

## 5

### Regulação da Comunicação

#### 5.1

##### Regulação, o que é, o que não é, o que pode ser

É bastante comum confundir-se o conceito de regulação com o de controle repressivo por parte do Estado, supomos que mais pelo significado inverso dos termos: por entender a desregulação como sinônimo de liberdade absoluta, associando a falta de regulamentos à soberania da vontade individual, bem mais do que propriamente compreendendo a regulação como repressão. Para o ex-ministro das comunicações, Franklin Martins, um dos primeiros membros do governo federal a abertamente defender a regulação dos meios de comunicação, esta deveria se dar “sem nenhum tipo de controle prévio de conteúdo, mas com uma agência regulando o percentual de produção independente, produção nacional e, a posteriori, os conteúdos que ferem a constituição e o código penal”<sup>394</sup>.

Em novembro de 2010, na gestão do ex-ministro, o MiniCom promoveu o Seminário Internacional das Comunicações Eletrônicas e Convergências de Mídias<sup>395</sup>. Os convidados<sup>396</sup>, quase todos com experiência em regulação dos meios de comunicação, se apresentaram ao longo de dois dias, com “o objetivo de fornecer subsídios para legisladores, reguladores, formuladores de políticas públicas e segmentos empresariais e da sociedade civil”<sup>397</sup>. No discurso de abertura, Franklin Martins:

---

<sup>394</sup> Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/franklin-martins-ninguem-pode-engavetar-a-constituicao.html>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>395</sup> Disponível em: <<http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>396</sup> Entre outros: Harald Trettenbein, Diretor Adjunto de Políticas de Audiovisual e Mídia da Comissão Europeia; Wijayananda Jayaweera, Diretor da Divisão de Desenvolvimento da Comunicação da Unesco; Toby Mendel, Consultor Internacional da Unesco; Dimitri Ypsilanti, Chefe da Divisão de Informação, Comunicação e Política do Consumidor da OCDE; José Amado da Silva, Presidente da Anacom; José Alberto Azeredo Lopes, Presidente da ERC; Ángel Garcia Castillejos, Conselheiro da CMT; Emanuel Gabla, Conselheiro da CSA; Vincent Edward Affleck, Diretor Internacional da Ofcom; Gustavo Bulla, Diretor de Supervisão e Fiscalização da AFSCA.

<sup>397</sup> Disponível em: <<http://www.convergenciademidias.gov.br/index.php/apresentacao>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

A nossa legislação é absolutamente ultrapassada. Isso não é segredo para nenhum de vocês. [...]o Código Brasileiro de Telecomunicações, que é o que rege a radiodifusão em linhas gerais, é de 1962 - 62 -, ou seja, televisão, não havia TV a cores, não havia satélites, não havia rede [...]Nossos dispositivos constitucionais sobre comunicação, em sua maioria, não foram regulados até hoje. Ou seja, o constituinte determinou uma série de questões e disse: “É preciso lei para isso”. Vinte e dois anos depois, o Congresso não votou lei alguma que regulasse isso, alguma. Alguma não. Quando algumas empresas de comunicação tiveram problemas de caixa – entende? –, aí se votou a lei que regulou a questão do capital estrangeiro, porque era necessário capital com dinheiro lá fora. Mas tirando isso, quando foi que se regulou a questão da produção independente, da produção regional, da produção nacional, da desconcentração das propriedades? Fica tudo ali na prateleira<sup>398</sup>.

O objetivo principal do seminário foi debater e discutir políticas públicas de regulação para a comunicação, mostrando exemplos a partir das experiências concretas dos palestrantes. Seu tema, mais do que discutir modelos possíveis, era demonstrar que nada há de antidemocrático na regulação de meios de comunicação, especialmente os meios eletrônicos de radiodifusão. Controle não é censura de conteúdo – países inegavelmente democráticos como Estados Unidos<sup>399</sup>, Argentina<sup>400</sup>, Espanha<sup>401</sup>, França<sup>402</sup>, Reino Unido<sup>403</sup>, Portugal<sup>404</sup>, têm não somente marcos regulatórios para comunicação, como agências ou organizações independentes que desempenham esse papel regulatório.

<sup>398</sup>Disponível em: <[http://www.convergenciademidias.gov.br/public/up/pal\\_tr/EVENTO09.11-ABERTURA.pdf](http://www.convergenciademidias.gov.br/public/up/pal_tr/EVENTO09.11-ABERTURA.pdf)>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>399</sup>*Federal Communications Commission*, disponível em:< <http://transition.fcc.gov/mb/>> . acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>400</sup>*Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)*. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/web/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>401</sup>*Telecommunications Market Commission (CMT)*. Disponível em: <[http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do)>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

*Consejo Audiovisual de Andalucía*. Disponível em:

<<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>> acesso em 25 de jan. 2012.

*Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC)*. Disponível em: <<http://www.cac.cat/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

*Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN)*. Disponível em:

<<http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>402</sup>*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*. Disponível em: <<http://www.csa.fr/>> . acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>403</sup>*Office for Communications (OFCOM)*. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>404</sup>Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Disponível em: <<http://www.erc.pt/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

Regular, segundo o dicionário Houaiss<sup>405</sup>, refere-se a regras, é estabelecer regras, aplicar regras, ordens, modelos. Já o regulamentar refere-se a sujeitar a regulamento, regra. Com relação a esta diferenciação, citamos Juliano Heinen:

“regulação” possui um significado eminentemente ligado à técnica e à economia, enquanto a regulamentação possui um critério eminentemente político. [...] enquanto a regulamentação atuará no campo da ação do Estado, definindo as políticas e interesses públicos mediante leis, a regulação trabalhará no campo científico, baseada no profissionalismo. Dessa forma, [...] não há que se falar no termo regulamentação às agências reguladoras, uma vez que este é um termo exclusivo do Poder Legislativo<sup>406</sup>.

Aproveitamos para reiterar a defesa de que uma regulamentação para os meios de comunicação não é apenas desejável, mas necessária. A radiodifusão, e em especial a televisão em rede aberta, são um poder econômico incomparável, estaveio a conter sozinha mais da metade de toda a verba publicitária do ano de 2011, valores que não incluem televisão por assinatura, tevê a cabo, ou rádio<sup>407</sup>.

Segundo Fábio Konder Comparato, há que se definir o que se pretende dizer ao falar de televisão como meio de comunicação essencialmente democrático. É democracia sob quais termos? É um veículo democrático porque sua audiência é aberta e acessível a todos? Mas a televisão aberta que é assistida por (quase) todos é privada, tem donos, e é sustentada por receitas publicitárias, então qual o interesse público envolvido? Se não há um interesse público prevalecendo, certamente há algum interesse, econômico e publicitário, para dizer o mínimo. Para Noam Chomsky, “a propaganda está para a democracia assim como o cassete está para o Estado totalitário”<sup>408</sup>. E prossegue:

[...] contrapondo duas diferentes concepções de democracia. Uma delas diz que uma sociedade democrática é aquela em que o público tem meios de participar de

<sup>405</sup>HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p.1636.

<sup>406</sup>MARINI, Ana Rita. Rádio e Televisão regulados é Interesse Público. In *Revista MídiaCom Democracia*. Janeiro, 2008, n° 8. p.19.

<sup>407</sup>Dados fornecidos pelo Ibope, referentes ao ano de 2011: entre janeiro e dezembro o faturamento da televisão foi de mais de 46 milhões de reais, 53% do total das verbas aplicadas à publicidade. Dados disponíveis em:

<[Acesso em 25 de jan. de 2012.](http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=home_materia&db=cald&docid=0BC9A850D6051F458325798A006A0103.></a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>408</sup> CHOMSKY, Noam. *Controle da Mídia: Os Espetaculares Feitos da Propaganda*. Rio de Janeiro: Graphia, 2003. p.19.

maneira significativa na condução de seus próprios interesses e os meios de informação são abertos e livres. [...] Outra concepção de democracia é aquela na qual o público deve ser barrado da administração de seus interesses e os meios de informação devem ser mantidos estreita e rigidamente sobre controle. Pode parecer uma estranha concepção de democracia mas é importante compreender que é a predominante<sup>409</sup>.

Esqueçamos o status de quarto poder<sup>410</sup>, frequentemente associado aos meios de comunicação: não há como estabelecer isenção e transparência nos meios de comunicação que possa lhes conferir neutralidade tal que legitime um papel de “poder” republicano. A origem do termo *FourthEstate* remete ao pensamento político inglês do século XIX<sup>411</sup>, e referindo-se a um contexto social em que a liberdade de imprensa era fundamental à formação de opinião crítica. Hoje, pode-se perceber a liberdade de imprensa como mais próxima da liberdade de mercado do que da liberdade de pensamento.

Sobre o fetichismo da liberdade de mercado como liberdade de expressão. Fetichismo, para o que aqui nos interessa, em chave do consumo da comunicação, nas palavras de Maria Rita Kehl:

temos mais de duzentos anos de capitalismo, e se estivermos de acordo com Marx, o fetichismo da mercadoria como modo de ocultamento das relações de dominação/exploração entre os homens sob a aparência das relações de troca entre as coisas, nasceu com ele, isto é: nasceu com a transformação dos produtos em mercadoria. Temos cem anos de psicanálise também, e de acordo com Freud o fetichismo como modo de ocultamento da falta nasce com a recusa, por parte do sujeito moderno (que é o sujeito neurótico), em admitir a diferenciação sexual entre homens e mulheres. Alias, fetichismo é um dos dois conceitos comuns entre os dois grandes sistemas de pensamento modernos, o materialismo histórico (vulgo marxismo) e a psicanálise. O outro é a alienação<sup>412</sup>.

A liberdade de expressão, tal como defendida pelos grandes conglomerados de mídia brasileiros, apresenta-se para nós como um completo fetiche, a ocultar e disfarçar a confusão entre quem fala e quem ouve, quem emite e quem recebe. Para Franco Berardi, cujo pensamento é francamente influenciado pela psicanálise, é preciso criticar a fantasia moderna da liberdade sem regras, notadamente:

<sup>409</sup> Ibid., p.9-10.

<sup>410</sup> ALBUQUERQUE, Afonso de. “As três faces do Quarto Poder.” In MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). *Mídia Representação e Democracia*. São Paulo: HUCITEC, 2010. p.96-97.

<sup>411</sup> Ibid., p.92.

<sup>412</sup> BUCCI; KEHL, op. cit., p.67/68.

desregulação associada à ideologia hippie, do pensamento desejante autônomo, como egressão máxima da liberdade em face de um domínio estatal presumidamente autoritário. O liberalismo recorre a esse imaginário para transmuta-lo em fanatismo de mercado. Sem dúvida uma maior autonomia social é responsável pelo desenvolvimento de potências de conhecimento e imaginação coletivas, mas o liberalismo traduz essa liberação sob a forma de competitividade paranóide<sup>413</sup>.

Regular a liberdade para promover e proteger a mesma liberdade parece contraditório, Berardi: “um mercado inteiramente livre é uma falácia teórica e prática. O que o neoliberalismo reforçou com sua retórica de liberdade foi não o livre mercado, mas os monopólios”<sup>414</sup>. A ausência de uma regulação sistematizada para o setor de comunicação é nosso principal objeto de pesquisa. Postula-se que “para o bem da democracia, é preciso debater o papel dos meios de comunicação”<sup>415</sup>. Há nos Estados Unidos uma organização de crítica à mídia, *Project Censored*<sup>416</sup>, que copia as histórias e pautas mais censuradas pelos meios de comunicação, já em 1989, “[...] nada foi tão escandalosamente censurado como um assunto que diz respeito à própria mídia: o controle crescente dos próprios meios de comunicação de massa por um número cada vez menor de corporações gigantescas”<sup>417</sup>. Os monopólios como fator inibidor da liberdade de expressão são um tema ausente no debate brasileiro, e também, a desconcentração na produção de informações não é apenas um mecanismo de proteção ao pluralismo, ademais,

a contrapartida que deve ser buscada em face da concentração de meios de comunicação deve ser similar à de qualquer outra concentração de poder: limita-se através de seu próprio poder, nesse caso, da própria informação (um pouco como Montesquieu preconizava já no século XVIII)<sup>418</sup>.

Há um argumento liberal de que a pluralidade seria produzida pela própria dinâmica do mercado competitivo, algo que está longe de corresponder à

<sup>413</sup> BIFO (2007), op. cit., p.59.

<sup>414</sup> Ibid., p.63.

<sup>415</sup> SARAIVA, Enrique J.; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.8.

<sup>416</sup> Disponível em: <<http://www.mediafreedominternational.org/>>. Acesso em 20 de jan. de 2012.

<sup>417</sup> FERREIRA, Argemiro. “As Redes de TV e os Senhores da Aldeia Global”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. p.155.

<sup>418</sup> JAKOBSEN, Kjeld. A cobertura da mídia impressa aos candidatos nas eleições presidenciais de 2006. In: LIMA, Venício Artur de. (org.). *A Mídia nas Eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007. p.32.

realidade brasileira. O segmento das mídias eletrônicas, rádio e televisão aberta, opera em canais e meios cujos recursos são limitados e cujas concessões são providas pelo poder público, daí sua natureza excludente – somente aos sujeitos interessados e interessantes ao poder público será autorizada a concessão. E ainda, a competitividade do mercado é uma falácia, pois ele tenderá sempre à concentração, conforme podemos observar no setor da radiodifusão nas economias capitalistas. Outro ponto, é que o mercado homogeneiza, principalmente no ramo das comunicações, pois a “busca pela audiência leva à repetição de fórmulas de sucesso”<sup>419</sup>. E ainda, não há exemplo de maior hegemonia de mercado do que o dos meios de comunicação no Brasil.

É preciso examinar criticamente o argumento do liberalismo de mercado, traduzido e adaptado ao mercado brasileiro de radiodifusão. Ao transpor valores e práticas liberais, tais como a abertura plena de mercado ou a prevalência da autonomia privada das empresas e de seus interesses em detrimento do interesse público, espontaneamente surge um estranhamento de pressupostos que estão longe de serem universais: o papel do Estado e do governo, a definição de quem são os principais atores políticos, como se conceituam e distinguem interesses públicos e privados etc. Enquanto a cultura política dominante resguarda um interesse republicano, o princípio neoliberal de abertura de mercado e privatização vai em direção oposta. Como conciliar tais premissas? Venício Lima assim apresenta:

[...] para o cidadão brasileiro comum existe uma distinção entre as noções de Estado e de governo: o Estado é percebido como uma instituição permanente, gerenciada por uma burocracia estável que se materializa em centenas de autarquias ou repartições públicas espalhadas pelo território nacional. Esse Estado é, portanto, uma instituição não só capaz mas, sobretudo, com o dever de proteger o interesse público, seja ele territorial, estratégico, econômico, cultural ou qualquer outro. Isso não significa, todavia, que esse Estado seja percebido com instituição neutra, que reparte democraticamente os recursos que administra, mas sim como a instância que naturalmente teria as condições para fazê-lo. O papel do Estado se equacionaria, portanto, com o interesse público.

Já o governo é percebido como transitório, composto por políticos que circunstancialmente desfrutam o *poder* por controlarem a máquina administrativa do Estado. Aqueles que compõem o governo se tornam poderosos, sobretudo porque controlam os recursos que o Estado arrecada por meio de impostos e que podem então ser redistribuídos de acordo com seus interesses privados transitórios. Enquadra-se nessa percepção de governo a maneira como a maioria

<sup>419</sup>MIGUEL (2007), op. cit., p.226.

dos eleitores ainda define o papel dos deputados federais e aquilo que eles deveriam fazer, ou seja, redistribuir os recursos para a sua *constituency*. (eleitorado)<sup>420</sup>.

No caso do Brasil, a falta de uma regulação é resultante de vários fatores, alguns já apresentados no capítulo sobre a história da televisão no país. A origem da regulação como política, como ação de Estado, vai surgir pela primeira vez à sombra da grande crise econômica mundial de 1930: o *New Deal* norte-americano e o surgimento do Estado de bem-estar social são um ponto inicial no estabelecimento da intervenção regulatória estatal. Pode-se observar que o debate sobre regulação econômica retorna à pauta norte-americana após a crise financeira de 2008, propondo uma necessária reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico e sua responsabilização indireta pela falta de políticas concretas ou agenciamentos que dessem conta dos crimes cometidos em operações fraudulentas no mercado financeiro. Aqui, no caso específico da comunicação no Brasil, o que se pode perceber é uma atividade pública ser absorvida e gerida:

[...] com base em um modelo majoritariamente liberal, executado pela iniciativa privada e com necessidade clara de regulação, em um país com tradição estatizante, onde o modelo regulador quase desaparece pela dupla personalidade do Estado proprietário, regulador<sup>421</sup>.

Observa-se como são propositalmente confundidas as propostas de políticas públicas de comunicação com políticas públicas regulatórias<sup>422</sup>, cabendo aqui um parêntese: assumimos o caráter público dos serviços de radiodifusão compreendendo como tal o conceito de interesse público em contrapartida ao interesse privado, na lição de Daniel Sarmento:

Costuma-se associar o público à esfera dos interesses gerais da coletividade, que dizem respeito à pessoa humana não como particular, encerrado no seu microcosmo de relações, mas como cidadão, membro e partícipe da comunidade política. Já o privado corresponde ao perímetro das vivências experimentadas em recesso, for a do alcance da *polis*, que não concernem à sociedade em geral mas a cada um, como indivíduo. De acordo com a bela metáfora de Nelson Saldanha,

<sup>420</sup>LIMA (2004), op.cit., p.117.

<sup>421</sup>SIMÕES, Cassiano Ferreira; MATTOS, Fernando. “Elementos Históricos-Regulatórios da Televisão Brasileira”. In BOLANO, Cesar Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. *Rede Globo – 40 Anos de Poder e Hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005. p.38-39.

<sup>422</sup>MARINI, op. cit., p.20.

público e privado seriam 'o jardim e a praça', cada um com princípios e lógicas próprias<sup>423</sup>.

Quando se fala em natureza pública dos bens comunicacionais de radiodifusão se está fazendo referência à escassez do espectro radioelétrico, mas não apenas à escassez, haja vista que outros bens e processos de produção econômicos podem ser, e muitos são, derivados de bens escassos<sup>424</sup>: é a propriedade da União que legitima de forma definitiva a titularidade do Poder Executivo como gestor e principal agente decisório sobre o uso do espectro<sup>425</sup>.

Muito embora este conceito de natureza pública da comunicação remonte ao espaço público *comum*, como no ideário grego clássico de “meio de interação entre os cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas”<sup>426</sup>, entre o público e o privado, aqui devem ser compreendidos à luz da modernidade. A própria noção de normatividade e organização que desponta no século XVIII iluminista é atualizada do ponto de vista jurídico, com a universalização dos direitos e a igualdade dos cidadãos perante a lei, pretendendo, de certa forma, extinguir simbolicamente a *summadvivisio* – para a debate que nos interessa, não há direito individual por si só no direito à comunicação: todo direito individual se encontra diluído no direito coletivo.

Por óbvio que consideramos a liberdade individual como imprescindível à mais elementar concepção de cidadania. Ela é e será sempre um pressuposto a qualquer ação humana; o que se aponta aqui é a insuficiência da liberdade de escolha para dar conta de um bem *comum* como a comunicação<sup>427</sup>. O estado da arte da regulação da comunicação, no que diz respeito à concentração dos meios de comunicação, é desolador:

No Brasil [...] a única norma destinada a regular a concentração dos meios de comunicação é o Decreto-Lei n.236-1967, que limita o número de outorgas de

<sup>423</sup>SARMENTO, Daniel. “Interesses Públicos vs Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional.” In SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.30.

<sup>424</sup>SANKIEVICZ, op. cit., p.152.

<sup>425</sup>PUDDEPHATT, op. cit., p.11.

<sup>426</sup>PAULINO (2007), op. cit., p.177-178.

<sup>427</sup>SANKIEVICZ, op. cit., p.74.

radiodifusão por entidade e determina regras para a formação de seu quadro social. Não há regulação sobre propriedade cruzada, concentração vertical nem limites para o percentual máximo de audiência<sup>428</sup>.

Essa concentração, necessário esclarecer, pode se dar sob as formas de:

concentração horizontal: o mesmo grupo detém várias empresas na mesma área; concentração vertical: a empresa domina toda a cadeia produtora, como a produção, a programação, a distribuição e a veiculação; concentração econômica: um único grupo detém a maior parte da verba publicitária destinada a determinado veículo, que é a principal fonte de financiamento do setor; concentração de meios ou propriedade cruzada: o mesmo grupo controla vários tipo de mídia, como jornais, rádios e televisão.<sup>429</sup>

Há que se ressaltar que quaisquer formas de controle de monopólio deveriam ser coibidas, e a aplicação eventual de um dispositivo antitruste<sup>430</sup> teria como finalidade não apenas a proteção aos concorrentes, evitando um favorecimento desleal do mais forte, mas uma tutela sobre o processo concorrencial em si. O aproveitamento por parte de toda a sociedade de uma diversidade de ofertas é o fator que legitima o combate aos monopólios, pois o sujeito protegido e o bem tutelado não são somente referentes a quem concorre, mas a toda a sociedade que se beneficia de uma concorrência leal e legal.

Alexandre Sankievicz, em obra sobre regulação da comunicação, defende um controle de mercado a partir da aplicação da Lei nº 8.884 de 1994<sup>431</sup>, e cita o CADE como legitimado a operar na questão da concorrência e formação de monopólio na área da radiodifusão:

No direito constitucional brasileiro, [...] os principais norteadores da ordem econômica estão expressos no art.170 da Carta Magna, que devem ser harmonizados com os princípios concernentes à liberdade de expressão e a legislação infraconstitucional. Assim, deve a Lei n. 8.884-1994 também servir como parâmetro regulatório para a concentração no setor de comunicação<sup>432</sup>.

<sup>428</sup> SANKIEVICZ, op. cit., p.93.

<sup>429</sup> VELOSO, Elisabeth Machado. "A Concentração da Mídia e a Liberdade de Expressão na Constituição de 1988." In ARAÚJO, José Cordeiro de; PEREIRA JR. Jorge de Sena; PEREIRA, Lúcio Soares; RODRIGUES, Ricardo José. *Ensaio sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*. p.103.

<sup>430</sup> SIMÕES; MATTOS, op. cit., p.37.

<sup>431</sup> Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>432</sup> SANKIEVICZ, op. cit., p.174/175.

De fato, não há como desconsiderar a questão econômica envolvida no mercado da comunicação, em especial da televisão aberta, que movimenta a maior receita publicitária em mídia, – mais da metade do total nacional<sup>433</sup>, ver nota nº407. Mas há um objetivo político a ser realizado, além do objetivo mercantil de mero sucesso econômico: evitar que a hegemonia de determinados grupos empresariais venha a determinar sobre quais pautas teremos acesso<sup>434</sup>.

A título de ilustração, aproveitamos para citar quatro diretrizes a serem observadas numa eventual regulação para comunicação, segundo Sankiewicz:

- a) O Estado pode intervir para regular os meios de comunicação, em especial, para i) aumentar a transparência no setor; ii) evitar situações estruturais que possam restringir a livre circulação de ideias e diminuir o custo de acesso e participação nos fóruns públicos criados pela mídia, para cidadãos que, de outra forma, não teriam como suas ideias e opiniões.
- b) A regulação do Estado deve ser neutra quanto ao conteúdo, ou seja, não deve buscar a supressão de mensagens divulgadas nos meios de comunicação com base em um determinado ponto de vista. Afirmar isso não significa dizer que a supressão de determinadas mensagens é vedada pela Constituição nem nos leva a defender que o Estado não pode conferir ao receptor meios para se proteger de mensagens que considere impróprias. Deve-se saber, no entanto, que a liberdade de expressão é a regra, e a supressão do conteúdo considerado impróprio por autoridades ou grupos sociais majoritários deve ser sempre a última opção.
- c) Haja vista as próprias características da informação, eventuais danos provocados pelo discurso devem ser, via de regra, reparados por meio da produção de mais discurso, e não por meio de sua supressão.
- d) A impossibilidade de suprimir discursos que considere impróprios, como regra geral, não proíbe o Estado de promover discursos que ele considere benéficos para a promoção do pluralismo, como a divulgação de temas abordando matérias de interesse público ou de interesse de grupos minoritários<sup>435</sup>.

Um outro exemplo de modelo de marco regulatório foi produzido pela Unesco, em relatório sobre avaliação dos Meios de Comunicação no Brasil<sup>436</sup>, define como parâmetros a observação do cumprimento dos seguintes pontos:

Devem ser garantidos por lei e respeitados na prática: i) A liberdade de expressão. ii) O direito a informação. iii) A independência editorial. iv) O direito dos jornalistas de proteger suas fontes. v) A população e as organizações da sociedade civil (OSCs) participam da formulação de políticas públicas relativas à mídia. vi) A independência do sistema regulatório. vii) O sistema regulatório funciona para assegurar o pluralismo da mídia e a liberdade de expressão e informação. viii) O Estado não impõe restrições legais injustificadas à mídia. ix)

<sup>433</sup> Ver nota de referência nº 407, *supra*.

<sup>434</sup> PAULINO (2007), op. cit., p.183.

<sup>435</sup> SANKIEWICZ, op. cit., p.129.

<sup>436</sup> UNESCO (2010), op. cit.

As leis de difamação impõem restrições mais específicas possíveis e necessárias para proteger a reputação dos indivíduos. x) Outras restrições à liberdade de expressão, sejam ou não baseadas na segurança nacional, discurso do ódio, privacidade, desacato a tribunal e obscenidade, devem ser definidas de forma detalhada e com clareza na lei e devendo ser justificáveis segundo sua necessidade em uma sociedade democrática, conforme o direito internacional. xi) A mídia não está sujeita à censura prévia tanto no que diz respeito à lei como à prática. xii) O Estado não deve intentar bloquear ou filtrar conteúdo da internet considerado sensível ou prejudicial<sup>437</sup>

Em outro relatório produzido pela Unesco, este específico sobre auto regulação<sup>438</sup>, a mídia é considerada como patrimônio de todos:

A abordagem da UNESCO considera, logo de início, que qualquer tentativa de medir o grau de desenvolvimento de um ambiente de mídia precisa levar em conta tanto a independência quanto o acesso, assim como a ausência de restrições impostas aos meios de comunicação de massa<sup>439</sup>.

Assume-se que o acesso limitado aos meios de comunicação seria ao mesmo tempo resultado e causa de pobreza e de educação de má qualidade. Como seu foco é na auto regulação, este defende diretrizes semelhantes às já existentes como normas para a categoria dos jornalistas:

- i. A primeira obrigação do jornalismo é para com a verdade.
- ii. Sua lealdade é, primeiramente, para com os cidadãos.
- iii. Sua essência é a disciplina na apuração.
- iv. Aqueles que o exercem devem ser independentes em relação às pessoas que são objeto de sua cobertura.
- v. Deve servir como um fiscalizador independente do poder.
- vi. Deve servir de fórum para a crítica e o entendimento.
- vii. Deve se esforçar para que as notícias sejam significativas, interessantes e relevantes.
- viii. Deve garantir noticiário abrangente, pluralista e equilibrado.
- ix. Aqueles que o exercem devem ser livres para seguir a sua própria consciência<sup>440</sup>.

Aqui cabe um ponderação: tais diretrizes são inegavelmente fundamentais e todavia insuficientes para dar conta do mercado midiático da radiodifusão. Vejamos, uma busca da verdade e um dever de lealdade para com os cidadãos são platitudes que qualquer profissão poderia postular: afinal, quem defenderia algo menos do que a busca dos fatos? Todos os processos e decisões que ocorrem entre

<sup>437</sup> Ibid., p.10.

<sup>438</sup> PUDDEPHATT, op. cit.

<sup>439</sup> Ibid., p.10.

<sup>440</sup> Ibid., p.12.

o fato real e o fato narrado é que devem ser observados e avaliados, e na experiência brasileira observamos que mecanismos de auto regulação tem se mostrados pouco efetivos.

## 5.2

### Bibliografia sobre regulação – exemplos de modelos

Em obra específica sobre regulação de meios de comunicação<sup>441</sup>, *Guidelines for Broadcast Regulation*, Eve Salomon, pesquisadora e consultora da Unesco, parte da premissa – com a qual concordamos – que uma variada quantidade de meios de comunicação seria um dos elementos imprescindíveis a qualquer sociedade democrática. Cita o preâmbulo da Convenção Europeia sobre Televisão Transnacional<sup>442</sup>, que estabelece as liberdades de expressão e de informação como princípios essenciais à democracia, assumindo a relevância da radiodifusão na concretização desses princípios<sup>443</sup>. Reconhecendo o rádio e a televisão como os principais meios de acesso à informação<sup>444</sup>, define que as mídias eletrônicas são “essenciais para assegurar pluralidade, inclusão social e para fortalecer a sociedade civil. Confere poder ao povo para que este possa tomar, devidamente informado, decisões vitais para seu desenvolvimento”<sup>445</sup>.

A regulação deve ser concisa, “minimalista”<sup>446</sup>, mas deve ser consistente o bastante para apoiar e defender a liberdade de expressão, precondição da democracia. Um ponto a ser destacado é o reconhecimento de que a regulação deve estar diretamente conectada às idiossincrasias de cada país, Salomon afirma que não pode haver universais normativos absolutos a serem assumidos, e, na

<sup>441</sup> SALOMON, Eve. *Guidelines for Broadcast Regulation*. 2a Edição. Londres: Commonwealth Broadcasting Association, 2008.

<sup>442</sup> Disponível em: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/132.htm>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>443</sup> “Affirming the importance of broadcasting for the development of culture and the free formation of opinions in conditions safeguarding pluralism and equality of opportunity among all democratic groups and political parties”. Preâmbulo da Convenção Europeia sobre Televisão Transnacional. *European Convention on Transfrontier Television*.

<sup>444</sup> SALOMON, op. cit., p.12.

<sup>445</sup> Ibid., p.7. “Broadcasting is essential to ensure plurality, social inclusion and to strengthen civil society. It empowers people to take informed decisions vital to their own development”

<sup>446</sup> Ibid., p.9.

maior parte dos casos, a melhor solução será aplicável e testada pelos próprios países, adaptando de seu conteúdo um mínimo, seu núcleo duro de regras e parâmetros que não podem ser dispensados. Tome-se como exemplo de pluralismo regulatório o caso da Alemanha<sup>447</sup>, há 14 autoridades de mídia para 16 estados da federação, duas delas detêm jurisdição sobre dois estados. A Espanha também possui estrutura de regulação distribuída: são três agências autônomas distribuídas por regiões, (uma central<sup>448</sup>, uma na Catalunha<sup>449</sup> e uma em Andaluzia<sup>450</sup>). Isso torna a regulação mais adaptada à realidade de cada uma dessas regiões, e é um reconhecimento da necessidade de especializar e localizar as demandas e questões.

Salomon se posiciona claramente a favor da regulação das comunicações, sustentando que a mídia eletrônica desempenha uma atividade que tem o poder de afetar quase toda a sociedade, influenciando comportamentos e ideias, e por este motivo devendo ser passível de avaliação e responsabilização por seus atos e resultados<sup>451</sup>. Além da influência produzida pela mídia, há um fator cultural a ser tutelado, através da observação crítica das mídias eletrônicas em favor das manifestações populares, ou de minorias étnicas, em sociedades com mais de um idioma etc. No Brasil, este espírito de defesa da cultura nacional também está presente (artigo. 221, CRFB):

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Trata-se de artigo que na prática, ao menos até o presente, em nada resultou de concreto. Sobre a obrigatoriedade de reserva de conteúdo nacional nas televisões, somente há iniciativa de tal prescrição para a televisão via cabo,

---

<sup>447</sup>Disponível em: <<http://www.die-medienanstalten.de/home.html>>. Acesso em 29 de jan. de 2012.

<sup>448</sup>Disponível em: <[http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do?nav=presentacion](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=presentacion)>. Acesso em 29 de jan. de 2012.

<sup>449</sup>Disponível em: <<http://www.cac.cat/>>. Acesso em 29 de jan. de 2012.

<sup>450</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>>. Acesso em 29 de jan. de 2012.

<sup>451</sup> SALOMON, op. cit., p.11.

todavia com grande resistência por parte do setor à Lei 12.485 de 2011<sup>452</sup>, que define como obrigatório um percentual de conteúdo produzido no país. Sobre este mesmo tema, Salomon menciona países que utilizam a radiodifusão na preservação de elementos culturais populares, ou de línguas nativas não oficiais, impondo uma parcela da programação a ser produzida nacional ou regionalmente.

Alguns pontos essenciais que devem integrar uma regulação para comunicação, segundo a autora, precisariam levar em conta: i) observação rigorosa das condições para concessão de licenças e outorgas<sup>453</sup>, respeitando a publicidade e transparência, tanto no processo de aprovação das concessões, como no acompanhamento de sua exploração, sua renovação ou uma eventual cassação; ii) restrição à concentração de propriedade, tanto vertical como horizontalmente, a fim de evitar os monopólios<sup>454</sup>; iii) regulação da atividade jornalística na radiodifusão, incluindo o estabelecimento de um direito de ação ou reclamação por parte do consumidor em face de conteúdo considerado evidentemente falso, ou deliberadamente inverídico; iv) estabelecimento de um direito de resposta, incluindo aqui regras para administrar a proporcionalidade na concessão da manifestação pleiteada; v) definição de obrigações genéricas de imparcialidade – buscar ouvir e mostrar mais de um ponto de vista ou versão sobre cada reportagem – e combate à discriminação e à comportamentos e práticas preconceituosas, entre outros<sup>455</sup>.

Além destes objetivos, fala-se da necessidade de uma agência reguladora independente do poder público, concentrando em um grupo técnico e não apenas político, os debates sobre a qualidade e avaliação dos serviços de radiodifusão. Como já mencionamos, a despeito de ser um assunto tabu para a grande mídia brasileira, a existência de agências reguladoras de comunicação são uma regra em quase todos os países<sup>456</sup>.

---

<sup>452</sup>Disponível em:

<<http://portalimprensa.uol.com.br/noticias/brasil/44546/empresas+vao+a+justica+contra+cotas+de+conteudo+nacional+em+tv+paga/>>. E: <<http://exame.abril.com.br/marketing/noticias/pl-116-transforma-cenario-da-tv-paga>> Acessos em 26 de jan. de 2012.

<sup>453</sup>SALOMON, op. cit., p.29.

<sup>454</sup>Ibid., p.37.

<sup>455</sup>Ibid., p.14.

<sup>456</sup>Ibid., p.17.

Outro instituto a ser observado seria *Accountability*. O uso desse termo tem sido aplicado “na ciência política latino-americana como sinônimo de mecanismos que possibilitem a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eles eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado”<sup>457</sup>. Uma tradução possível seria “responsabilização”, todavia consideramos o significado em português insuficiente para demonstrar o caráter de interesse público nessa forma de responsabilidade. Não se trata apenas de responder por seus atos, desdobramento comum a qualquer conduta de qualquer autoridade, mas responder oficialmente, como indivíduo e como instituição, para toda a sociedade. Defende-se que seja aplicável aos meios de comunicação a responsabilização objetiva e subjetiva dos profissionais e das empresas de comunicação<sup>458</sup>, como regra, naturalmente – e não como medida excepcional.

Alguns valores a serem defendidos numa mídia democrática seriam a defesa da pluralidade representativa e isonomia na visibilidade radiofônica, medida válida especialmente para grupos minoritários, grupos LGBT e associações de classe<sup>459</sup>. Outro ponto a ressaltar como objeto de tutela é a proteção ao menor, cuja ação envolveria a seleção e informação sobre conteúdos cuja veiculação possa ser prejudicial ao bem estar da criança e do adolescente, “moralmente, psicologicamente ou fisicamente”<sup>460</sup>.

A autora reconhece que talvez seja uma tarefa dura para o poder público assumir parâmetros de avaliação para os meios de comunicação, especialmente pela fraca vontade política em enfrentar a opinião pública orientada pelos grandes veículos de comunicação e se desgastar num debate frequentemente identificado como liberdade versus censura. Para tanto, defende que sejam realizadas pesquisas periodicamente, tanto acadêmicas como populares, a fim de aproveitar a opinião pública e formar novas concepções sobre padrões desejáveis<sup>461</sup>.

---

<sup>457</sup> PAULINO (2007), *op. cit.*, p.176.

<sup>458</sup> SALOMON, *op. cit.*, p.22.

<sup>459</sup> *Ibid.*, p.38-39.

<sup>460</sup> *Ibid.*, p.42. “*could damage them morally, psychologically or physically*”

<sup>461</sup> *Ibid.*, p.49.

Um ponto a ser ressaltado, cuja aplicabilidade é mais concretizável, é o estabelecimento de sanções para as empresas de radiodifusão que não atenderem aos princípios e normas que regulam sua atividade. Cabe inserir uma reflexão sobre o Brasil: se o titular da concessão não estiver cumprindo o disposto no art.221 da CRFB, um fato mais que comum, deveria ter que, no mínimo, prestar contas ao MiniCom, justificando sua irregularidade, e podendo sofrer sanções pelas eventuais ilicitudes cometidas. Ainda na obra de Salomon, a autora reconhece que não há como prever uma eventual violação ao regulamento sobre radiodifusão previamente, ou seja, não há como estabelecer medidas preventivas a serem tomadas, que neste caso se configurariam como censura. Entretanto, uma vez tendo sido cometida a infração, o titular responsável deveria ser passível de condenação, primeiramente à multa e à reparação (quando possível) do dano; e, a depender da gravidade da infração, à suspensão de sua concessão<sup>462</sup>.

Uma proposta que Salomon defende é que seja explicitada uma definição clara e objetiva do que é publicidade, diferenciando-a do patrocínio e da inserção publicitária em programas jornalísticos e de entretenimento<sup>463</sup>. O interesse público da radiodifusão compreende a identificação sobre a veiculação de conteúdos com finalidades distintas daquelas compreendidas como apenas informar ou entreter.

Sua sugestão de modelo para uma lei geral de comunicação e radiodifusão, dispõe como itens necessários<sup>464</sup>, entre outros: i) apresentar definições claras e

<sup>462</sup> Ibid., p.49/51.

<sup>463</sup> Ibid., p.55/56.

<sup>464</sup> *As definições*: 1) radiodifusão; 2) radiodifusão televisiva; 3) radiodifusão de rádio; 4) emissor de radiodifusão; 5) publicidade; 6) patrocínio.

*Objeto da lei*: 1) objetivos específicos das políticas públicas a serem implementadas; 2) liberdade de expressão a ser garantida; 3) independência editorial a ser garantida.

*Comissão de radiodifusão*: 1) indicação de membros; a) qualificações e desqualificadores para indicação; b) procedimento para indicação; c) indicação de presidente e representante; d) contrato de serviço e quando e como pode ser renovável; e) impedimentos e conflitos de interesses; f) sistema de remuneração dos membros; g) produção de atas e relatórios das reuniões.

*Sobre procedimentos na Comissão*: a) classificação das reuniões; b) quórum; c) duração.

*Responsabilidade (Accountability)*: a) relatório anual de atividades e de prestação de contas; b) audiências públicas.

*Financiamento*: a) fontes de financiamento; b) aprovação orçamentária anual; c) poder para estabelecer taxas para propostas de concessão, licenças e anuidades.

*Poder de informação*: a) poder para requerer informações pertinentes à funções reguladas; b) poder para requerer cópias de material transmitido por meio de radiodifusão.

*Jurisdição*: 1) definição sobre quais meios há jurisdição da comissão de radiodifusão: espectro nacional de rádio, caba e satélite; 2) poder para recomendar ao governo que proíba serviços ilegais ou inaceitáveis de fora da jurisdição nacional.

técnicas dos objetos da lei, ii) estabelecer procedimentos e a composição da comissão-agência reguladora, iii) definição de regras objetivas para as concessões, seu funcionamento e procedimentos licitatórios.

---

*Licenciamento:* 1) definição de licenciamento ilegal; 2) publicidade do procedimento de licenciamento. Termos a serem divulgados: tipo de licença, área de cobertura, período de licença, obrigações de formato, prazos para proposta. 3) procedimento de proposta para licença: sob forma escrita, em data definida e mediante pagamento de taxa. 4) procedimento de seleção de proposta: a) estabelecer critérios básicos para o cumprimento das regras de uso e propriedade, assim como comprovação de capacidade econômica e financeira de desempenhar o serviço. Critérios adicionais podem ser incluídos de acordo como tipo de licença, sempre que houver concorrência. b) serviços de televisão nacional, terrestre; c) serviços de televisão regional/local terrestre; d) serviços de televisão comunitária; e) serviços de rádio nacional; f) serviços de rádio regional/local; g) serviços de rádio comunitária; h) serviços de transmissão via satélite; i) serviços de transmissão via cabo; j) serviços de transmissão digitais. 5) procedimento para renovação de licenças: a) prazos para renovação; b) possibilidade de presunção de renovação automática, publicidade das renovações; 6) condições para concessão de licenças: a) atendimento aos pré-requisitos anunciados; b) obrigação de cumprimento dos requisitos; c) obrigação de cumprimento de todos os dispositivos legais, incluindo códigos e normas promulgadas pela própria comissão. 7) emendas às condições de licenciamento: a) emendas propostas pela comissão; b) emendas propostas pelo licenciador.

*Regras de propriedade:* 1) pessoa jurídica; 2) definição de adequação à atividade; 3) vedações e impedimentos; 4) definição de controle; 5) mudanças de controle; limites de concentração de propriedade: sobre mesmas mídias, sobre locais distintos e entre diferentes mídias.

*Padrões de conteúdo.* Aplicáveis à programas: 1) acuidade e imparcialidade jornalísticas; 2) regulação sobre conteúdo religioso; 3) privacidade e direito de resposta; 4) radiodifusões de partidos e de campanhas eleitorais; 5) cobertura eleitoral. Aplicáveis à programas e à publicidade: 6) proteção ao menor, obrigações referentes à horários, advertências de restrição de conteúdo e determinação de faixas apropriadas; 7) vedação de ofensas à dignidade humana; 8) proteção contra danos: a) atuais como hipnose e ataque epilético provocado pela emissão de luzes; b) não encorajamento de condutas perigosas ou que apresentem riscos à saúde ou à segurança. 9) vedação ao incitamento e apologia de crime ou desordem; 10) vedação ao incitamento e apologia de ódio ou discriminação contra grupos étnicos, raciais, religiosos, de orientação sexual, idade ou limitação física ou mental. Aplicáveis à publicidade e patrocínio: 11) diferenciação identificável entre conteúdo de programação normal e de publicidade; 12) identificação de *merchandising* e divulgação de produto dentro de programas. Aplicáveis à publicidade: 13) proibição à determinados produtos - anunciantes; 14) restrição à determinados produtos – anunciantes; 15) vedação à propaganda enganosa; 16) poderes para retirar e reprogramar determinadas propagandas; 17) determinação de quantidade de propaganda a ser veiculada. Aplicáveis ao patrocínio: 18) identificação do patrocinador, e do fato do programa ser patrocinado; 19) proibição e restrição à determinados programas como impedidos de serem patrocinados; 20) proibição e restrição à determinados patrocinadores. Aplicáveis à programas, à publicidade e ao patrocínio: 21) poder para produzir e aplicar códigos de conduta próprios.

*Radiodifusão em situação de emergência:* reservado o direito do governo ou Ministério para transmitir diretamente anúncios ou comunicados em situação de emergência.

*Proteção aos direitos autorais:* radiodifusores deverão observar a lei autoral, sendo responsáveis pela sua observância nas suas transmissões. Retenção e guarda de gravações de conteúdo. Obrigação para os radiodifusores de guardar e conservar registros de suas transmissões por determinados períodos, e fornecer material sempre que solicitado pelo comissão, no exercício de suas funções.

*Cotas de produção:* 1) produção nacional; 2) produção em língua nativa ou indígena; 3) produção independente.

*Sanções:* 1) listas de sanções; 2) requerimento para a comissão que torne pública sua política de aplicação de sanções e seus respectivos procedimentos. 3) direito de ação, com a possibilidade de sanção, reparação ou condenação, ainda que a não tenha havido condenação final. (grifei)

Outra obra que examina o tema da regulação da radiodifusão é *Broadcasting, Voice and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law and Regulation*<sup>465</sup>, de Steve Buckley; Kreszentia Duer; Toby Mendel e Seán Ó Siochrú, que apresenta parâmetros para a avaliação e uso dos serviços de radiodifusão, partindo da premissa do caráter de interesse público dos meios de comunicação em radiodifusão. Citando o executivo Frank Stanton, da rede americana CBS, “qualquer programa que receba o interesse de grande parte da audiência será por esse motivo de interesse público”<sup>466</sup>. E mais tecnicamente dizendo:

O interesse público é o interesse que o governo, os legisladores e administradores das nações democráticas devem assumir e refletir, manifesto em leis, políticas públicas, decisões e ações a fim de assegurar a ordem, a paz a segurança, a propriedade, direitos ambientais e humanos para o bem estar de toda a sociedade e da nação<sup>467</sup>.

Segundo os autores, a mídia da radiodifusão pode e deve desempenhar o papel de dar “voz” ao povo, aqui compreendida como um conceito que abrange vários direitos, tais como:

[...] capacidade, oportunidade e recursos de diversos segmentos da sociedade para sinalizar ao poder público suas necessidades e se manifestar sobre avaliação de seu governo, tendo sua visão representada na mídia *mainstream* e podendo desenvolver seu canal de comunicação próprio<sup>468</sup>.

A meta da regulação incluiria, além da determinação de obrigações de isonomia e transparência na administração dos meios de comunicação, também a atenção ao interesse público, combinando a tutela da defesa de interesses tanto do

<sup>465</sup>BUCKLEY, Steve; DUER, Kreszentia; MENDEL, Toby, SIOCHRÚ, Seán Ó. *Broadcasting, Voice and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law and Regulation*. Washington, DC: The World Bank Group, 2008.

<sup>466</sup>Ibid.,p.6. “A program in which a large part of the audience is interested is by that very fact [...] in the public interest.”

<sup>467</sup> Ibid.,p.7. “The public interest is that interest which governments, parliaments and administrators in democratically governed nations at least must accept and reflect in laws, policies, decisions and actions in ensuring peace, order, stability, security of person, property, environment and human rights for the overall welfare of the society and nation who, through constitution and election, allow the individual citizen to renew and reflect their agreement and consent to be governed and administrated”

<sup>468</sup> Ibid.,p.2. “‘voice’ in this context means the capacity, opportunity and resources of diverse segments of society to signal government as to their needs and their perception of the quality of governance, to have their view represented in mainstream media, and to develop their own media.”

poder público como do público em si, ressaltando que as minorias devem receber tanta voz e visibilidade quanto qualquer segmento.

A despeito de seu tom idealista, trata-se de trabalho bastante consistente em defesa da regulação, apresentando dados objetivos sobre medidas e agências reguladoras em vários países. Os autores assumem a premissa de que o conteúdo dos meios de comunicação de radiodifusão deve refletir e estimular a multiplicidade de visões dentro da sociedade, não se atendo apenas ao interesse das “elites econômicas urbanas”<sup>469</sup>, que são quem na realidade detém a propriedade da maior parte das empresas radiodifusoras<sup>470</sup>.

Os autores reconhecem que não se trata de tarefa simples. O papel de uma eventual governança na mídia eletrônica não é somente técnico e econômico, mas eminentemente político. A liberdade de expressão é um pressuposto inegável que deve ser garantido sob quaisquer formas<sup>471</sup>. No entanto, algumas das medidas apresentadas são de difícil combinação entre si, tal como visto na lista de pontos necessários a uma boa prática em regulação e no papel governamental<sup>472</sup> que propõe: a regulação da radiodifusão deve estar sob a responsabilidade de uma agência reguladora independente e seu estatuto e dispositivos normativos estabelecidos em lei<sup>473</sup>. Sua autonomia deverá ser não apenas econômica, com financiamento em contas públicas, como também política, e suas decisões e pareceres deverão seguir os princípios de transparência e isonomia<sup>474</sup>. Se a agência reguladora for parte do poder executivo, os autores consideram que não há garantia de diversidade e pluralismo<sup>475</sup>. Entretanto, não é defendida uma escolha direta pela população, que poderia decidir votando quem estaria apto a integrar a agência reguladora, o que se propõe é uma composição mista, uma eleição votada por membros do legislativo e do executivo a partir de lista de candidatos indicados por diversos segmentos: sindicatos de trabalhadores da comunicação, organizações de classe e universidades; assim como técnicos

---

<sup>469</sup> Ibid., p.8.

<sup>470</sup> Ibid., p.22.

<sup>471</sup> Ibid., p.27.

<sup>472</sup> Ibid., p.78. “*Good practice checklist is Regulation and the government role*”

<sup>473</sup> Ibid., p.156.

<sup>474</sup> Ibid., p.157.

<sup>475</sup> Ibid., p.159.

indicados pelo poder executivo a partir de indicações do ministério das comunicações e secretarias.

Os autores mencionam que a regulação de radiodifusão tem se dado em conjunto com as regulações de telecomunicações, sendo assim no Reino Unido (Ofcom), na França (CSA), na África do Sul (Icasa), Portugal (ERC), entre outros, e essa configuração não é recente, – a agência norte americana (FCC) para telecomunicações e radiodifusão mantém essa configuração desde 1934<sup>476</sup>.

Dois pontos fundamentais para garantir a lisura e a autonomia de uma agência reguladora, segundo os autores, seriam o financiamento público e seu orçamento auditado, prevendo uma prestação de contas periódica. Essa forma de financiamento, a despeito do aspecto criticável do ponto de vista orçamentário do governo, estaria evitando o patrocínio e o apoio de interessados e parceiros comerciais das decisões da agência.

Os autores defendem que as normas da regulamentação da comunicação devem ter previsões de sanções para evitar uso abusivo dos meios de comunicação e em paralelo coibir a formação de monopólios, proibindo a concentração de meios de comunicação em um mesmo grupo de empresas. É curioso observar que os princípios elencados para a boa condução da agência reguladora ideal não diferem muito do rol de princípios<sup>477</sup> a serem observados pela administração pública no Brasil, tal como disposto no caput do artigo 37 da CRFB: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Outros objetivos a serem perseguidos pela regulação seriam: i) a promoção de uma disponibilidade de serviços de radiodifusão diversificados, com uma pluralidade de emissores e empresas prestadoras de serviços de radiodifusão; ii) a proteção do público contra a divulgação de conteúdo racista, discriminatório, intencionalmente ofensivo e que possa vir a causar danos ou incitar a prática de crimes ou violência (*hate speech*); iii) a vedação a que o cidadão comum

---

<sup>476</sup> Ibid., p.159.

<sup>477</sup> Ibid., p.232.

sejaretratado de forma deliberadamente falsa, injusta, ou que seja vítima de injustificada invasão à sua privacidade<sup>478</sup>.

A agência reguladora teria competência para receber queixas e notificar empresas de radiodifusão sobre eventuais ilicitudes, e seus procedimentos deveriam poder ser acessados por qualquer pessoa, em um sistema de total publicidade. Também seria observada a obrigatoriedade de apresentar um relatório anual com resultados sobre o que é transmitido, valores e conteúdo, tal como ocorre no Reino Unido, França, Argentina e outros países.

No que diz respeito ao continente Europeu, há o relatório produzido pelo programa de monitoramento *EU Monitoring Advocacy Program* (EUMap) que publicou pesquisa sobre Regulação de Televisão na União Europeia, *Television across Europe: Regulations, Policy, and Independence*<sup>479</sup>. Este relatório foi desenvolvido em colaboração com *Network Media Program* (NMP) da *Open Society Institute*<sup>480</sup>. É sabido que a radiodifusão é objeto de regulação na Europa em vários níveis: internacionalmente há a *World Trade Organization* (WTO)<sup>481</sup> e a DUDH; com relação apenas à Europa, há a competência da União Europeia e do Conselho Europeu (COE)<sup>482</sup>, essas instituições adotaram convenções normativas, declarações e recomendações, incluindo diretrizes elaboradas por entes políticos internacionais como a *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE)<sup>483</sup>.

O NMP tem como tema e objetivo a “promoção da mídia profissional e independente e jornalismo de qualidade”<sup>484</sup>, ou, dito mais concretamente, apoiar iniciativas que busquem colaborar com legislações e normas relacionadas à mídia,

<sup>478</sup> BUCKLEY; DUER; MENDEL; SIOCHRÚ, op. cit., p.162-163.

<sup>479</sup> EUMap (2005) *Television across Europe: Regulations, Policy, and Independence*. Budapest: Open Society Initiative / EU Monitoring Advocacy Program. 2005. Disponível em: <[http://www.soros.org/initiatives/media/articles\\_publications/publications/eurotv\\_20051011](http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011)>. Acesso em 15 de dez. de 2011.

<sup>480</sup> Disponível em: <<http://www.soros.org/initiatives/media>>. Acesso em 10 de fev. De 2012.

<sup>481</sup> Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/inbr00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr00_e.htm)>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

<sup>482</sup> Disponível em: <<http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal>>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

<sup>483</sup> Disponível em: <<http://www.osce.org/who>>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

<sup>484</sup> EUMap, op. cit., p.9. “promotes independent, professional and viable media, and quality journalism.”

a fim de adaptá-las a padrões democráticos internacionalmente reconhecidos, endossando o desenvolvimento da profissionalização de jornalistas e administradores de mídias (*media managers*), fortalecendo associações profissionais e estabelecendo mecanismos de auto regulação.

O relatório parte da premissa de que a TV é a fonte primária de informação para a maior parte da população. Descreve que seu tempo de audiência tem aumentado ao longo dos últimos anos<sup>485</sup>, mesmo com o advento da internet. Nos últimos dez anos, na Europa oriental, a quantidade de tempo assistindo televisão, por adultos, subiu de 195 minutos diários em 1995 para 217 minutos em 2003; na Europa central e ocidental, subiu de 208 minutos em 2000 para 228 em 2003<sup>486</sup>.

Um ponto a ser destacado é que por toda a Europa a existência de regulação da televisão é uma realidade, e a fundamentação para legitimar um controle e aferição de qualidade reside no fato de que a atividade de radiodifusão televisiva é decorrente de uso e apropriação de um recurso natural limitado cuja propriedade é estatal: o espectro de frequências. Isso sem desconsiderar a força política do poder cognitivo midiático como fator legitimador da regulação.

Segundo o relatório, os mercados de televisão são altamente concentrados, não apenas em sua propriedade, mas em audiência<sup>487</sup>. Ainda que haja normas que pretendam limitar a concentração dos meios de comunicação, a Comissão Europeia tem tido dificuldade em propor harmonização dos padrões europeus internacionais com o do *Council of Europe's Convention Transfrontier Television*, (ECTT)<sup>488</sup> em paralelo com as normas internas de cada país<sup>489</sup>. Atualmente há a *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA)<sup>490</sup>, que reúne as autoridades regulatórias para mídia na Europa.

---

<sup>485</sup> Ibid., p.21.

<sup>486</sup> Ibid., p.39.

<sup>487</sup> Ibid., p.22/23.

<sup>488</sup> Disponível em: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/132.htm>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>489</sup> EUMap, loc. cit.

<sup>490</sup> Disponível em: <<http://www.epra.org>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

A televisão é um mercado maciço, a presença da televisão nos domicílios europeus é bastante alta<sup>491</sup>, um dado que aproxima a realidade europeia a do Brasil. O percentual de aparelhos televisores por domicílio é de 97,8% no Reino Unido, 95% na França, 91,1% na Alemanha, 98,5% na Itália.

Mesmo reconhecendo que cada sistema regulatório é resultante de um histórico e pertinente a um contexto social e político específico, a comparação sincrônica tem seu valor<sup>492</sup>, ainda que só se deva comparar o que é comparável, no caso, França, Alemanha, Itália e Reino Unido são os países com as maiores empresas de radiodifusão, as dez maiores emissoras destes quatro países chegaram sozinhas a uma receita de 22.7 bilhões de Euros em 2003<sup>493</sup>. Dado que por si só aponta para a relevância do mercado midiático da radiodifusão.

O relatório elenca um conjunto de metas e tarefas que as normas regulatórias deveriam almejar de forma geral: i) regular o licenciamento para as concessões de canais de televisão, incluindo o estabelecimento de critérios de programação e obrigações a serem cumpridas pelo sistema de radiodifusão pública, a depender do tipo de contrato de concessão;ii) realizar um monitoramento do cumprimento dos contratos de concessão e dos preceitos legais a respeito da radiodifusão;iii) ter poderes para aplicação de normas diretivas, impondo determinadas condutas e estabelecendo sanções por seu não cumprimento;iv) fomentar o desenvolvimento de políticas de mídia e propostas legislativas;v) definir a composição, estrutura, funcionamento e formas de financiamento para as agências reguladoras; entre outras diretivas<sup>494</sup>.

Obrigações com respeito ao conteúdo são incomuns e, quando ocorrem, tem fundamento no *TelevisionWithoutFrontiers*<sup>495</sup>, que propõe a obrigatoriedade de veiculação de conteúdos regionais e independentes, impõe restrições com relação à proteção de menores e estabelecem a obrigatoriedade de direito de resposta.

<sup>491</sup> EUMap, op. cit., p.134.

<sup>492</sup> SILVA, José Afonso da. *Um Pouco de Direito Comparado*. Malheiros: São Paulo, 2009. p.24.

<sup>493</sup> EUMap, op. cit., p.41.

<sup>494</sup> Ibid.,p.43/44.

<sup>495</sup> Disponível

em:<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/audiovisual\\_and\\_media/124101\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101_en.htm)>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

No que diz respeito à televisão, EUMap considera que:

a televisão não é um negócio como qualquer outro: produz um tipo especial de commodity – notícias e informações – e as distribui, utilizando parte do espectro de frequências que é limitado, recurso público, administrado pelo Estado. Além disso, televisão é a mídia mais influente nas sociedades desenvolvidas e tem papel crucial na sociedade, o que gera o fundamento para justificar sua regulação<sup>496</sup>.

O aspecto negativo da concentração da propriedade dos meios de comunicação é evidenciado no relatório: ameaça a diversidade e a independência editorial. Ademais, a concentração pode proporcionar ganhos e lucros “políticos, pessoais, ideológicos ou comerciais”<sup>497</sup> de sua influência.

### 5.3

#### Experiências de regulação – exemplos de práticas

Um dos eixos principais deste trabalho é a defesa da regulamentação dos meios de comunicação – em especial a televisão aberta – como elemento essencial à democracia. A fim de sustentar tal posição e, em contrapartida, criticar o argumento de que a regulação da radiodifusão é uma forma de censura, apresentamos exemplos concretos de formas de controle que em nada ameaçam a democracia e em paralelo regulam a indústria midiática, avaliando-a e criticando-a, sem que tal procedimento seja considerado um abuso de poder.

A seleção de países a serem mencionados é pequena mas compatível com a modéstia de sua finalidade: apenas ilustrar e exemplificar brevemente a regulação na Alemanha, Argentina, Espanha e França, privilegiando neste recorte o mundo europeu incluindo nesse escopo a Argentina, exemplo da mais recente experiência em regulação para os meios de comunicação, a *Ley de Medios*, promulgada em 2009.

<sup>496</sup> EUMap, op. cit., p.66. “[...] television is not a business like any other: it produces a special type of commodity – news and information – and then distributes it using part of a limited spectrum of frequencies, which form a public resource administered by the State. Furthermore, television is the most influential medium in today’s developed societies and therefore has a crucial role at the societal level, which creates the basis for justifying regulation.”

<sup>497</sup> EUMap, loc. cit. “political, personal, ideological or commercial gains.”

Afora idiossincrasias próprias dos sistemas políticos de cada país, um traço comum a todos é a atribuição da regulação a agências autônomas, quase sempre órgãos independentes do governo. Para os termos que estamos examinando, considera-se o poder regulatório compreendendo três categorias: administrativa – operando os procedimentos de licenciamento e concessão e outorgas; supervisora – acompanhando e monitorando o cumprimento de normas nas práticas de radiodifusão, incluindo a aplicação de medidas sancionadoras; e normativa – na elaboração de códigos de conduta. Na maior parte das agências observadas essas três competências se dão em instâncias da agência reguladora, ou nesta conjuntamente aos membros do Poder Executivo, geralmente do Ministério das Comunicações, ou membros e comissões do Legislativo, em esfera nacional ou regional. Muito embora ocorra em quase todas algum exercício jurisdicional, como por exemplo em questões concernentes a violações de normas contra particulares, a maior parte dos exemplos de processos decisórios possui competência e exercícios judicantes próprios.

Uma observação preliminar, quase todas as agências reguladoras tem como objeto a radiodifusão pública e a privada.

### 5.3.1

#### Alemanha

De acordo com a Constituição alemã, a radiodifusão, tanto pública quanto privada, está sob a jurisdição dos *länder* (estados). Por esta razão, sua organização e seu funcionamento são regulados não só pelo Tratado Interestadual, – norma geral –, mas também pelas leis de mídia de cada unidade da federação. Há uma agência nacional, *Directors Conference of the State Media Authorities*<sup>498</sup> (DLM), e 14 entidades regionais. A estrutura da DLM compreende um órgão central executivo: Conferência dos Diretores das Autoridades Estaduais de Mídia (DLM) e 14 autoridades regionais, correspondendo aos 16 estados da federação

---

<sup>498</sup>Disponível em :<<http://www.die-medienanstalten.de/>>. Acesso em 26 de jan, de 2012.

alemã<sup>499</sup>. Sua composição é de seis órgãos: i) Conferência dos Diretores (DLM), composta pelos representantes legais (presidentes e diretores) das 14 autoridades estaduais de regulação da mídia; ii) Conferência dos Presidentes de Comitês (GVK), composta pelos presidentes dos organismos responsáveis pela tomada de decisões dentro da estrutura de cada uma das 14 autoridades estaduais de regulação de mídia; iii) Conferência Geral (GK), composta pela soma dos componentes da DLM e da GVK; iv) Comissão de Assuntos de Regulamentação (ZAK), tem a mesma formação da DLM e é responsável pela concessão de licenças e pela fiscalização das emissoras; v) Comissão sobre a Concentração na Mídia (KEK), estrutura independente do Estado, é formada por 12 membros; e vi) Comissão para a Proteção de Menores na Mídia (KJM), composta por seis representantes de instituições estaduais (quatro componentes) e nacionais (os outros dois) da ciência e do direito nomeados pelos governos estaduais e federal, mais seis representantes das autoridades estaduais de regulação da mídia.

Essa configuração muito regionalizada produz um efeito bastante federativo na sua administração, pois todas as emissoras comerciais de rádio e de televisão estarão sujeitas a requisitos legais de programação, tanto de normas gerais como das regionais, cujo cumprimento e aplicação são acompanhados pelas autoridades de cada *länder*.

<sup>499</sup>As 14 autoridades estaduais responsáveis pela regulação dos meios de comunicação na Alemanha: 1. Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) – Stuttgart (Baden-Württemberg), <[www.lfk.de](http://www.lfk.de)>; 2. Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) – Munique (Bavária), <[www.blm.de](http://www.blm.de)>; 3. Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) – Berlin (Berlin e Brandemburgo), <[www.mabb.de](http://www.mabb.de)>; 4. Bremische Landesmedienanstalt (brema) – Bremen (Bremen), <[www.bremische-landesmedienanstalt.de](http://www.bremische-landesmedienanstalt.de)>; 5. Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein (MA HSH) – Norderstedt (Hamburgo e Schleswig-Holstein), <[www.ma-hsh.de](http://www.ma-hsh.de)>; 6. Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen) – Kassel (Hessen), <[www.lpr-hessen.de](http://www.lpr-hessen.de)>; 7. Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern (MMV) – Schwerin (Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental), <[www.medienanstalt-mv.de](http://www.medienanstalt-mv.de)>; 8. Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) – Hannover (Baixa Saxônia), <[www.nlm.de](http://www.nlm.de)>; 9. Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) – Düsseldorf (Renânia do Norte Westefália), <[www.lfm-nrw.de](http://www.lfm-nrw.de)>; 10. Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) – Ludwigshafen (Renânia-Palatinado), <[www.lmk-online.de](http://www.lmk-online.de)>; 11. Landesmedienanstalt Saarland (LMS) – Saarbrücken (Sarre), <[www.lmsaar.de](http://www.lmsaar.de)>; 12. Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) – Leipzig (Saxônia), <[www.slm-online.de](http://www.slm-online.de)>; 13. Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) – Halle/Saale (Saxônia-Anhalt), <[www.msa-online.de](http://www.msa-online.de)>; 14. Thüringer Landesmedienanstalt (TLM) – Erfurt (Turíngia), <[www.tlm.de](http://www.tlm.de)>.

Um aspecto bastante interessante é a publicidade de sua atividade – traço comum a diversas agências. Para dar transparência às decisões e trabalhos realizados pela DLM, é publicada anualmente uma lista dos canais em funcionamento, por meio da Comissão sobre Concentração na Mídia (KEK)<sup>500</sup>. Esta publicação traz uma listagem completa das empresas de radiodifusão, com as emissoras as quais pertencem, além da identificação de seus acionistas. A KEK também publica a cada três anos um relatório sobre a situação da concentração de propriedade na mídia e sobre as medidas adotadas a fim de proteger o pluralismo na radiodifusão comercial.

Quanto à participação da sociedade civil na regulação dos meios de comunicação, não há uma previsão de ação direta da população, a atividade de regulação em si é exercida por organismos de atuação independente à estrutura do Estado – a DLM e as 14 autoridades estaduais. Pode-se assumir que haja uma forma de participação por meio da atuação de especialistas do setor, que ocupam seis das 12 cadeiras existentes na KEK, responsável pela fiscalização de índices de pluralidade na mídia por meio do monitoramento da participação das empresas de comunicação no mercado; e dos seis representantes de instituições estaduais e nacionais entre as 12 cadeiras da Comissão de Proteção a Menores de Conteúdo Nocivo de Mídia (KJM), que fiscaliza o conteúdo veiculado pelas empresas de radiodifusão e internet.

A ênfase no pluralismo e na expressão regional é proporcionado por essa forma de acompanhamento e controle estadual, conferindo a cada região autonomia para dispor sobre suas transmissões, mas permanecendo alguma centralização no trabalho conjunto das 14 autoridades estaduais em questões fundamentais e estruturais, ou temas de relevância nacional, sobretudo para garantir a igualdade no tratamento entre todas emissoras de televisão e de rádio.

Percebe-se que a Alemanha exerce um controle sobre quatro matérias: licenciamento de concessões de rádio e televisão, controle sobre a concentração de mídias, supervisão sobre conteúdo (em especial tutelando o bem estar do

---

<sup>500</sup>Disponível em: <<http://www.kek-online.de/>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

menor) e a condução de pesquisas sobre mídia. Seus mecanismos sancionadores principais são a aplicação de multas e a cassação de licenças.

### 5.3.2

#### Argentina

A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca)<sup>501</sup> é a entidade responsável pela fiscalização e o controle dos meios de comunicação audiovisual na Argentina. A Afsca é uma autarquia independente subordinada à Secretaria dos Meios de Comunicação, e sua composição é de sete membros nomeados pela Comissão Executiva Nacional. Esta entidade foi instituída em cumprimento à *Ley de Medios*<sup>502</sup> “*una ley para escuchar todas las voces, todas las opiniones*”<sup>503</sup>, de 2009.

Sobre sua composição, o presidente e um diretor são nomeados pela Executiva Nacional da Secretaria; três diretores são nomeados pela Comissão Bicameral para a Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual, selecionados por proposta dos blocos parlamentares; e dois diretores são nomeados por proposta do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, devendo um deles ser representante das carreiras de comunicação social, ciências da informação ou jornalismo das universidades nacionais, perfazendo-se uma distribuição de poder de forma relativamente descentralizada.

A Afsca apresenta como missão definir os mecanismos técnicos, legais e financeiros necessários ao funcionamento do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, parte integrante da Secretaria de Meios de Comunicação, subordinada à Chefia do Gabinete de Ministros. Trata-se da aplicação, interpretação e obrigação ao cumprimento da *Ley de Medios* e de suas normas regulamentares<sup>504</sup>.

---

<sup>501</sup>Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>502</sup>Disponível em: <<http://www.comfer.gov.ar/web/ley26522.pdf>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>503</sup>Disponível em: <<http://www.medios.gov.ar/>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>504</sup>Atribuições que compreendem, entre outras: Elaborar e aprovar as especificações e condições para a alocação de serviços de comunicação audiovisual; Promover a participação dos serviços de

São funções da Afsca: i) exercer um controle da programação, fiscalizando os canais de televisão aberta, das 6 às 24 horas, de forma direta; de zero às 6 horas, a partir das gravações dos programas; dos canais de televisão a cabo e por satélite, por amostragem; das rádios AM e FM, por amostragem; ii) realizar avaliações de conteúdo, através do controle sobre as emissões de rádios AM e FM e de televisão (aberta, por cabo e via satélite) com alegadas violações da lei vigente, dentro do prazo de 15 dias úteis; iii) identificação e sanção de infrações, compreendendo o processo de identificação de infrações, a elaboração do relatório correspondente e a comunicação ao infrator em até 90 dias úteis; iv) identificação de transmissão de emissoras ilegais; vi) inspeção de emissoras, fiscalização que inclui os aspectos culturais, artísticos, legais, comerciais e administrativos; e que deve ser realizada em um prazo de 15 dias a partir do recebimento da respectiva notificação; vii) habilitação de agências de publicidade, incluindo avaliação sobre eventuais ilegalidades em seus exercícios; viii) aprovação, renovação e transferência de licenças de radiodifusão; ix) formação e habilitação técnica e profissional.

AAfsca possui a peculiaridade de conferir status próprio à tutela contra o preconceito e à discriminação, tendo sido constituído um *Observatorio de laDiscriminación en Radio y Televisión*<sup>505</sup>, compreendendo a própria Afsca em conjunto com o *Instituto Nacional contra laDiscriminación, la Xenofobia y el Racismo* (Inadi) e o *Consejo Nacional de lasMujeres* (CNM).

---

comunicação audiovisuais no desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento na Argentina; Coletar e gerir os fundos da cobrança dos impostos e as multas resultantes da aplicação da lei; Desenvolver e atualizar as normas de padrão nacional de serviço e que regulam a atividade, juntamente com a entidade reguladora e de controle no setor das telecomunicações; Desenvolver e aprovar os termos de licitação e as condições de concessão de serviços de comunicação audiovisuais; Zelar pelo desenvolvimento de uma concorrência saudável e da promoção da existência de muitos meios diferentes tanto quanto possível, favorecendo o exercício do direito humano à liberdade de expressão e de comunicação; Fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei e os compromissos assumidos pelos prestadores de serviços de comunicação audiovisual e radiodifusão nos aspectos técnicos, legais, administrativos e de conteúdos. E ainda, possui competência para realizar auditorias investigando práticas anti-competitivas e podendo requerer a aplicação da lei n° 25.156, a Lei de Defesa da Concorrência. Disponível em: <<http://www.obserdiscriminacion.gov.ar/web/>>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>505</sup> Disponível em: <<http://www.obserdiscriminacion.gov.ar/web/>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

No que diz respeito à participação civil, a Argentina confere a toda pessoa que tenha interesse o direito de requerer à Afsca o cumprimento, por parte dos prestadores de serviços de comunicação audiovisual, das obrigações previstas na legislação. Este direito incluiria, ainda, o de participar das audiências públicas estabelecidas como requisito de extensão de licenças.

A legislação argentina também criou uma Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual, com as seguintes atribuições e funções:

a) *Receber consultas, reclamações e queixas do público* de rádio e de televisão e outros serviços para agir *ex-officio*, pessoalmente e/ou em nome de terceiros, antes de qualquer autoridade administrativa ou judicial. Sem prejuízo do disposto no restante da legislação e dos direitos coletivos expressos ou implícitos na Constituição; b) *Manter um registro de inquéritos, denúncias e queixas apresentadas pelos usuários, de forma pública ou privada*; c) Convocar organismos públicos e privados intermediários, centros de estudos e pesquisas e organizações de bem-estar público em geral para criar espaços de debate sobre o desenvolvimento de formas de participação da sociedade e o funcionamento dos meios de comunicação; d) Dar seguimento às reclamações e denúncias apresentadas, informar autoridades competentes, interessados, imprensa e público dos resultados gerais alcançados e publicar estes mesmos resultados; e) Apresentar à Comissão Bicameral para a Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual um relatório anual dos trabalhos desenvolvidos; f) Convocar audiências públicas em diferentes regiões do país para avaliar o funcionamento dos meios de radiodifusão; g) Propor alterações nos regulamentos em áreas afins com a sua autoridade ou tribunal, contestando a legalidade ou a razoabilidade de normas existentes ou a serem emitidas no futuro; h) Fazer recomendações às autoridades públicas competentes em matéria de radiodifusão; i) Representar os interesses do público e da comunidade, individualmente ou de forma coletiva, em revisão administrativa ou judicial, pedindo a anulação dos atos gerais ou específicos, a emissão, alteração ou a substituição dos atos, e outros pedidos cautelares<sup>506</sup>. (grifo nosso)

Note-se que a lei argentina é bastante atenta à questão da concentração de propriedade nos meios de comunicação, ao mesmo tempo se ocupa de forma bastante diligente de questões concernentes aos direitos humanos. É sabido que seu modelo normativo partiu das diretrizes do Sistema Internacional de Direitos Humanos, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de declarações conjuntas de organismos internacionais como OEA, ONU, Cooperação Europeia e Sistema Africano. Segundo o professor argentino Loretti:

<sup>506</sup>Disponível em: <[http://www.intervezes.org.br/noticias/pesquisa\\_organos\\_reguladores/regulacao-da-radiodifusao-Argentina.pdf](http://www.intervezes.org.br/noticias/pesquisa_organos_reguladores/regulacao-da-radiodifusao-Argentina.pdf)>. Acesso em 12 de jan. de 2012.

a princípio procuramos um molde de regulação inovador. Diante de um modelo disperso como o americano, optamos pelo do Parlamento Europeu (Diretiva 65/2007), que ratifica que os serviços de comunicação audiovisual não são apenas econômicos, mas formam uma atividade que deve estar incorporada e protegida pela Unesco<sup>507</sup>.

E como exemplo de efetiva participação popular na esfera da radiodifusão, a Asfca disponibiliza um canal de ouvidoria – um número telefônico gratuito – para que qualquer pessoa possa se manifestar com relação às programações transmitidas.

### 5.3.3

#### Espanha

De forma semelhante à Alemanha, a Espanha possui uma estrutura descentralizada de conselhos: há dois organismos regionais para regular a atividade de radiodifusão – o *Consejo Audiovisual de Andalucía* (CAA)<sup>508</sup> e o *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC)<sup>509</sup> – e um central: *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT)<sup>510</sup>, – com uma lei geral para a comunicação audiovisual<sup>511</sup>.

A CMT é um ente público, regido pela Lei Geral de Telecomunicações, *Ley 23/2003*<sup>512</sup>, e pela Lei Geral de Comunicação Audiovisual, *Ley 7/2010*<sup>513</sup>, e de forma específica pelo regulamento da *Comisión del Mercado de*

<sup>507</sup>Disponível em:

<[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=6464](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6464)> . Acesso em 12 de jan. de 2012.

<sup>508</sup>Disponível em :<<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>509</sup>Disponível em :<<http://www.cac.cat/>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>510</sup>Disponível em :<[http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do?nav=presentacion](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=presentacion)>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>511</sup> *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*. Disponível em:<<http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>>. Acesso em 10 de fev. de 2012.

<sup>512</sup>Disponível em :

<[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2003/20253](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2003/20253)>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>513</sup>Disponível em : <<http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

*las Telecomunicaciones*, *Real Decreto* 1994/1996<sup>514</sup>. Sua atuação é regida pela *Ley* 30/1992<sup>515</sup>, que lhe conferiu o regime jurídico da Administração Pública. Seu financiamento é proveniente da receita gerada pelas taxas e pagamentos referentes a prestações de serviços, tal como previsto no artigo 48.14 da *Ley* 32/2003.

Os conselhos da Catalunha e da Andaluzia são autoridades cuja principal atuação se dá no controle de conteúdo transmitidos pelos veículos de radiodifusão. O CAC, conselho da Catalunha, é composto por seis membros, eleitos pelo parlamento da sua região a partir de lista indicada por ao menos dois grupos parlamentares, com maioria de dois terços. A definição do presidente do conselho também será por votação dentre os seis membros. Os mandatos serão de seis anos não renováveis e será previsto o impedimento de que estes membros tenham “interesses diretos ou indiretos em companhias de mídia, produção de filmes e vídeo, imprensa, publicidade, computadores, telecomunicações ou internet”<sup>516</sup>.

As funções principais do CAC compreendem quatro temas: i) controle das concessões de serviços de comunicação audiovisual –acompanhamento dos procedimentos licitatórios e verificação de cumprimento das normas para seu exercício; ii) controle de conteúdo –observando o ênfase no pluralismo político, social, religioso, cultural e filosófico; em atenção ao cumprimento das leis de proteção à criança e ao adolescente e das normas sobre comunicação publicitária; iii) produção de relatórios e pesquisas – reportagem sobre conteúdo e matérias pertinentes à produção legislativa e um relatório anual sobre a atuação do conselho; iv) estudos e elaboração de instrumentos normativos, regulação, auto regulação e arbitragem –conciliação e mediação de conflitos envolvendo

<sup>514</sup>Disponível em :

<[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1996/21258](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1996/21258)>.

Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>515</sup>Disponível em : <<http://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>516</sup> “*direct or indirect interest in media, film, video, press, advertising, computer, telecommunications or Internet companies*”. Disponível em: <<http://www.cac.cat/web/informacio/composicio/llistat.jsp?NA%3D%3D&Mw%3D%3D&L3dIYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbXBvc2ljaW8vbGxpc3RhENvbnRlbnQ%3D>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

empresas de radiodifusão e usuários, e aplicação de medidas regulatórias<sup>517</sup>. Esse exercício regulatório compreende a tomada de medidas sancionadoras (multas, suspensões e cassações de licenças) e a requisição de práticas e correções de conduta, em mecanismos semelhantes ao instituto brasileiro do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a diferença de que a competência para sua emissão na Catalunha será do CAC.

O CAA, por sua vez, possui competência e atividades semelhantes ao conselho catalão, diferenciando-se em um interessante recurso: uma *Oficina de Defensa da la Audiencia*<sup>518</sup> (ODA), órgão competente para receber e processar reclamações enviadas pelos telespectadores sobre conteúdo ofensivo, inverídico ou criminoso. O ODA disponibiliza acesso por meio de linha telefônica – muito semelhante ao canal de ouvidoria de mídias argentino, e a publicidade de seus atos é exercida através da publicação de todas as suas resoluções<sup>519</sup>, assim como de suas recomendações<sup>520</sup>. A composição do CAA é de 11 membros, eleitos pelo parlamento regional da Andaluzia, com mandato de cinco anos, podendo haver uma renovação, e a decisão sobre quem será o presidente do conselho é tomada pelos seus membros e ratificada pelo parlamento.

A função do CAA é acompanhar o conteúdo transmitido pelas redes de televisão aberta e via cabo e também transmissões de rádio, atuando nas seguintes matérias: i) proteção de menores<sup>521</sup>; ii) proteção ao pluralismo<sup>522</sup>; iii) vedação a conteúdos discriminatórios<sup>523</sup>; iv) regulação da atividade publicitária<sup>524</sup>; v)

<sup>517</sup>Disponível em:

<<http://www.cac.cat/web/informacio/index.jsp?Ng%3D%3D&Mw%3D%3D&L3dlYi9pbmZvcmlhY2lvL2NvbnRlbnRGdW5jaW9ucw%3D%3D>>. Acesso em 25 de jan. de 2012.

<sup>518</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/oda/conoce-la-oda>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>519</sup>Disponível

em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/resoluciones>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>520</sup>Disponível em:

<<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/recomendaciones>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>521</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/proteccion-de-menores>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>522</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/pluralismo>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>523</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/contenidos-discriminatorios>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

elaboração de auto regulação para atividade jornalística<sup>525</sup>; vi) regulação para atividade audiovisual<sup>526</sup>, pelo pluralismo e contra a formação de monopólios.

A despeito da regionalização dos conselhos na Espanha, observa-se um padrão comum na regulação, inclusive por tais conselhos abrangerem todos os meios de comunicação via radiodifusão, tanto públicos, como privados.

### 5.3.4

#### França

O *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA)<sup>527</sup> é o ente responsável pela administração do regime de concessões de empresas de radiodifusão em toda a França. Trata-se de conselho autônomo e independente do estado, tendo sido instituído pela Lei nº 89-518 de 1989<sup>528</sup>. Ressalte-se que todos os serviços de radiodifusão na França são tratados como serviços públicos, ainda que sejam exercidos por empresas privadas.

O CSA tem a dupla missão de garantir e promover a “liberdade de comunicação audiovisual no país”<sup>529</sup>, e foi criado sucedendo à *Haute Autorité de la communication audiovisuelle* (1982-1986) e à *Commission Nationale de la Communication et des Libertés* (1986-1989). É composto por nove membros nomeados pelo Presidente da República, sendo três indicados pelo próprio, três pelo Presidente da Assembleia Nacional e três pelo Presidente do Senado, todos com mandato de seis anos. Há na legislação (*Loi n°86-1067 du 30 septembre*

<sup>524</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/publicidad>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>525</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/autoregulacion>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>526</sup>Disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/conoce-el-consejo/nuestras-funciones/ordenacion-y-regulacion-del-sector-audiovisual>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>527</sup>Disponível em: <<http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>528</sup>Disponível em : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000885800&dateTexte=20080117&fastPos=1&fastReqId=582122698&oldAction=rechTexte>> . Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>529</sup>“*la liberté de communication audiovisuelle en France*”. Disponível em : <<http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil>> . Acesso em 26 de jan. de 2012.

1986 relative à laliberté de communication)<sup>530</sup> previsão de impedimentos a membros do conselho, que não podem ter outras funções ou ocupações, dedicando-se com exclusividade ao CSA, e tampouco possuir quaisquer interesses ou ligação, diretos ou indiretos, com empresas no setor da comunicação, sendo que esta vedação se prolonga até um ano após o membro deixar o conselho.

O CSA tem como atribuições, dentre outras, verificar toda a programação transmitida e detém poderes para conceder e cassar licenças, promover consultas públicas, dar recomendações e aplicar sanções. Dentre os objetivos elencados no artigo 1º de sua lei, encontra-se a busca do pluralismo e da veracidade nas informações, a organização das campanhas eleitorais, e a observação do respeito à dignidade da pessoa humana, e a proteção da infância e da adolescência. Um ponto singular do CSA é o objetivo de promoção e defesa da cultura e língua francesas, característica afinada à tendência xenófoba contra a imigração estrangeira perceptível na França contemporânea.

### 5.3.5

#### Exemplos de autoridades reguladoras pelo mundo

A fim de demonstrar que a regulação das transmissões de rádio e televisão não são uma exceção, mas uma regra, listamos algumas autoridades reguladoras ao redor do mundo.

Na Europa, a União Europeia possui uma autoridade geral que reúne as entidades reguladoras de seus países membros, é a *European Platform of Regulatory Authorities* (Epra)<sup>531</sup>, que compreendo os seguintes países membros e suas respectivas agências regulatórias<sup>532</sup>.

<sup>530</sup>Disponível em: <[http://www.csa.fr/infos/textes/textes\\_detail.php?id=116517](http://www.csa.fr/infos/textes/textes_detail.php?id=116517)>. Acesso em 10 de fev. de 2012.

<sup>531</sup>Disponível em: <<http://www.epra.org/>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>532</sup> Países membros do Epra: **Albânia**, *Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit*, (KKRT), disponível em: <<http://www.kkrt.gov.al/>>; **Alemanha**, *Directors Conference of the State Media Authorities – Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten* (DLM), disponível em: <<http://www.die-medienanstalten.de/>>; **Andorra**, *Consell Andorrà de l'Audiovisual* (CAA), disponível em: <<http://www.caa.ad/>>; **Armênia**, *National Commission on TV and Radio of Armenia* (NCTR), disponível em: <<http://www.tvradio.am/>>; **Áustria**, *Kommunikationsbehörde Austria* (Komm Austria), disponível em: <<http://www.rtr.at/>>; **Azerbaijão**, *National TV and Radio Council of the Republic of Azerbaijan – Milli Televiziyavə Radio Şurası* (NTRC), disponível

em: <<http://www.ntrc.gov.az/>>; **Bósnia Erzegovina**, *Communication Regulatory Agency - Regulatorna agencijaza komunikacije BiH* (CRA), disponível em: <<http://www.rak.ba/>>; **Bélgica**, *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA), disponível em: <<http://www.csa.be/>>, e *Flemish Regulatory Authority for the Media - Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM), disponível em: <<http://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/home.aspx>>, e *Medienrat of the German speaking Community of Belgium - Medienrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, disponível em: <<http://www.medienrat.be/>>; **Bulgária**, *Council for Electronic Media - СЪБЕТ ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ* (CEM), disponível em: <<http://www.cem.bg/>>; **Chipre**, *Cyprus Radio-Television Authority* (CRTA), disponível em: <<http://www.crt.a.cy/default.asp?id=24>>; **Croácia**, *Agency for Electronic Media of the Republic of Croatia - Agencijaza elektronicke medije* (AEM), disponível em: <<http://www.emediji.hr/>>; **Dinamarca**, *Radio and Television Board, c/o Radio and TV* (Radio og tv-nævnet), disponível em: <<http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/>>; **Eslováquia**, *Council for Broadcasting and Retransmission of the Slovak Republic - Rada pre vysielanie a retransmisiiu* (CBR), disponível em: <<http://www.rada-rtv.sk/sk/>>; **Eslovênia**, *Post and Electronic Communication Agency of the Rep. of Slovenia - Agencijazapošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije* (APEK), disponível em: <<http://www.apek.si/>>; **Espanha**, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT), disponível em: <[http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do)>, e *Audiovisual Council of Catalonia - Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC), disponível em: <<http://www.cac.cat/>> e *Audiovisual Council of Andalusia* (CAA), disponível em: <<http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>>; **Estônia**, *Estonian Public Broadcasting Council - Eesti Rahvusringhäälingu Nõukogu*, disponível em: <<http://www.err.ee/sisu.aspx?s=18&a=51>>; **Finlândia**, *The Finnish Communications Regulatory Authority - Viestintävirasto* (FICORA), disponível em: <<http://www.ficora.fi/>>; **França**, *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), disponível em: <<http://www.csa.fr/>>; **Georgia**, *Georgian National Communications Commission*, disponível em: <<http://www.gncc.ge/>>; **Gibraltar**, *Gibraltar Regulatory Authority* (GRA), disponível em: <<http://www.gra.gi/>>; **Grécia**, *National Council for Radio and Television* (NCRT), disponível em: <<http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/get-index>>; **Holanda**, *Commissariaat voor de Media* (CvdM), disponível em: <<http://www.cvd.nl/>>; **Hungria**, *Media Council of the National Media and Infocommunications Authority - Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság - Médiatelekom* (NMHH), disponível em: <<http://www.nmhh.hu/>>; **Irlanda**, *Broadcasting Authority of Ireland - Údarás Craolacháin na hÉireann* (BAI), disponível em: <<http://www.bai.ie/>>; **Israel**, *2nd Authority for Television and Radio* (SATR), disponível em: <<http://www.rashut2.org.il/>> e *Council for Cable TV and Satellite Broadcasting* (CCSB), disponível em: <<http://www.moc.gov.il/8-he/MOC.aspx>>; **Ilha de Man**, *Communications Commission* (IOMCC), disponível em: <<http://www.iomcc.im/>>; **Itália**, *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCOM), disponível em: <<http://www.agcom.it/>>; **Kosovo**, *Independent Media Commission* (IMC), disponível em: <<http://www.kpm-ks.org/?gjuha=3>>; **Látvia**, *National Electronic Media Council* (NEPLP), disponível em: <<http://www.nrtp.lv/lv/padome/aktualitates/>>; **Lituânia**, *Radio and Television Commission of Lithuania - Lietuvos radijo ir televizijos komisija* (RTCL), disponível em: <<http://www.rtk.lt/>>; **Luxemburgo**, *Conseil National des Programmes* (CNP), disponível em: <<http://cnpl.lu/>>; **Macedônia**, *Broadcasting Council of the Republic of Macedonia* (SRD), disponível em: <<http://www.srd.org.mk/>>; **Malta**, *Malta Broadcasting Authority*, disponível em: <<http://www.ba-malta.org/home>>; **Moldávia**, *Council for Coordination on the audiovisual activity in Moldova - Consiliul Coordonator al Audiovizualului* (CCA), disponível em: <<http://cca.md/>>; **Montenegro**, *Agency for Electronic Media of Montenegro - Agencijazaelektronskemedije* (AEM), disponível em: <<http://www.ardcg.org/>>; **Noruega**, *Norwegian Media Authority - Medietilsynet* (NMA), disponível em: <<http://www.medietilsynet.no/>>; **Polônia**, *National Broadcasting Council - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* (KRRiT), disponível em: <<http://www.krrit.gov.pl/>>; **Portugal**, *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC), disponível em: <<http://www.erc.pt/>>; **Reino Unido**, *Ofcom*, disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/>>; **República Tcheca**, *Council for Radio and TV Broadcasting - Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* (RRTV), disponível em: <<http://www.rrtv.cz/cz/>>; **Romênia**, *National Audiovisual Council* (NAC), disponível em: <<http://www.cna.ro/>>; **Sérbia**, *Republic Broadcasting Agency - Republičkaradiodifuzna agencija* (RBA), disponível em: <<http://www.rra.org.rs/cirilica>>; **Suécia**, *Swedish Broadcasting Authority - Myndigheten för radio och tv* (SBA), disponível em: <<http://www.radioochtv.se/>>; **Suíça**, *Office Fédéral de la*

Conforme já comentado na apresentação do presente subitem, muito embora cada país seja um exemplo distinto de estrutura política e normativa, em todos há alguma atuação concreta por parte de um órgão regulador, assim como existe alguma forma de regulação, compreendendo um corpo de leis sobre a matéria da radiodifusão. Ainda que as estruturas destas agências possam diferir, são às vezes independentes, às vezes ligadas ao governo; é onipresente a autonomia em sua ação, acima dos interesses puramente de mercado, assumindo o combate do monopólio e a busca pela pluralidade. Outros aspectos comuns a quase todas as regulações são a tutela da infância e da adolescência como fator de controle de conteúdo para televisão, assim como o combate ao preconceito e à discriminação.

## 5.4

### Um pouquinho de Brasil: em outro relatório da Unesco

Sobre a situação brasileira há uma reveladora pesquisa publicada em 2011 pela Unesco, “O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: Uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros”<sup>533</sup>. Neste trabalho, Toby Mendel e Eve Salomon fazem uma análise sobre a radiodifusão brasileira e apresentam propostas de regulação para o setor. De antemão é estabelecido que as propostas são intencionalmente genéricas e que certas especificidades somente devem poder ser definidas pela autoridade reguladora de forma independente do

---

*Communication* (OFCOM), Disponível em: <<http://www.bakom.admin.ch/index.html?lang=fr>> e *Independent Complaints Authority – Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision* (AIEP/UBI), disponível em: <<http://www.ubi.admin.ch/de/>>; **Turquia**, *Turkish Radio and Television Supreme Council* (RTÜK), disponível em: <<http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/default.aspx>>; **Ucrânia**, *National Council of TV and Radio Broadcasting of Ukraine*, disponível em: <<http://www.nrada.gov.ua/>>. E fora da Europa: **Canadá**, *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* (CRTC), disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/home-accueil.htm>>; **Chile**, *Consejo Nacional de Televisión* (CNTV), disponível em: <[http://www.cntv.cl/prontus\\_cntv/site/edic/base/port/inicio.html](http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/edic/base/port/inicio.html)>; **Colômbia**, *Comisión Nacional de Televisión* (CNTV), disponível em: <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/)>; **Estados Unidos**, *Federal Communications Commission* (FCC), disponível em: <<http://www.fcc.gov/>>; **Peru**, *Consejo Consultivo de Radio y Televisión* (Concortv), disponível em: <<http://www.concortv.gob.pe/>> e **Uruguai**, *Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones* (Ursec), disponível em: <[http://www.ursec.gub.uy/scripts/templates/portada\\_principal.asp?nota=portadahome.asp](http://www.ursec.gub.uy/scripts/templates/portada_principal.asp?nota=portadahome.asp)>.

<sup>533</sup> MENDEL; SALOMON, op. cit.

poder público, “caso contrário, elas podem vir a criar a possibilidade de uso político da regulação e, assim, prejudicar – ao invés de promover – a liberdade de expressão”<sup>534</sup>.

Considera-se que uma regulação geral para as comunicações deva necessariamente envolver o “Poder Legislativo, que estabelece as regras gerais, o Executivo, que pode atuar por meio de um departamento ou de um ministério, os tribunais e uma autoridade reguladora independente”<sup>535</sup>. Estas normas gerais deveriam definir as funções e a jurisdição das autoridades reguladoras. Mesmo no exemplo do mais liberal dos entes reguladores: a agência reguladora americana de radiodifusão e telecomunicações, a *Federal Communications Comissions* FCC<sup>536</sup>, tem como missão:

[...] disponibilizar, até onde for possível, para todas as pessoas dos Estados Unidos, sem discriminação com base em raça, cor, religião, origem nacional ou sexo, serviços de comunicação rápidos, eficientes, de alcance nacional e mundial, por fio ou radio, coma as devidas finalidades e a taxas razoáveis<sup>537</sup>.

A independência das agências reguladoras deverá ser proporcionada e promovida pela sua composição independente do poder público e de seu financiamento também independente.

No Brasil não se pode afirmar que não haja uma regulação em atividade para as comunicações, vejamos o rolde agências pertinentes ao setor:

- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): agência reguladora independente responsável pelas telecomunicações.
- Ministério das Comunicações: braço do Executivo Federal responsável por desenvolver e implantar a política pública de comunicações.
- Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom): braço do governo federal responsável por elaborar estratégias para as comunicações governamentais; em 2010, liderou uma força-tarefa destinada a propor um novo marco regulatório para as comunicações.
- Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação: seção do Ministério da Justiça que supervisiona a classificação dos programas de televisão.
- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC): ramo do Ministério Público Federal encarregado dos processos por violação à lei.

<sup>534</sup> Ibid., p.11.

<sup>535</sup> Ibid., p.12

<sup>536</sup> Disponível em :< <http://www.fcc.gov/>>. Acesso em 2 de fev. De 2012.

<sup>537</sup> MENDEL; SALOMON, op. cit., p.14.

- Agência Nacional do Cinema (Ancine): autarquia reguladora responsável pelo mercado cinematográfico e audiovisual, inclusive a produção regulamentada que recebe incentivos públicos.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): agência responsável pela saúde pública, inclusive pelo monitoramento da publicidade em sua esfera.
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade): conselho regulador da concorrência, que responde ao Ministério da Justiça.
- Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar): conselho autorregulador da publicidade, composto por representantes dos setores de mídia impressa, radiodifusão e publicidade, além dos próprios anunciantes<sup>538</sup>.

A dispersão de funções reguladoras em tantos agentes é um dos fatores determinantes para que os eventuais descumprimentos de normas existentes ocorram impunemente ou passem despercebidos. Uma proposta efetiva de regulação deveria oferecer “ao mesmo tempo a política para o setor e a aplicação de suas regras, simplificando o processo”<sup>539</sup>.

A aplicabilidade da política de comunicação e de suas normas, no que diz respeito ao conteúdo, ainda é exercida pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, que tem uma função de pesquisa e assessoria para a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e também pelo Ministério Público, que detém a competência para ajuizar contra as emissoras que violem as prescrições do ECA ou outras leis relativas ao conteúdo<sup>540</sup>. Quanto à imposição e determinações positivas de conteúdo, tais como a obrigação de veiculação de conteúdos regionais e ou nacionais, encontra-se já em vigor na Lei da TV a Cabo a competência para a Ancine determinar a transmissão destes conteúdos em televisão por assinatura.

No que diz respeito aos monopólios em propriedades de empresas de radiodifusão, o CADE:

[...] é responsável por aplicar as leis de concorrência na radiodifusão, mas não conta com *expertise* própria específica para o setor, tampouco mantém vínculos e parcerias com outros órgãos que têm esse conhecimento. Dadas essas limitações de recursos e de capacidade técnica, práticas importantes das empresas de radiodifusão deixam de ser analisadas à luz da legislação que protege e estimula a competição. Como exemplo, temos os arranjos entre os operadores de rede e suas

<sup>538</sup> MENDEL; SALOMON, op. cit., p.18/19.

<sup>539</sup> MENDEL; SALOMON, loc. cit.

<sup>540</sup> MENDEL; SALOMON, loc. cit.

afiliadas, que podem ser considerados propriedade *de facto* e, neste caso, estariam violando os limites de concentração de propriedade<sup>541</sup>.

Já o regime de concessões pode chegar a envolver a participação de quatro instâncias distintas do poder público: a Anatel, a quem compete o espectro, o Ministério das Comunicações, responsável pela avaliação da viabilidade jurídica, legal e econômica da submissão da licença, e o Congresso Nacional, que de fato realiza a outorga final da concessão e, em alguns casos, o gabinete da Presidência da República<sup>542</sup>.

Defende-se a existência de uma autoridade única e independente, nos limites definidos na Constituição Federal, que poderia responder por toda a administração do procedimento das concessões, com exceção da aprovação final, que por determinação constitucional é prerrogativa do Congresso Nacional. Sobre o trâmite do processo de concessões:

[...] tem seu início no Executivo, mais precisamente no Ministério das Comunicações. Uma portaria de autorização é enviada para a Casa Civil e segue para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Depois de avaliada politicamente, a portaria é encaminhada ao Legislativo e, na verdade, a concessão só se completa com um Decreto Legislativo assinado pelo presidente do Congresso Nacional. [...] Uma pesquisa financiada pelo Projor – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo, e por nós coordenada, conseguiu flagrar pelo menos dois casos em que membros da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, concessionários de emissoras de rádio, estavam presentes e votaram nas reuniões em que se aprovou a renovação de suas próprias concessões. O *poder concedente* se transforma também em *concessionário*<sup>543</sup>.

Cabe reproduzir a ressalva feita pela Unesco sobre o Congresso Nacional como detentor da palavra final nos processos de concessão:

Recomendamos que, com o passar do tempo, também essa regra seja mudada, pois entendemos que deixar nas mãos do Legislativo o poder de outorgar concessões é uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos<sup>544</sup>.

---

<sup>541</sup> Ibid., p.19.

<sup>542</sup> Ibid., p.20.

<sup>543</sup> LIMA (2011), op. cit.,p.31-32.

<sup>544</sup> MENDEL; SALOMON, loc. cit.

O que aparentemente é um aspecto democrático do regime de concessões – ser definido por representantes da sociedade democraticamente eleitos –, na prática se mostra um fator de continuidade e protecionismo dos próprios parlamentares. Segundo o relatório:

É necessário criar uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão. Esta nova autoridade deve assumir e fundir muitas das funções das principais autoridades atuais, aproveitando sua expertise coletiva e utilizando a base de conhecimentos existente.

A autoridade reguladora única deveria ser responsável por:

- Assessorar o governo na alocação de espectro para difusão – uma tarefa que será necessária com a transição para a televisão digital.
  - Administrar os processos de solicitação e concessão de licença.
  - Analisar as solicitações de licença e de renovação, fazendo recomendações ao Congresso sobre as outorgas e renovações.
  - Estabelecer padrões de qualidade para o conteúdo de programas e publicidade, preferencialmente trabalhando em conjunto com os órgãos do setor como corre reguladores na aplicação dos padrões.
  - Garantir que a quantidade de publicidade e o horário de sua veiculação atendam aos critérios estabelecidos pela legislação.
  - Supervisionar a implantação das obrigações positivas de produção de programas, inclusive garantindo que as emissoras gradualmente atendam a suas cotas de produção doméstica e independente.
  - Trabalhar juntamente com o órgão regulador da concorrência para aplicar as regras de concentração de propriedade de mídia, assim como para lidar com suspeitas de violação às regras gerais antitruste e abusos daqueles que detêm posição dominante no mercado.
  - Estabelecer um conjunto de sanções graduais e progressivas para uma melhor aplicação das regras de concessão, dos padrões de qualidade etc., bem como das leis relativas à radiodifusão.
  - Promover as boas práticas entre as emissoras, estimular nos telespectadores e ouvintes a visão crítica sobre mídia com o uso consciente dos seus conteúdos.
- Quando surgir uma oportunidade apropriada, alterar o Artigo 223 da Constituição Federal para que os poderes ali conferidos ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional sejam transferidos para a nova autoridade reguladora independente<sup>545</sup>.

Com relação ao conteúdo transmitido, o mesmo relatório defende que haja um controle de fato:

Há muitos motivos para que essa regulação exista e seja sempre aperfeiçoada. É necessário garantir: proteção dos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos, contra material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, contra a propaganda enganosa etc.; proteção do direito à informação correta; proteção da sociedade, com o respeito às normas culturais e aos costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e a proteção das crianças e adolescentes<sup>546</sup>.

<sup>545</sup> MENDEL; SALOMON, op. cit., p.19/20.

<sup>546</sup> Ibid., p.28.

Segundo o relatório, a questão da proporção de produção nacional transmitida não tem muita relevância em face do fato de que o canal de televisão aberta de maior audiência, a Rede Globo, tem níveis de produção própria muito altos: “68% da programação geral, com 91% no horário nobre”<sup>547</sup>, ainda que em outros canais não sejam muito elevados. Mas é importante destacar o fomento à produção local:

Da mesma forma que é importante que os espectadores do Rio e de São Paulo vejam como é o resto do Brasil, as pessoas que vivem no Amazonas ou no Rio Grande do Sul devem ter acesso a programas sobre eles mesmos. Atualmente, o volume de programação local varia bastante de emissora para emissora. Um estudo de 2009, chamado “Produção Regional na TV Brasileira”, realizado pelo Observatório do Direito à Comunicação, mostrou que a emissora pública TV Brasil tinha em média 25,55% de sua grade composta por programação de conteúdo local, enquanto as grandes redes comerciais tinham de 7% a 12,2%, com uma média de 9,14%<sup>548</sup>.

Já observamos, ao longo do presente trabalho, que a mídia eletrônica e os meios de comunicação de massa são temas mais complexos e com desdobramentos mais potentes que quaisquer outras atividades de mercado jornalístico, mesmo da mídia impressa de massa. Uma avaliação de sua atividade deveria buscar perceber seus efeitos indo além dos fatores econômicos e financeiros. Postulamos que a desregulamentação da televisão é quase uma contradição de princípios, pois defender que a livre escolha do público seja um elemento suficiente para definir o aspecto democrático desta atividade é supor que a “regulamentação estaria ligada a uma época de escassez e seria inútil num período de profusão de imagens”<sup>549</sup>, um completo equívoco, segundo Wolton:

Quanto mais imagens existem, quanto mais interesses econômicos e tecnológicos estão em causa, mais são necessários os regulamentos, justamente para limitar os efeitos da lei do mais forte, evitar a lei da selva e preservar a dimensão de emancipação ligada à comunicação. Quanto mais a comunicação é invadida pela lógica econômica e pelas promessas de todos os tipos de tecnologias que devem garantir uma 'comunicação livre', mais é preciso desconfiar e regulamentar! É a *regulamentação que preserva a liberdade de comunicação*<sup>550</sup>. (grifo do autor)

<sup>547</sup> Ibid., p.43.

<sup>548</sup> Ibid., p.44.

<sup>549</sup> WOLTON (1996), op. cit., p.157.

<sup>550</sup> Ibid., p.158.

No presente momento histórico, em que o discurso é fonte de força política e capital cognitivo em escalas maciças, é preciso reconhecer o valor da mídia como um bem não somente econômico. Se no início da imprensa de massa “as dificuldades de produção, de difusão e de recepção da informação davam origem a uma relação bastante simples entre o acontecimento, o facto e a informação”<sup>551</sup>, em meio à grande quantidade de acontecimentos, os responsáveis pela imprensa relacionavam os fatos que consideravam dignos de reprodução e representação, mas a escassez de meios de acesso a estes fatos transformava a veiculação uma qualidade em si mesma. Atualmente, entretanto, “tudo pode ser transformado em informação; já não há limites para a produção e para a difusão da informação”<sup>552</sup>.

Segundo Cass Sunstein:

Um esforço legislativo para regular a radiodifusão deve se dar pelo interesse dos princípios democráticos e não deveria ser visto como uma restrição à garantia da liberdade de expressão. Ao contrário, tal esforço seria uma resposta à poderosas ameaças contra princípios democráticos, geradas pelo mercado de comunicação atual<sup>553</sup>.

Não se trata de defender um controle pelo controle, mas para concretizar o “pluralismo regulado” de John B. Thompson, buscando “o estabelecimento de uma estrutura institucional que abrigue e garanta a existência de uma pluralidade de independentes organizações de mídia”<sup>554</sup>, reconhecendo que o mercado, por si só, não produz garantias de boas condições para o livre exercício da expressão e para a promoção da pluralidade de discursos. Tal intervenção demanda uma separação entre as empresas de comunicação do poder estatal, a ser concretizada em uma agência reguladora independente. Entre muitos, sugerimos como desejável:

a descentralização de recursos nas indústrias da mídia: a tendência para uma crescente concentração de recursos deveria ser controlada e se deveriam criar condições, tanto quanto possíveis, para o crescimento de independentes organizações da mídia. Isto exige não somente uma legislação restritiva – isto é, que limite as fusões e outros tipos de cartéis entre as indústrias da mídia – mas

<sup>551</sup> Ibid., p.189.

<sup>552</sup> WOLTON (1996), loc. cit.

<sup>553</sup> “A legislative effort to regulate broadcasting in the interest of democratic principles should not be seen as an abridgement of the free speech guarantee. On the contrary, such an effort would respond to the powerful threats to democratic principles that come from the current marketplace for speech.” SUNSTEIN, Cass R. *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: The Free Press, 1995. p.92.

<sup>554</sup> THOMPSON (2008), op. cit., p.209.

também uma legislação que crie condições favoráveis para o desenvolvimento de organizações da mídia que não façam parte dos grandes conglomerados já existentes<sup>555</sup>.

Quando se enfatiza o caráter democrático se está referindo às muitas vozes presentes nas sociedades contemporâneas. Pluralismo não é somente o direito de dar voz e visibilidade a diferentes grupos e pessoas, mas de garantir o acesso a essas manifestações – é um direito de quem ouve e recebe:

o pluralismo é considerado um aspecto fundamental do direito à liberdade de expressão. Ele deriva da natureza multidimensional desse direito, que protege não somente o direito de quem fala (de comunicar informações e ideias) como direito de quem ouve (de procurar e receber informações e ideias)<sup>556</sup>.

A regulação do sistema hertziano brasileiro passa pela avaliação pública sobre:

distribuição das licenças de usos dos canais [...] e o controle relativo à utilização da outorga (englobando tanto a fiscalização das especificidades técnicas de transmissão quanto a estipulação de ordenamentos envolvendo conteúdos que devem ou não ser transmitidos)<sup>557</sup>.

Além disso, consideramos facilmente defensável que quaisquer ações que têm repercussão na sociedade como um todo tenham o ônus de expressar uma finalidade democrática, ou ao menos um compromisso de responder pela atividade realizada quando se manifestar de forma não democrática. Todavia, o que se observa hoje é que:

prevalece uma lógica de desregulamentação, pois a ideia é facilitar a atuação do particular e não exercer um real controle do público sobre o privado. Hoje, a máquina estatal deixa de construir infraestrutura física, repassando muitas obrigações ao privado, sob a alegação de que o serviço será universalizado, ao mesmo tempo em que a legislação cada vez menos objetiva controlar o mercado<sup>558</sup>.

A regulação também pode se tornar um mecanismo para garantir a segurança jurídica no que couber à atividade da radiodifusão quando apresentar irregularidade ou ilicitude. Sabe-se que a divisão do setor de comunicação

<sup>555</sup>Ibid., p.209-210.

<sup>556</sup>PNUD. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano, 2002: aprofundar a democracia em um mundo fragmentado*. New York: Oxford University Press, 2002. p.75.

<sup>557</sup> BOLANO (2007), op. cit., p.37/38.

<sup>558</sup>Ibid., p.45.

ocorrida em 1997 em telecomunicações (compreendendo exclusivamente telefonia) e radiodifusão (compreendendo a televisão e o rádio abertos), foi uma providência tomada pelo Poder Executivo federal para comportar legalmente a privatização dos serviços de telefonia no País e materializar seu compartimento.

A concentração foi criticada pela Unesco, responsabilizando-se diretamente a falta de regulação para proteger o interesse público na esfera da comunicação. O relatório é objetivo:

a situação é piorada pelo fato de que muitas rádios e canais de televisão são de propriedade de políticos, que operam a legislação sobre mídia em benefício próprio [...] Em um país com imensas desigualdades econômicas, somente grupos com poder político e econômico podem participar efetivamente da esfera pública<sup>559</sup>.

Outro ponto criticado pelo relatório refere-se à falta de representação da diversidade cultural brasileira, pois “embora haja 180 línguas indígenas diferentes, [...] nenhum programa é produzido por ou para a população indígena”<sup>560</sup>. Ainda pior é a representação da etnia afro-brasileira:

muito embora mais da metade da população seja negra. Em geral, eles representam papéis secundários ou estigmatizados, como empregados. Um exemplo: somente em 2003, após 38 anos da Rede Globo (a maior emissora do Brasil) houve uma protagonista negra numa novela<sup>561</sup>.

E o debate sobre a regulação que mereceria receber plena atenção, acaba sendo vítima de ataques como se representasse uma grande ameaça à liberdade de expressão:

<sup>559</sup> SIOCHRÚ, op. cit., p.45/46. “*The situation becomes worse when we realize that many radio and TV channels are owned by politicians, who support media legislation for their own benefit [...] In a country with immense economical inequality, only powerful economic and political groups can effectively participate in the public sphere. (Brazil)*”

<sup>560</sup> Ibid., p.47. “*Although Brazil's [...] indigenous peoples speak 180 different languages, most of this population of under three-quarters of a million also speak Portuguese. The issue is therefore primarily cultural. Yet, no programmes are produced for Indians or by Indians. Moreover, there are no special programmes or content covering information and communications technologies directed towards Indians. (Brazil)*”

<sup>561</sup> Ibid., p.48. “[...] *although they represent around 50% of the population. In general, when present, they hold secondary or stigmatized roles, such as housemaids. To give one example: only in 2003, after 38 years of RedeGlobo broadcasting (the biggest TV broadcaster in Brazil), was a black woman given a main character role in a soap opera. (Brazil)*”

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. Como se as empresas fossem as detentoras exclusivas do direito de expressão. Ou, em outras palavras, como se o direito de expressão só pudesse ser exercido na forma de uma mercadoria<sup>562</sup>.

Um ponto a ser mencionado refere-se à criação de Conselhos de Comunicação nos estados – que até o presente momento somente se concretizou na Bahia – e o retorno à atividade do Conselho de Comunicação Social (artigo 224, CRFB), órgão auxiliar do Congresso Nacional, desde 2006 inativo devido à sua não renovação determinada pela Mesa Diretora do Senado, então presidida pelo senador José Sarney. Já em 1985, Tancredo Neves, em sua primeira entrevista oficial como presidente da República, apontava:

[...] a pergunta diz respeito à democratização dos instrumentos de comunicação. Evidentemente, nesse setor, prevalece, com maior intensidade ainda, o espírito autoritário. Sabemos que as concessões de rádio e de televisão são distribuídas por critérios exclusivamente políticos, partidários e até personalistas. A primeira ideia que me ocorre, sem entrar no exame detalhado da matéria, através da consulta feita às entidades de classe nela interessadas, parece ser a *criação de um Conselho Nacional de Comunicações que tenha participação direta não apenas na decisão da concessão de rádio e de televisão, mas, sobretudo, na fiscalização do seu funcionamento*.<sup>563</sup>.(grifo nosso)

No debate que se dá sobre a inconstitucionalidade dos conselhos – por estarem alegadamente extrapolando a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão(artigo 22 da CRFB), defendemos tratar-se de argumento falacioso, os conselhos estaduais não tem como objetivo legislar sobre a matéria, a as leis estaduais que os instituem em nada legislam sobre a matéria. Outro argumento, mais grave e ainda menos fundamentado, é de que a existência dos conselhos se configuraria como uma ameaça à liberdade de expressão. Ainda que possa ser contestada a isenção em uma eventual atuação dos conselhos sob interesses privados, tal argumento carece de comprovação para prosperar. Não será por haver falhas e defeitos na composição de uma instituição que se deva permitir serem questionadas sua validade ou existência.

<sup>562</sup>LIMA (2011), *op. cit.*, p.16.

<sup>563</sup>Disponível em:

<[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/onde\\_esta\\_a\\_inconstitucionalidade](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/onde_esta_a_inconstitucionalidade)>.

Acesso em 26 de fev. de 2012.

Uma contribuição bastante interessante à reflexão sobre modelos possíveis para regulação das comunicações é um imaginário “Estatuto do Telespectador”, elaborado não por juristas, mas por um jornalista e uma psicanalista. Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl fizeram observações, reconhecendo a televisão como o meio de comunicação mais presente no país. Ao compararem os números de veiculação de jornais e revistas com os números de televisores, afirmam: “a TV monologa dentro das casas brasileiras”<sup>564</sup>. Nesse discurso unilateral, o telespectador seria sempre um protagonista passivo, “o último a ser consultado e o primeiro a ser usado, comercializado ou mesmo ofendido”<sup>565</sup>. Concordamos que o telespectador nunca seja mencionado como o real titular do direito à comunicação, o fim pelo qual se justificariam todos os usos e apropriações do espectro de ondas de radiodifusão. O grande público deveria ser ouvido como cidadão, não apenas como plateia (“vocês querem bacalhau?” gritava Chacrinha”<sup>566</sup>), ou apenas como cliente consumidor. As pesquisas qualitativas existentes se referem a pesquisas de mercado, de produto, nunca tendo o telespectador entendido como cidadão. Ao se questionarem como poderia ser diferente, fora da passividade imposta pelo esquema da mídia televisiva, os autores elencam um rol de “direitos dos telespectadores” a serem observados, compreendendo: i) “direito a ser informado de forma independente”<sup>567</sup>, Segundo os autores, haveria uma forma de censura oficial no Brasil: “[...] só não é feita pelo Estado, e sim pelas emissoras e por seus donos, que sonegam determinados assuntos ao público. [...] uma privatização também da censura”<sup>568</sup>. Quando os editores omitem determinados assuntos ou pontos de vista, na maior parte das vezes deliberadamente, por tratar-se de concessão pública, a televisão aberta deveria ter o ônus de não sonegar quaisquer informações de relevância pública. ii) “direito de estar protegido do sensacionalismo que potencializa a violência e a criminalidade”<sup>569</sup>. Aqui é mencionada a formulação de Hanna Arendt, deque a cidadania é “o direito a ter direitos”<sup>570</sup>. É frequente o uso das informações jornalísticas intencionalmente equivocadas, por exemplo, confundindo de forma proposital e oportunista um

---

<sup>564</sup> BUCCI; KEHL, op. cit. p.241.

<sup>565</sup> Ibid., p.242.

<sup>566</sup> Ibid., p.243.

<sup>567</sup> Ibid., p.244

<sup>568</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>569</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>570</sup> BUCCI; KEHL, op. cit. p.241

inquérito com um julgamento, ou enfatizando apenas a versão das vítimas em detrimento da informação concreta sobre as investigações criminais, tudo a fim de produzir efeitos sensacionalistas e dramáticos. Avaliamos, por exemplo, que inspirar medo pode servir para alimentar a ideia de que criminalizar e prender é a melhor solução para os problemas de segurança pública, e tal ilação ser utilizada como capital político. Isso sem contar as violações à intimidade e dignidade dos suspeitos e vítimas, na sua maior parte, pessoas com menor grau de instrução. Pode-se sugerir ao Ministério Público Federal, através da Procuradoria dos Direitos do Cidadão, que notifique ou proponha um TAC para que qualquer material veiculado que possa ser classificado como desinformativo em matéria de direitos seja retificado no dia seguinte, no mesmo programa e horário, de forma semelhante ao que ocorre durante as campanhas eleitorais<sup>571</sup>. Sendo que o direito de resposta em questão não seria um direito de retificar por parte de um ofendido, mas um direito de todos os espectadores à uma informação correta, um direito coletivo, daí legitimar-se uma atuação do Ministério Público Federal. Ressaltemos que a busca de uma informação correta não corresponde à busca de uma verdade em conceito absoluto, ideal irrealizável. Todavia, entre a verdade absoluta e impossível e o erro intencional há bastante campo para ponderação e comparação de fatos. Há que se perseguir uma proporcionalidade entre o impossível de ser afirmado e a informação propositalmente equivocada. O que se está defendendo é que seja respeitada a busca pela veracidade e punida a sua distorção intencionalmente danosa. iii) “direito a ser respeitado em sua condição religiosa, sexual, étnica, ideológica ou de nacionalidade”<sup>572</sup>. É simplesmente não ser admitido, sob nenhuma forma, qualquer manifestação de preconceito. Parece óbvio esperar que o telespectador não seja ofendido ao ligar a sua tevê, mas infelizmente não é essa nossa realidade. Um exemplo de exceção foi o direito de resposta obtido em São Paulo em face do programa do apresentador João Kleber no canal Rede TV!, em 2005<sup>573</sup>, um belo caso em que houve um exercício pleno do direito constitucional de resposta. iv) “direito a escolher o que entra ou não

---

<sup>571</sup> Ibid., p.246.

<sup>572</sup> Ibid., p.246.

<sup>573</sup> Sobre o caso, ver o livro: INTERVOZES. *A Sociedade Ocupa a TV. O caso Direito de resposta e o controle público da mídia*. São Paulo: Intervezes, 2007. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/publicacoes/livros/a-sociedade-ocupa-a-tv-2022-o-caso-direitos-de-resposta-e-o-controle-publico-da-midia/>> acesso em 12 de novembro de 2011.

entra na TV de sua própria casa”<sup>574</sup>. A tecnologia atual já permite que os sinais de transmissão tenham um “selo eletrônico, com informações sobre a natureza daquele programa: se tem cenas de sexo ou de violência, a que faixa etária se destina [...] o V-Chip”<sup>575</sup>. Os autores reconhecem que qualquer censura é abjeta, e em tese, todos deveriam ter o direito de veicular tudo, mas o telespectador deve poder ter meios para filtrar o que deseja receber<sup>576</sup>. v) “direito de ter alternativa às redes nacionais obrigatórias”<sup>577</sup>. Propõe-se revezar as veiculações, não tornando compulsória a transmissão em rede nacional de apenas um conteúdo. vi) “direito de ter acesso aos bancos de imagem com a memória da TV brasileira”<sup>578</sup>. Da mesma forma como o acesso às bibliotecas e aos museus, o acervo da memória televisiva deveria estar à disposição da população de forma aberta, como fonte de pesquisa pública. vii) “direito a telefonar, mandar faxes, cartas ou e-mails para as emissoras – e para os anunciantes – e ser bem atendido e obter respostas satisfatórias”<sup>579</sup>. É fato que as seções de cartas dos leitores nos grandes jornais não dão conta de publicar todas as manifestações de seus leitores, mas ao menos essas seções existem. Como justificar que as emissoras de televisão, concessões públicas, não possuam nenhum canal de comunicação do público? Seria razoável produzir um programa semanal, com um espaço dos telespectadores, conduzido por um ombudsman, com repostas e comentários às manifestações do público. viii) “direito a se defender”<sup>580</sup>. Há um código de defesa para o consumidor, mas não um que abranja especificidades do telespectador, propomos refletir-se sobre um instituto de defesa dos direitos do telespectador, uma entidade com a missão de

[...] difundir os direitos do telespectador, de estimular a visão crítica, de orientar discussões nas escolas, principalmente com as crianças (que passam pelo menos três horas diante da TV e nunca elaboram o que veem, nunca tem a chance de conversar ordenadamente sobre isso), e de dar seguimento às queixas dos telespectadores<sup>581</sup>.

---

<sup>574</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>575</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>576</sup> Ibid., p.247.

<sup>577</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>578</sup> Ibid., p.248.

<sup>579</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>580</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>581</sup> Ibid., p.248/249.

ix) “direito de criar grupos ou associações (permanentes ou transitórias) para protestar ou se fazer ouvir”<sup>582</sup>. É importante despertar a consciência crítica da sociedade civil, não só sobre seus direitos, mas dando visibilidade às discussões sobre a convivência com a televisão de “forma menos passiva”<sup>583</sup>. x) “direito de participar da outorga de concessões de canais às empresas privadas e participar também do controle do cumprimento dos termos dessas concessões”<sup>584</sup>. Tal direito seria de difícil concretização de forma generalizada. Afinal, como concretizar a participação de toda a população nesses processos? Mas pensemos em um exemplo: e se a decisão de renovação de uma concessão fosse aberta à consulta do público, por meio de internet ou telefone, ainda que em caráter meramente consultivo? É preciso amadurecer a ideia de que o maior interessado na qualidade do serviço prestado pela emissora de televisão é o telespectador. É sobre ele, por ele e para ele que a televisão deve ser avaliada.

Uma relevante contribuição no âmbito legislativo ocorreu há cerca de um ano: criação da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular na Câmara dos Deputados (Frentecom)<sup>585</sup>. Seu objetivo principal é acompanhar os debates sobre direito à comunicação e liberdade de expressão no Estado brasileiro, especialmente na Comissão de Ciências e Tecnologias, Comunicação e Informática da Câmara (CCTCI) e no Ministério das Comunicações. Trata-se de associação suprapartidária, composta por 177 deputados federais<sup>586</sup>, e que em seu manifesto defende, entre outros pontos, os seguintes:

- defender os princípios constitucionais relativos ao tema, especialmente aqueles previstos nos artigos 5º e 220 a 224 da Constituição Federal;
- 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;
- contribuir com o debate sobre o novo marco regulatório das comunicações;

<sup>582</sup> BUCCI; KEHL, op. cit. p.249.

<sup>583</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>584</sup> BUCCI; KEHL, loc. cit.

<sup>585</sup> Disponível em: <<http://frentecom.wordpress.com/afrente/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.

<sup>586</sup> Composição disponível em: <<http://frentecom.wordpress.com/parlamentares/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.

- apoiar o debate sobre a criação de conselhos de comunicação em todos os estados da Federação;
- defender transparência, regras e procedimentos democráticos em outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações de rádio e TV;
- defender os direitos de grupos vulneráveis como crianças e adolescentes, mulheres, negros e negras, indígenas, população LGBTT e pessoas portadoras de deficiência, no tocante às questões de comunicação;
- defender políticas de incentivo à pluralidade e à diversidade em todos os meios de comunicação, com especial observância à diversidade regional e cultural brasileira [...] <sup>587</sup>.

A existência da Frentecom não é um progresso pequeno e é resultado do trabalho e da articulação de diversos setores da sociedade civil<sup>588</sup>. Um aspecto a

<sup>587</sup> Manifesto disponível em: <<http://frentecom.wordpress.com/manifesto/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.

<sup>588</sup> Membros da Frentecom: Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI); Aliança de Controle do Tabagismo (ACTbr); Artigo 19; Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM); Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (ABRAÇO NACIONAL); Associação Brasileira de Tvs e Rádios Legislativas (ASTRAL); Associação Cultural e Beneficente Ilê Mulher; Associação de Rádios Públicas do Brasil (ARPUB); Associação dos Juizes Federais (AJUFE); Associação dos Proprietários e Amigos do Condado de Maricá (APAC); Associação Juizes para Democracia (AJD); Associação Mulheres na Comunicação; Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC BRASIL); Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG); Campanha pela Ética na TV; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Única dos Trabalhadores/RS (CUT-RS); Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos em Luta pela Paz (CEBRAPAZ); Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé; Centro de Imprensa, Assessoria e Rádio (CRIAR BRASIL); Cipó – Comunicação Interativa; Ciranda Internacional de Comunicação Compartilhada; Clube de Engenharia do Rio de Janeiro; Comissão Nacional de Jornalistas pela Igualdade Racial (CONAJIRA/FENAJ); Comunicativistas; Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Regional de Psicologia de São Paulo (CRP-SP); Conselho Regional de Psicologia do Paraná; Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS); Cultura Digital e Democracia; Diretório Central dos Estudantes da UnB (DCE-UnB); Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (ENECOS); Federação Interestadual dos Trabalhadores em Rádio e TV (FITERT); Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (FITTEL); Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Fórum de Comunicação Democrática do Sul Fluminense; Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC); Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público (FRENAVATEC); Frente Paranaense pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação (Frentex/Paraná); Geledês – Instituto da Mulher Negra; Instituto Alana; Instituto Bem Estar Brasil; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); Instituto Comunidade Praia Verde; Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia; Instituto Nupef (Núcleo de Pesquisas, Estudos e Formação); Instituto Patrícia Galvão; Intersindical; Intervezes – ColetivoBrasil de Comunicação Social; Liga Brasileira de Lésbicas (LBL); Marcha Mundial das Mulheres (MMM); Ministério Público Democrático (MPD); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Movimento Negro Unificado (MNU); Movimento Negro Unificado do Gama (Monuga); Movimento Pró-Conselho de Comunicação do DF; Observatório da Mulher; Oficina de Imagens – Comunicação e Educação; Partido Pirata do Brasil; Portal Câmara em Pauta; Rádio Comunitária Cantareira FM (São Paulo/SP); Rádio Comunitária Coité Livre FM (Coité/BA); Rádio Comunitária Friburgo FM (Nova Friburgo/RJ); Rádio Comunitária Independência FM (Independência/CE); Rede de Mulheres em Comunicação; Rede Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Sindicato dos Bancários da Bahia; Sindicato dos Jornalistas do Estado de Mato Grosso Sindicato dos Jornalistas do Estado do Rio de Janeiro; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do DF; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo; Sindicato dos Petroleiros do Estado do Rio de Janeiro (SINDPETRO-RJ); Sindicato dos Professores do DF; Sindicato dos Químicos de São Paulo; Sindicato dos Radialistas do DF; Sindicato dos Trabalhadores em

ser ressaltado é que o debate sobre a regulação dos meios de comunicação é frequentemente sabotado pelos grandes meios de comunicação, e não por acaso. A agenda da regulação é abordada sempre como uma ação com intenção autoritária e antidemocrática, e ao se mencionar qualquer forma de controle sobre a mídia a regra é tal iniciativa ser denominada como censura. É sabido que o simples fato de não tomarmos conhecimento de um evento não significa que ele não exista, torna-se cada vez mais imperioso amadurecer a crítica feita aos projetos e propostas de regulação.

A Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil é um documento elaborado a partir de debates recentes, em especial os da I Conferência Nacional de Comunicação, sistematizado no seminário Marco Regulatório – Propostas para uma Comunicação Democrática, realizado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), em maio de 2011. Sua primeira versão foi colocada em consulta pública aberta via internet e recebeu mais de 200 colaborações<sup>589</sup>. Consideramos tratar-se de documento cuja elaboração deveria estar sendo mais bem divulgada. Dentre os princípios elencados para reger o marco regulatório para as comunicações, é ressaltado que este deverá:

Abordar as questões centrais que estruturam o sistema de comunicações e promover sua adequação ao cenário de digitalização e convergência midiática, contemplando a reorganização dos serviços de comunicação a partir da definição de deveres e direitos de cada prestador de serviço. Sua estrutura deve responder a diretrizes que estejam fundadas nos princípios constitucionais relativos ao tema e garantam caráter democrático para o setor das comunicações<sup>590</sup>.

---

Empresas de Rádio e TV no Estado da Bahia; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e TV no Estado de Goiás; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e TV no Estado de São Paulo; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e TV no Estado de Sergipe; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e TV no Estado do Espírito Santo; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão no DF; Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE-RJ); SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia; TV Comunitária de Bauru; TV Comunitária de Blumenau (TV Galega); TV Comunitária de Florianópolis (TV Floripa); TV Comunitária de Itapetininga; TV Comunitária de Mogi das Cruzes; TV Comunitária de Niterói; TV Comunitária de Petrópolis (Vila Imperial, Cidadania e Ética); TV Comunitária de Taubaté (TV Cidade); TV Comunitária de Uberaba; TV Comunitária de Uberlândia; TV Comunitária do DF; TV Comunitária Vale das Artes (Perufé/SP); União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC–Brasil); Viração Educomunicação. Disponível em: <<http://frentecom.wordpress.com/participantes-2/>>. Acesso em 26 de fev. De 2012.

<sup>589</sup>Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.

<sup>590</sup>Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.

E para concluir este capítulo, gostaríamos de citar as 20 diretrizes fundamentais defendidas pela FrenteCompara a elaboração do marco regulatório brasileiro para a comunicação:

1. *Arquitetura institucional democrática* – numa organização que compreenda: um Conselho Nacional de Comunicação (CNC), com composição representativa dos poderes públicos e dos diferentes setores da sociedade civil, com papel de estabelecer diretrizes normativas para as políticas públicas e regulação do setor; órgão(s) regulador(es) que contemple(m) as áreas de conteúdo e de distribuição e infraestrutura, subordinados ao CNC, com poder de estabelecimento de normas infralegais, regulação, fiscalização e sanção; e o Ministério das Comunicações como instituição responsável pela formulação e implementação das políticas públicas.

Estados e municípios poderão constituir Conselhos locais, que terão caráter auxiliar em relação ao Conselho Nacional de Comunicação, com atribuições de discutir, acompanhar e opinar sobre temas específicos, devendo seguir regras únicas em relação à composição e forma de escolha de seus membros.

2. *Participação social* – a ser garantida em todas as instâncias e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de comunicação, sendo assegurada a representação ampla em instâncias de consulta dos órgãos reguladores ou com papéis afins e a realização de audiências e consultas públicas para a tomada de decisões.

3. *Separação de infraestrutura e conteúdo* – a operação da infraestrutura necessária ao transporte do sinal, qualquer que seja o meio, plataforma ou tecnologia, deve ser independente das atividades de programação do conteúdo audiovisual eletrônico, com licenças diferenciadas e serviços tratados de forma separada.

4. *Garantia de redes abertas e neutras* – toda infraestrutura de redes deve estar sujeita a regras de desagregação e interconexão, com imposição de obrigações proporcionais à capacidade técnica e financeira de cada agente econômico.

5. *Universalização dos serviços essenciais* – todo os serviços relacionados à concretização dos direitos dos cidadãos, devem ser tratados como serviços públicos, sendo prestados em regime público.

6. *Adoção de padrões abertos e interoperáveis e apoio à tecnologia nacional* .

7. *Regulamentação da complementaridade dos sistemas e fortalecimento do sistema público de comunicação* – nas outorgas para programação, o novo marco regulatório deve garantir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, regulamentando o artigo 223 da Constituição Federal. Por sistema público, devem ser entendidas as programadoras de caráter público ou associativo, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão. O sistema privado deve abranger os meios de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não. O sistema estatal deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à gestão, participação social, financiamento e à programação.

8. *Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias* – a nova legislação deve garantir a estruturação de um sistema comunitário de comunicação, de forma a reconhecer efetivamente e fortalecer os meios comunitários, entendidos como rádios e TVs de finalidade sociocultural geridos pela própria comunidade, sem

fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse.

9. *Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas* – protegendo a garantia de critérios para concessão e renovação a pluralidade e diversidade informativa e cultural, sem privilegiar o critério econômico nas licitações, e visar à complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. Os critérios de outorga e renovação devem ser adequados aos diferentes sistemas e estar claramente definidos em lei, com qualquer recusa sendo expressamente justificada. Não deve haver brechas para transformar as outorgas em moedas de troca de favores políticos.

10. *Limite à concentração nas comunicações* – estabelecendo regras que inibam qualquer forma de concentração vertical (entre diferentes atividades no mesmo serviço), horizontal (entre empresas que oferecem o mesmo serviço) e cruzada (entre diferentes meios de comunicação), de forma a regulamentar o artigo 220 da Constituição Federal, que proíbe monopólios e oligopólios diretos e indiretos.

11. *Proibição de outorgas para políticos* – estendendo esta proibição a cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive. Medidas complementares devem ser adotadas para evitar o controle indireto das emissoras.

12. *Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente* – trata-se de regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal.

13. *Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença* – devem ser instituídos mecanismos para assegurar que os meios de comunicação: a) garantam espaço aos diferentes gêneros, raças e etnias (inclusive comunidades tradicionais), orientações sexuais, classes sociais e crenças que compõem o contingente populacional brasileiro espaço coerente com a sua representação na sociedade, promovendo a visibilidade de grupos historicamente excluídos; b) promovam espaços para manifestação de diversas organizações da sociedade civil em sua programação.

14. *Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos* – Conforme previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

15. *Aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes.*

16. *Estabelecimento de normas e códigos que objetivem a diversidade de pontos de vista e o tratamento equilibrado do conteúdo jornalístico.*

17. *Regulamentação da publicidade* – devendo ser mantido o atual limite de 25% do tempo diário dedicados à publicidade e proibidos os programas de televentas ou infomerciais nos canais abertos.

18. *Definição de critérios legais e de mecanismos de transparência para a publicidade oficial.*

19. *Leitura e prática críticas para a mídia* – a serem estimuladas por meio das seguintes medidas: a) inclusão do tema nos parâmetros curriculares do ensino fundamental e médio; b) incentivo a espaços públicos e instituições que discutam, produzam e sistematizem conteúdo sobre a educação para a mídia; c) estímulo à distribuição de produções audiovisuais brasileiras para as escolas e emissoras públicas; d) incentivo a que os próprios meios de comunicação tenham observatórios e espaços de discussão e crítica da mídia, como ouvidorias/*ombudsmen* e programas temáticos.

20. *Acessibilidade comunicacional* – aprimorando mecanismos legais já existentes com o objetivo de garantir a acessibilidade ampla e garantir, na

programação audiovisual, os recursos de audiodescrição, legenda oculta (*closedcaption*), interpretação em LIBRAS e áudio navegação<sup>591</sup>.

Defendemos e concordamos com a pertinência destas diretrizes, reconhecendo que a maior parte destas corresponde ao mero cumprimento do estabelecido na Constituição Federal. Tal constatação denota certa negatividade, revela fragilidade institucional e dificuldade em levar a cabo nossa própria vontade constitucional. Por outro lado, a previsão constitucional, ainda que não concretizada, legitima de forma incontestável o pleito pela realização da regulação da comunicação, tal como estamos a defender.

---

<sup>591</sup>Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 26 de fev. de 2012.