em outras palavras: quem produz e programa não distribui e quem distribui não produz e programa. As emissoras de rádio e TV, também responsáveis por canais e programadoras na TV paga, ficaram assim com o domínio do conteúdo, sem o risco da entrada das operadoras de telecomunicação. E estas, em especial as de telefonia, pois, para as que já atuavam no Cabo, essa situação estava dada, ganharam a possibilidade de concorrer no mercado de TV por assinatura plenamente.

Como colocado na menção à Lei do SeAC no início do capítulo, houve uma terceira dimensão dessa norma importante do ponto de vista democrático: o estímulo à produção independente. A estimativa da Agência Nacional do Cinema é que os mecanismos de financiamento criados possam arrecadar cerca de 400 milhões de reais por ano para o setor audiovisual. Outra regra democratizante foi a reserva de, pelo menos, 30% desse volume para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Mas o dispositivo que mais gerou resistência por parte dos conglomerados de mídia foi a instituição de cotas para a produção nacional e independente. Os canais de espaço qualificado (aqueles que dedicam a maior parte de sua programação a filmes, documentários, séries e animações) têm que reservar 3h30min por semana no horário nobre para obras brasileiras, metade realizada por produtoras independentes. O horário nobre, segundo regulamentação aprovada pela Ancine, é de 18h às 24h nos canais para adultos e de 11h às 14h e de 17h às 21h nos canais dedicados a crianças e adolescentes. A Lei também insere uma cota de canais, ao obrigar que os pacotes devem trazer um canal de espaço qualificado brasileiro para cada três canais de espaço qualificado.

Os pesquisadores Márcio Wohlers e Carolina Ribeiro consideram que a Lei do SeAC ainda é insuficiente para o desafio de construir

uma regulação convergente para os meios de comunicação no Brasil, em vez da fragmentação de leis como existe hoje.

Salientamos, uma vez mais, que os primeiros passos da regulação convergente no Brasil começaram de forma fragmentada, tratando apenas de um serviço: o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Essa é uma peculiaridade digna de nota. A renovação, ou seja, a instituição de uma regulação convergente começou apenas por meio de uma nova institucionalidade de tão somente um dos serviços: do audiovisual televisivo (a TV a cabo, agora SeAC), e não do setor mais amplo e abrangente, a televisão. Como se diz popularmente, é como se a cauda estivesse “abanando” o cachorro. Ainda que avance na separação entre infraestrutura de distribuição e conteúdo, a lei não abarca outras atividades do setor, como a radiodifusão ou o serviço de telefonia. Com o rápido avanço da tecnologia e sem a sinalização de que a perspectiva convergente abarque todo o sistema, é muito provável que serão as empresas de grande porte as definidoras de como ficará desenhado o setor nos próximos anos (Wohlers, Ribeiro, 2012).

Para além do que não fez, a Lei do SeAC traz também problemas pelo que promoveu. Em primeiro lugar, potencializou a internacionalização do setor de TV por assinatura, que em diversos locais do mundo caminha para ser o principal espaço do audiovisual, assumindo, assim, o lugar relevante na formação da cultura, na difusão de conteúdos e no agendamento do debate público. Em segundo lugar, ao representar um arranjo de mercado entre operadoras de telecomunicações e emissoras de rádio e TV, serve como anteparo às propostas de mudança estrutural na legislação de cunho democratizante (que veremos no próximo capítulo).

Internet

No Brasil, a Internet é regulada fundamentalmente do ponto de vista do acesso. Os prestadores desse serviço devem obter uma licença do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). O país adota uma perspectiva de Competição entre Redes, que parte do princípio de que a concorrência entre as diversas plataformas (ADSL, Cabo, móvel) será suficiente para atender o conjunto da população com qualidade e a preços razoáveis. Por isso, apesar de estar prevista na Lei Geral de Telecomunicações, a desagregação de redes (*unbundling*) nunca foi efetivamente implantada no país. Assim, as detentoras da rede podem vender o tráfego de dados no atacado para outras prestadoras de serviço a preços mais altos, inviabilizando a competição. O modelo de custos (metodologia por meio da qual se descobre quanto custa esse tráfego, possibilitando que a agência reguladora impeça que as detentoras de rede possam discriminar outras operadoras), 16 anos depois da aprovação da LGT, ainda não existe. A direção da Anatel preferiu abrir mão dessa regra utilizada em todo o mundo por acreditar que o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), é suficiente para garantir a concorrência no setor. O PGMC se baseia em um modelo de regulação que identifica empresas com maior poder de mercado (ou Poder de Mercado Significativo) e impõe mais exigências sobre essas operadoras.

Um outro tema relevante e polêmico foi a troca dos Postos de Serviços de Telecomunicações (PSTs, espaços com telefone e fax que deveriam ser implantados pelas concessionárias de telefonia fixa) pela implantação de redes de Internet banda larga (*backhaul*) chegando a todos os municípios, feita em um acordo entre o governo federal e as teles, em 2008. Como essa infraestrutura foi implantada junto àquela da telefonia fixa (que é pública e deveria retornar ao Estado após os contratos de concessão), não ficou claro na normatização da Anatel o que estaria na categoria de “bem reversível” (nome técnico utilizado para essa infraestrutura) e o que não estaria. Como a fiscalização da

Anatel sobre esses bens é falha (o que foi afirmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2468-35/10-P, de 2010), a exploração do *backhaul* pelas operadoras junto da rede pública poderia significar uma alienação dessa, que é estimada em 71 bilhões de reais pela Associação Proteste (Posseti, 2013a). A organização entrou com uma ação na Justiça contra o governo pela troca e pela ausência de fiscalização dos bens reversíveis.

Outra dimensão da regulação da Internet no país está relacionada à qualidade do serviço. Em 2011, foram aprovadas metas de velocidade para os pacotes de banda larga (no Regulamento de Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia). A velocidade média (a média das medições feitas na rede de uma operadora específica) mínima terá de ser 70% a partir de 31 de outubro de 2013 e 80% a partir de 31 de outubro de 2014. Ou seja, se o usuário comprou um pacote de 10 megas por segundo, a operadora vai ter que assegurar, em média, uma velocidade de 7 megas por segundo, em 2013, e 8 megas por segundo, em 2014.

Em 2010, o governo lançou o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)¹¹. A Telebras foi reativada para atuar como operadora na venda de tráfego de dados no atacado para prestadoras de serviço. Ela faria isso por meio da administração de fibras óticas de empresas públicas, como Eletronorte e Petrobras. Com a posse do ministro Paulo Bernardo, em 2011, o PNBL tomou um outro rumo, baseado no modelo reivindicado historicamente pelo setor empresarial: redução dos preços dos pacotes e investimentos na ampliação da oferta do serviço a partir da isenção de impostos. O pacote de desoneração para investimentos em ampliação da infraestrutura, estimado em 6 bilhões de reais, anunciado em 2013, fez com que o Partido dos Trabalhadores (PT), legenda do ministro Paulo Bernardo e da presidenta Dilma Rousseff, aprovasse uma resolução conclamando “o governo a rever o pacote de isenções

11. Decreto 7175, de 12 de maio de 2010.

concedido às empresas de telecomunicações” e “a reiniciar o processo de recuperação da Telebras” (Partido dos Trabalhadores, 2013).

A regulação brasileira da Internet aponta para deixar o país para trás em relação ao mundo. Enquanto outras nações já caminham para a universalização a altas velocidades e se preocupam com as redes mais modernas, como fibra ótica, aqui a população fica refém da submissão dos governos aos interesses dos grandes conglomerados do setor.

Sem concorrência efetiva, com apenas um operador comercializando o serviço na maioria dos municípios, os altos preços fazem com que a disponibilidade não se converta em acesso real e o país continue com baixos índices de penetração. Por isso, até 2012, era possível afirmar que o Brasil não havia concluído a primeira transição para o acesso disseminado do serviço. Tão grave quanto isso, as autoridades brasileiras fomentaram uma cultura de regulação de barganha na qual os operadores só aceitam imposições à medida que recebem em troca investimentos ou isenções tributárias. Ou seja, de modo direto ou indireto, o governo brasileiro acaba custeando parte da expansão do acesso. Essa, por sua vez, é realizada segundo diretrizes das empresas e não das políticas públicas (Valente, 2012a).

As propostas de regulação democrática da mídia no país

Elencamos a seguir propostas de regulação democrática que partem da necessidade de alterar o quadro atual e resolver os problemas apontados ao longo da explicação sobre o sistema de mídia brasileiro. Elas foram propostas por diversas fontes, com destaque importante para aquelas formulações construídas no âmbito dos movimentos sociais, pois representam uma síntese das discussões acerca das soluções para democratizar as comunicações no Brasil.

A base para uma regulação democrática são os conceitos de liberdade de expressão, acesso à informação e direito à comunicação. Eles não podem ser entendidos como garantias individuais, mas coletivas. Deve-se buscar, assim, assegurar esses direitos ao maior número possível de pessoas. Frente ao quadro de desigualdade inerente à sociedade capitalista, complexificado pela formação do Brasil, cabe ao Estado, em conjunto com a sociedade civil, criar mecanismos para que haja um equilíbrio na esfera da produção e circulação de ideias, opiniões e informações. Sem isso, os detentores dos meios de comunicação permanecerão com um poder desproporcional em relação aos demais, desprovidos desses instrumentos ou que atuam em espaços de menor repercussão. Isso gera consequências não apenas na área da comunicação, mas na democracia brasileira.

Neste sentido, as atividades de interesse e repercussão coletivas da comunicação social eletrônica (entendida como a junção de telecomunicações e radiodifusão) devem ser compreendidas como serviços públicos (como é o caso do rádio, da TV, da telefonia e da Internet). Essa definição é dinâmica e pode incorporar novos serviços que ganhem relevância (como deveria ocorrer em parte com a TV por assinatura). Se são serviços públicos, cabe ao Estado garantir a sua oferta, seja direta ou indiretamente, e estabelecer regras para que eles cumpram sua finalidade de atender aos direitos da população da melhor forma possível.

O projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica (que ganhou a alcunha de Lei da Mídia Democrática), produzido pela Campanha Para Expressar a Liberdade, elenca um conjunto de finalidades e objetivos para os serviços, entre eles:

- Promoção da pluralidade de ideias e opiniões na comunicação social eletrônica;
- Promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade;
- Promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;
- Universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- Promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação (Campanha Para Expressar a Liberdade, 2013).

Um segundo elemento organizador de uma regulação democrática é a definição dos sistemas que a estruturam. A Lei da Mídia Democrática traz a sua proposta:

I - Sistema público: compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II. Sistema privado: abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sendo estas entidades de finalidade lucrativa ou não;

III. Sistema estatal: abrange as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público (Campanha Para Expressar a Liberdade, 2013).

O projeto prevê a obrigatoriedade de instâncias com participação majoritária da sociedade, como conselhos, e a criação de um Fundo Nacional de Comunicação Pública, que seria formado por recursos da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública (considerada na Lei da EBC), do orçamento da União e de uma parte da receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas. A Conferência Nacional de Comunicação aprovou importantes resoluções sobre o sistema público. Uma delas foi a divisão dos canais em 40% para o sistema privado, 40% para o sistema público e 20% para o sistema estatal (Proposta PL 485, in: Ministério das Comunicações, 2010). O Conselho Internacional de Rádio e TV estabeleceu alguns princípios comuns às emissoras públicas. Entre eles estão:

- Universalidade: estar acessível a todo cidadão do país;
- Diversidade: o conteúdo veiculado deve ser diverso em termo de gêneros e programas, dos públicos almejados e dos temas retratados ou assuntos debatidos;
- Independência: a mídia pública deve ser um fórum no qual as ideias possam ser expressadas livremente, com livre circulação de informações, ideias e opiniões, o que só é possível com independência das pressões do mercado ou da influência política dos governos da vez;
- “Distintividade”: o conteúdo deve ser distinto do veiculado pelas demais emissoras e ter uma identidade própria, que seja identificada pelos telespectadores e ouvintes (Conselho Mundial de Rádio e TV, 2000).

A Associação Mundial de Rádios Comunitárias elencou 14 princípios para um marco regulatório para essas emissoras, como:

- A participação da comunidade tanto na propriedade do veículo como na programação, administração, operação, financiamento e avaliação;
- A promoção do diálogo, do acesso e da participação da diversidade de movimentos sociais, raças, etnias, gêneros, orientações sexuais e religiosas, idades ou de qualquer outro tipo;
- Não existência de limites relativos à área geográfica de serviço, cobertura, potência, ou número de estações;
- Reserva de canais na mesma proporção das outras modalidades de comunicação;
- Garantia de sustentabilidade econômica por meio de doações, apoios, patrocínios, publicidade comercial e oficial, entre outros (Associação Mundial de Rádios Comunitárias, 2009).

Um aspecto central da regulação democrática para cumprir essas finalidades é a definição de regras que impeçam a concentração de propriedade. A Constituição Federal, como dito, proíbe em seu art. 220 que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio e oligopólio, mas isso não é suficiente para impedir a formação de conglomerados e a verticalização por meio de redes. Documento publicado pelo Fundo das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que estudou iniciativas internacionais para fazer recomendações ao Brasil apon-ta nesse sentido. “Deveriam ser estabelecidas regras mais sólidas sobre a concentração de propriedade, inclusive de propriedade cruzada. Estas precisam se concentrar no controle de facto exercido pelos indivíduos, e não na composição corporativa das emissoras” (Mendel; Salomon, 2011). A Lei da Mídia Democrática prevê a proibição do controle de um jornal e uma rádio, ou uma rádio e uma TV (a chamada propriedade cruzada). Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, isso seria permitido desde que um dos veículos não estivesse entre os três de maior audiência ou tiragem.

As regras sobre propriedade também podem disciplinar quem pode ou não explorar um determinado serviço. O projeto citado prevê a proibição de que instituições religiosas, partidos políticos e parlamentares possam ser proprietários de emissoras de rádio e TV. O veto a políticos como proprietários das concessões de rádio e TV emergiu como pauta central de parte das manifestações ocorridas, no país, sobretudo nos meses de junho e julho de 2013. Na assembleia temática sobre o tema da comunicação, realizada no dia 3 de julho, e nos atos contra a Globo, como o organizado no dia 11 de julho, os manifestantes cobraram o respeito ao art. 54 da Constituição Federal e a cassação das outorgas dadas a parlamentares, governadores, prefeitos e outros eleitos para cargos públicos. Um outro aspecto importante é quanto à participação de capital estrangeiro no setor. No entanto, a permissão atual de até 30% não vem sendo objeto de grandes questionamentos dentro da sociedade civil.

Outra área considerada crítica e que deve ser objeto de mudanças é a que envolve os processos de outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações. Em 2007, entidades da sociedade civil se reuniram em torno da Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV. A pauta apresentada veio a inspirar propostas que acabaram sendo incorporadas em debates posteriores, como o caso da Confecom. Uma das sugestões feitas pela campanha, encampada pelas entidades da sociedade civil e aprovada na Conferência, foi a proibição do aluguel de espaços na programação e a recomendação que o governo provoque o Judiciário para cancelar as concessões de quem tem essa prática. A proposta (PL 79) lista critérios que devem ser observados no momento de outorgar a licença para fugir do poder econômico como fator determinantes:

- a) diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema;
- b) contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal;
- c) a preferência aos que ainda não têm meios de comunicação;

d) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos;

e) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes (Ministério das Comunicações, 2010).

Para a renovação, os critérios seriam:

a) o respeito à diversidade e o tratamento dado às imagens da mulher, das populações negra e indígena, e da população LGBT;

b) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária;

c) o cumprimento do disposto no art. 221 da CF (Ibidem).

O projeto da Lei da Mídia Democrática acrescenta outros critérios, como o cumprimento da preferência às finalidades educativas, culturais, artísticas e informativas (previstas no art. 221 da CF), a promoção da cultura nacional e regional e da produção independente, o respeito aos objetivos e princípios da legislação do setor (no caso, os elencados no próprio projeto) e a realização de audiências públicas para ouvir os cidadãos da área da emissora.

O projeto propõe uma mudança importante na outorga de concessões de rádio e TV abertos. As emissoras receberiam licenças apenas para o serviço de programação (a definição do conjunto de programas que irá formar a grade). A transmissão se daria por meio de uma outra figura, o operador de rede. Ele teria a estrutura de transmissão (torres e antenas) e seria responsável por fazer o sinal chegar à casa dos espectadores. O operador de rede obteria licença junto à Agência Nacional de Telecomunicações e teria que fornecer seus serviços sem discriminar nenhuma emissora (ou seja, não poderia vender o serviço de transmissão até a casa das pessoas mais barato para uma e mais caro para outra). A lógica por trás desse modelo, que já é adotado no Reino Unido, é diminuir os custos dos programadores. Assim, uma emissora não teria que ter recursos para

comprar e instalar torres e antenas onde quisesse atuar. Outro efeito é poder instituir um carregamento obrigatório semelhante ao que ocorre na TV por assinatura. Pelo projeto, as emissoras do sistema público outorgadas para a região onde está o operador ganhariam o direito de serem transmitidas sem custo.

Consultores da Unesco, Toby Mendel e Eve Salomon (2011) defendem que os procedimentos devem ser mais ágeis no Brasil, de modo a impedir situações de outorgas que ficam por uma grande parte do seu período em análise pelo governo e pelo Congresso Nacional. Para tentar desburocratizar esse processo, eles sugerem que as licenças fiquem a cargo de um órgão regulador independente. E a Associação Mundial de Rádios Comunitárias, após analisar os procedimentos de outorga na América Latina e Caribe, concluiu que são necessários dispositivos para coibir a renovação automática pela concentração de propriedade que ela provoca (2009a). A entidade recomenda o estabelecimento em lei de mecanismos de avaliação se a emissora cumpriu os compromissos assumidos quando da obtenção da licença, processo que deve incluir a participação da sociedade e dos espectadores do veículo. Outra sugestão, na linha dos consultores da Unesco, é que essa análise seja feita por órgãos independentes que deem um tratamento não discriminatório aos casos (Associação Mundial de Rádios Comunitárias, 2009a).

Em relação ao conteúdo, a regulação democrática pode atuar tanto de maneira positiva (o que deve ser estimulado) quanto negativa (o que deve ser coibido ou proibido). Sobre o primeiro grupo, já foram listados mecanismos como a cobrança, na outorga da concessão ou na análise da sua renovação, de preceitos constitucionais (como a preferência às finalidades educativas, culturais, artísticas e informativas e a promoção da cultura nacional e regional, bem como da produção independente). No entanto, eles só poderão ser cumpridos se houver parâmetro para isso. Neste sentido, a legislação deve dizer de que forma essas diretrizes devem ser concretizadas. Uma forma de fazer isso é o estabelecimento de

cotas. Na Câmara, uma comissão criada para regulamentar artigos da CF elaborou uma proposta (Projeto de Lei nº 5992, de 2013) com exigências de minutos mínimos por semana, baseadas na população de cada cidade:

- nos municípios com até 500 mil pessoas, pelo menos 336 minutos de produção local, sendo a metade de produtoras independentes;

- nos municípios com 500 mil a 1 milhão de pessoas, pelo menos 504 minutos de produção local, sendo a metade de produtoras independentes;

- nos municípios com até 1 milhão a 2 milhões de pessoas, pelo menos 616 minutos de produção local, sendo a metade de produtoras independentes;

- nos municípios com mais de 5 milhões de pessoas, pelo menos 840 minutos de produção local, sendo a metade de produtoras independentes.

A proposta foi duramente criticada. O Fórum Nacional pela Democratização, em nota publicada em 12 de julho de 2013, afirmou que o projeto foi aprovado sem discussão pública e que ignorou 20 anos de debate em torno do PL 256, de 1991, de autoria da deputada Jandira Feghali (também sobre o tema). Para o FNDC, a proposta estabelece “cotas irrelevantes de programação regionais” (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2013). O PL proposto por Feghali (256, de 1991) propunha, em sua redação original, que as emissoras de rádio e TV abertos deveriam reservar 30% da grade de programação para produções regionais, sendo 15% para obras artísticas, culturais e educativas e 15% para telejornais. O projeto da Lei da Mídia Democrática divide as cotas em dois tipos de emissoras de TV. As afiliadas a redes teriam que veicular pelo menos 30% de conteúdo regional entre 7h e 0h. Pela proposta, seria criado um segundo tipo de veículo, as emissoras locais, que teriam que reservar no mínimo 70% da sua grade às produções regionais. No horário nobre, segundo o projeto, seria obrigatório

a ocupação de 10% do tempo com produtoras independentes, sendo a metade constituída na região da emissora. O projeto da Lei da Mídia Democrática também prevê um mínimo de 70% da grade para programas brasileiros e pelo menos duas horas diárias destinadas a telejornais. E para o rádio, o projeto cria uma cota de 70% de músicas nacionais para metade das estações autorizadas naquela localidade. Ainda no campo da regulação positiva, a distribuição de verbas publicitárias de instituições públicas é entendida como instrumento importante para desconcentrar o mercado. Isso se daria tanto pela redução dos repasses de governos e parlamentos aos meios comerciais (muitas vezes para além da audiência efetiva da emissora ou tiragem da publicação) quanto pela reserva de um percentual para veículos comunitários, alternativos e livres. Uma proposta aprovada na Conferência Nacional de Comunicação (proposta PL 106) recomenda a “[...] ampliação dos critérios para destinação de verbas de publicidade governamental nos níveis federal, estadual e municipal, de maneira a democratizar a aplicação do dinheiro público no setor, inclusive da comunicação livre, alternativa e comunitária” (Ministério das Comunicações, 2010). A Associação Brasileira de Empresas e Empreendedores da Comunicação (Altercom), que reúne diversos veículos alternativos, defende que 30% das verbas publicitárias sejam destinados para esse setor (Altercom, 2012).

No tocante à regulação negativa de conteúdo (o que deve ser proibido ou coibido), o projeto da Lei da Mídia Democrática veda a apologia ao ódio nacional, regional ou religioso ou conteúdo que provoque discriminação, violência ou qualquer tipo de crime a grupo de pessoas por questões de raça, cor, sexo, gênero, orientação sexual, religião, linguagem e origem nacional. A proposta prevê punições a *posteriori* (ou seja, sem censura prévia, mas com sanções depois que o programa for ao ar) para conteúdos que promovam a discriminação de raça, gênero, orientação sexual, entre outros; violem a intimidade e a honra das pessoas, exponham indivíduos a situações de humilhação ou violem o princípio da presunção de inocência.

Os consultores da Unesco Toby Mendel e Eve Salomon (2011) defendem que o modelo de regulação democrática deve incorporar também normas para a cobertura jornalística. “A legislação da radio-difusão deve estabelecer duas exigências quanto às notícias: que as emissoras se esforcem para apresentar notícias exatas e imparciais (com correção imediata dos erros, de forma clara e transparente), e que o conteúdo opinativo seja identificado como tal, separado do noticiário” (Mendel; Salomon, 2011). Eles também defendem a regulamentação em lei do direito de resposta, previsto na CF. Essa garantia seria necessária quando um indivíduo ou empresa fossem acusados sem a divulgação da sua versão sobre a história (*op. cit.*). O Senado Federal aprovou em setembro de 2013 um projeto de lei (PLS 141/2011) prevendo que se o ofendido solicitar resposta em até 60 dias terá direito à sua divulgação de forma proporcional à denúncia, com o mesmo destaque, espaço e publicidade. Se o próprio veículo realizar a retratação respeitados esses parâmetros, o direito de resposta é considerado concedido. Mas a pessoa que se sentiu atingida continua podendo entrar com ação na Justiça por danos morais.

O PLS precisa ser aprovado também na Câmara sem alterações para ter validade. O senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) apresentou emenda para incluir a possibilidade do direito de resposta difuso, que seria concedido a organizações da sociedade civil em caso de ofensas contra grupos ou segmentos. Mas o acréscimo foi rejeitado, excluindo, com isso, um instrumento importante contra conteúdos discriminatórios que têm como alvo negros, homossexuais, mulheres e outros setores historicamente discriminados. Recurso que é defendido no projeto da Lei da Mídia Democrática.

A proposta também trata de outra dimensão da regulação negativa de conteúdo: a proteção de segmentos e grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes. Ela elenca como obrigações o cumprimento da classificação indicativa por horários de acordo com a idade e

a proibição da publicidade dirigida a meninos e meninas de até 12 anos, proposta também aprovada na Conferência Nacional de Comunicação (proposta PL 102). Na Câmara dos Deputados, está em discussão um projeto de lei (5.921/2001) que regulamenta essa prática. Organizações da sociedade civil capitaneadas pela ONG Instituto Alana e pelo Conselho Federal de Psicologia vem atuando em defesa de assegurar que o projeto vete qualquer tipo de publicidade dirigida a crianças em rádios, TVs e na Internet entre 7h e 21h. O projeto da Lei da Mídia Democrática também traz outras regras sobre publicidade, como a limitação dos anúncios de bebidas alcoólicas e de alimentos ricos em açúcar à faixa das 21h às 6h.

Em relação às telecomunicações, uma primeira bandeira de organizações da sociedade civil é a manutenção dos serviços de telefonia fixa no regime público. Em 2013, foram divulgadas intenções do governo federal de acabar com o regime público (criando uma licença única para os serviços de telefonia fixa, telefonia móvel, comunicação multimídia/acesso à Internet e TV por assinatura). Junto a isso, o espólio do Sistema Telebras (hoje administrado pelas concessionárias, mas que deveria ser devolvido ao Estado Brasileiro no fim dos contratos de concessão vigentes, em 2025) seria repassado às operadoras em troca de compromissos de investimentos.

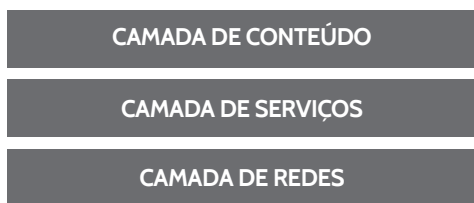
A campanha Banda Larga é Direito Seu!, que reúne diversas organizações da sociedade civil, criticou a proposta. Para a articulação, ela consolidaria o paradigma do regime privado, em detrimento dos princípios da universalização, continuidade e de preços razoáveis para as tarifas, e aumentaria a concentração do setor. A associação Proteste, entidade com destacada atuação na discussão sobre essa infraestrutura (os chamados bens reversíveis), divulgou nota criticando a possibilidade e defendendo a continuidade da propriedade das redes pelo Estado.

Caso as redes fiquem todas em regime privado, o Poder Público perderá o poder que tem sobre a orientação de políticas pú-

As propostas de regulação democrática da mídia no país

blicas de telecomunicações e o setor passará a estar orientado pela lógica dos lucros das operadoras, que já têm feito investimentos de maneira discriminatória, privilegiando os consumidores de maior renda, contrariando os princípios da universalização e modicidade tarifária (Proteste, 2013).

Essa discussão conecta-se com a do futuro da Internet no país. A Conferência Nacional de Comunicação afirmou a internet banda larga como um direito, com o Estado devendo garantir o acesso a todos os cidadãos e de maneira gratuita quando for necessário (proposta PL 421). Para isso, a Confecom apontou a necessidade da criação de um novo serviço de acesso à Rede Mundial de Computadores a ser prestado em regime público, com metas de universalização e de qualidade, controle de tarifas e garantia de continuidade (proposta PL 417). A Campanha Banda Larga é Direito Seu, que vem capitaneando esforços da sociedade civil em defesa de uma Internet para todos, barata e de qualidade, propõe um modelo de regulação da Internet baseado em três camadas:



Usando, para efeito de ilustração, uma metáfora da infraestrutura de Internet (os “dutos” por onde os dados trafegam) como um sistema de estradas, a primeira camada, de redes, envolve: (1) os grandes troncos (*backbones*) que atravessam o país (as BRs); (2) as redes secundárias (*backhauls*) que conectam os troncos às prestadoras nas cidades (as rodovias estaduais); e (3) as redes (último quilômetro) que fazem chegar os dados à casa do usuário (as ruas). Estas podem ser fixas (como

no caso do cabo), sem fio (por rádio) ou móveis (como nos pacotes vendidos por operadoras de celular), e estariam submetidas ao regime público. Assim, o poder público poderia estabelecer metas de universalização para a penetração de infraestruturas, preços de referência de comercialização dos dados no atacado e um plano básico que todas as prestadoras que fossem comprar o serviço das redes que o vendem no atacado teriam que oferecer aos usuários (Campanha Banda Larga É Direito Seu, 2013). Haveria exceções para determinadas companhias detentoras de rede, especialmente as que possuem rede própria e não exploram o espólio do Sistema Telebras.

A camada dos serviços de comunicações estaria submetida ao regime privado. Ou seja, teria obrigações menores. Mas os prestadores (as operadoras que venderiam os pacotes ao cidadão) deveriam respeitar as exigências fixadas para a camada de redes. Quando uma mesma empresa for participar da camada de redes e da camada de serviços, ela teria que fazer a “separação funcional”, criando duas unidades “estruturadas como pessoas jurídicas diversas, assegurando-se condições isonômicas às demais prestadoras atuantes” (*op. cit.*). No entanto, essas operadoras não poderiam entrar na camada conteúdo, afirmando a separação entre quem distribui e quem produz e programa.

Na área dos direitos e dos protocolos, o debate contemporâneo mais importante no Brasil é o do Marco Civil da Internet. O Projeto de Lei nº 2126, de 2011, construído a partir de forte discussão com a sociedade civil, encontrou resistência do *lobby* do setor empresarial no Congresso Nacional. A proposta de marco civil afirma direitos como a liberdade de expressão e o acesso à informação, a proteção de dados pessoais e da privacidade dos usuários, a preservação da natureza participativa da rede e a garantia da neutralidade de rede. Este último ponto provocou a maior polêmica. As operadoras de telecomunicações pressionaram os parlamentares a retirar o item sob a alegação de que isso interferiria no modelo de negócios praticado por elas. As empre-

sas queriam a liberdade de vender pacotes diferenciados (um pacote só com acessos a redes sociais e e-mail, um outro mais caro com os mesmos acessos do primeiro mais o *streaming* de vídeos e, um terceiro mais caro ainda com todas as funções acrescidas da opção de baixar vídeos e músicas). No entanto, isso comprometeria a dinâmica livre da Internet, em que o acesso ocorre independentemente do que o usuário irá fazer com ele. Já as emissoras de rádio e TV quiseram incluir um mecanismo de retirada de conteúdos que tenham sido acusados de violação de direitos autorais. Na prática, a emissora veria que um vídeo seu está reproduzido no *YouTube*. Enviaria um comunicado ao site pedindo a retirada, que teria que proceder nesse sentido. Organizações da sociedade civil reivindicam que a publicação seja cancelada apenas após uma ordem judicial que confirme a infração a alguma legislação, como a de direitos autorais.

Órgãos reguladores

O Projeto de Lei da Mídia Democrática propõe um tripé para a regulação, tendo no centro a criação de um Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, e a execução da política dividida entre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine). O CNPC teria caráter semelhante ao do Conselho Nacional de Saúde: caberia a ele a elaboração das diretrizes para as políticas públicas e para a regulação do setor, bem como acompanhar a sua implantação. Ele seria formado por representantes do governo (7), do Congresso Nacional (3), dos prestadores de serviço de comunicação (4), das entidades profissionais ou sindicais (4), da comunidade acadêmica e da sociedade civil (4) e de movimentos sociais (4), além de um da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e de um Defensor dos Direitos do Público, a ser criado. Pela proposta, seriam implantados conselhos congêneres nos estados. A Anatel ficaria responsável pela camada de conteúdo, ela manteria a prerrogativa de administração do espectro, mas passaria a outorgar os serviços de infraestrutura. Já à Ancine, caberia a camada de conteúdo,

Regulação democrática dos meios de comunicação

incluindo a produção e os serviços de programação e empacotamento (este último relativo à TV por assinatura).

Conclusão

O presente livro buscou apresentar o debate sobre a regulamentação da comunicação desde seus aspectos conceituais até os desafios para a consolidação de um ambiente democrático no país. Lembramos que o estabelecimento de regras para a comunicação eletrônica data do início do século XX, inclusive no Brasil. Ele nasce não por uma demanda progressista ou de regimes socialistas, mas das sociedades capitalistas liberais para organizar o setor nos âmbitos técnico (qual canal seria ocupado para não gerar interferência), econômico (os limites à propriedade para evitar a formação de monopólios e oligopólios), social (as obrigações de oferta dos serviços de modo a garantir os direitos dos cidadãos), cultural (os limites a determinados conteúdos) e político (a garantia de equilíbrio na cobertura jornalística, em especial em períodos eleitorais, e do acesso de grupos relevantes ao espaço da TV, como partidos e associações).

A crítica aos limites dos modelos de regulação centrados no mercado remontam à década de 1970, quando se debatia na Unesco a necessidade de equilibrar o fluxo internacional de comunicação e se aprofundou o conceito de direito à comunicação. No Brasil, ela aparece mais efetivamente no início dos anos 1980, com a criação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação. Muitos dos debates apresentados neste livro já eram colocados naquela época, evidenciando que o combate ao sistema concentrado e verticalizado não surgiu agora. As organizações que formaram o FNPDC atuaram na Constituinte e depois no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, promovendo diversas mobilizações até os tempos recentes.

Em todo esse trajeto, houve mudanças importantes no modelo de regulação da mídia no Brasil, em especial nas telecomunicações. Mas, apesar das variações de cada caso, é possível dizer que os confli-

tos opuseram o fortalecimento da comunicação como negócio, de um lado, e a reivindicação dela como serviço público e direito (mesmo que este conceito seja, no país, uma bandeira recente). Em outras palavras, a batalha entre quem busca apropriar-se da liberdade de expressão para fins políticos e econômicos (paradoxalmente numa suposta defesa desse direito) e quem defende a sua universalização.

Infelizmente, o primeiro grupo vem conseguindo impor-se ao longo da história recente do país. Isso produziu um setor extremamente oligopolizado, em que os grandes grupos de mídia assumiram um poder político prejudicial à democracia, em especial se considerado que a base regional desses conglomerados é sustentada por elites políticas locais com atuação nos governos e parlamentos dos estados. Essa concentração produziu uma programação pouco diversa e verticalizada, sobretudo a partir das obras realizadas no eixo Rio-São Paulo. Tais grupos comerciais seguem altamente hegemônicos, enquanto a comunicação pública e comunitária luta para se estruturar e para se firmar como referência junto à população.

Uma proposta de regulamentação democrática deve buscar equilibrar esse quadro. Para garantir um ambiente plural e diverso, não é possível conviver com oligopólios e com a concentração de poderes como ocorre na mídia brasileira. Outro obstáculo a ser superado é o controle dos meios por políticos. Além de trazer prejuízos ao processo democrático, em especial às eleições, essa participação cria um anteparo às mudanças democráticas no setor ao criar uma “bancada da antena” no Congresso Nacional. Na outra ponta, é urgente o fortalecimento das emissoras públicas e estatais. Isso passa por definir um modelo para o conjunto dessas rádios e TVs (e não apenas para a EBC) e assegurar o seu caráter participativo e recursos para que elas possam atuar com condições de se construírem como alternativa junto aos espectadores.

Mas não basta apenas mecanismos de promoção da “diversidade externa”. Isso porque a lógica empresarial das emissoras comerciais

tende a levá-las a uma programação verticalizada e fortemente centrada no entretenimento, com riscos de, na procura pela audiência, chegar a violar direitos humanos. Por isso é importante a existência de regras para assegurar a “diversidade interna”, como cotas para produção nacional, regional e independente, exigências mínimas de horas para determinados programas, como os jornalísticos e os educativos. Além disso, deve-se avançar na proteção de segmentos vulneráveis, como crianças, e as violações de direitos humanos devem ser coibidas *a posteriori*, para evitar o risco de tipos de censura.

Na área das telecomunicações, os serviços avançam em penetração apenas a partir das exigências da regulação. Mesmo onde há metas de universalização, essa diz respeito à oferta e não ao acesso. Ou seja, há um cabo passando em frente a casa de uma pessoa que nunca poderá pagar pelo serviço. No entanto, serviços-chave para a mídia de um futuro já próximo (a TV por assinatura e a Internet banda larga) ainda seguem a lógica do mercado e, por isso, são concentrados em poucos operadores, não chegam ao conjunto da população e, quando estão disponíveis, são ofertados a preços caros. A perspectiva é que o morador dos bairros nobres de São Paulo tenha novas opções de banda larga antes do morador das cidades do sertão nordestino ter o seu primeiro acesso. Por isso, faz-se necessário colocar a Internet como serviço a ser prestado em regime público (mesmo que em alguns casos ele permaneça no regime privado), com obrigações de universalização e qualidade.

Diversas soluções concretas para esses desafios estão sintetizadas no projeto de iniciativa popular da Lei da Mídia Democrática. Como um esforço de construção conjunta de diversos atores, e como uma tentativa de formatação para que ele possa angariar apoio, o projeto não expressa as propostas dos sonhos de todos os defensores de uma comunicação mais democrática. Mas traz ali uma série de respostas aos desafios aqui apresentados e que poderiam transformar radicalmente

as comunicações no país de modo a garantir a liberdade de expressão em seu sentido mais pleno, o do direito à comunicação.

Por fim, todas essas discussões têm de ser feitas olhando para o futuro. Diversas novas comunicações convergentes são objeto de debate entre autoridades, empresários, pesquisadores e ativistas em todo o mundo. Como regular os serviços sobre as redes (os chamados *over-the-top*)? Como olhar o audiovisual não por plataformas, mas como um serviço que pode chegar ao usuário de diversas formas? São perguntas que devem começar a ser feitas agora, pois essas formas começam a fazer parte da vida das pessoas. Mas, independentemente dos novos usos e das novas plataformas por onde esses serviços vão ser ofertados às pessoas, o conflito entre o interesse de mercado e a garantia do direito à comunicação não se dissolve, apenas assume novas caras.

Referências bibliográficas

ALTERCOM. Altercom defende 30% das verbas publicitárias para as pequenas empresas de mídia. Site institucional da Altercom. Publicado em 21 de dez. 2012. Disponível em: <<http://altercom.org.br/noticias/2012/12/21/altercom-defende-30-das-verbas-publicitarias-para-as-pequenas-empresas-de-midia/>>. Acesso em 20 set. 2013.

ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DE RÁDIOS COMUNITÁRIAS. *Princípios para um marco regulatório democrático para rádio e TV comunitária*. Rio de Janeiro: AMARC, 2009.

ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DE RÁDIOS COMUNITÁRIAS. *Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la diversidad em la radio-difusión*. AMARC, 2009a.

BANCO MUNDIAL. *Information and communications for development 2009: Extending reach and increasing impact*. Washington DC: World Bank, 2009.

BENJAMIN, Stuart Minor. SHELANSKI, Howard A. SPETA, James B. WEISER, Philipe J. *Telecommunications law and policy*. Carolina Academic Press. 2012.

BIAL, Pedro. Roberto Marinho. Rio de Janeiro, Zahar, 2004: 315.

CAMPANHA BANDA LARGA É DIREITO SEU! Proposta da Campanha Banda Larga é direito seu! para a universalização do acesso à banda larga. 2013. Disponível em: <www.campanhabandalarga.com.br/files/2013/03/proposta-universalizacao-campanha-banda-larga.pdf>. Acesso em 23 set. 2013.

CAMPANHA PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. Projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica. 2013. Disponível em: <www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_ver-sao_final.pdf>. Acesso em 25 set. 2013.

CHAUI, Marilena. O poder da mídia. Palestra proferida no lança-

mento da campanha “Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo”, Sindicato dos Jornalistas Profissionais de São Paulo, em 27 de ago. 2012.

CHARLEAUX, João Paulo. SIP vê risco à imprensa livre no Brasil. O Estado de São Paulo, 11 de nov. 2010.

CONSELHO MUNDIAL DE RÁDIO E TELEVISÃO (WRTC). *Public broadcasting. Why? How?* Montreal: WRTC. 2000.

CRUZ, Valdo. WIZIACK, Júlio. Lista revela políticos donos de rádio e TVs. Folha de S. Paulo, 30 mai. 2011.

DICIONÁRIO MICHAELIS. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/>>.

EMARKETER. *Worldwide ad spend grows steadily, bucking economic slowdowns*. Publicada em 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <www.emarketer.com/Article/Worldwide-Ad-Spend-Grows-Steadily-Bucking-Economic-Slowdowns/1009571#6CdJsx1tR3zZsuyJ.99>. Acesso em 17 set. 2013.

FCC, The Public and the Broadcasting, 2008. Apud. VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. Estados Unidos: a referência do modelo de mídia brasileiro. In: GERALDES, Elen, Leal, Sayonara, RAMOS, Murilo C. *Políticas de Comunicações, um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela*. Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones. Salamanca, 2013.

FEDERICO, Maria Elvira Bonavita. *História da Comunicação*. Petrópolis. Vozes, 1982.

FERREIRA, AFONSO. “Salve Jorge” alavanca venda de bolsas e jaquetas de personagens. Publicada no site UOL Economia. 1 de abril de 2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/04/01/grife-do-rio-faz-bolsas-e-jaquetas-para-elenco-da-novela-salve-jorge.htm>>.

FOLHA DE S. PAULO. Vannuchi afirma que imprensa age como “partido de oposição”. 31 de mar 2010. Disponível em: <www1.folha.uol

com.br/fsp/brasil/fc3103201015.htm». Acesso em 12 set. 2013.

FOLHA ONLINE. Saiba como foi a privatização da Telebras em 1998. 29 jul. 2008.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. FNDC alerta que projeto de regionalização da produção em debate no Congresso não atende aos anseios da sociedade. Nota publicada em 12 jul. 2013.

GERALDES, Elen, LEAL, Sayonara, RAMOS, Murilo C. *Políticas de comunicações, um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela*. Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones. Salamanca, 2013.

GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. Mídia dados 2013. *Grupo de Mídia de São Paulo*. 2013. Disponível em: <<https://mdb2013.bbi.net.br/>>. Acesso em 24 set. 2013.

HAWKES, Corinna. *Marketing food to children: the global regulatory environment*. Marketing food to children. Genebra, Organização Mundial de Saúde, 2004.

IDATE, *DigiWorld Yearbook 2012: the challenges of the digital world*.

INTERVOZES. *Sistemas públicos de comunicação: experiências de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009.

_____. *Vozes silenciadas: A cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. São Paulo, 2011. Disponível em: <www.intervozes.org.br/publicacoes/livros/vozes-silenciadas/VozesSilenciadas_Final_1009.pdf>.

JIMENEZ, Keila. TV aberta cresce 9% em faturamento em 2012. *Folha de S. Paulo*. 24 dez. 2012.

_____. *Caminhos para a universalização da internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros*. Intervozes e CGI.BR, 2012.

LIMA, Venício A. de. Coronelismo eletrônico na radiodifusão educativa. *Observatório da Imprensa*. 12 de jun. 2007. Disponível em: <www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/coronelismo-eletronico-na-radiodifusao-educativa>.

_____. A censura disfarçada. *Observatório da Imprensa*, ed. 715. 9 de out. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed715_a_censura_disfarcada>. Acesso em 10 set. 2013.

LOPES, Cristiano Aguiar. Licitações nas outorgas de rádio e TV – a Ineficácia dos critérios técnicos. Artigo apresentado no congresso da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares em Comunicação (Intercom), Natal, 2 a 6 de set. 2008.

MANZANO, Rodrigo. Lucro da Globo cresce 36% em 2012. *Meio & Mensagem*. 27 mar. 2013.

McCHESNEY, Robert. *Telecommunications, mass media, and democracy: The battle for the control of U.S. broadcasting, 1928-1935*. Oxford University Press, 1995.

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

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Caderno 1ª Confecom*. Ministério das Comunicações, 2010.

MORAES, Ricardo Leal de. Regulação e concorrência nas Telecomunicações da União Europeia: evolução e perspectivas em busca de um mercado interno do setor. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, UFRGS, 2012.

MSN ENTRETENIMENTO. Faustão demite funcionários após descobrir esquema de propina. 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://entretenimento.br.msn.com/famosos/faust%C3%A3o-demite-funcion%C3%A1rios-ap%C3%B3s-descobrir-esquema-de-propina>>.

O GLOBO, *Ressurge a Democracia*. 2 abr. 1964.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. *Produção regional na TV aberta brasileira: um estudo em 11 capitais*. Observatório do Direito à Comunicação. 2009. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=441>. Acesso em 22 set. 2013.

ODILLA, Fernanda. Grupo de Dilma planejava sequestrar Delfim. *Folha de S. Paulo*. 5 de abr. 2009.

OFCOM. *Broadcasting Code*. London: Ofcom. 2013. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/>>.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Democratização da mídia é urgente e inadiável*. Resolução aprovada pelo Diretório Nacional. Fortaleza, 1º e 2 mar. 2013.

PIERANTI, Octávio. FESTNER, Susana. Estudo comparativo de regras de *Must Carry na TV por assinatura*. Brasília: ANATEL. 2008.

PORTAL IMPRENSA. Após críticas, Casa Branca diz que tratará Fox News como “opponente”. 16 out. 2009.

PORTUGAL. Constituição da República. Última revisão realizada em 2005.

POSSETI, Helton. Minicom descarta novo marco legal das comunicações neste governo. Publicado no site Tela Viva News. 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <www.telaviva.com.br/20/02/2013/minicom-descarta-novo-marco-legal-das-comunicacoes-neste-governo/tl/325997/news.aspx>.

_____. Entidades sustentam que há indícios de troca de bens reversíveis por rede privada. Publicado no site TeleTime. 7 de mai. 2013a. Disponível em: <www.teletime.com.br/07/05/2013/entidades-sustentam-que-ha-indicios-de-troca-de-bens-reversiveis-por-rede-privada/tt/339478/news.aspx>.

PROTESTE. PROTESTE contra troca dos bens reversíveis por investimentos das Teles. Nota publicada no site institucional da PRO-

TESTE. 7 de mar. 2013. Disponível em: <www.proteste.org.br/nt/nc/press-release/proteste-contra-troca-dos-bens-reversiveis-por-investimentos-das-teles>. Acesso em 22 set. 2013.

SANTOS, Suzy dos. SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo C. SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Liberdade, propriedade e cultura na sociedade informacional. *Revista ComCiência* n° 146, Campinas, mar. 2013.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. *TV Pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Comunicação, UnB, 2009.

VALENTE, Jonas. Regulação do acesso à Internet no mundo: modelos, direitos e desafios. In: INTERVOZES. *Caminhos da universalização da Internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros*. INTERVOZES e CGI.BR, 2012.

_____. Regulação do acesso à Internet no Brasil. In: INTERVOZES. *Caminhos da universalização da Internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros*. INTERVOZES e CGI.BR, 2012a.

WERBACH, Kevin. Espectro aberto: o novo paradigma da comunicação sem fio. In: GINDRE, Gustavo; BRANT, João; WERBACH, Kevin; SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; BENKLER, Yochai. *Comunicação digital e a construção dos commons: Redes virais, espectro aberto e as novas possibilidades de regulação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

TELECO. Setor de Telecomunicações: estatísticas do Brasil. Disponível em: <www.teleco.com.br/estatis.asp>. Acesso em 20 set. 2013.

TELESÍNTESE. Projeto de mídia transfere Ancine para Minicom

e extingue LGT. *Telesíntese Análise*, n° 275, 21 jan. 2011.

UOL ECONOMIA. Banda larga no Brasil é a 2ª mais cara entre 15 países, diz pesquisa. Publicada em 14 de maio de 2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/05/14/banda-larga-no-brasil-e-a-2-mais-cara-entre-15-paises-diz-pesquisa.htm>>. Acesso em 25 set. 2013.

WOHLERS, Márcio. RIBEIRO, Carolina. Mudanças na comunicação audiovisual de tv por assinatura: estudos sobre o caso espanhol e o brasileiro. In: Ipea, *Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil 2011-2012*: vol 1, indicadores. Brasília: Ipea, 2012.

Legislação citada:

BRASIL. Código Brasileiro de Telecomunicações, 1962.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Decreto n° 88.066, de 26 de janeiro de 1983.

BRASIL. Lei n° 9.472, 1997.

BRASIL. Lei n° 9.612, 1998.

BRASIL. Lei n° 11.652, 2008.

BRASIL. Lei n° 12.485, 2011.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria n° 420, de 14 de setembro de 2011.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria n° 197, de 1° de julho de 2013.

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Ilíada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção O Que Saber

Luciana Mandelli

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Equipe de produção

Reiko Miura (org.)

Projeto gráfico e diagramação

Camila Pilan

V154r

Valente, Jonas.

Regulação democrática dos meios de comunicação / Jonas Valente. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 102 p. ; 18 cm – (Coleção o que saber ; 2)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-184-8

1. Comunicação de massa. 2. Mídia - Sociedade - Democracia. 3. Comunicação de massa - Regulação. 4. Comunicação de massa - Regulação - Brasil. 5. Liberdade de expressão. I. Título. II. Série.

CDU 659.3

CDD 302.23

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo - CRB 10/1507)

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – CEP 04117-091 – São Paulo-SP Brasil
Telefone: (11) 5571 4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo
www.fpabramo.org.br
www.efpa.com.br



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

O livro Regulação democrática dos meios de comunicação foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Cabin e PF BeauSans Pro. A capa foi impressa em Cartão Supremo 250g; e o miolo em Pólen Soft 70g.