

Novo marco regulatório das comunicações: que sistema de mídia queremos?

Do que estamos falando

Marco regulatório é o conjunto de leis, normas, decretos e regras que definem o funcionamento de qualquer setor da economia ou do Estado. Nas últimas décadas, com o crescimento da centralidade dos meios de comunicação - especialmente o rádio e a TV - para a circulação de informações, produção de idéias, formação de valores e da opinião pública, e para a construção da agenda de debates públicos, cresceu também a demanda social por um marco regulatório que garanta o acesso à informação plural, a liberdade de expressão e o exercício do direito à comunicação.

No contexto das comunicações mediadas, defender o ato de falar e ser ouvido significa olhar este complexo sistema de transmissão e circulação de informações das sociedades contemporâneas de forma a não discriminar e não excluir grupo algum. Tal demanda requer uma ação positiva do Estado. Enquanto houver impeditivos - sejam eles sociais, políticos, culturais, econômicos ou técnicos - para a realização plena do direito à comunicação, é dever e papel do Estado promover a superação dessas desigualdades.

Trata-se de uma tarefa que começa com a gestão do espectro eletromagnético - um recurso público finito e que precisa ser regulado em termos da distribuição de frequências - mas que vai muito além, incluindo mecanismos de garantia da construção de sistemas midiáticos de fato democráticos. Regular o sistema de mídia deve, portanto, ter sempre como objetivo último proteger e aprofundar a liberdade de expressão e o direito à comunicação de todos. No Brasil, a aprovação de um novo marco regulatório das comunicações é demanda antiga de especialistas, profissionais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais que lutam pela democratização da mídia.

Marco regulatório no Brasil: gambiarra a favor do interesse privado

No Brasil, o caráter da esfera pública midiática se mostra hoje prioritariamente privado, controlado por poucas empresas

familiares, por conglomerados transnacionais e políticos. É este o principal resultado de um marco regulatório defasado, fragmentado, contraditório, excludente e não respeitado, no mínimo que estabelece, pelos concessionários de radiodifusão.

O Código Brasileiro de Telecomunicações - espinha dorsal do nosso margo legal - é de 1962, modificado em 1967 durante o período da ditadura militar, e reduzido a fragmentos no final dos anos 80 para permitir a privatização da telefonia fixa.

Os principais artigos da Constituição Federal relativos à Comunicação Social permanecem sem regulamentação infraconstitucional. Entre eles, o que impediria o oligopólio dos meios de comunicação (art. 220) e o que criaria exigências mínimas de programação para as emissoras de rádio e televisão (art. 221).

A ausência de regulamentação também atinge o art. 223, que estabelece o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal na radiodifusão, resultando hoje no fato de as emissoras de rádio e televisão serem majoritariamente controladas por empresas privadas. Nos últimos anos, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) avançou na construção de um sistema público de comunicação, mas ainda está longe de se consolidar como alternativa real junto à população.

Oligopólios

Segundo levantamento do projeto *Donos da Mídia*, os conglomerados que lideram as cinco maiores redes privadas de televisão (Globo, Band, SBT, Record e Rede TV!) controlam, direta e indiretamente, os principais veículos de comunicação no país. Somente o grupo Globo possui mais de 300 veículos ligados à sua rede.

Considerando os principais fatores de medição de concentração no mercado de radiodifusão (a participação na audiência e a receita publicitária), a soma da participação das quatro primeiras emissoras

perfaz, respectivamente, 83,3% e 97,2%¹.

O predomínio desses grupos ocorre exatamente pela sua forma de organização em rede, pela qual associam-se a grupos regionais geralmente detentores de negócios na televisão aberta, no rádio e na mídia impressa. Estes grupos afiliados retransmitem a programação das cabeças-de-rede, recebendo parte da publicidade captada pela rede, em valores proporcionais à audiência local. As cabeças arrecadam parte dos valores provenientes da propaganda local e, ao aumentarem seu alcance por meio das afiliadas, conseguem ter poder de influência política e se tornar economicamente atrativos para os anunciantes nacionais. Pesquisa do *Observatório do Direito à Comunicação* em 11 capitais mostrou que as afiliadas exibem apenas 10% de conteúdos próprios.

Sem regras para as concessões

Apesar de serem concessões públicas, tais canais são explorados num cenário sem transparência e praticamente sem regras. As emissoras de TV recebem outorgas para funcionamento por 15 anos e as rádios, por 10. Durante esse período, os concessionários não têm que prestar contas a ninguém. Caberia à Anatel fiscalizar as concessões nos quesitos técnicos e administrativos e ao Ministério das Comunicações, no conteúdo. Isso praticamente não acontece. Há emissoras comerciais em operação, por exemplo, cujas outorgas venceram há 20 anos. Há canais que veiculam publicidade comercial em 100% do tempo, quando o limite autorizado é de 25%, e outros que sublocam a grade de programação. Na prática, há diversos atores responsáveis por algum aspecto da regulação da radiodifusão brasileira, o que gera confusões e permite que infrações e abusos "escapem da rede" da fiscalização e das sanções.

A renovação das outorgas é outro problema. Ela se dá de forma automática e também falta transparência em relação aos contratos. Há tempos as concessões de rádio e TV se transformaram em moeda de favorecimento político, sejam as emissoras

de rádio e TV comerciais, sejam as retransmissoras ou, mais recentemente, as educativas e rádios comunitárias. Boa parte das outorgas é dada a políticos em troca de apoio, apesar da proibição prevista no artigo 54 da Constituição Federal. Estudo do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília revelou que, na última legislatura, 37,5% dos membros titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara e 47% dos titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado eram proprietários de emissoras de rádio e TV ou tinham familiares controladores destes tipos de veículos de comunicação.

Propriedade cruzada

Neste cenário, a concentração manifesta-se em três níveis. No primeiro, há uma concentração horizontal, caracterizada pelo controle de diversos veículos de um mesmo tipo. Um exemplo é o caso da cidade de Brasília, onde a Record transmite a Record Brasília e a Record News, ou na TV por assinatura, onde a Globo possui participação na NET e na Sky.

Na chamada concentração vertical, um mesmo grupo comanda diversos elos da cadeia produtiva. É o caso explícito da Rede Globo, que produz e distribui seu próprio conteúdo na TV aberta e mantém a programadora GloboSat (que produz canais como Multishow, GNT e Globonews), a empacotadora NetBrasil e a distribuidora Net Serviços no mercado de TV a Cabo.

O último e mais grave caso é a propriedade cruzada, marcada pela posse de vários veículos (rádio, jornal, TV) por um mesmo grupo. É o caso de praticamente todas as redes de TV e dos grupos afiliados regionais, além de outros grandes grupos que se organizam a partir de outras mídias (como os grupos Folha, Estado e Abril).

Mídia comunitária

Também não há no Brasil uma legislação que responsabilize o Estado pelo fortalecimento e viabilização de veículos de pequena circulação/alcance e de caráter público e comunitário. As verbas publicitárias do governo federal continuam a ser distribuídas tendo como critério os índices de audiência ou circulação, o que reforça a concentração e a tendência à oligopolização.

¹ Relatório CADE 08012.006504/97-11 e Donos da Mídia, Mídia Dados 2009, e K. Jimenez, Estado de São Paulo. Disponível em [http://www.observatorioidaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=582ASP014].

Paralelamente, rádios comunitárias têm sido perseguidas como criminosas e seu processo de legalização é sujeito a regras limitantes, que estabelecem o máximo de uma frequência por localidade, alcance máximo de 1 km de raio e proíbem publicidade comercial como meio de sustentação das emissoras. Já as TVs comunitárias permanecem relegadas à prisão da TV a Cabo.

Mais recentemente, em virtude da tomada de decisão acerca do padrão de TV e rádio digitais a ser adotado no país, o governo federal cedeu aos *lobbies* do setor privado e, ignorando as pesquisas nacionais e a possibilidade de desenvolvimento da indústria nacional, abandonou a oportunidade histórica de incluir mais atores na mídia e democratizar as comunicações.

Desta forma, apenas os grandes grupos econômicos, beneficiados com concessões públicas de rádio e televisão, podem influir no processo de formação das idéias e costumes sociais, enquanto as demais organizações sociais estão excluídas deste processo. Para o grande público, a comunicação se torna mero serviço, como mercadoria a ser consumida. A mídia deixou de ser, assim, para parcela significativa da população, um espaço de exercício de um direito, do qual se espera emergir uma opinião, e tornou-se um meio de circulação de opiniões estabelecidas, às quais se espera uma adesão. Não é de se estranhar, então, que tal cenário venha contribuindo, mais e mais, para a perpetuação das desigualdades e opressões no Brasil.

Diversidade de conteúdo

É prática comum no mundo democrático que o conteúdo de radiodifusão seja regulado para garantir, por exemplo, que as notícias sejam apresentadas da forma mais exata e imparcial possível, que haja direito de resposta quando forem feitas acusações significativas, que não seja divulgado material de incitação ao ódio ou incentivo ao crime, que as crianças sejam protegidas de conteúdos nocivos ao seu bem-estar e à sua formação etc.

Segundo estudo da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) intitulado "O ambiente regulatório para a radiodifusão", que apresenta como a regulação de mídia é

tratada no cenário internacional e em 10 democracias (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) comparativamente ao *status quo* brasileiro:

"Se compararmos com outros países, até recentemente não houve no Brasil tentativas mais sólidas no sentido de aplicar padrões de qualidade de conteúdo à programação, seja na forma de restrições a conteúdo nocivo ou pela obrigação de veicular conteúdo positivo. (...) É claro que há leis de aplicação geral que incluem questões de conteúdo e devem ser respeitadas pelas emissoras, como as leis contra crimes de ódio e discriminação, por exemplo. Mas a fiscalização do cumprimento dessas leis é feita pelo Ministério Público que deve investigar suspeitas de infrações e mover ação, quando constatar a necessidade de aplicação de sanções. É um processo judicial, que consome tempo e dinheiro, e não tem as vantagens dos procedimentos administrativos usados em outros países".

Regulação não é censura

Um dos obstáculos centrais para o avanço da regulação do setor de comunicação no país é a resistência dos proprietários e concessionários de veículos. Todas as vezes em que se toca no assunto, a reação de uma parcela da grande mídia é a mesma: "o governo quer censurar a imprensa e a liberdade de expressão". A experiência internacional, no entanto, mostra o contrário. Representantes de órgãos e autoridades reguladoras de países como França, Inglaterra, Portugal, Espanha e Estados Unidos estiveram inclusive no Brasil para apresentar seus modelos de regulação da mídia. Nesses países, não existe a previsão de aprovação prévia para veiculação de um determinado conteúdo. Portanto, não há censura.

O que existe – sobretudo para os concessionários de rádio e TV – são regras para a promoção da pluralidade, diversidade, cultura nacional e regional, e imparcialidade jornalística; para a proteção das crianças e adolescentes, e da privacidade; para o combate ao chamado "discurso do ódio" e à injúria e difamação; e para a garantia do direito de resposta dos ouvintes e telespectadores.

O princípio por trás dessas regras é

justamente o da liberdade de expressão, que não é considerada um valor absoluto – e, portanto, tem limites – simplesmente porque não pode ser permitida apenas para alguns, tampouco para violar demais direitos.

A grande maioria desses mecanismos está prevista na Constituição brasileira, mas até hoje não se tornou regras de fato aplicáveis justamente porque o setor da radiodifusão, com o apoio da mídia impressa, bloqueia o debate público sobre a questão, formando uma opinião pública contrária a essa visão na sociedade em geral e também em uma parte do Parlamento.

I Confecom

Foi para enfrentar esse quadro que o movimento de comunicação iniciou, em 2006, uma campanha pela realização da I Conferência Nacional de Comunicação. A Confecom finalmente aconteceu em 2009 e apontou diretrizes muito claras para a reforma no marco regulatório. Seu conjunto de resoluções pode ser considerado um avanço diante da ausência histórica de uma regulamentação democrática dos meios de comunicação no país.

Desde então, organizações da sociedade civil e movimentos sócias vem aprofundando esta discussão, rumo à construção de uma plataforma comum que – assim como ocorreu em países como a Argentina, que também reformou seu sistema de comunicação – possa orientar uma ação coletiva capaz de pressionar o Estado brasileiro neste sentido.

A compreensão geral é a de que o debate sobre o novo marco regulatório não pode ficar circunscrito aos gabinetes do governo federal, aos bancos acadêmicos ou às rodas de especialistas e pesquisadores. É hora da população como um todo dizer que tipo de comunicação quer e precisa.

Qual é o desafio?

O novo marco regulatório deve dar conta de uma extensa demanda democrática do século XX, que passa por desconcentrar o setor, ampliar a pluralidade e diversidade, fortalecer mídias públicas e comunitárias e colocar os órgãos públicos a serviço dos cidadãos. Mas precisa conjugar tais soluções com os desafios da convergência de mídias, que unifica serviços em plataformas e terminais e pressiona o setor

para mais liberalização e mais concentração, apesar da aparente ampliação das fontes informativas. Deve ainda tomar como princípio a comunicação como um direito humano e a democracia como cerne transversal.

No estudo lançado sobre regulação da radiodifusão, a UNESCO fez uma série de recomendações ao Brasil, a partir dos seguintes eixos centrais: Autoridades Reguladoras Independentes, Concessões, Regulação e Autorregulação de Conteúdo, Emissoras Públicas, Emissoras Comunitárias, Regulação de Propriedade.

Seguem algumas dessas recomendações.

Órgão regulador: É necessário criar uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão.

Uso das concessões: As regras do licenciamento devem conter exigências quanto ao cumprimento de padrões de conteúdo. Os padrões básicos devem ser estabelecidos por lei. É necessário ainda introduzir um processo formal de avaliação das outorgas antes de sua expiração, para aferir o atendimento aos compromissos e às exigências, determinar se a outorga deve ser renovada ou colocada novamente em concorrência, se é necessário introduzir mudanças nas condições estabelecidas ao concessionário etc.

Cotas na programação: Deveria ser estabelecida uma cota de produção doméstica de, no mínimo, 50% da programação, excluindo-se notícias, esportes, jogos e publicidade. Essa cota também se aplicaria ao horário nobre. Uma cota de 10% da programação de todas as emissoras deveria ser destinada a conteúdo de produção independente. Uma parte substancial desse conteúdo deveria ser transmitida no horário nobre. Cada emissora deveria ser obrigada a transmitir, no mínimo, 10% de sua programação com produção e conteúdo locais, inclusive noticiários. Uma parte substancial desse conteúdo deveria ser transmitida no horário nobre.

Emissoras comunitárias: Uma maior parcela do espectro de frequência FM deveria ser alocada às emissoras comunitárias, e as restrições em relação ao

número de estações que podem operar deveriam ser substituídas por condições mais claras e transparentes, alinhadas com o interesse público. O processo de licenciamento das emissoras comunitárias deveria ser simplificado e acelerado, de forma que o cumprimento de algumas formalidades básicas não se torne uma barreira intransponível para essas organizações que têm capacidade e recursos limitados. É necessário estudar a criação de um fundo de financiamento geral às radiodifusoras comunitárias, supervisionado por um órgão independente.

Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação com Participação Popular

Como continuidade ao processo de mobilização em prol de um novo sistema de comunicações no Brasil, iniciado com a I Confecom, foi lançada em abril de 2011 uma Frente Parlamentar na Câmara dos Deputados. É importante lembrar que centenas de projetos que alterariam o atual conjunto de regras em vigor para o setor já tramita no Congresso Nacional, e são objeto de atenção da FrenteCom.

Entre os objetivos da nova Frente, vários estão diretamente relacionados à construção de um novo marco regulatório:

- Contribuir para a regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição Federal, que tratam da proibição de monopólios e oligopólios no rádio e na TV; da existência de mecanismos de defesa contra programações que violem os dispositivos constitucionais; da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas no rádio e na televisão; da regionalização da programação e do estímulo à produção independente; e da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal;
- Defender transparência, regras e procedimentos democráticos em outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações de rádio e TV;
- Contribuir para o fortalecimento do sistema público de comunicação, inclusive rádios e TVs comunitárias;
- Defender os direitos de grupos vulneráveis como crianças e adolescentes, mulheres, negros e negras, indígenas,

população LGBTT e pessoas com deficiência, no tocante às questões de comunicação;

- Apoiar o debate sobre a criação de conselhos de comunicação em todos os estados da Federação;
- Defender a ampliação da participação popular no acompanhamento e regulação do sistema de comunicações;
- Defender a ampliação do acesso da população à banda larga, garantindo a universalização do serviço, preços acessíveis e qualidade do serviço ofertado.

Um marco regulatório que atenda aos direitos das mulheres

Há tempos as entidades do movimento de mulheres organizadas vêm discutindo o direito humano à comunicação, a necessidade de democratização da mídia e a imagem das mulheres veiculadas nos grandes meios, que alimenta e reproduz estereótipos e preconceitos. O crescente monopólio do setor tem como um de seus efeitos mais danosos a disseminação da mercantilização do corpo e da vida e a reprodução da violência contra as mulheres. Historicamente, o movimento feminista questiona a invisibilidade seletiva, sobretudo das negras, indígenas e lésbicas, mas também de suas reivindicações sociais e políticas, de sua pluralidade.

Por isso, se organizou nacional para apresentar suas propostas específicas na I Confecom, que agora permanecem como reivindicações para o novo marco regulatório em construção. Entre elas estão:

1. Estimular a produção e difusão de conteúdos não discriminatórios e não estereotipados, valorizando as dimensões de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade geracional;
2. Garantir às mulheres o acesso à produção de conteúdo, com especial atenção para a produção em áudio e audiovisual para veiculação em larga escala;
3. Assegurar o direito de antena, considerando as diversidades e segmentos discriminados da sociedade;
4. Fim das concessões para instituições

religiosas, garantindo a laicidade do Estado;

5. Regulamentação da transmissão de conteúdos religiosos no rádio e na TV, proibindo a sublocação de grade, evitando a ocupação indiscriminada do espectro por programas religiosos e considerando o que estabelece o artigo 221 da Constituição Federal de 1988;

6. Considerar o tratamento à imagem da mulher como critério de renovação de concessões;

7. Garantir a inclusão das questões de gênero, raça e etnia, geração e orientação sexual nos currículos escolares, buscando formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal e não formal, a cultura e a comunicação discriminatórias;

8. Instituir mecanismos de controle social e regulamentação da publicidade, proibindo a publicidade infantil, de medicamentos e bebidas alcoólicas e estabelecendo critérios de representação de gênero de modo a garantir a não-reprodução de estereótipos e preconceitos;

9. Garantir a produção e veiculação de programação de qualidade ao público infantil e infanto-juvenil, sem exploração da imagem de crianças e adolescentes;

10. Garantir espaço para informação e conscientização da população sobre os problemas e impactos decorrentes do atual modelo de produção e consumo. Garantir, na publicidade de produtos de forte impacto

ambiental, a divulgação das alternativas ambientalmente sustentáveis.

A proposta do governo

Antes de encerrar sua gestão, o Presidente Lula encaminhou à Presidenta eleita Dilma Rousseff uma proposta de novo marco regulatório, que está agora sendo analisada pelo novo ministro das Comunicações, Paulo Bernardo. Em fevereiro foi criado um Grupo de Trabalho, que tem se reunido periodicamente, e já ampliou a abrangência do anteprojeto de lei, a ser enviado ao Congresso Nacional. Em vez de tratar apenas da radiodifusão - como teria sido a versão preparada pelo então ministro Franklin Martins, do governo Lula - o novo projeto trata também das telecomunicações, da produção audiovisual e do arranjo institucional do sistema.

Em maio, a assessoria do Ministério das Comunicações declarou que as resoluções da I Confecom estão sendo consideradas na redação do projeto do governo. Mas em que medida isso ainda não está claro. O objetivo do governo, no entanto, é não esmiuçar o projeto e apresentar eixos norteadores para regulação. O texto deve ser colocado em consulta pública no segundo semestre de 2011 e só será enviado ao Congresso após passar pelo crivo da Presidenta Dilma.

Organizações da sociedade civil e movimentos sociais preparam agora uma plataforma unificada a ser apresentada ao ministro Paulo Bernardo. Também está sendo programado um Dia Nacional de Luta por um Novo Marco Regulatório das Comunicações.

Este texto foi produzido como subsídio para a
Reunião Estratégica sobre Banda Larga e Marco Regulatório das Comunicações

São Paulo, 3 a 5 de junho de 2011

Realização: Instituto Patrícia Galvão, Geledés e Intervezes

Apoio: Fundação Ford

Redação: Bia Barbosa

Referências para aprofundar o debate

- Página do Seminário Internacional Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias
<http://www.convergenciademidias.gov.br/>
- Projeto Donos da Mídia: o mapa da comunicação social - www.donosdamidia.com.br
- UNESCO: "O Ambiente regulatório para a radiodifusão" -
http://www.unesco.org/new/pt/brasil/brasilia/about-this-office/single-view/news/the_regulatory_environment_for_broadcasting_pdf_only/
- UNESCO "Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão" -
http://www.unesco.org/new/pt/brasil/brasilia/about-this-office/single-view/news/freedom_of_expression_and_broadcasting_regulation_pdf_only/
- Observatório do Direito à Comunicação - www.direitoacomunicacao.org.br
- Site do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) - www.fndc.org.br
- [AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO - Entrevista com a jornalista Ana Veloso professora da Universidade Católica de Pernambuco e representante da sociedade civil no Conselho Curador da EBC: 'É urgente que o poder sobre os meios de comunicação seja democratizado'](#)