

Regulação do audiovisual no Brasil: tudo outra vez de novo

Regulación audiovisual en Brasil: todo de nuevo otra vez

Audiovisual regulation in Brazil: all again and again

Patrícia Mauricio

É professora do Departamento de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Email: patriciamauricio@puc-rio.br

Artigo recebido em: 30/03/2015 e aprovado em 09/05/2015.

Resumo

Este artigo relembra algumas das propostas para a regulação do audiovisual e mudanças que foram conseguidas para, a partir dessa base, ter uma perspectiva sobre a nova proposta do governo brasileiro de regular a mídia, e ainda por que se fala agora em regulação econômica e se deixa de lado o conteúdo. É feita também uma breve comparação com a regulação dos EUA e a do Reino Unido. Com a oposição por parte da mídia brasileira a esse tipo de proposta, é preciso um governo forte em termos de sustentação popular e apoio no Congresso para implantar a regulação. Vamos discutir também aqui essas condições políticas e fazer uma pequena análise da cobertura de dois jornais ao anúncio do governo da intenção de fazer a regulação econômica da mídia. Para este estudo, são usados, além de bibliografia, documentos como leis e decretos e as reportagens analisadas.

Palavras-chave: Mídia; regulação; interesse público.

Resumen

Este artículo recuerda algunas de las propuestas para la regulación de audiovisuales y los cambios que se han logrado para, sobre esta base, tener una perspectiva sobre la nueva propuesta del gobierno de Brasil para regular los medios de comunicación, y por que hablar en la regulación económica y dejar de lado el contenido. También hizo una breve comparación con la regulación de Estados Unidos y el Reino Unido. Con la oposición de los medios de comunicación brasileños a este tipo de propuestas, se necesita un gobierno fuerte en términos de apoyo popular y el apoyo en el Congreso para aplicar el Reglamento. También vamos a discutir aquí estas políticas y analizar la cobertura de dos periódicos del aviso de la intención del gobierno de hacer la regulación económica de los medios de comunicación. Para este estudio, se utilizan además de literatura, documentos tales como las leyes y los decretos y los informes analizados.

Palabras clave: Medios de Comunicación; regulación; interés público.

Abstract

This article recalls some of the proposals for the regulation of audiovisual and changes that have been achieved to have a perspective on the new proposal of the Brazilian government to regulate the media, and on why now it speaks in economic regulation and leaves out the content. It also made a brief comparison with the US regulation and the UK. With the opposition by the Brazilian media to this type of proposal, you need a strong government in terms of popular support and support in Congress to implement the regulation. We will also discuss here these conditions and do a little analysis of coverage of two newspapers on the government's announcement of the intention to make the economic regulation of the media. For this study, are used in addition to literature, documents such as laws and decrees and the articles analyzed.

Key words: Media; regulation; public interest.

1 – Introdução

As tentativas dos governos do PT de regular a mídia no Brasil vêm esbarrando em obstáculos econômicos e políticos. Uma pequena parte dessas tentativas na área do audiovisual conseguiu contornar obstáculos e chegar a seu alvo. Este artigo busca mapear algumas das propostas para a regulação do audiovisual e mudanças significativas que foram conseguidas para, sobre essa base, ter uma perspectiva sobre a nova proposta do governo brasileiro de regular a mídia, e ainda por que se fala agora em regulação econômica e se deixa de lado o conteúdo.

A grande oposição feita até hoje à regulação do conteúdo pelas empresas de comunicação se baseia no argumento distorcido de que regulação é censura. Os veículos não querem que o governo (não importando que democraticamente eleito e com base em leis) diga a eles o que podem ou não dizer, pois isso seria contrário à liberdade de expressão. A máxima corrente entre jornalistas de que no Brasil não existe liberdade de imprensa, mas sim liberdade de empresa – já que é a empresa que decide o que diz, em diversos casos inclusive torcendo a realidade para defender seus interesses – se aplica exemplarmente a esse caso. Não havendo um controle social, uma regulação por parte da sociedade, a empresa de comunicação é quem decide, muitas vezes fazendo valer a lei do mais forte. E o uso do argumento do cerceamento à liberdade de expressão é a forma de convencer a opinião pública a rejeitar as propostas de regulação do setor.

A regulação econômica da mídia, que a princípio poderia ser aceita com um pouco mais de facilidade pelas empresas por fazer valer a livre concorrência – um dos princípios do capitalismo não-selvagem – também não é recebida com simpatia por quem já está instalado nesse meio e que, portanto, não quer dividir o bolo. Regulação econômica significa, por exemplo, criar leis e regras que impeçam um mesmo grupo empresarial de ser dono de um jornal e uma emissora de televisão ou rádio na mesma região metropolitana ou estado. Este grupo poderia ter um jornal em um estado e uma emissora de TV em outro, talvez de outra região do país. Obviamente isso não interessa a um mercado oligopolizado como é o da comunicação no Brasil. Portanto, percebemos que a regulação econômica afeta diretamente o conteúdo, uma vez que, com concorrência, mais vozes falando ao público em cada lugar, fica mais difícil para um veículo torcer a verdade em algum momento que interesse ao grupo controlador sem que o público perceba a manobra.

Com essa já esperada falta de interesse e colaboração, sem falar em oposição, por parte da mídia, é preciso um governo forte em termos de sustentação popular e apoio no Congresso para implantar essa medida, e por isso precisamos

1- Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação social de acesso condicionado. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Consultada em 15/03/2014.

2- Decreto 5.820 de 29 de junho de 2006. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm. Consultado em 20/03/2015.

analisar as condições políticas atuais e perspectivas do futuro próximo.

Ao observarmos a legislação brasileira para o audiovisual registra-se a falta de unificação. Após anos de debates no Congresso Nacional, foi possível unificar as regras para a TV por assinatura¹, que antes eram dispersas entre Lei do Cabo e regulações para TV por satélite e microondas. No entanto, a TV aberta não foi incluída nesta regulação, seguindo regras que abrangem muito mais questões técnicas que qualquer outro campo, e o marco regulatório para a TV digital, tão aguardado e buscado pelos movimentos pela democratização da comunicação no Brasil, nunca foi feito. O segundo decreto do governo Lula sobre a TV digital², que definiu o modelo brasileiro, contradisse o primeiro, que trazia um mapa dos objetivos do governo para a nova mídia, deixou praticamente de lado a interatividade que poderia trazer inclusão digital e não incentivou a multiplicidade de canais.

2 – Brasil, EUA e Reino Unido: uma breve comparação

Os liberais no Brasil defendem o *laissez faire* na atividade econômica, e enxergam a comunicação como atividade econômica privada, e não como serviço público que pode ser concedido à iniciativa privada. Ao se pensar a comunicação da segunda forma, é preciso que haja regras e fiscalização sobre esta atividade, para que o interesse público não esteja subordinado aos interesses privados, basicamente o lucro e o poder.

Regulação é o princípio econômico que teve seu desenvolvimento inicial após a grande depressão mundial da década de 1930, o desenvolvimento do New Deal norte-americano e o consequente surgimento do chamado “Estado do bem-estar social”, com base nas teorias keynesianas de intervenção dos Estados nacionais na economia. [...] Do mesmo período são a Federal Communications Commission (FCC), de 1934, a Federal Power Commission, de 1936, e o Civil Aeronautics Board, de 1938 (SIMÕES & MATTOS, 2005:35).

Os opositores da regulação no campo da comunicação no Brasil procuram colocá-la como censura, caso atinja diretamente ou indiretamente o conteúdo veiculado, sabendo que essa manobra ajuda a colocar a opinião pública contra a regulação. No entanto, leis aprovadas por deputados e senadores legitimamente eleitos e regras criadas por governos também eleitos legitimamente passam longe da arbitrariedade da censura. A liberdade de expressão, assim como o direito de ir e vir, pode e deve ser regulada, assim como existem sinais de trânsito e punições para quem estaciona irregularmente ou dirige na contramão. Em Ética e poder na sociedade da informação, Dupas defende a necessidade de regulação:

A lógica da competição exacerbada, o deslumbramento diante da novidade tecnológica e a ausência de valores éticos ou agências regulatórias que definam limites e rumos poderão estar incubando novos deuses que conduzirão a humanidade a sua redenção ou serpentes que ameaçarão sua própria sobrevivência.

[...] Quanto à internet, a sua manutenção como um veículo público de socialização das informações, ao lado do seu inevitável e revolucionário uso comercial, irá depender de como sua regulação será efetivada pela sociedade. (DUPAS, 2001, 2ª ed., p. 63 e 24)

Mesmo não existindo no Brasil um órgão regulador que dê conta de toda a comunicação, ou até somente de todo o audiovisual, o setor está sob alguma regulação, seja da Constituição, seja de leis ordinárias, incluindo as que tratam do direito de imagem, de calúnia, injúria e difamação e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas uma regulação unificada, com um órgão fiscalizador único, é mais prática para que se perceba os abusos e para que as vítimas dos abusos possam buscar reparação e/ou punição. Quanto mais dispersão, mais confuso fica o cidadão em relação a seus direitos.

No Brasil, o que se vê é um emaranhado de leis, regras e agências que não dão conta do todo e deixam muita coisa de fora. A lei da TV por assinatura tem a Ancine (Agência Nacional do Cinema) para regulá-la e fiscalizar sua aplicação; mas temos a Lei de Radiodifusão e a Lei das Telecomunicações dividindo essas duas instâncias da comunicação mas colocando a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) para regular e fiscalizar as questões técnicas, e ninguém para fiscalizar conteúdo. Bastante diferente de outros países, como os EUA, que têm a Federal Communications Commission (FCC), que atua em rádio, televisão, telefonia, internet, cabo e satélite, e o Reino Unido, que tem o Office of Communications (Ofcom), que regula conteúdo de rádio e TV, telefones fixo e móvel e o espectro de frequências por onde passam esses serviços, além de auxiliar a Autoridade de Competição e Mercados a estimular a concorrência na área.

2.1 – Algumas tentativas de regulação no Brasil

A primeira tentativa do governo Lula de regular a mídia foi a proposta de criação da Ancinav, em 2004. A minuta de projeto de lei de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)³ estabelecia o Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual como órgão superior, cuidando das políticas públicas para o setor, e a Ancinav como órgão planejador, regulador e fiscalizador das atividades cinematográficas e audiovisuais, ou seja, incluía a televisão aberta e por assinatura, e não apenas os programas e o jornalismo, como também a publicidade. A minuta dizia também que não haveria censura ideológica, artística ou política, e haveria promoção da diversidade cultural e diversidade das fontes de informação. Quando se fala em diversidade das fontes de informação

3- In: http://www.cultura.gov.br/documentos/minuta_anteprojeto_lei_criacao_ancinav.pdf. Consultado em outubro de 2004. O link está inativo, portanto, coloco a minuta em anexo.

está-se falando, em termos econômicos, em aumento da concorrência, ou seja, aumento da divisão do público e/ou do bolo publicitário, gerando menos lucros para quem já está estabelecido. A questão se complicava ainda mais para essas organizações empresariais nos itens IX e X do artigo 4º, que estabeleciam como dever combater o abuso de poder econômico e propiciar a competição efetiva no mercado cinematográfico e do audiovisual.

Promover a produção independente e regional também eram itens que não interessavam às grandes emissoras de TV, que ganham em escala ao produzir em um ou dois centros urbanos e transmitir para todo o país. O artigo 6º vedava, entre outras coisas, o monopólio e o oligopólio nos meios de comunicação social. Havia ainda mecanismos de fomento do cinema e audiovisual, e seriam negociadas cotas para produção nacional. A Ancinav seria uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira. O Conselho Diretor seria formado por pessoas de notório saber na área, reputação ilibada e seriam indicados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado, com mandatos de quatro anos não coincidentes entre si. Os membros do Conselho não poderiam ter interesse direto ou indireto em empresa do setor. As reuniões seriam públicas e com atas divulgadas na internet. O Ministério da Cultura disponibilizou a minuta do projeto para consulta pública.

4- In: <http://www.contra-campo.com.br/63/documentos.htm>. Consultado em 13/03/2015. Organização e pesquisa: Fernando Veríssimo e Eduardo Valente.

A revista de cinema *Contra-campo*⁴ fez um apanhado, à época, das notas divulgadas por entidades do setor se manifestando contra ou a favor da minuta. A favor estavam a Associação Paulista de Cineastas (Apaci); a Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV), que declarou que “a criação desse ambiente regulatório vai possibilitar que esta atividade esteja de fato a serviço do crescimento e desenvolvimento do país, das liberdades democráticas e do acesso às oportunidades de mercado para todos os agentes do setor”; a Associação dos Produtores e Realizadores de Filmes de Longa Metragem de Brasília (Aprocine), afirmando que, até então, o governo havia negligenciado o seu papel de mediador “e permitiu que vigorassem apenas as (supostas) “leis de mercado” em questões que afetam de forma gravíssima o futuro do Brasil como nação e como sociedade livre, democrática e solidária”; o Congresso Brasileiro de Cinema, representando 54 entidades, declarando que a criação da Ancinav e a regulamentação do audiovisual eram “uma histórica demanda do cinema brasileiro, manifestadas em congressos e outras instâncias, e contam, portanto, com o total apoio desta entidade” e que “o estabelecimento de marcos regulatórios que contemplem a criação e difusão do conteúdo brasileiro e a produção independente é fator estratégico para o desenvolvimento do país e consideramos imprescindível o empenho do governo em atuar nesse sentido”; a Associação Brasileira de Documentaristas e Curta Metragistas (ABD, com representação em 24 estados), opinando que “as propostas ali apresentadas partem de uma consulta ampla e bem fundada aos diversos setores da atividade e refletem uma demanda histórica da maior parte desses setores” e “observamos com felicidade

5- Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Município do Rio de Janeiro – SEDCMRJ, União Brasileira de Vídeo – UBV, Associação de Defesa da Propriedade Intelectual – ADEPI, Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas, Vídeo e Similares do Estado de São Paulo, Sindicato dos Empregados em Empresas Distribuidoras Cinematográficas, Vídeos e Similares do Estado de São Paulo, Sindicato dos Empregados em Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Município do Rio de Janeiro – SEEDCMRJ, Sindicato das Locadoras de Vídeo e DVD do Estado do Ceará – SLVDEC, Sindicato das Videolocadoras do Estado de São Paulo – SINDEMVIDEO.

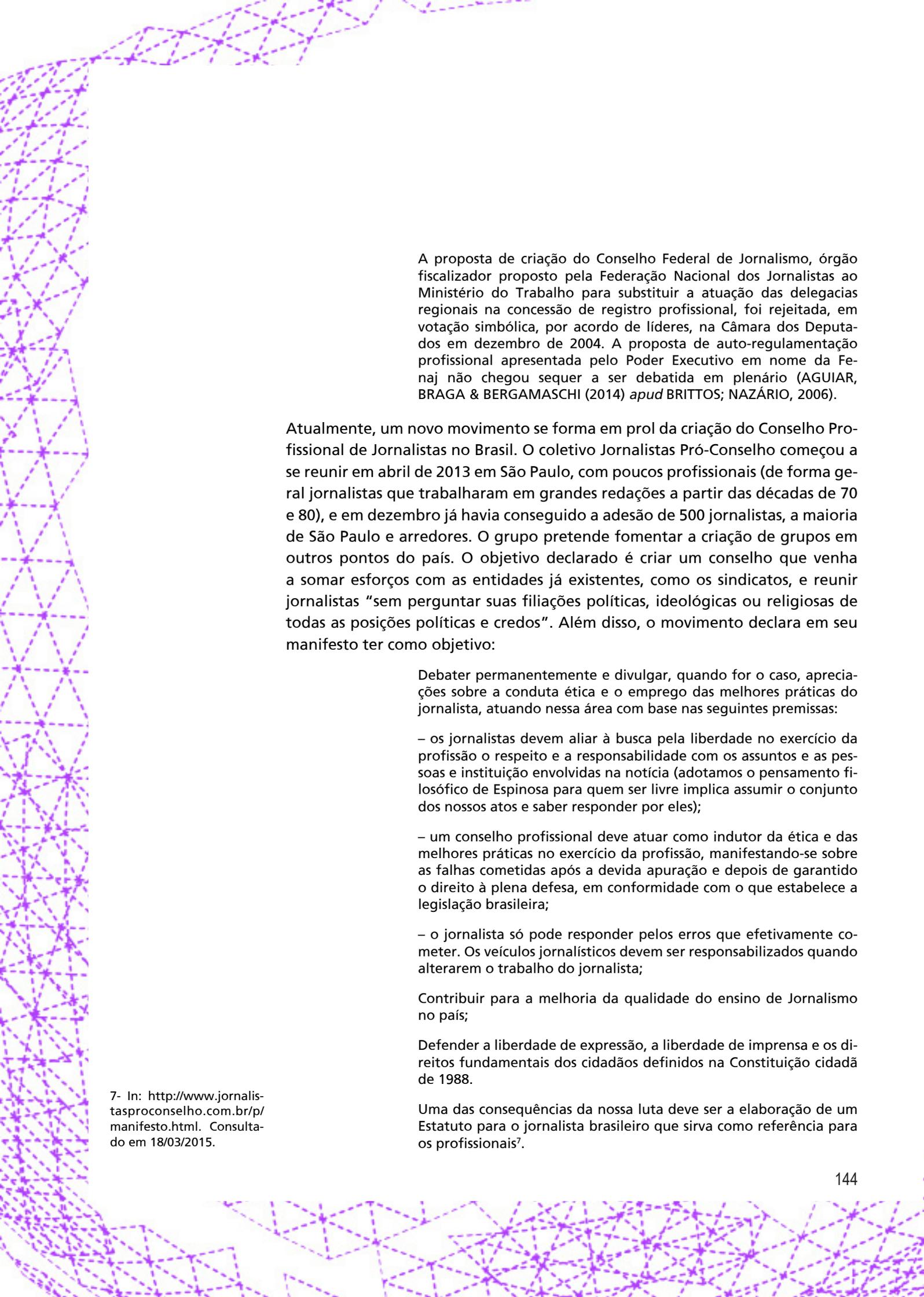
6- Da Ancinav.

na proposta a visão estratégica de que é necessário garantir condições de competitividade para o conteúdo brasileiro, no país e no exterior”; a carta de 40 cineclubes de oito estados apoiava a proposta e lamentava que ela tenha sido atacada na mídia “com incrível virulência por alguns setores e personalidades, nomeadamente os mais ligados aos interesses das grandes empresas multinacionais de comunicação, aos monopólios nacionais e estrangeiros que atuam no Brasil e a segmentos tradicionalmente privilegiados por equívocos e vícios da legislação em vigor” e acrescentou que “denuncia e repudia essa perigosa campanha golpista que visa calar o debate democrático sobre o audiovisual no Brasil e impedir que ele renove nossas instituições no sentido do interesse da maioria da população”; a Associação de Produtores do Norte/ Nordeste (APCNN), defendendo a desconcentração da produção e recursos e afirmando que “regulamentar é afirmar o processo civilizatório, é impedir a barbárie e a voracidade do capital sobre a ética e sobre a estética”.

Contra o projeto da Ancinav estavam o Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo (Sicesp), afirmando que eram “contra qualquer projeto que possa conduzir a um dirigismo centralizador estatal sobre o conteúdo e a dinâmica das relações econômicas do setor” e “estamos convocando, através de um diálogo democrático, todos os segmentos da atividade para a apresentação de propostas que melhorem o projeto”; distribuidores⁵, dizendo temer o aumento nos preços de ingressos, dos DVDs e das locações de vídeo com a criação de novas taxas; a Associação Brasileira de Cineastas do Rio de Janeiro (Abraci-RJ), alegando que “fomos surpreendidos com a forma do encaminhamento do projeto sem consulta à classe”; e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), dizendo que “entende ser uma volta ao obscurantismo de triste memória a pretensão governamental de regular, organizar, planejar, administrar, dirimir conflitos e aplicar penalidades na produção de cinema e audiovisual”.

Ou seja, pode-se concluir, no mínimo, que havia uma divisão entre contrários e a favor. Mas o que se via refletido na mídia, especialmente no jornal O Globo, era uma enxurrada de declarações contrárias ao projeto, e normalmente uma no meio da reportagem a favor, sempre batendo na tecla da censura (MAURÍCIO, 2005). O projeto não teve condições políticas de ir adiante.

O Conselho Federal de Jornalismo foi outra tentativa de regulação da mesma época, desta vez especificamente voltada para o conteúdo jornalístico, que não virou realidade. A proposta foi enviada pela Federação Nacional de Jornalismo (Fenaj) ainda ao governo Fernando Henrique. Por ser uma autarquia, o conselho precisaria de um projeto de lei para ser criado, e este foi enviado ao Congresso pelo governo Lula. “A ação dos capitais que dominam a mídia brasileira foi imediatamente contrária às propostas, como seria de se esperar, de forma que, no primeiro caso⁶, o governo alterou a proposição e, no segundo, a medida foi rejeitada pelo Congresso Nacional” (BRITTOS & BOLAÑO, 2005).



A proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo, órgão fiscalizador proposto pela Federação Nacional dos Jornalistas ao Ministério do Trabalho para substituir a atuação das delegacias regionais na concessão de registro profissional, foi rejeitada, em votação simbólica, por acordo de líderes, na Câmara dos Deputados em dezembro de 2004. A proposta de auto-regulamentação profissional apresentada pelo Poder Executivo em nome da Fenaj não chegou sequer a ser debatida em plenário (AGUIAR, BRAGA & BERGAMASCHI (2014) *apud* BRITTOS; NAZÁRIO, 2006).

Atualmente, um novo movimento se forma em prol da criação do Conselho Profissional de Jornalistas no Brasil. O coletivo Jornalistas Pró-Conselho começou a se reunir em abril de 2013 em São Paulo, com poucos profissionais (de forma geral jornalistas que trabalharam em grandes redações a partir das décadas de 70 e 80), e em dezembro já havia conseguido a adesão de 500 jornalistas, a maioria de São Paulo e arredores. O grupo pretende fomentar a criação de grupos em outros pontos do país. O objetivo declarado é criar um conselho que venha a somar esforços com as entidades já existentes, como os sindicatos, e reunir jornalistas “sem perguntar suas filiações políticas, ideológicas ou religiosas de todas as posições políticas e credos”. Além disso, o movimento declara em seu manifesto ter como objetivo:

Debater permanentemente e divulgar, quando for o caso, apreciações sobre a conduta ética e o emprego das melhores práticas do jornalista, atuando nessa área com base nas seguintes premissas:

– os jornalistas devem aliar à busca pela liberdade no exercício da profissão o respeito e a responsabilidade com os assuntos e as pessoas e instituição envolvidas na notícia (adotamos o pensamento filosófico de Espinosa para quem ser livre implica assumir o conjunto dos nossos atos e saber responder por eles);

– um conselho profissional deve atuar como indutor da ética e das melhores práticas no exercício da profissão, manifestando-se sobre as falhas cometidas após a devida apuração e depois de garantido o direito à plena defesa, em conformidade com o que estabelece a legislação brasileira;

– o jornalista só pode responder pelos erros que efetivamente cometer. Os veículos jornalísticos devem ser responsabilizados quando alterarem o trabalho do jornalista;

Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino de Jornalismo no país;

Defender a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e os direitos fundamentais dos cidadãos definidos na Constituição cidadã de 1988.

Uma das consequências da nossa luta deve ser a elaboração de um Estatuto para o jornalista brasileiro que sirva como referência para os profissionais⁷.

7- In: <http://www.jornalistasproconselho.com.br/p/manifesto.html>. Consultado em 18/03/2015.



A ideia geral do manifesto remete ao conceito de “responsabilidade” de Bakhtin (2003), que significa a responsabilidade na resposta. Quem fala deve ser responsável por suas palavras, responsabilizado por elas. A falta de regulação específica faz com que não só seja mais complexo responsabilizar um jornalista eventualmente irresponsável em seu trabalho, mas também seja bastante difícil proteger os jornalistas de um veículo que use de seu trabalho para torcer a verdade. O site do Coletivo de Jornalistas Pró-Conselho faz um histórico das tentativas de criação de um órgão regulador para a profissão, afirmando que em 1949 houve dois congressos de jornalistas, em Salvador e em São Paulo, em que se discutiu a criação da Ordem dos Jornalistas, e que o modelo era a Ordem dos Advogados do Brasil.

De 1986 a 2004: primeiro, volta o debate sobre a Ordem dos Jornalistas, proposta apresentada pelo Sindicato dos Jornalistas de São Paulo a um Congresso Nacional dos Jornalistas (em Vitória-ES). A proposta foi rejeitada pelo Congresso. Ainda no âmbito do movimento sindical dos jornalistas (sindicatos de base e Federação Nacional dos Jornalistas-FENAJ) retomou-se o debate da criação do Conselho Federal de Jornalismo em 1996. Ela foi debatida e aprovada em quatro congressos sucessivos. Em julho de 2004, foi entregue por uma delegação de presidentes de sindicatos de jornalistas e da Fenaj ao presidente Lula, que remeteu o projeto de Lei para o Congresso em 9 de agosto. Outros projetos relativos ao tema, como o da criação da Ordem dos Jornalistas, de autoria do deputado Celso Russomano, foram apensados ao projeto enviado pela FENAJ. Após sofrer um intenso bombardeio dos veículos jornalísticos, o projeto do Conselho Federal de Jornalismo foi arquivamento [sic] pela mesa da Câmara dos Deputados, em pouco mais de uma semana. Logo em seguida, ainda em 2004, houve nova tentativa da FENAJ de retomar a luta pelo Conselho, com uma proposta bem mais enxuta que a anterior e com o nome de Conselho Federal dos Jornalistas, o que faz toda a diferença pois não se trata mais de incidir sobre o jornalismo (e portanto os meios), mas apenas sobre a regulação do exercício da profissão dos jornalistas profissionais⁸.

8- In: <http://www.jornalistasproconselho.com.br/p/historia.html>. Consultado em 18/03/2015.

9- In: http://www.fenaj.org.br/reinstitu/pesquisa_perfil_jornalista_brasileiro.pdf. Consultada em 18/03/2015

Até a conclusão deste artigo, em 27 de março deste ano, o manifesto, divulgado por e-mail e facebook, já havia recebido 904 assinaturas. O site do movimento divulga uma pesquisa realizada pela Universidade Federal de Santa Catarina em convênio com a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)⁹, em 2012, mostrando que dos mais de 140 mil jornalistas profissionais existentes no Brasil 72% entendiam que é importante haver um conselho profissional. Nesta pesquisa, apenas 14% dos jornalistas entrevistados eram contrários à existência do Conselho, enquanto 7% não tinham opinião e outros 7% eram indiferentes. Quanto aos jornalistas que atuavam diretamente nos meios de comunicação (e não em assessoria de comunicação, etc.), 17% eram contrários, 66% a favor, 9% indiferentes e 8% não opinaram.

2.2 – Dois exemplos de órgãos reguladores

A FCC (Federal Communications Commission, ou Comissão Federal de Comunicações), criada em 1934, é o órgão regulador das comunicações norte-americanas, abrangendo rádio, televisão, telefonia, internet, cabo e satélite. Além de promover competição e investimentos em banda larga, uma das funções da FCC é revisar regulações da mídia para que as novas tecnologias possam florescer com diversidade e regionalidade¹⁰.

10- www.fcc.gov. Consultado em 24/03/2015.

O órgão é dirigido por cinco comissários, designados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado, e presta contas ao Congresso, e não ao Poder Executivo. Somente três comissários podem ser membros de partido, e nenhum pode ter interesse financeiro em qualquer negócio relacionado à área de atuação da FCC.

A atuação da FCC se baseia principalmente no Título 47 do Código das Regulações Federais¹¹. Boa parte das regulações diz respeito a questões técnicas, mas também há regras relativas a conteúdo¹². Um dos artigos, por exemplo, limita o tempo de comerciais na programação infantil em dez minutos e meio a cada hora nos finais de semana e a 12 minutos por hora em dias de semana. Não é permitido que apareça na tela algum endereço de *website* majoritariamente comercial, ou que não separe material comercial de não comercial; tampouco que um personagem do programa assistido anuncie algum produto no comercial, entre outras restrições. O órgão também recebe reclamações do público. Muitas das regras da FCC são primeiro colocadas na internet para consulta pública para depois ser adotadas. Sempre que o Congresso aprova uma lei relativa à comunicação, a FCC começa o processo de criação de regras baseadas na lei.

11- O artigo em questão está disponível em http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=426cf327e43358e917b43e6d9dce87d3&node=se47.4.76_1225&rgn=div8. Consultado em 24/03/2015.

12- Por exemplo, em março de 2006 a rede de TV americana CBS e suas afiliadas foram multadas em US\$ 3,6 milhões por exibir um episódio da série "Without a trace" com cenas que sugeriam uma orgia de adolescentes. Foi a maior multa imposta até então a um programa de TV e entrou para o Guinness. (O Globo, Revista da TV, coluna Controle Remoto, 24/9/2006).

As regras americanas são contrárias à concentração de poder em um mesmo grupo de comunicação. A FCC proíbe a propriedade cruzada, como por exemplo, um grupo ter na mesma cidade um jornal e uma emissora de TV ou de rádio. Não há um limite de número de emissoras de TV que um grupo pode ter, mas as emissoras deste grupo não podem atingir mais que 39% das residências do país¹³.

13- <http://www.fcc.gov/guides/review-broadcast-ownership-rules>. Consultado em 24/03/2015.

Tanto este incentivo à concorrência quanto a possibilidade de o público ter a quem recorrer até mesmo quando se sente incomodado com algum conteúdo veiculado em programa de TV mostram que a regulação dos EUA, país-síntese da livre empresa, é mais forte e mais voltada aos interesses do público que a do Brasil.

No Reino Unido, o Office of Communication (Ofcom) foi criado em 2003 para englobar as funções exercidas pelo ITC e outros órgãos de controle das comunicações. O Ofcom presta contas ao Parlamento. Suas principais funções no que

14- <http://www.ofcom.org.uk/>. Consultado em 20/03/2015.

diz respeito ao audiovisual são assegurar que o país tenha uma ampla gama de serviços de comunicação eletrônica, incluindo banda larga de alta velocidade; muitos programas de alta qualidade em rádio e TV, que atendam a diferentes gostos e interesses; emissoras de rádio e TV pertencentes a diferentes organizações; que ouvintes e telespectadores sejam protegidos de conteúdo ofensivo e danoso; que as pessoas sejam protegidas de tratamento injusto e invasão de privacidade por programas de rádio e TV; que o uso do espectro de frequências, desde as comunicações pelos rádios de táxi e barcos até as dos celulares e emissoras de rádio e TV, seja eficaz¹⁴. No caso do rádio e televisão, há regras específicas para conteúdo, com base em leis debatidas à exaustão, como o *Communications Act*, de 2003, e o *Broadcasting Act*, de 1996:

A partir desta legislação, o Ofcom tem um código com padrões editoriais que a audiência tem o direito de esperar dos serviços de televisão comercial no Reino Unido: um padrão de qualidade para o conteúdo. Para obter licença de funcionamento, as emissoras (abertas e por assinatura, incluindo programas que vêm do exterior) devem concordar com este código. Quando surge uma nova lei ou tratado internacional assinado pela Grã-Bretanha de alguma forma relacionado ao que é veiculado na televisão, o código pode ser revisto com base na lei (de qualquer forma, fica claro que as emissoras devem ter conhecimento e seguir estas leis e tratados, como a Lei das Discriminações Sexuais e as Leis das Crianças e Jovens). As emissoras são responsáveis por tudo o que veiculam, mesmo programas comprados de terceiros. O Ofcom monitora de duas maneiras se o código está sendo seguido: recebe reclamações do público e funcionários assistem aos programas. As reclamações e se foram ou não consideradas procedentes são divulgadas no site do Ofcom. Além disso, são feitas pesquisas para perceber expectativas e reações do público para ajudar no trabalho regulatório e interpretação e aplicação do código - inclusive checando se programas afetaram o comportamento e atitudes dos espectadores (MAURÍCIO, 2005, p. 259).

15- <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/>. Consultado em 23/03/2015.

O Ofcom recebe reclamações sobre programas de TV, mas não responde individualmente. As decisões do órgão sobre se e como se deve punir são tomadas com base no *Ofcom Broadcasting Code*¹⁵ (revisto pela última vez em março de 2013), após exame de dano, ofensa ou invasão de privacidade pela Equipe de Conteúdo e Padrões, e são publicadas na página de Boletins de Radiodifusão, no site do Ofcom. O Código atualmente tem dez seções, com os seguintes títulos, que já indicam seu conteúdo: "Protegendo os menores de idade"; "Dano e ofensa"; "Crime"; "Religião"; "Imparcialidade e correção apropriadas e proeminência indevida de pontos de vista e opiniões"; "Eleições e referendos"; "Equidade"; "Privacidade"; "Referências comerciais em programas de televisão"; "Comunicações comerciais em programas de rádio". A atuação do órgão abarca, como nos EUA, a regulação econômica, e é muito mais abrangente em relação ao conteúdo.

3 – Duas coberturas do anúncio da regulação da mídia

16- Anteriormente conhecido como Organizações Glob

O Grupo Globo¹⁶ é especialmente refratário à regulação da mídia, e ao longo do tempo reportagens do jornal O Globo vêm deixando isso bastante claro, como na cobertura dos projetos da Anvinav e Conselho Federal de Jornalismo e na cobertura do caso da RCTV venezuelana, emissora que deixou de ter sua concessão renovada após ter participado da tentativa de golpe de estado contra o presidente da República do país. A cobertura desses casos no Globo privilegiava contar a história sob o ponto de vista de acusações aos governos brasileiro e venezuelano de serem contra a liberdade de expressão. O mesmo se viu na cobertura da Lei de Meios da Argentina. Mais um exemplo de cobertura contrária à regulação podemos ver ao analisarmos as reportagens dos jornais O Globo e Folha de S. Paulo no último dia 3 de janeiro sobre o anúncio do governo brasileiro de que poderia fazer uma regulação econômica da mídia.

17- Folha de S. Paulo, 3/1/2015. In: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/202541-regulacao-da-midia-avancara-diz-berzoini.shtml>. Consultada em 05/03/2015.

18-Folha de S. Paulo, 3/1/2015. In: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1570122-eduardo-cunha-afirma-que-pmdb-e-contra-proposta-de-regulacao-da-midia.shtml>. Consultada em 5/3/2015.

19- A reportagem foi atualizada em 4 de janeiro.

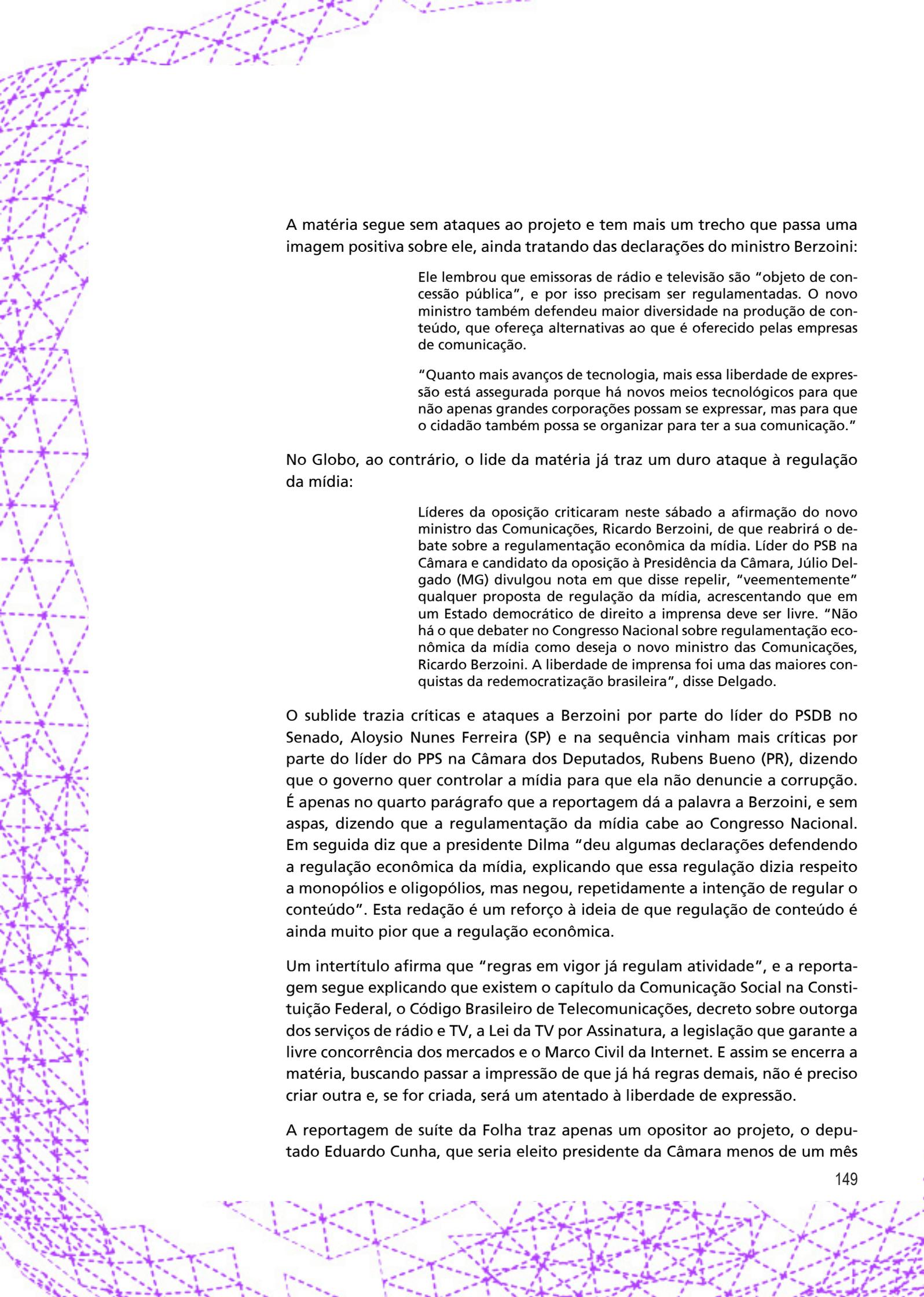
Como um grupo empresarial de comunicação, a Folha não necessariamente seria simpática à regulação, mas O Globo, parte de um grupo com ampla dominação no segmento audiovisual brasileiro, é consistentemente incisivo contra este tipo de medida. Os títulos das reportagens já mostram uma diferença. O primeiro da Folha foi “Regulação da mídia avançará, diz Berzoini”¹⁷, tratando de declaração do ministro das Comunicações. Uma segunda reportagem tinha o título “Eduardo Cunha afirma que PMDB é contra proposta de regulação da mídia”¹⁸. Já o da matéria do Globo¹⁹ era “Oposição crítica proposta de Berzoini para regulação da mídia”²⁰, já puxando a matéria principal pela oposição ao projeto.

20- BRAGA, Isabel. “Oposição crítica proposta de Berzoini para regulação da mídia”, O Globo, 3/3/2015. <http://oglobo.globo.com/economia/negocios/oposicao-critica-proposta-de-berzoini-para-regulacao-da-midia-14960877>. Consultado em 05/03/2015.

A reportagem da Folha destacava, no lide, as declarações de Berzoini de que o governo apenas enviaria a proposta e quem decidiria seria o Congresso. Mais adiante afirmava que “críticos dizem que ela esconde a intenção de controlar a imprensa e tolher a liberdade de expressão”. Porém, logo em seguida faz uma espécie de defesa da necessidade de regulação usando fatos:

A Constituição diz que não pode haver monopólio ou oligopólio no setor de comunicação, o que ocorreria se uma única empresa, ou um grupo com poucas empresas, controlasse fatias tão grandes do mercado que inibisse o aparecimento de concorrentes.

Vários países adotam limites para impedir que isso ocorra e proibir o controle de emissoras de televisão, rádios e jornais por um mesmo grupo econômico, mas as restrições existentes no Brasil são antiquadas e pouco efetivas.



A matéria segue sem ataques ao projeto e tem mais um trecho que passa uma imagem positiva sobre ele, ainda tratando das declarações do ministro Berzoini:

Ele lembrou que emissoras de rádio e televisão são “objeto de concessão pública”, e por isso precisam ser regulamentadas. O novo ministro também defendeu maior diversidade na produção de conteúdo, que ofereça alternativas ao que é oferecido pelas empresas de comunicação.

“Quanto mais avanços de tecnologia, mais essa liberdade de expressão está assegurada porque há novos meios tecnológicos para que não apenas grandes corporações possam se expressar, mas para que o cidadão também possa se organizar para ter a sua comunicação.”

No Globo, ao contrário, o lide da matéria já traz um duro ataque à regulação da mídia:

Líderes da oposição criticaram neste sábado a afirmação do novo ministro das Comunicações, Ricardo Berzoini, de que reabrirá o debate sobre a regulamentação econômica da mídia. Líder do PSB na Câmara e candidato da oposição à Presidência da Câmara, Júlio Delgado (MG) divulgou nota em que disse repelir, “veementemente” qualquer proposta de regulação da mídia, acrescentando que em um Estado democrático de direito a imprensa deve ser livre. “Não há o que debater no Congresso Nacional sobre regulamentação econômica da mídia como deseja o novo ministro das Comunicações, Ricardo Berzoini. A liberdade de imprensa foi uma das maiores conquistas da redemocratização brasileira”, disse Delgado.

O sublide trazia críticas e ataques a Berzoini por parte do líder do PSDB no Senado, Aloysio Nunes Ferreira (SP) e na sequência vinham mais críticas por parte do líder do PPS na Câmara dos Deputados, Rubens Bueno (PR), dizendo que o governo quer controlar a mídia para que ela não denuncie a corrupção. É apenas no quarto parágrafo que a reportagem dá a palavra a Berzoini, e sem aspas, dizendo que a regulamentação da mídia cabe ao Congresso Nacional. Em seguida diz que a presidente Dilma “deu algumas declarações defendendo a regulação econômica da mídia, explicando que essa regulação dizia respeito a monopólios e oligopólios, mas negou, repetidamente a intenção de regular o conteúdo”. Esta redação é um reforço à ideia de que regulação de conteúdo é ainda muito pior que a regulação econômica.

Um intertítulo afirma que “regras em vigor já regulam atividade”, e a reportagem segue explicando que existem o capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal, o Código Brasileiro de Telecomunicações, decreto sobre outorga dos serviços de rádio e TV, a Lei da TV por Assinatura, a legislação que garante a livre concorrência dos mercados e o Marco Civil da Internet. E assim se encerra a matéria, buscando passar a impressão de que já há regras demais, não é preciso criar outra e, se for criada, será um atentado à liberdade de expressão.

A reportagem de suíte da Folha traz apenas um opositor ao projeto, o deputado Eduardo Cunha, que seria eleito presidente da Câmara menos de um mês

depois. Cunha dizia que seu partido, o PMDB, era “radicalmente contrário a qualquer projeto que tente regular de qualquer forma a mídia”. A reportagem colocava Cunha, e não Berzoini, como intransigente: “Apesar da ideia do pe-
tista de promover um amplo debate, conduzido pela pasta, para regulamentar os artigos da Constituição Federal que tratam da Comunicação Social, Cunha afirmou que ‘não aceitamos nem discutir o assunto’”.

Considerações finais

De forma lenta e irregular, e sem conseguir aprovar um projeto abrangente, a sociedade brasileira, ainda assim, vem conseguindo alguns avanços no que diz respeito a uma regulação da mídia que leve à defesa dos interesses do cidadão. A TV brasileira, de uma forma geral, trata seus espectadores como consumidores. O ideal seria que ela, como todo o mercado de audiovisual, enxergasse o seu público como cidadãos, mas, quando isso não é possível, o papel de consumidor pode ser usado para defender os direitos do telespectador.

Um dos exemplos ocorreu em 22 de março de 2015, quando a TV a cabo Net transmitiu aos assinantes que pagaram R\$ 90 no *Pay per view* uma partida de futebol entre Vasco e Flamengo. O jogo foi interrompido por 30 minutos por causa de uma chuva que alagou o estádio do Maracanã e, depois que recomeçou, a Net interrompeu a transmissão para estes assinantes aos 32 minutos do segundo tempo. Depois da interrupção, houve brigas e quatro jogadores foram expulsos, mas estes assinantes da Net não viram. Muitos deles foram se queixar ao Procon Carioca²¹, que notificou a empresa, deu prazo para resposta²² e informou que a multa pode chegar a R\$ 7 milhões por descumprimento da oferta, previsto no artigo 30 do Código do Consumidor. A alegação do Procon é que a publicidade da empresa não vende horário de transmissão, e sim o jogo de futebol. A Net pediu desculpas em nota e disse que não vai cobrar dos assinantes a compra desse jogo²³.

A TV por assinatura é paga, assim como outros serviços do audiovisual, e, portanto, é possível encontrar nos Procons uma forma rápida de exercer uma série de direitos. Com isso o cidadão, usando seu chapéu de consumidor, consegue driblar a inexistência de uma legislação específica para o audiovisual, com um órgão regulador. A mesma porta não é tão facilmente aberta para os espectadores da TV e do rádio comerciais abertos, os chamados veículos gratuitos. Podemos questionar essa gratuidade, uma vez que os veículos são sustentados por publicidade de produtos que os espectadores e ouvintes são influenciados a comprar, mas isso dificilmente levará a uma ação do Procon, e caminhos na Justiça comum costumam ser bem mais lentos. Por outro lado, essas iniciativas,

21- Da prefeitura do Rio de Janeiro.

22- Até o fechamento deste artigo o prazo de resposta ainda não havia terminado e, por isso, não havia decisão definitiva por parte do Procon.

23-In:<http://www.rio.rj.gov.br/web/proconcarioca/>

mesmo pontuais, mostram que o público não é passivo e busca se defender. Junto a exemplos como este, a aprovação da Lei da TV por assinatura, do Marco Civil da Internet e da Lei Carolina Dieckman dão esperança de que, aos poucos, vai-se chegando a um ambiente mais regulado e um pouco mais distante do pleno domínio da lei do mais forte.

Esta esperança é temperada por revezes à regulação em benefício do povo, como o decreto de 2006 que implantou o modelo brasileiro para a TV digital aberta, no qual a interatividade (que poderia incluir digitalmente milhões de brasileiros) foi praticamente esquecida porque interferiria no modelo de negócios das emissoras – afinal, quem interagisse com a programação não veria os anúncios a seguir, e os anunciantes logo perceberiam e não pagariam tão caro por comerciais. A TV aberta e em tese gratuita, por sua vez, tem prazo de validade. Ela vem perdendo audiência para a TV por assinatura e para a internet, e, com a disseminação da banda larga, a TV paga também perderá espaço para a forma confortável de assistir “televisão” via internet por demanda, na hora e lugar que se queira. Toda essa falta de regulação da TV aberta não terá mais tanta importância, porém, se não houver distribuição de renda e/ou de banda larga gratuita suficientes a exclusão será o maior problema no consumo do audiovisual.

O momento político para o segundo Governo Dilma aprovar um grande projeto de regulação da mídia, mesmo que apenas econômica, não é propício. O apoio popular da presidente da República despencou²⁴ após as denúncias de corrupção da Operação Lava-Jato, sua base de sustentação no Congresso faz chantagens em lugar de dar sustentação e combate o projeto do ajuste fiscal, considerado importantíssimo pelo governo. Para conseguir aprovar uma regulação o governo teria que enfrentar também a chamada bancada da radiodifusão, composta por políticos donos ou defensores dos grupos proprietários de emissoras de rádio e televisão abertas. A situação econômica no país apresenta hoje inflação alta, perspectiva de desemprego e recessão, e colocar tudo nos eixos vai exigir do governo medidas impopulares por pelo menos um ou dois anos, que não levarão a um aumento de popularidade ou apoio no Congresso. Por tudo isso, a perspectiva que vejo para a regulação da mídia é que continue se dando aos pedaços, sofrendo revezes e avançando lentamente, como vem ocorrendo nos últimos anos.

24- Pesquisa da CNT/MDA divulgada em 23/03/2015 mostrou que 64,8% dos 2.002 entrevistados em 137 municípios de todo o Brasil consideravam o governo Dilma ruim ou péssimo, contra apenas 10,8% que o consideravam ótimo ou bom. Na avaliação pessoal, 77,7% desaprovavam a presidente, e 68,9% dos 85% que já ouviram falar do tema consideravam que Dilma era culpada pelo desvio de recursos da Petrobras. In: http://www.cnt.org.br/Paginas/Agencia_Noticia.aspx?noticia=127-pesquisa-cnt-md-23032015. Consultado em 24/03/2015.

Referências

AGUIAR, Leonel; BRAGA, Adriana & BERGAMASCHI, Mara. O chão de fábrica da notícia: contribuições para uma economia política da práxis jornalística. **Intercom – RBCC** São Paulo, v.37, n.1, p. 111-132, jan./jun. 2014. In: <http://www.scielo.br/pdf/interc/v37n1/a06v37n1.pdf>. Consultado em 18/03/2015.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BRITTOS, Valério & BOLAÑO, César (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001, 2ª ed.

MAURÍCIO, Patrícia. "Controle social do telejornalismo". In: RODRIGUES, Ernesto (Org.). **No próximo bloco... o jornalismo brasileiro na TV e na internet**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

SIMÕES, Cassiano Ferreira & MATTOS, Fernando. Elementos histórico-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTOS, Valério & BOLAÑO, César (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.