

Por uma autoridade reguladora de radiodifusão independente no Brasil

Por una autoridad reguladora de radiodifusión independiente en Brasil

For a regulatory authority of independent broadcasting in Brazil

Carla Mendonça

Professora e gerente de Relações Internacionais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora em Ciências Sociais, Especialista em Estudos Comparados sobre as Américas, pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Brasília (UnB), mestre pelo Ceppac/ICS/UNB.

Email: cetiene@gmail.com

Felipe De Angelis

Assessor de comunicação do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). Mestrando em Comunicação e Jornalismo pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Comunicação Pública pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FGF). É pesquisador do grupo Acessibilidade, Leitura e Informação do IFRS e pesquisador colaborador do Centro de História da Sociedade e da Cultura da Universidade de Coimbra, em Portugal.

Email: deangelis51@hotmail.com

Artigo recebido em: 27/03/2015 e aprovado em 15/05/2015.

Resumo

Esse artigo trata da regulação da radiodifusão no Brasil. Ao contrário da experiência de outros países, especialmente dos desenvolvidos que têm legislações reguladoras, mesmo que em diferentes graus, no caso brasileiro, o debate é acalorado entre os atores envolvidos – governo, corporações de mídia e sociedade civil –, mas, por choque de interesses, o assunto não avança. Contextualizamos os tipos de regulação existentes, detalhamos os artigos da Constituição Federal do Brasil sobre comunicação social e apresentamos variados pontos de vista sobre a temática. Concluímos afirmando a importância de se criar uma autoridade reguladora independente para a radiodifusão.

Palavras-chave: regulação, mídia, radiodifusão.

Resumen

Este artículo se ocupa de la regulación de la radiodifusión en Brasil. A la diferencia de la experiencia de otros países, especialmente los desarrollados, que tienen leyes reglamentarias en diversos grados, en el caso brasileño, el debate se calienta entre las partes interesadas – gobierno, corporaciones de medios de comunicación y la sociedad civil – pero, por choque de intereses, no avanza. Nosotros contextualizamos los tipos de regulación, detallamos los artículos de la Constitución Federal de Brasil sobre medios de comunicación y presentamos algunos puntos de vista sobre el tema. Concluimos afirmando la importancia de crearse una autoridad reguladora independiente para la radiodifusión.

Palabras clave: regulación, medios de comunicación, radiodifusión

Abstract

This article aims to discuss the broadcasting regulation in Brazil. While other countries have their broadcasting regulatory laws, especially the developed ones, in Brazil, the debate does not get any progress. In the Brazilian context, this debate has been taken by the stakeholders – government, media corporations and civil society – and their struggle for each one's own interests keep the lack of regulation. We here contextualize the existing types of regulation, detail some articles of the Brazilian Federal Constitution on media and present several points of views on the issue. We conclude by stating the importance of creating an independent regulatory authority for broadcasting in Brazil.

Keywords: regulation, media, broadcasting

1-Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), Argentina (Nestor Kirchner e Cristina Kirchner), Uruguai (Tabaré Vazquez e José Pepe Mujica), Bolívia (Evo Morales), Equador (Rafael Córrea) e Venezuela (Hugo Chávez e Nicolás Maduro).

2- Todos os serviços de rádio e televisão transmitidos via difusores terrestres, cabo ou satélite, codificados ou não, pagos ou gratuitos.

Introdução

Na última década, a maioria dos países da América do Sul, nomeadamente Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela, elegeu governos do chamado campo da esquerda ou centro-esquerda¹, rompendo com a experiência das administrações da década de 1990, chamadas neoliberais. As mudanças de rumos políticos e econômicos trouxeram possibilidades de revisão das temáticas que os governos de matriz liberal dos anos 1980 e 1990 passaram para as mãos do mercado por meio de privatizações e desestatização, orientados por instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), seguindo o modelo de *new public management*.

O conceito *new public management* foi criado por Hood (1991) para explicar a “modernização” dos Estados, orientada pelo BM e pelo FMI. Essa orientação foi adotada na década de 1980 na Europa e nos Estados Unidos e na década de 1990 na América Latina com a premissa de que a gestão do setor público orientada para o mercado levaria a uma maior eficiência para os governos. É também neste período de mudança gerencial do Estado que ocorre a ascensão das agências reguladoras.

Nesse contexto, um dos assuntos que gera debates de interesses e polêmica é o que diz respeito a propostas envolvendo a elaboração de novas legislações para a mídia, em especial, para o setor de radiodifusão². A discussão, com pequenas variações regionais, tem três atores protagonistas: as corporações dos meios de comunicação, os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil organizada.

Governos vizinhos de América do Sul, na virada da década de 2000, promoveram a revisão das antigas leis de radiodifusão, com restrição aos monopólios e aos oligopólios no setor, a ampliação do espaço destinado à radiodifusão comunitária, o acesso universal às novas tecnologias, o direito à comunicação e acesso aos meios e necessidade de novos órgãos reguladores para comunicação e informação (RAMOS, 2010).

No Brasil, como veremos adiante, o impasse está estabelecido na divergência de visões dos atores: corporações de mídia dizem que a regulação do setor é o retorno da censura e do cerceamento à liberdade de imprensa; autoridades públicas afirmam que os avanços tecnológicos e as leis defasadas impõem um novo regimento; e movimentos sociais desejam o fim dos monopólios de comunicação e maior diversidade de conteúdos.

Neste artigo reconhecemos a trajetória histórica dos países europeus e dos Estados Unidos nessa área e as apresentamos brevemente, mas focamos a discussão no Brasil, uma vez que, dos países sul americanos citados acima, é o único que não avançou sobre o tema. O objetivo desse trabalho é demonstrar que uma autoridade reguladora independente pode ser necessária ao país.

Tipos de regulação

No latim, o termo regulação está associado à palavra *regularis*, que significa barra, régua ou vara reta, objetos que servem para fazer medição. O termo também é associado ao verbo *regere*, que corresponde a colocar em ordem ou em controle. Portanto, regulação tem por objetivo fazer com que o resultado produzido por uma máquina, organização ou sistema se aproxime de um valor de referência almejado ou alcance conformidade aceitável a um determinado marco regulatório.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 1997) trabalha com três grandes categoriais de regulação: a econômica, a social e a administrativa. A regulação econômica trata da intervenção governamental nas decisões empresariais relativas a determinados mercados quando esses falham em emitir sinais corretos via mecanismo de preços que garantiriam as escolhas adequadas e, assim, maximizariam o bem-estar social. A regulação social refere-se à intervenção governamental para a proteção de interesses públicos relevantes, como saúde, segurança e meio ambiente. A regulação administrativa é feita por uma série de exigências governamentais e formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas, como o preenchimento de formulários e outros documentos (OECD, 1997).

Em todos os casos, o comando das ações parte dos poderes formalmente constituídos, Executivo, Legislativo e Judiciário, cumprindo aquilo que conhecemos por Estado regulador. No entanto, a escala regulatória apresenta variações. As diferenças nessa escala vão da regulação legal, aquela oriunda de instrumentos legais aprovados pelo Poder Legislativo ou editados pelo Executivo, com estabelecimento de punições das infrações; passando pela autorregulação, onde há o protagonismo dos próprios setores envolvidos na produção de conteúdos e sua difusão; chegando à co-regulação, na qual os atores envolvidos, Estado, grupos privados e sociedade, definem o conjunto de regras a seguir, de forma autônoma. (MOREIRA, 1997; CAMPONEZ, 2009)

Sobre a participação do Estado no sistema de mídia, Hallin e Mancini (2010) a distinguem em duas grandes categorias: liberais, em que a intervenção do Estado é limitada e as mídias são deixadas à atuação do mercado; e dirigistas, na qual o papel do Estado é ampliado no tocante à propriedade, ao investimento e à regulação. O estudo dos autores concentrou-se na América do Norte, onde os Estados Unidos representam o modelo clássico do sistema liberal, e na Europa Ocidental, onde a França seria um exemplo de um sistema centralizador por parte do Estado. Para Mendel e Salomon (2011), "encontrar o formato adequado da participação do Estado Nacional na equação que busca fomentar sistemas midiáticos com essas características, rapidamente, configura-se em uma das pe-

ças mais relevantes desse quebra-cabeças.” (MENDEL e SALOMON, 2011b, p. 7)

Em relação à regulação dos meios de comunicação propriamente dita, Raboy e Gobeil (2005) descrevem três modelos: da imprensa, da radiodifusão e das telecomunicações. No que se refere à imprensa, o Estado tende a privilegiar a liberdade e exerce regulação mínima. No setor audiovisual, ocorre a regulação estatal no nível do acesso às infraestruturas e dos próprios conteúdos devido aos condicionalismos técnicos, econômicos e sociais resultantes das especificidades do próprio audiovisual. Nas telecomunicações, o regime de regulação se baseia no princípio da neutralidade dos conteúdos, os quais são entendidos como resultantes de comunicações privadas. (RABOY E GOBEIL, 2005 *apud* CAMPONEZ, 2009)

A regulação audiovisual teve sua gênese nos Estados Unidos, onde em 1887 surgiram as primeiras agências independentes, denominadas *Independent Regulatory Commissions* (IRC), com a tarefa de supervisionar a gestão dos serviços ferroviários. Já nos anos 1920 foi criada a *Federal Radio Commission* e, nos anos 1930, sob a presidência de Franklin Roosevelt, nasceu a *Federal Communications Commission* (FCC), responsável pela regulação das comunicações até os dias de hoje. A missão da FCC é disponibilizar para todas as pessoas dos Estados Unidos serviços de comunicação rápidos, eficientes, de alcance nacional e mundial, por fio ou rádio, com as devidas facilidades e a taxas razoáveis (MENDEL e SALOMON, 2011a).

Historicamente, a radiodifusão desenvolveu-se nas sociedades liberais ocidentais a partir de dois modelos centrais: o norte-americano e o inglês. “Trata-se de países cujo Estado não assenta numa Administração forte, hierarquizada e centralizada, mas numa Administração baseada nos princípios da descentralização e da participação dos cidadãos” (MOREIRA e MAÇÃS, 2003, p. 21).

Ramos (2008) entende de outra maneira a participação desses governos em relação à radiodifusão, defendendo que é a centralidade dessas Nações, desde sua concepção até os dias de hoje, o que une esses modelos. O autor classifica o modelo norte-americano, matriz do modelo brasileiro, de CBS-FCC e o inglês de BBC-ITV.

Para ele, o Estado britânico assumiu a responsabilidade pela exploração do serviço de radiodifusão por meio de uma empresa pública, a *British Broadcasting Corporation* (BBC), mantida por uma taxa paga pela população, com fortes características educativas, sem finalidades lucrativas e sem propaganda comercial. Ao mesmo tempo, estabeleceu um contraponto à BBC, a *Independente Television*, com as mesmas características, mas aberta à exploração comercial por agentes privados, sem perder, entretanto, a característica de serviço público regulado pelo *Office of Communications* (Ofcom). Levantamento da UNESCO identificou 49 agências reguladoras de radiodifusão independentes na Europa

e apenas algumas poucas permanecem sob o controle dos governos (MENDEL e SALOMON, 2011a).

O modelo americano, explica Ramos (2008), foi aberto à exploração privada, com a *Columbia Broadcasting System* (CBS) sendo a primeira grande rede de rádio e de televisão a se estabelecer sob controle privado, mas também sob forte regulação estatal por meio da FCC. Além disso, a licença atribuída pelo órgão regulador é de *trustee*, um fiduciário de um representante do público e, só sob essa condição, pode explorar comercialmente o serviço. (MENDEL e SALOMON, 2011a, p.13)

Ramos (2008) considera que:

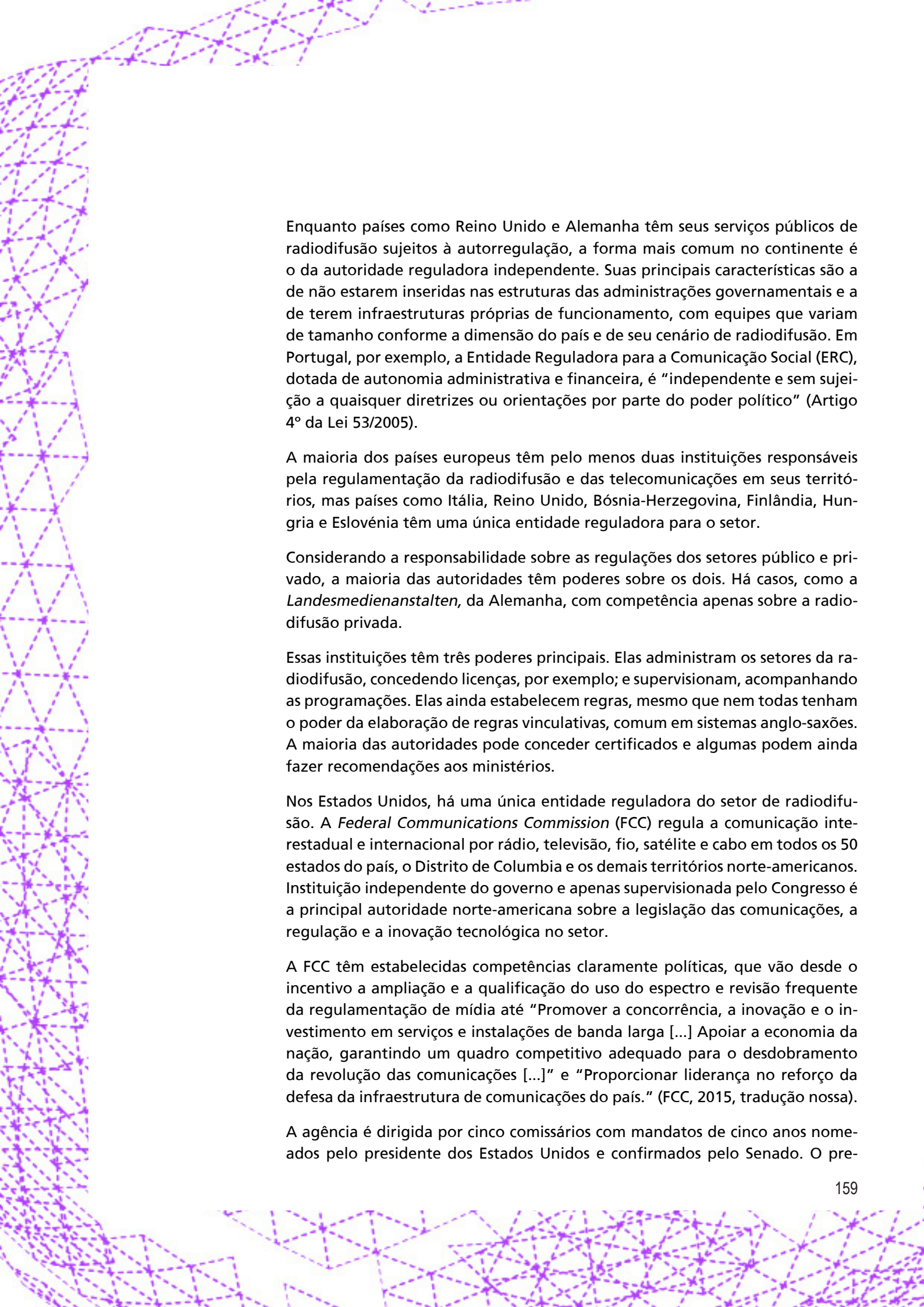
O pilar desses dois modelos é o conceito de sistema público, nascido do Estado e pelo Estado mantido e/ou regulado, mediante normas claramente definidas, implementadas por organismos regulatórios autônomos. A licença para exploração, por entes privados, com finalidades comerciais, de serviços de rádio e televisão, não é uma licença que os exime de serem publicamente controlados pelo Estado por meio de instituições regulatórias dotadas de consideráveis graus de autonomia (RAMOS, 2008, p. 5).

Na América Latina, a realidade, ainda que comece a mudar, continua distinta da dos países desenvolvidos, como assinala Becerra (2009):

A América Latina mantém uma tradicional debilidade dos poderes públicos para dispor regras de jogo equânimes que garantam o acesso dos diferentes setores sociais, políticos e econômicos à titularidade de licenças – cuja administração, legalmente, é realizada pelo Estado – de rádio e televisão (BECERRA, 2009).

As autoridades da Europa e Estados Unidos

Na Europa, vários tipos de autoridades supervisionam as aplicações das legislações de radiodifusão, conforme a *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA, 2014). A regulação audiovisual integra os poderes de licenciar as emissoras para monitorar se estão cumprindo as obrigações legais, de impor sanções em casos necessários, de organizar e de coordenar o cenário do setor. A função regulatória pode ser exercida por autoridades administrativas governamentais ou por tribunais. Em países federados, como Alemanha e Bélgica, a radiodifusão é da competência dos estados, o que permite o estabelecimento de entidades regionais.



Enquanto países como Reino Unido e Alemanha têm seus serviços públicos de radiodifusão sujeitos à autorregulação, a forma mais comum no continente é o da autoridade reguladora independente. Suas principais características são a de não estarem inseridas nas estruturas das administrações governamentais e a de terem infraestruturas próprias de funcionamento, com equipes que variam de tamanho conforme a dimensão do país e de seu cenário de radiodifusão. Em Portugal, por exemplo, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), dotada de autonomia administrativa e financeira, é “independente e sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político” (Artigo 4º da Lei 53/2005).

A maioria dos países europeus têm pelo menos duas instituições responsáveis pela regulamentação da radiodifusão e das telecomunicações em seus territórios, mas países como Itália, Reino Unido, Bósnia-Herzegovina, Finlândia, Hungria e Eslovênia têm uma única entidade reguladora para o setor.

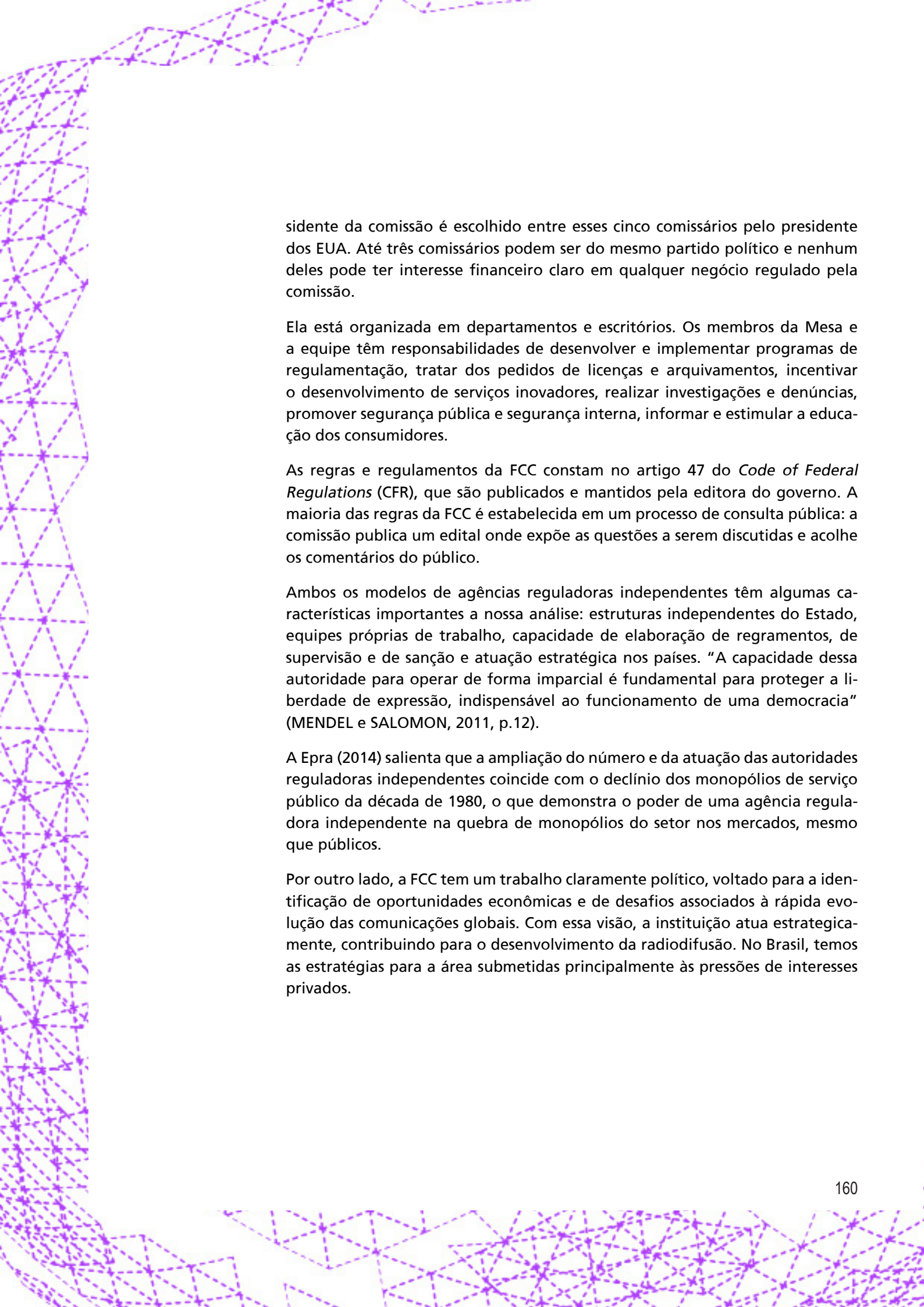
Considerando a responsabilidade sobre as regulações dos setores público e privado, a maioria das autoridades têm poderes sobre os dois. Há casos, como a *Landesmedienanstalten*, da Alemanha, com competência apenas sobre a radiodifusão privada.

Essas instituições têm três poderes principais. Elas administram os setores da radiodifusão, concedendo licenças, por exemplo; e supervisionam, acompanhando as programações. Elas ainda estabelecem regras, mesmo que nem todas tenham o poder da elaboração de regras vinculativas, comum em sistemas anglo-saxões. A maioria das autoridades pode conceder certificados e algumas podem ainda fazer recomendações aos ministérios.

Nos Estados Unidos, há uma única entidade reguladora do setor de radiodifusão. A *Federal Communications Commission* (FCC) regula a comunicação interestadual e internacional por rádio, televisão, fio, satélite e cabo em todos os 50 estados do país, o Distrito de Columbia e os demais territórios norte-americanos. Instituição independente do governo e apenas supervisionada pelo Congresso é a principal autoridade norte-americana sobre a legislação das comunicações, a regulação e a inovação tecnológica no setor.

A FCC têm estabelecidas competências claramente políticas, que vão desde o incentivo a ampliação e a qualificação do uso do espectro e revisão frequente da regulamentação de mídia até “Promover a concorrência, a inovação e o investimento em serviços e instalações de banda larga [...] Apoiar a economia da nação, garantindo um quadro competitivo adequado para o desdobramento da revolução das comunicações [...]” e “Proporcionar liderança no reforço da defesa da infraestrutura de comunicações do país.” (FCC, 2015, tradução nossa).

A agência é dirigida por cinco comissários com mandatos de cinco anos nomeados pelo presidente dos Estados Unidos e confirmados pelo Senado. O pre-



sidente da comissão é escolhido entre esses cinco comissários pelo presidente dos EUA. Até três comissários podem ser do mesmo partido político e nenhum deles pode ter interesse financeiro claro em qualquer negócio regulado pela comissão.

Ela está organizada em departamentos e escritórios. Os membros da Mesa e a equipe têm responsabilidades de desenvolver e implementar programas de regulamentação, tratar dos pedidos de licenças e arquivamentos, incentivar o desenvolvimento de serviços inovadores, realizar investigações e denúncias, promover segurança pública e segurança interna, informar e estimular a educação dos consumidores.

As regras e regulamentos da FCC constam no artigo 47 do *Code of Federal Regulations* (CFR), que são publicados e mantidos pela editora do governo. A maioria das regras da FCC é estabelecida em um processo de consulta pública: a comissão publica um edital onde expõe as questões a serem discutidas e acolhe os comentários do público.

Ambos os modelos de agências reguladoras independentes têm algumas características importantes a nossa análise: estruturas independentes do Estado, equipes próprias de trabalho, capacidade de elaboração de regramentos, de supervisão e de sanção e atuação estratégica nos países. “A capacidade dessa autoridade para operar de forma imparcial é fundamental para proteger a liberdade de expressão, indispensável ao funcionamento de uma democracia” (MENDEL e SALOMON, 2011, p.12).

A Epra (2014) salienta que a ampliação do número e da atuação das autoridades reguladoras independentes coincide com o declínio dos monopólios de serviço público da década de 1980, o que demonstra o poder de uma agência reguladora independente na quebra de monopólios do setor nos mercados, mesmo que públicos.

Por outro lado, a FCC tem um trabalho claramente político, voltado para a identificação de oportunidades econômicas e de desafios associados à rápida evolução das comunicações globais. Com essa visão, a instituição atua estrategicamente, contribuindo para o desenvolvimento da radiodifusão. No Brasil, temos as estratégias para a área submetidas principalmente às pressões de interesses privados.

O caso brasileiro

Em outubro de 2013, o Brasil comemorou 25 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a oitava de sua história. A carta magna, mesmo jovem se comparada a outras nações, marcou a transição democrática e a institucionalização dos direitos humanos no País. A nova Constituição sinalizou um rompimento com o regime militar, que vigorou por duas décadas (1964-1985), com vistas a resgatar a democracia e os direitos fundamentais.

O processo de negociação entre sociedade civil, entidades de classe, corporações de mídia e membros da Assembleia Nacional Constituinte garantiu a inserção na Constituição de princípios e normas relativos à comunicação social. Eles estão no Capítulo V, artigos 220, 221, 222, 223 e 224, e nos incisos IV ("É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato"), V ("É assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem") e IX ("É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença") do Artigo 5º (BRASIL, 2014).

Ao longo das últimas mais de duas décadas, a maioria desses princípios e normas não está regulamentada ou sequer são cumpridos pelas corporações da mídia. De dimensões continentais, cerca de oito milhões de quilômetros quadrados, e população de cerca de 200 milhões de habitantes, o Brasil é atendido por uma infinidade de emissoras de radiodifusão. No entanto, conforme Motter (1994), esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política explícita e abrangente para o setor e por iniciativas de coronelismo eletrônico, que só agravaram o quadro. Exemplo disso foi a liberação de outorga pelo presidente José Sarney, de 1985 a 1988, para 1.028 veículos. As alterações no Código Brasileiro de Telecomunicações no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) separou a telefonia da radiodifusão, com a primeira passando a ter normas e regulação atualizada, e a segunda permanecendo sob o código de 1962.

Mendel e Salomon (2011) salientam que o ambiente brasileiro da radiodifusão é caracterizado por uma atividade comercial muito forte, uma presença pública fraca e um serviço comunitário com um caminho ainda por trilhar. A história das mídias brasileiras é marcada pela estreita vinculação entre os interesses públicos e privados, não só em relação à legislação, mas "sobretudo nas formas diretas e indiretas de financiamento público, por meio de empréstimos bancários, subsídios à importação de papel, isenções fiscais, publicidade governamental etc." (LIMA, 2010, p. 108)

3-Estudo denominado os Donos da Mídia, publicado pela Revista Carta Capital: <http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DonosCarta.pdf>

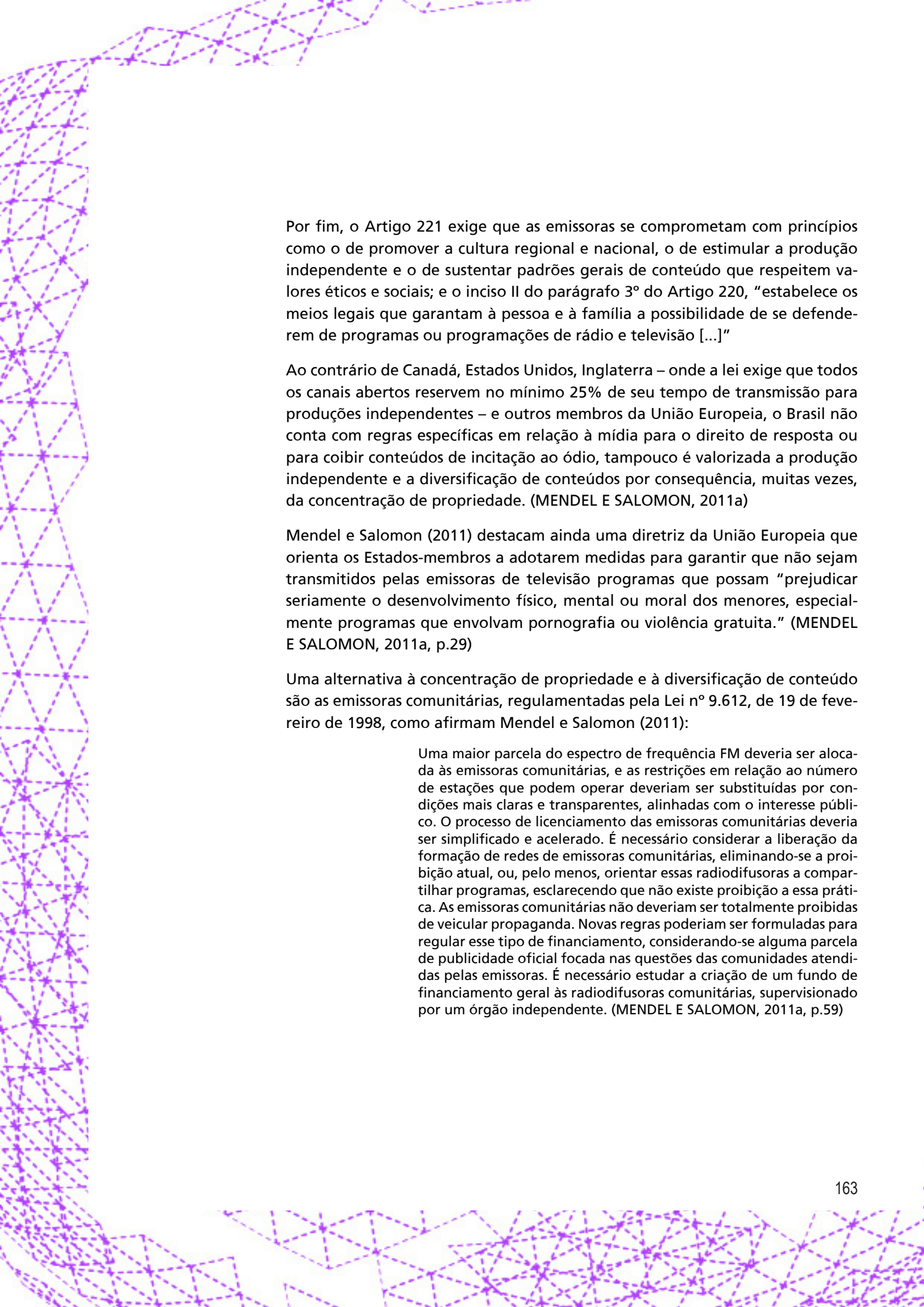
A Coconstituição e a realidade

O parágrafo 5º do Artigo 220 prevê que os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. (BRASIL, 2014) Levantamento realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação (Epcom), entre 2001 e 2002, revelou que as seis principais redes privadas nacionais (Globo, SBT, Record, Rede TV!, Bandeirantes e CNT) controlavam 667 veículos de TVs, rádios e jornais, vinculados diretamente a eles ou, indiretamente, a 140 grupos regionais. Juntas, essas seis redes vinculavam-se a 90% das emissoras de televisão do país³. (HERZ; OSÓRIO; GÖRGEN, 2002)

A alínea “a”, inciso I, Artigo 54, da Constituição determina que “os Deputados e Senadores não poderão firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”. O mesmo estudo do Epcom identificou que são muitos os parlamentares que mantêm vínculos com empresas privadas concessionárias do serviço público de radiodifusão, em frontal descumprimento ao que determina a Constituição. (HERZ; OSÓRIO; GÖRGEN, 2002)

Em relação às concessões, o Artigo 223 estabelece que se deva “observar o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, no entanto, a maioria delas continua sendo entregue a grupos privados e tradicionais. Entre 1965 e 2000, a Rede Globo, por exemplo, passou de detentora de uma única concessão de televisão, no Rio de Janeiro, para 11 emissoras no Estado de São Paulo (28% das concessões), oito no Paraná (33%), sete em Minas (35%), quatro no Rio (29%), uma em Brasília e outra em Recife, o que a coloca como quarta maior rede de TV do mundo, atrás apenas das norte-americanas ABC, CBS e NBC. Além disso, o regime brasileiro de concessões envolve até quatro órgãos diferentes, o que gera longo processo burocrático, insegurança jurídica e falta de transparência.

O Artigo 224 que afirma que, “para os efeitos do disposto neste capítulo [V], o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei” é cumprido em parte. Apesar de regulamentado em 1991, a primeira composição do conselho, composto por 13 membros titulares, sendo cinco representantes da sociedade civil, só assumiu em 2002. Em 2004, foram indicados novos integrantes, mas depois houve novo hiato, e só houve posse de novos conselheiros em 2012. A instalação do colegiado para o biênio 2014-2016 ainda não ocorreu. Desse modo, não é difícil compreender o porquê de o controle social da mídia, ao contrário do que já ocorre com a educação e a saúde, venha sendo sistematicamente interditado, inclusive para o debate.



Por fim, o Artigo 221 exige que as emissoras se comprometam com princípios como o de promover a cultura regional e nacional, o de estimular a produção independente e o de sustentar padrões gerais de conteúdo que respeitem valores éticos e sociais; e o inciso II do parágrafo 3º do Artigo 220, “estabelece os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão [...]”

Ao contrário de Canadá, Estados Unidos, Inglaterra – onde a lei exige que todos os canais abertos reservem no mínimo 25% de seu tempo de transmissão para produções independentes – e outros membros da União Europeia, o Brasil não conta com regras específicas em relação à mídia para o direito de resposta ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio, tampouco é valorizada a produção independente e a diversificação de conteúdos por consequência, muitas vezes, da concentração de propriedade. (MENDEL E SALOMON, 2011a)

Mendel e Salomon (2011) destacam ainda uma diretriz da União Europeia que orienta os Estados-membros a adotarem medidas para garantir que não sejam transmitidos pelas emissoras de televisão programas que possam “prejudicar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, especialmente programas que envolvam pornografia ou violência gratuita.” (MENDEL E SALOMON, 2011a, p.29)

Uma alternativa à concentração de propriedade e à diversificação de conteúdo são as emissoras comunitárias, regulamentadas pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, como afirmam Mendel e Salomon (2011):

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. É necessário considerar a liberação da formação de redes de emissoras comunitárias, eliminando-se a proibição atual, ou, pelo menos, orientar essas radiodifusoras a compartilhar programas, esclarecendo que não existe proibição a essa prática. As emissoras comunitárias não deveriam ser totalmente proibidas de veicular propaganda. Novas regras poderiam ser formuladas para regular esse tipo de financiamento, considerando-se alguma parcela de publicidade oficial focada nas questões das comunidades atendidas pelas emissoras. É necessário estudar a criação de um fundo de financiamento geral às radiodifusoras comunitárias, supervisionado por um órgão independente. (MENDEL E SALOMON, 2011a, p.59)

A discussão

4- <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/2013-04-30-15-58-11>

Ao final das gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi elaborado um projeto de lei do Executivo visando à regulação da radiodifusão, no entanto, a proposta não foi encaminhada durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). O ministro das Comunicações em 2015, Ricardo Berzoini, em sua posse no dia 2 de janeiro de 2015, afirmou que o governo vai apresentar um projeto sobre o tema após ouvir sugestões dos setores envolvidos. Entidades da sociedade civil organizaram-se para encaminhar um Projeto de Lei de Iniciativa Popular das Comunicações⁴ para regulamentar o que diz a Constituição sobre as rádios e televisões brasileiras. O movimento, organizado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Informação, precisa reunir 1,3 milhão de assinaturas, número exigido pela legislação para que projetos dessa ordem possam ser encaminhados ao Congresso Nacional para debate, emendas e posterior votação.

5- A pesquisa ouviu 2.400 pessoas acima dos 16 anos, que vivem em áreas urbanas e rurais de 120 municípios distribuídos nas cinco regiões do Brasil. A margem de erro é de 2 p.p.

Pesquisa⁵ realizada pela Fundação Perseu Abramo (2013) identificou que 71% dos brasileiros são favoráveis à maior regulação da programação veiculada na televisão. A maioria dos entrevistados, 46%, também disse preferir o controle social de um “órgão ou conselho que represente a sociedade”. A favor da autorregulamentação ficaram 31%, e outros 19% declararam-se favoráveis a um controle governamental.

Todavia, as empresas de comunicação no Brasil tratam a questão da regulação como risco à liberdade de imprensa e de expressão⁶ e de volta da censura, como ocorrido no período da ditadura militar. LIMA (2013) critica a posição das corporações da mídia:

6- Editorial de O Globo, um dos maiores jornais impressos do Brasil: <http://oglobo.globo.com/opiniaoha-regulacao-da-midia-regulacao-da-midia-8041002>

Ao difundir a noção de que o Estado brasileiro é o único agente capaz de exercer o “controle da mídia” e, ainda mais, ao empunhar como exclusivamente suas as bandeiras da liberdade de expressão e da liberdade da imprensa, os oligopólios privados de mídia constroem publicamente a imagem daqueles que pelejam para que mais vozes tenham acesso ao debate público como se fossem os inimigos da liberdade e pretendessem fazer exatamente o que, de fato, já é feito por eles, os oligopólios privados – isto é, o “controle” da mídia. (LIMA, 2013)

Görgen (2008) vai além à crítica recordando o passado:

É hora das principais empresas de mídia do País olharem para o seu passado e compreender que a legitimidade que conquistaram ao longo das últimas três décadas – traduzida sob a forma de índices de audiência ou de vendas – lhes foi consignada pela sociedade brasileira por cumprirem seu papel social durante a primeira década de redemocratização do Brasil. E que tentativas de atuar como grupo político em nada contribuem para a evolução do patamar das

relações sociais construídas em nosso País. (GÖRGEN, 2008, p. 15)

Ramos (2010) recorda que até na mais liberal das nações capitalistas, os Estados Unidos, o Estado não abre mão de formular políticas e produzir sanções econômicas e judiciais:

Daí a fragilidade do argumento conservador, recorrente na América Latina, de que políticas públicas de comunicação, que incidam sobre as diversas mídias, sejam equivalentes, por definição, à prática de ações censórias, comparáveis àquelas do tempo das ditaduras. Tal argumento acaba ganhando, no entanto, peso considerável, a ponto de se transformar em um truísmo, por ser verbalizado justamente por aqueles que detêm o controle das instituições de comunicação. (RAMOS, 2010, p. 24)

Para Kucinski (2011), “os proprietários da grande mídia identificam liberdade de expressão, um dos direitos humanos fundamentais, com liberdade da indústria de comunicação, que é um direito empresarial.” (KUCINSKI, 2011, p. 16)

Considerações finais

Esse artigo não tem a pretensão de refletir a realidade em toda a sua complexidade, mas trazer um olhar sobre um tema em ebulição no mundo ocidental. Mesmo em democracias liberais consolidadas e com longa experiência nessa área, como o Reino Unido, a regulação da mídia foi recentemente destaque na agenda política devido a casos de escutas ilegais.

O que procuramos mostrar é que a não existência de mecanismos reguladores para o setor de radiodifusão implica em prejuízos à programação, à diversidade, à participação popular e à livre concorrência. Não é apenas com a criação de uma autoridade reguladora que se democratizará a mídia, mas certamente é um avanço que outros países democráticos já alcançaram.

Assim, a melhor alternativa após as conquistas da Constituição de 1988 e da realização da Conferência Nacional de Comunicação à postura de repúdio dos representantes das corporações de mídia seria seguirmos os exemplos dos países desenvolvidos e criarmos uma autoridade reguladora independente, com autonomia financeira e política, quadro técnico competente capaz de aplicar sanções, transparente nas ações e na prestação de contas, além de atuar como mediadora dos interesses privados, do governo e da sociedade.

A legitimidade dessa regulação se obtém com liberdade de expressão. Como afirmam Mendel e Salomon (2011) na apresentação da Série Comunicação e Informação da Unesco, “a regulação da mídia caminha, portanto, *pari passu*

com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão. Na verdade, regular a mídia deve sempre ter como objetivo último proteger e aprofundar aquele direito fundamental.” (MENDEL e SALOMON, 2011a, p.5)

Referências

BECERRA, Martin. Concentração dos meios de comunicação na América Latina é distintiva. **IHU Online - Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 14 dez 2009. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3018&secao=319>. Acesso em: 10 jan 2014.

BRASIL. **Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jan 2014.

CAMPONEZ, José Carlos C. S. **Fundamentos de Deontologia do Jornalismo**. A auto-regulação frustrada dos jornalistas portugueses (1974-2007). DISSERTAÇÃO DE DOUTORAMENTO EM Letras – CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, UC, Coimbra, 2009, 595 p.

EPRA. **European Platform of Regulatory Authorities**. About Regulatory Authorities. France, mar 2014. Disponível em: <http://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>. Acesso em: 13 mai 2015.

FCC. **Federal Communications Commission**. Disponível: <https://www.fcc.gov/what-we-do>. Acesso em: 13 mai 2015.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Democratização da Mídia**. São Paulo, 2013.

GÖRGEN, James. Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil. **Donos da mídia**. 19 mai. 2008. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/artigos/texto/13>>. Acesso em: 10 jan 2015.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Sistemas de Media**: estudo comparativo. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

HERZ, Daniel; OSÓRIO, Pedro Luiz; GÖRGEN, James. Quem são os Donos. **Carta Capital**, São Paulo, 6 mar. 2002. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DonosCarta.pdf>>. Acesso em: 7 jan 2015.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, V. 69, p. 3-19, mar 1991.

KUCINSKI, Bernardo. Prefácio. In: LIMA, Venício A. **Regulação das comunica-**

ções: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

Lei Nº 53, de 8 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>>. Acesso em: 10 mar 2015.

LIMA, Venício A. **Liberdade de Expressão vs. Liberdade de Imprensa** – direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher, 2010.

LIMA, Venício A. **Regulação das Comunicações** – História, Poder e Direitos. São Paulo: Editora Paulus, 2011.

LIMA, Venício A. Sim. Existe “controle” da mídia no Brasil. **Observatório da Imprensa, Campinas**, 27 ago. 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ed761_sim_existe_controle_da_midia_no_brasil>. Acesso em 12 de jan. 2015.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Debates CI. UNESCO**, n 7. 2011.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão. **Debates CI. UNESCO**, n 8. 2011a.

MOTTER, Paulino. **Batalha invisível da Constituinte**. Brasília: UnB, 1994.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda. **Autoridades Reguladoras Independentes** – Estudo e Projecto de Lei-Quadro. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform** - Synthesis. Paris, 1997.

PUDDEPHATT, Andrew. A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão. **Debates CI. UNESCO**, n. 9. 2011.

RAMOS, Murilo. Reestruturação do sistema e controle público. In: XIV Plenária Nacional de Comunicações. Brasília, 16 e 17 de maio, 2008.

RAMOS, Murilo. Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. **RECIIS**. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.20-28, 2010.