



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

SÉRIE

Debates CI

Nº7 – Fevereiro de 2011

ISSN 2176-3224

**O AMBIENTE REGULATÓRIO
PARA A RADIODIFUSÃO:
UMA PESQUISA DE MELHORES
PRÁTICAS PARA OS
ATORES-CHAVE BRASILEIROS**

Toby Mendel e Eve Salomon

Comunicação e Informação



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

SÉRIE

Debates CI

Nº7 – Fevereiro de 2011

ISSN 2176-3224

**O AMBIENTE REGULATÓRIO
PARA A RADIODIFUSÃO:
UMA PESQUISA DE MELHORES
PRÁTICAS PARA OS
ATORES-CHAVE BRASILEIROS**

Toby Mendel e Eve Salomon

Comunicação e Informação

©UNESCO 2011

Tradução: Claudia Bentes David

Revisão Técnica: David Moisés Felismino da Silva

Revisão: Maria do Socorro Dias Novaes de Senne

Diagramação: Paulo Selveira

Capa e projeto gráfico: Edson Fogaça

O número sete da Série Debates CI foi elaborado em cooperação com a Fundação Ford no âmbito do projeto Marco regulatório das comunicações no Brasil: análise do sistema à luz da experiência internacional.

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

BR/2011/PI/H/2

Impresso no Brasil



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912, Brasília, DF, Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 2106-3697
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br
Site: www.unesco.org.br/brasil



FORDFOUNDATION

Escritório do Brasil

Praia do Flamengo, 154 - 8º andar
22210-030 - Rio de Janeiro, RJ
ford-rio@fordfound.org
www.fordfound.org

SUMÁRIO

Apresentação	5
Introdução	7
Avaliação geral da situação no Brasil	10
Sobre as recomendações	11
Autoridades reguladoras independentes.....	12
Funções e poderes.....	14
Corpo diretivo	15
Financiamento.....	17
<i>Accountability</i>	18
A situação no Brasil	18
Recomendações	20
Licenciamento (outorga de concessões).....	21
Divulgação da disponibilidade de licenças	23
Processo de licenciamento	23
Atribuição de licenças.....	24
Televisão e rádio	25
Condições estabelecidas na licença.....	25
Sanções.....	26
A situação no Brasil	27
Recomendações	27
Regulação do conteúdo	28
Padrões de conteúdo.....	28
Notícias	28
Proteção de crianças e adolescentes	29
Proteção contra a incitação ao crime	31
Proteção contra o discurso de ódio	31
Normas gerais de moral e ética.....	32
Direito de resposta	32

Publicidade.....	33
Elaboração de regras, aplicação de padrões e encaminhamento de queixas	34
Sanções.....	35
A situação no Brasil	37
Recomendações	40
Obrigações positivas de conteúdo	41
Cotas de produção nacional	41
Produção independente	41
Serviços locais e serviços com abrangência nacional.....	43
A situação no Brasil	43
Recomendações	44
Emissoras públicas.....	45
Mandato, transparência e <i>accountability</i>	47
Independência.....	49
Financiamento.....	50
A situação no Brasil	51
Recomendações	51
Emissoras comunitárias	52
Reconhecimento legal e enquadramento.....	52
Licenciamento (outorga de concessões).....	54
Financiamento.....	56
A situação no Brasil	58
Recomendações	59
Outras temáticas relevantes.....	60
Regras de propriedade: concentração e capital estrangeiro	60
Transição para a tecnologia digital	65
Eleições e partidos políticos	66
Publicidade oficial.....	68
A situação no Brasil	69
Recomendações	70
Sobre os autores	71
Especialistas e instituições consultadas	72
Lista de siglas	73
Referências bibliográficas	74

APRESENTAÇÃO

O direito de se expressar livremente é um fator importante de desenvolvimento do indivíduo, como ser humano e como “animal político”, e de aperfeiçoamento e radicalização das democracias.

A invenção da imprensa constituiu um divisor de águas para os debates sobre a liberdade de expressão. Não bastava mais garantir o direito de cada indivíduo de procurar, difundir ou receber informações, livremente, na interação com os demais indivíduos. Era preciso ir além, garantindo esse direito na relação com um intermediário que potencializava radicalmente o alcance das opiniões, informações e ideias: os meios de comunicação de massa.

Nesse contexto, muitos dos marcos fundadores do debate contemporâneo sobre direitos humanos (as Revoluções Gloriosa, Americana e Francesa; os escritos de John Milton, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, dentre outros) dedicaram relevante atenção ao tema da liberdade de expressão e de sua relação com os meios de comunicação de massa.

A ideia de uma mídia livre, independente, plural e diversificada passa a se fixar como o ideal a ser alcançado para que o direito à liberdade de buscar, difundir e receber informações possa ser realizado em sua plenitude. Encontrar o formato adequado da participação do Estado Nacional na equação que busca fomentar sistemas midiáticos com essas características, rapidamente, configura-se em uma das peças mais relevantes desse quebra-cabeças.

Tal desafio se torna especialmente complexo quando, já no século XX, a radiodifusão assume papel de protagonista nesse sistema. A possibilidade hipotética de que cada interesse legítimo dos variados grupos sociais poderia se fazer ouvir pelo seu próprio

jornal não se verifica para os casos da televisão e do rádio. O espectro eletromagnético é um recurso público finito e precisa ser regulado, pelo menos no que se refere à distribuição das frequências.

A regulação da mídia caminha, portanto, *pari passu* com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão. Na verdade, regular a mídia deve sempre ter como objetivo último proteger e aprofundar aquele direito fundamental.

Não por outra razão, a matéria é tratada, a partir de diferentes perspectivas, pelos mais importantes instrumentos internacionais de direitos humanos: Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenções sobre os Direitos da Criança, sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O mesmo vale para instrumentos regionais de direitos humanos e para os ordenamentos jurídicos das mais consolidadas e longevas democracias do planeta.

Na divisão de trabalho interna ao Sistema das Nações Unidas, cabe à UNESCO agir, através da cooperação internacional, para que a liberdade de expressão seja eficazmente garantida também por meio de um sistema midiático livre, plural, independente e diverso. Para cumprir esse mandato, a Organização tem lançado mão de diferentes estratégias. Uma das mais recentes e abrangentes é a disponibilização de um conjunto de indicadores para avaliar o desenvolvimento dos sistemas midiáticos das diversas nações (cf. *Indicadores de Desenvolvimento da Mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*).

A UNESCO no Brasil, em parceria com a Fundação Ford, entendeu que, à luz dos elementos propostos pelos *Indicadores de Desenvolvimento da Mídia*, poderia ofertar uma contribuição técnica de alto nível ao debate que a sociedade brasileira, com maior ou menor intensidade, vem travando sobre o seu sistema midiático, principalmente desde a Assembleia Constituinte de 1988. Ao longo dos últimos anos, parecem ter sido momentos centrais as discussões sobre: a formatação final do Capítulo da Comunicação Social da Constituição Brasileira, a regulamentação dos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente que tratam da relação entre crianças e mídia, a instalação do Conselho de Comunicação Social, a abertura ao capital estrangeiro no setor, a revogação da Lei de Imprensa, a definição do modelo de televisão digital e serviços pagos audiovisuais e a elaboração de um novo marco regulatório para as comunicações.

Nesse sentido, oferecemos aos atores-chave envolvidos na construção desses diferentes aspectos da política regulatória para o setor de mídia um conjunto de textos que, ousamos avaliar, podem ser úteis para o processo de tomada de decisão que deverá ter lugar nos próximos anos.

A nosso convite, os consultores internacionais da UNESCO Toby Mendel e Eve Salomon, os quais, juntos, já trabalharam em mais de 60 países com questões semelhantes, assinam dois textos:

1. *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros*. Material que apresenta como a regulação de mídia é tratada no cenário internacional

e em dez democracias (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) comparativamente ao *status quo* brasileiro. Os autores abordam o tema, fazendo recomendações para o Brasil, a partir dos seguintes eixos centrais: Autoridades Reguladoras Independentes, Concessões, Regulação e Autorregulação de Conteúdo, Emissoras Públicas, Emissoras Comunitárias, Regulação de Propriedade. Este é o texto que o caro leitor ou leitora tem em mãos.

2. *Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão*. Texto que busca sublinhar que a lógica central da política regulatória deve ser exatamente fortalecer a liberdade de expressão.

Adicionalmente, o também consultor internacional da UNESCO Andrew Puddephatt, teceu uma discussão sobre *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão*.

Por fim, gostaríamos de salientar que uma discussão mais específica sobre a regulação da internet não foi objeto desses estudos. Esse é um debate em curso no âmbito das Nações Unidas, logo os padrões internacionais de regulação não estão claramente definidos. Contudo, entendemos que os princípios gerais de liberdade expressão, de uma regulação independente e transparente e de amplo respeito aos direitos humanos também devem se aplicar ao debate acerca da internet.

Esperamos que essa série de textos seja uma ferramenta que, de fato, colabore com o debate que está posto na esfera pública brasileira sobre o tema.

Boa leitura!

Introdução

Este relatório apresenta sistemas reguladores de radiodifusão estruturados com base em padrões internacionais e nas melhores práticas observadas em diversos países. Também apresenta as principais conclusões quanto ao cenário da regulação da radiodifusão no Brasil, avaliado à luz desses padrões e das melhores práticas no mundo, e oferece sugestões para mudanças.

O objetivo geral deste relatório é contribuir com a sociedade brasileira, que vem debatendo a possibilidade de reformar o marco regulatório da radiodifusão no país. Buscamos auxiliar os reguladores e os demais participantes desse debate a ter uma compreensão mais ampla de como essa complexa questão da regulação é tratada em outros países e ajudá-los a entender como o atual marco regulatório da radiodifusão no Brasil se compara aos padrões internacionais e às melhores práticas experimentadas. Esperamos que as informações e orientações aqui oferecidas ajudem esses atores nas escolhas que deverão fazer.

O relatório está organizado em sete linhas temáticas principais, que são: autoridades reguladoras independentes, licenciamento (outorga de concessões), regulação de conteúdo, obrigações positivas de conteúdo, emissoras públicas, emissoras comunitárias e outras temáticas relevantes. Abordamos, principalmente, os marcos regulatórios para a radiodifusão privada e comercial, mas há capítulos específicos para as atividades pública e comunitária, dado que elas são partes importantes de uma ecologia de radiodifusão democrática. Em cada seção temática, descrevemos as questões-chave e destacamos as melhores práticas, consubstanciadas nos exemplos de diversos países, com particular ênfase nos dez escolhidos para efeito de comparação neste estudo, que são: África do Sul,

Alemanha, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia.

Ao escolher os países que seriam usados nessa comparação, buscamos exemplos no mundo todo, tanto em cenários menores e mais simples (Jamaica) como em ambientes grandes e diversos (África do Sul, Canadá e Estados Unidos). Incluímos democracias estabelecidas (França e Reino Unido), democracias emergentes (Malásia e Tailândia), e duas cuja história é marcada por oscilações relevantes (Alemanha e Chile). Apesar de o Brasil ser um dos países do chamado "BRIC", não analisamos a Rússia, a China nem a Índia. A Rússia e a China não são democracias e, nos dois países, o Estado exerce um controle direto sobre a mídia. Quanto à Índia, tem um quadro difícil de ser comparado com o brasileiro, porque o mercado indiano de televisão comercial é recente, altamente concentrado no setor de TV paga, e concorre com uma emissora pública forte, estabelecida há muito tempo.

Os padrões empregados neste relatório se baseiam em uma grande variedade de fontes, inclusive a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Marco de Indicadores de Desenvolvimento de Mídia da UNESCO e as Diretrizes CBA/UNESCO para Regulação de Radiodifusão (CBA é a *Commonwealth Broadcasting Association*). Também se baseiam nas reconhecidas declarações de organismos internacionais pela liberdade de expressão, preparados conjuntamente pelo relator especial da ONU para Liberdade de Opinião e Expressão, pelo representante da OSCE para Liberdade da Mídia (OSCE é a *Organization for Security and Co-Operation in Europe*), pelo relator especial da OEA (Organização dos Estados Americanos) para Liberdade de Expressão e pelo relator especial da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos

Povos para a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação. Além disso, esses padrões são corroborados por declarações de órgãos regionais de direitos humanos, inclusive os Tribunais Interamericano e Europeu dos Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Conselho da Europa. O relatório também se baseia na experiência dos autores, cujos currículos somam projetos relacionados à mídia em cerca de 60 países.

Neste relatório o termo “radiodifusão” se refere – exceto se especificado o contrário – a todos os serviços de rádio e televisão transmitidos via difusores terrestres, cabo ou satélite, codificados ou não, pagos ou gratuitos.

Este relatório não abrange os serviços prestados por meio da internet, embora diversos desses serviços se assemelhem ao da radiodifusão, em alguns aspectos. Países ao redor do mundo estão começando a examinar se o conteúdo veiculado pela internet, quando similar ao de rádio e TV, pode ser submetido às exigências da radiodifusão geral. Consideramos, entretanto, que tal aplicação só faz sentido depois que um marco regulatório moderno para a radiodifusão tradicional tenha sido estabelecido. E, ainda assim, as regras da regulação devem ser condizentes com a realidade dos serviços prestados via internet. Na prática, ainda não há um modelo de negócio que suporte serviços de rádio e TV exclusivos na internet; a maioria das atividades nesse setor se resume à retransmissão do conteúdo veiculado pelas vias tradicionais, que já está sujeito à regulação.

Neste relatório o termo “regulação” se refere, na maioria dos casos, à regulação legal, ou seja, àquela realizada com base em instrumentos legais diretamente aprovados pelo Poder Legislativo ou editados por uma autoridade delegada do Executivo, ou ainda por uma autoridade reguladora estatutária.

Contudo, alguns aspectos da regulação de radiodifusão, tais como o monitoramento de conteúdo e de publicidade, são receptivos à autorregulação. Aqui “autorregulação” significa um sistema estabelecido pelos próprios setores envolvidos na produção de conteúdos e sua difusão, como emissoras e agências de publicidade. Na maioria dos casos, a autorregulação envolve a definição de regras, com a elaboração

de um código de práticas, por exemplo, e a formação de um sistema público para reclamações. Este sistema requer a criação de um órgão apropriado, composto por pessoas – geralmente representantes do setor e membros independentes – que não sejam os mesmos responsáveis por escrever o código de práticas. Cabe a esse órgão receber as denúncias feitas pelo público, analisá-las à luz do código e tomar providências rápidas. Quando considerar que o código foi desrespeitado, o órgão pode enviar uma advertência à emissora e exigir uma reparação, por exemplo, transmitindo uma declaração que reconheça a violação.

Há, também, exemplos de regulação conjunta. Na Austrália, a legislação exige que os grupos do setor de radiodifusão desenvolvam, em parceria com a autoridade reguladora, códigos de práticas que contemplem a prevenção contra conteúdos considerados impróprios, prejudiciais ou ilegais, a promoção da exatidão e imparcialidade no noticiário etc¹.

É preciso considerar o papel fundamental que o público exerce para se alcançar um ambiente positivo na radiodifusão. Por isso é cada vez mais importante o conceito de alfabetização midiática (*media literacy*).

A alfabetização midiática é uma abordagem para a educação do século XXI. Ela fornece critérios e instrumentos para acessar, analisar, avaliar e criar mensagens em diversas formas – desde impressas até vídeos para a internet. A alfabetização midiática cria um entendimento sobre o papel da mídia na sociedade, assim como as habilidades essenciais de investigação e expressão própria, necessárias para os cidadãos de uma democracia².

A alfabetização midiática serve a uma série de objetivos sociais. Ela ajuda os cidadãos a entenderem o produto da mídia, a aplicarem análises críticas e a usarem as tecnologias digitais para participarem da comunicação em massa. Sabemos que um espectador mais crítico em relação à mídia pode detectar um determinado viés político sustentado pelo participante de um programa de entrevistas, por exemplo, e entender que até mesmo programas de televisão “realistas” não correspondem necessariamente ao que acontece na sociedade. À medida que os cidadãos se tornam mais críticos em relação à mídia, diminui a necessidade de instrumentos formais para

1. Lei de Serviços de Radiodifusão, 1992, seção 123.

2. Consulte o *Centre for Media Literacy*. Disponível em: <http://www.medialit.org/reading_room/rr2def.php>.

fiscalizar o conteúdo da radiodifusão, já que o próprio público age como crítico e analista desse conteúdo.

A visão crítica sobre a mídia também permite que os telespectadores e ouvintes entendam seus direitos em relação ao produto midiático e que possam avaliar se ele está de acordo com padrões aceitáveis pela sociedade. Um grau de conhecimento crítico sobre a mídia é necessário para, no mínimo, entender a diferença entre um documentário e um drama e para saber que um documentário deve ser honestamente fiel à realidade.

Como os sistemas autorreguladores se baseiam em reclamações do público, eles só funcionam a contento onde os cidadãos têm alguma visão crítica, sabem o que esperar das emissoras e estão preparados para denunciar seus desvios e violações. Nos países que não têm uma forte cultura de participação do público nesse sentido, é recomendável ter uma autoridade reguladora estatutária capaz de monitorar diretamente a radiodifusão para garantir o respeito às leis e aos códigos. O capítulo sobre regulação de conteúdo discute exemplos de autorregulação.

Diferentes metodologias foram utilizadas na elaboração deste relatório. Pesquisadores locais realizaram um levantamento na literatura jurídica e acadêmica, bem como de documentos oficiais relevantes para a regulação da radiodifusão. Comple-

mentamos esse levantamento com ampla pesquisa documental, tanto sobre padrões internacionais quanto sobre as práticas nos países tomados como referência de comparação. Em agosto/setembro de 2010, os autores passaram uma semana no Brasil discutindo uma versão inicial de seus resultados. Na mesma ocasião, também participaram de *workshops* em que discutiram a abordagem adotada pelos atores brasileiros para tratar da regulação de sua radiodifusão, tendo contato com diversos grupos envolvidos na questão, desde agências governamentais até representantes da sociedade civil, passando por representantes dos radiodifusores. Após essa visita, os autores ainda realizaram consultas via *e-mail*, envolvendo também grupos que não haviam participado dos *workshops*, para melhor compreender a situação atual.

Os resultados iniciais, a primeira versão de um estudo comparativo e, posteriormente, as conclusões e recomendações para o Brasil foram apresentados a esses atores, aos quais foi dada a chance de comentar o texto. Também acompanhamos as consultas e debates organizados pelo governo brasileiro e por grupos da sociedade civil que funcionaram como um meio suplementar para a coleta de dados para este relatório.

Uma lista de todos os grupos consultados está nos anexos deste documento.

Avaliação geral da situação no Brasil

O Brasil é um país grande e diverso, atendido por muitos serviços diferentes de rádio e televisão, mas esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente. Compreensivelmente, os protagonistas desse setor consolidaram um sistema de práticas que atende, prioritária e preferencialmente, a suas necessidades e propósitos. Naturalmente veio se firmando entre os atores desse sistema uma forte posição frente à competição e às restrições a suas atividades de difusão. Foram construídas grandes redes nacionais de televisão, por intermédio de emissoras afiliadas, apesar de o licenciamento valer apenas para coberturas locais e regionais, e de haver um limite para o número de licenças por operador. As licenças para a radiodifusão aberta são concedidas diretamente pelo Congresso Nacional, levando-se em conta recomendações do Ministério das Comunicações, e não está claro o que define a escolha de um determinado concorrente entre todos os que apresentam uma solicitação de outorga. Esse serviço aberto e analógico continua a ser o mais popular no Brasil. Apesar de haver um crescimento nos serviços de transmissão por satélite e a cabo, seu público continua modesto. Nós percebemos que a assinatura de serviços a cabo é relativamente cara.

A competição aumentou, com o crescimento de diferentes redes nacionais de radiodifusão e com as novas opções de TV paga. Nesse cenário surgiram alegações de que as maiores redes adotaram postura anticompetitiva em relação aos demais concorrentes. Não estamos em posição de julgar se há ou não desrespeito às regras da boa concorrência, mas também não há, ao que parece, nenhuma iniciativa consistente para se investigar se as reclamações contra as maiores redes são procedentes ou não.

O ambiente brasileiro da radiodifusão é caracterizado por uma atividade comercial muito forte, uma presença pública fraca e um serviço comunitário que ainda tem um caminho a trilhar até realizar seu potencial. Esse quadro fez com que algumas emissoras comerciais assumissem parte das funções de interesse público. Por outro lado, isso também reduziu a diversidade e o pluralismo que uma ecologia de radiodifusão mais equilibrada costuma oferecer.

Se compararmos com outros países, até recentemente não houve no Brasil tentativas mais sólidas no sentido de aplicar padrões de qualidade de conteúdo à programação, seja na forma de restrições a conteúdo nocivo ou pela obrigação de veicular conteúdo positivo. Na publicidade há um sistema de autorregulação, e algumas categorias de conteúdo comercial são sujeitas à regulação estatutária, como no caso dos anúncios de produtos e serviços ligados à saúde.

Nos últimos anos, uma limitada regulação de conteúdo foi introduzida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Embora cubra questões importantes que dizem respeito ao bem-estar moral e psicológico dos menores de 18 anos, o ECA não trata de conteúdos mais abrangentes que são objeto de regulação em grande parte dos países. É claro que há leis de aplicação geral que incluem questões de conteúdo e devem ser respeitadas pelas emissoras, como as leis contra crimes de ódio e discriminação, por exemplo. Mas a fiscalização do cumprimento dessas leis é feita pelo Ministério Público que deve investigar suspeitas de infrações e mover ação, quando constatar a necessidade de aplicação de sanções. É um processo judicial, que consome tempo e dinheiro, e não tem as vantagens dos procedimentos administrativos usados em outros países.

O Brasil declarou sua intenção de migrar para a radiodifusão terrestre digital até 29 de junho de 2016. Assim, foi criada uma oportunidade para se introduzir uma nova legislação para o setor, mais abrangente, com tempo suficiente para sua discussão e implementação, antes da migração. Há tempo para avaliar como deverá ser o cenário pós-2016, com a disponibilidade de espectro adicional, que expande o leque de opções possíveis. Alinhando-se com a experiência de muitos países e os padrões internacionais, cabe ao governo brasileiro determinar a política, mas a aplicação e execução deveriam ser de responsabilidade de uma autoridade reguladora independente.

A Constituição do Brasil estabelece especificamente a necessidade de introduzir leis para regular a radiodifusão. O Artigo 221, por exemplo, exige que as emissoras se comprometam com princípios como o de promover a cultura regional e nacional, o de estimular a produção independente e o de sustentar padrões gerais de conteúdo que respeitem valores éticos e sociais. O Artigo 222.3 propõe que esses princípios sejam preservados com leis específicas, enquanto o Artigo 220.3.II prevê que a legislação federal estabeleça um sistema de reclamações para espectadores e ouvintes denunciarem conteúdo que viole os padrões do Artigo 221. Os Artigos 220.3 e 4 também se referem às restrições necessárias à publicidade de produtos e serviços que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente.

Projetos de lei foram elaborados com o objetivo de criar essa legislação que implementaria as obrigações constitucionais e aproximaria o Brasil dos padrões internacionais. Mas esses projetos têm sido rejeitados ou relegados ao limbo legislativo, depois de tramitarem por muito tempo. Esperamos que o nosso relatório, a existência da força-tarefa organizada pela Secretaria da Comunicação Social (Secom), para rever o marco regulatório das comunicações eletrônicas e a iminente mudança para as tecnologias digitais deem o impulso necessário para a definição do marco legal para a radiodifusão pretendida pela Constituição.

Sobre as recomendações

Com base em pesquisas, nas normas internacionais e nas informações fornecidas por atores locais, estabelecemos nossas recomendações de mudanças

para o marco regulatório da radiodifusão no Brasil, para que este possa atender aos padrões de melhores práticas que identificamos em diversos países.

Nossas recomendações estão sujeitas às seguintes advertências e esclarecimentos:

1. Como a radiodifusão é diferente em cada país, sua regulamentação também deve variar. Não há uma solução “de prateleira” perfeita: cada país deve se esforçar para descobrir o que funciona melhor, levando em conta as normas culturais e sociais, as referências quanto aos direitos humanos e a natureza do ambiente de radiodifusão existente.
2. Nossas propostas são genéricas, não se destinam a apresentar especificações legais ou jurídicas. Este detalhamento cabe aos atores envolvidos no processo de consulta, estudo e definição do novo marco regulatório da radiodifusão brasileira.
3. Muitas de nossas recomendações só devem ser implementadas por uma autoridade reguladora independente. Caso contrário, elas podem criar a possibilidade de uso político da regulação e, assim, prejudicar – ao invés de promover – a liberdade de expressão.
4. Buscamos refletir a infraestrutura de radiodifusão e a legislação do Brasil, de modo que todas as propostas possam ser implementadas sem atrapalhar o funcionamento dos arranjos já existentes. Nas situações em que são necessárias mudanças mais significativas (por exemplo, emendas à Constituição Federal), nós alertamos para isso e indicamos meios para a construção de acordos e compromissos que as viabilizem.
5. O termo “radiodifusão” é empregado para se referir aos serviços de mídia audiovisual oferecidos por emissoras de TV e rádio simultaneamente a mais de um usuário, independentemente da relação estabelecida entre o prestador e o usuário. Em nossas recomendações para o marco regulatório da radiodifusão no Brasil, não fazemos distinção entre TV aberta não codificada, TV de livre acesso por satélite, TV paga, sistemas que usam acesso condicionado, emissoras de rádio AM e FM, a menos que haja referência específica a uma ou mais dessas categorias.³ Além disso, quando são direcionadas às emissoras em geral, as recomendações se aplicam tanto às radiodifusoras privadas quanto às públicas.

3. Não incluímos nenhum tipo de transmissão via internet. Os padrões e a abordagem adequados para a regulação da internet ainda não estão maduros, mesmo nos sistemas de radiodifusão mais desenvolvidos. Portanto, seria inadequado fazermos recomendações envolvendo a internet no Brasil neste momento.

Autoridades reguladoras independentes

Um sólido marco regulatório envolve tanto o estabelecimento, por lei, de políticas públicas com fortes objetivos e regras quanto a criação de uma autoridade reguladora independente que zelará pelo cumprimento da legislação e dos códigos.

A regulação geral costuma envolver quatro atores diferentes: 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. Algumas regras, como as que envolvem questões criminais e já se encontram na legislação penal, por exemplo, sempre serão prerrogativa do Legislativo e dos tribunais. Outras, que dizem respeito diretamente à radiodifusão, devem ser aplicadas principalmente por órgãos que atuam sobre o mercado, sempre subordinadas às políticas públicas estabelecidas pelo Executivo e à supervisão judicial dos tribunais.

Uma boa prática aceita no mundo todo indica que, à medida que um setor de radiodifusão independente se desenvolve, também se desenvolve um sistema regulador independente para licenciar e supervisionar esse setor. Este é também um requisito estabelecido no direito internacional. O desenvolvimento da democracia requer a disponibilidade de várias fontes de informação e opinião, para que a população possa tomar decisões bem fundamentadas, principalmente em períodos de eleições. Como a televisão e o rádio são hoje os meios mais massivos de distribuição de notícias, esses prestadores de serviços de radiodifusão devem ser livres de limitações políticas, de modo a poderem oferecer ao público uma grande variedade de fontes de informações e opiniões, possibilitando um debate adequado e o bom funcionamento da democracia.

Se a decisão sobre quem pode ter uma licença de radiodifusão for exclusividade do governo, é pouco provável que haja diversidade e equidade na prestação do serviço. Nos países onde o Executivo (ou um órgão regulador controlado pelo governo) emite as concessões, não é de surpreender que a maioria das emissoras tenda abertamente a apoiar o governo.

Uma autoridade independente é mais bem posicionada para agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. Para isso, a autoridade reguladora independente deve ter suas competências e responsabilidades estabelecidas em um instrumento de direito público, com autonomia para gerir seus próprios recursos; seus membros devem ser escolhidos de forma independente, protegidos por lei contra pressões e desligamento injustificado. A capacidade dessa autoridade para operar de forma imparcial é fundamental para proteger a liberdade de expressão, indispensável ao funcionamento de uma democracia, conforme posto anteriormente. A independência também é necessária para o bom funcionamento de todas as principais funções de regulação, incluindo a concessão de licenças, a aplicação de padrões de qualidade para o conteúdo, a exigência de conteúdo positivo, a defesa da concorrência e a regulação da concentração de propriedade.

A devida delegação de responsabilidades a um organismo regulador independente, criado por estatuto, não só dá credibilidade ao processo de licenciamento como também afasta os governos do potencial ruído político que pode comprometer a escolha dos concessionários. Nos últimos anos, vimos decisões sobre a concessão de licenças provocarem protestos e vio-

lência. Na Armênia, por exemplo, isso aconteceu quando um regulador de radiodifusão patrocinado pelo governo revogou a licença de uma estação de televisão popular que parecia apoiar um partido de oposição. Depois desses incidentes, a Armênia mudou sua legislação para criar um órgão mais independente e distanciado do Executivo, despolitizando a regulação da radiodifusão.

Os países do Leste Europeu que integraram o antigo bloco soviético têm lutado pela separação entre a mídia e o Estado. Hoje, apenas os países que preservam características das ditaduras comunistas mantêm controle estatal sobre a radiodifusão. Democracias mais novas, como a República Tcheca e a Polônia, enfrentaram algumas batalhas para garantir que seus reguladores de radiodifusão tivessem a independência necessária para driblar a interferência governamental e a pressão política. Atualmente, há 49 agências reguladoras de radiodifusão independentes na Europa (mais de uma em alguns países), e apenas algumas poucas permanecem sob o controle do governo.⁴

O desafio é criar uma relação transparente, de separação e interação adequadas entre o Executivo e o regulador, baseada no entendimento dos claros benefícios que a sociedade obtém ao liberar a radiodifusão do controle governamental – embora seguindo as diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas do Executivo e pela legislação.

As boas práticas sugerem que os organismos reguladores da radiodifusão devam ser, de preferência, compostos por pessoas sem qualquer ligação pessoal com interesses políticos ou empresariais do setor, indicadas e nomeadas num processo transparente e protegido de qualquer forma de pressão. Sabemos que essas condições ideais dificilmente – talvez nunca – serão totalmente alcançadas, mas vale a pena perseguir essa meta, e cada país tem de achar seu próprio caminho nesse esforço. Na verdade, há várias formas de constituir essas autoridades reguladoras, de modo a fortalecer sua independência.

A sociedade civil pode exercer uma grande influência positiva para sustentar a independência do órgão regulador, inclusive por meio da pressão pública sobre

as instâncias de interferência política. Nos países onde a sociedade civil tem formas mais maduras de organização, geralmente há mais consultas públicas. O exemplo alemão é particularmente interessante, devido à sua ênfase na representação comunitária. Ao invés de focar na imparcialidade, o modelo alemão busca equilibrar os diferentes interesses da comunidade permitindo que diversos grupos (como a Igreja Católica, os sindicatos etc.) indiquem representantes para trabalhar nos órgãos de monitoramento das autoridades reguladoras regionais. Em outras palavras, os membros dos conselhos representam diferentes grupos de interesse, e a diversidade de interesses ali representada contribui para a imparcialidade das decisões e a independência da instituição como um todo. Ao contrário dos mecanismos reguladores que pretendem se isolar de qualquer viés, o modelo alemão internaliza as tendências de diferentes grupos sociais.⁵

Nos países com sistemas legais e democráticos bem desenvolvidos, a independência do órgão regulador da radiodifusão nem sequer precisa estar explícita na legislação. No Canadá, a Lei de Radiodifusão⁶, que criou a Comissão de Radiotelevisão e Telecomunicações do Canadá (CRTC) – a autoridade reguladora –, não faz referência à sua independência, já que a tradição e a prática jurídicas naquele país reconhecem uma ampla autonomia aos órgãos administrativos. Além disso, a independência prática do CRTC está evidente em sua estrutura e suas funções, o que torna desnecessária qualquer menção direta na legislação.

Já nos países com menor tradição democrática e com uma sociedade civil menos organizada, como a Malásia, as autoridades reguladoras tendem a estar mais ligadas ao governo e sujeitas à interferência política em seu trabalho.

Onde não existem autoridades reguladoras realmente independentes – ou onde elas ainda não puderam ser criadas, devido ao nível de desenvolvimento democrático da sociedade –, é possível usar indicadores que demonstram tanto a autonomia (não exatamente a independência) quanto o grau de boa governança do sistema de regulação. O professor Mark Thatcher, da *London School of Economics*, formulou uma boa caracterização *de minimis* de um

4. Elas são as agências de Bielorrússia, Islândia, Liechtenstein, Mônaco e Rússia.

5. Em <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/LRGNW.htm>> há uma tradução do Broadcasting Act for North-Rhine Westphalia. As cláusulas que regulam a indicação ao conselho regional estão no Artigo 55.

6. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/en/C-22/FullText.html>>.

órgão regulador autônomo, ao descrever sucintamente o papel e a estrutura da *Independent Regulatory Authority (IRA)*:

“ A agência tem seus próprios poderes e responsabilidades, estabelecidos na lei pública; em termos organizacionais, ela é separada dos ministérios; não é dirigida nem gerenciada por membros com mandato eleitoral” .⁷

Funções e poderes

As autoridades reguladoras independentes têm suas funções e jurisdição, assim como seus poderes, estabelecidos em lei. As funções devem incluir uma clara apresentação dos seus objetivos de regulação e alinhamento de políticas públicas, com uma referência explícita à proteção da liberdade de expressão (apesar de esta liberdade já ser um direito constitucional).

A autoridade reguladora responsável pela radiodifusão (e pelas telecomunicações) nos Estados Unidos é a *Federal Communications Commission (FCC)*, uma agência criada pela Lei de Comunicações de 1934. Como essa lei especifica, a missão da FCC é

“ 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 rádio, com as devidas facilidades e a taxas razoáveis” .

No Chile, a Lei nº 18.838 do Ministério do Interior criou o Conselho Nacional de Televisão (CNTV). Seus objetivos são assegurar “ o correto funcionamento dos serviços de televisão” , ou seja, garantir o respeito aos valores morais e culturais da nação, a dignidade das pessoas, proteção à família, o pluralismo, a democracia, a paz, a proteção ambiental e a educação espiritual e intelectual das crianças e dos jovens em meio a esse referencial de valores.⁸

O *Office of Communications (Ofcom)*, no Reino Unido, foi criado pelo Ato do Ministério das Comunicações de 2002⁹, e o detalhamento de suas funções

e poderes foi feito por meio do Ato das Comunicações de 2003¹⁰. O Ofcom é o órgão regulador das telecomunicações, gestor do espectro e das transmissões. As funções do Ofcom em relação às transmissões são claras, para garantir especificamente:

- A disponibilidade, em todo o Reino Unido, de uma grande variedade de serviços de televisão e de rádio que (tomados como um todo) sejam de alta qualidade e balanceados para atender a vários gostos e interesses;
- A manutenção de uma pluralidade suficiente de prestadores de diferentes serviços de televisão e rádio;
- A aplicação, em todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que ofereçam a devida proteção do público em relação a material ofensivo e prejudicial;
- A aplicação, em todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que ofereçam a proteção adequada ao público e a todas as outras pessoas contra tratamento injusto nos programas veiculados, assim como contra a invasão de privacidade injustificável resultante de atividades realizadas para fins desses serviços.¹¹

A lei também é bastante precisa sobre os poderes do Ofcom que incluem licenciamento, monitoramento, atendimento a reclamações e aplicação de sanções. O Ofcom tem o poder de desenvolver e aplicar diretrizes que explicam os padrões básicos de conteúdo estabelecidos na legislação, e de desenvolver e publicar seus próprios procedimentos internos.

A Comissão de Comunicações e Multimídia da Malásia (MCMC) foi criada pela Lei de Comunicações e Multimídia (CMA) de 1998¹², que rege a regulação da radiodifusão, juntamente com a Lei da Comissão de Comunicações e Multimídia.¹³ A MCMC é responsável pelas telecomunicações, transmissões e pelo serviço postal. A cada três anos essa comissão deve rever as regras e os regulamentos em vigor com base na CMA, tanto para adaptá-los aos requisitos da realidade presente quanto para recomendar mudanças na própria legislação.

7. West European Politics 2002, p.127.

8. Para obter uma versão da lei em inglês, acesse: <<http://www.cntv.cl/link.cgi/EnglishVersion/1288>>.

9. Disponível em: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1>.

10. Disponível em: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1>.

11. Seções 3 (2) (c)-(f) da Lei de Comunicações de 2003.

12. Nº 588 de 1998.

13. Nº 588 de 1998.

Juntas, a CMA e a Lei da Comissão de Comunicações e Multimídia estabelecem claramente os objetivos e os poderes da MCMC, que busca harmonizar o interesse do público e do consumidor com os interesses econômicos – por exemplo, o compromisso de desenvolver a sociedade civil e fomentar o conteúdo e a cultura locais pode ser associado ao objetivo de desenvolver a indústria e posicionar a Malásia como um grande centro global de comunicações. Os princípios fundamentais expressos na legislação são a transparência geral, a neutralidade e a flexibilidade nas opções tecnológicas. Os instrumentos de regulação são reduzidos, com a aplicação de disposições genéricas, e a autorregulação foi promovida com a criação de um fórum setorial para desenvolver e aplicar códigos voluntários.

Apesar de seus objetivos e poderes serem claramente estabelecidos, a MCMC não é uma autoridade reguladora independente. Ela se reporta diretamente ao Ministério da Energia, das Comunicações e Multimídia. O ministro nomeia a comissão, que é composta por um presidente, três representantes do governo e, atualmente, mais quatro outros membros. O ministro pode demitir os membros da comissão a qualquer momento, sem necessidade de justificativas. O presidente também é o *Chief Executive Officer* (CEO) da MCMC, com os outros membros também desempenhando papéis executivos. O ministro também controla o orçamento da comissão. O financiamento é misto, vindo de uma combinação de fundos do Estado, taxas de licenças, taxas de administração, arrecadações e receitas de serviços de consultoria e assessoria.

Nem todas as autoridades reguladoras têm escopo nacional. Na Alemanha e na Espanha, os reguladores atuam em níveis estadual ou regional, com funções apenas sobre as empresas de radiodifusão que são registradas em sua área geográfica. Todas as agências alemãs trabalham segundo uma única lei federal, aplicando as regras em cada *Land* (Estado) e, assim, consolidando uma ação coesa em todo o país. Já na Espanha, há três autoridades reguladoras que cobrem a Andaluzia, a Catalunha e Navarra, respectivamente. Não há uma autoridade federal, e nem todo o país é coberto.

Corpo diretivo

Para garantir a independência das autoridades reguladoras, é necessário atender a várias condições, a começar da composição de um corpo diretivo independente. O processo de escolha de seus componentes deve ser estabelecido e regido por um instrumento legal, com regras claras e coerentes para promover a nomeação de membros que tenham a menor relação possível com interesses políticos ou econômicos ligados à radiodifusão. O *board* não deve ter uma maioria de membros representando um determinado grupo nem advogando uma causa específica. Há casos em que integrantes do corpo diretivo do órgão regulador são representantes de agremiações políticas e sindicatos, por exemplo, e votam somente de acordo com instruções específicas daqueles organismos, ou seja, não são realmente independentes. Essa interferência tem de ser evitada. Embora grupos sociais devam indicar membros para o corpo diretivo, esses representantes não podem aceitar instruções de qualquer pessoa ou organização externa, e essa proibição deve estar explícita na legislação. Também é muito importante que o presidente da autoridade reguladora seja uma pessoa independente – e reconhecida como tal.

Em 1995, o Reino Unido regulamentou um novo processo de “indicações independentes” para todos os cargos públicos passíveis de nomeação. Apesar de a Secretaria de Estado continuar a indicar os membros não executivos do Ofcom, essas nomeações são feitas com base no procedimento-padrão de nomeações públicas, isto é, devem ser baseadas em mérito e sujeitas a escrutínio de, pelo menos, um assessor independente credenciado. Todos os indicados para a seleção ministerial devem atender a esses critérios¹⁴.

A diretoria do Ofcom é composta por cinco membros e um presidente, que é nomeado por meio do processo de indicações independentes, além de três membros executivos selecionados entre os funcionários do alto escalão, inclusive o diretor executivo (CEO). A composição atual do Ofcom inclui um ex-gestor de radiodifusão e um editor de jornal, assim como um economista especializado em concorrência.

A Comissão Jamaicana de Radiodifusão (JBC) foi criada pela Lei de Radiodifusão e Retransmissão. Para preservar a independência política da comissão, a lei

14. Veja a página do Gabinete do Comissário para Nomeações Públicas em <<http://www.publicappointmentscommissioner.org/>>.

estabelece que de cinco a nove membros devem ser indicados pelo governador-geral, mediante consulta ao primeiro-ministro e ao líder da oposição. Qualquer político eleito e qualquer pessoa que tenham concorrido em eleições nos últimos sete anos (quer tenha vencido ou não) estarão desqualificados para nomeação.

No Chile, a lei deixa claro que o Conselho Nacional de Televisão (CNTV) deve ser uma agência pública autônoma, funcionalmente descentralizada, exercendo sua própria autoridade legal e prestando contas ao presidente da República, por meio do Ministério da Secretaria-geral de Governo. Os membros do conselho devem ser pessoas com capacitação pessoal e profissional relevantes, segundo a avaliação do presidente da República e do Senado. Os membros têm um mandato de oito anos, sendo que, a cada quatro anos, metade desses conselheiros pode se candidatar para mais um mandato. O presidente da República tem a prerrogativa de nomear o presidente do Conselho, mas precisa obter a aprovação do Senado para a indicação dos demais 11 membros.

Na prática, é boa a avaliação que se faz da composição e do trabalho do conselho chileno. Segundo comentários que coletamos, o CNTV representa a variedade de posições políticas que dividem espaços no Congresso do Chile.¹⁵ Na sua composição atual, o conselho tem seis advogados, um ex-prefeito, um ex-ministro e três jornalistas. O presidente do CNTV foi gerente e presidente da Televisão Nacional.

A Agência Independente de Comunicação da África do Sul (Icasa) pretende ser, como seu próprio nome diz, um órgão independente. A legislação que a rege define assim os procedimentos para a nomeação dos membros de sua diretoria:

O Conselho é composto por sete conselheiros nomeados pelo presidente (da República), mediante recomendação da Assembleia Nacional, segundo os princípios abaixo:

- (a) Participação do público no processo de nomeação;
- (b) Transparência e abertura;
- (c) Publicação de uma lista curta de candidatos à nomeação, com a devida consideração à subseção (3) e à seção 6.¹⁶

A subseção 3 requer que os membros sejam comprometidos com a liberdade de expressão e outros valores sociais positivos, que tenham capacitação e experiência relevantes e que o coletivo de conselheiros seja representativo da sociedade sul-africana como um todo. A seção 6, por sua vez, proíbe a participação de pessoas com fortes ligações políticas, assim como aquelas com interesses econômicos nos setores de telecomunicações ou radiodifusão.

A possibilidade de demissão dos membros da diretoria também pode ser usada como instrumento de poder político sobre a autoridade reguladora, ou na forma de ameaça ou na demissão efetiva daqueles que se recusam a defender interesses específicos. Para se contrapor a essa fragilidade, a legislação deve estabelecer que a demissão de membros ocorrerá somente em caso de incapacidade física ou mental comprovada, impedimento legal, conflito de interesses, inatividade ou não cumprimento das funções, conduta criminal ou qualquer má conduta séria.

Na Jamaica, um membro da comissão reguladora só pode ser afastado de seu cargo antes da expiração de seu mandato mediante resolução aprovada por, no mínimo, dois terços de cada casa do parlamento. Os membros da JBC incluem educadores, especialistas em políticas públicas e advogados. Eles têm poder de criar comitês de assessoria, se for necessária *expertise* adicional, e podem estabelecer seus próprios procedimentos, sujeitos a um quórum de três membros.

Na FCC dos Estados Unidos, há cinco comissários, inclusive um presidente, todos nomeados pelo presidente da República com aprovação do Senado. Eles têm mandato de cinco anos. Até três comissários podem ser filiados ao mesmo partido político, indicando que a FCC, apesar de formalmente chamada de "agência independente", não é independente segundo os padrões internacionais.

Por outro lado, os membros da FCC não podem ter nenhum interesse envolvido em qualquer setor regulado por eles. Regras claras sobre conflitos de interesses para os candidatos e membros nomeados são essenciais para manter a independência da autoridade reguladora. As regras devem cobrir inclusive os

15. Veja *Limits of Tolerance: Freedom of Expression and the Public Debate in Chile, Chapter VI, The Regulation of Television, 1998, Human Rights Watch*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports98/chile/>>.

16. Seção 5 da Lei da Agência Independente de Comunicações da África do Sul, Nº 13 de 2000.

interesses dos familiares mais próximos, de candidatos e membros. Na FCC, o conflito de interesses financeiros é uma das poucas razões pelas quais um membro pode ser demitido, além da falência, má conduta ou incapacidade.

A boa governança é importante para qualquer organização. Tanto a legislação quanto os regulamentos específicos devem estabelecer claramente os procedimentos do corpo diretivo da autoridade reguladora, que incluem a realização de reuniões, a confecção de atas e o respeito ao quórum necessário.

Financiamento

É importante levar em conta a forma como os órgãos reguladores são financiados, pois isso é um fator de independência e capacidade de execução de suas funções. Nos países onde o setor de radiodifusão comercial é pouco desenvolvido (ou esteja lutando para se sustentar), é normal que a autoridade reguladora seja financiada principal ou inteiramente com recursos governamentais. Mas esta tende a ser uma receita para a interferência política, já que o governo pode “punir” o regulador ao não alocar fundos suficientes para que ele desempenhe seu trabalho. Por outro lado, um regulador financiado totalmente com a arrecadação junto ao setor estará sujeito à chamada “captura da regulação”, um indesejável aumento do poder de pressão das empresas sobre a autoridade. Assim, nenhuma dessas soluções parece ser a ideal, embora seja possível, na prática, adotar medidas para reduzir o risco de interferência e influência das fontes de financiamento, sejam o Estado ou o próprio setor. De qualquer forma, é fundamental construir métodos adequados e eficientes para que o órgão regulador possa assumir suas responsabilidades estatutárias, cumprir todas as suas funções e trabalhar para alcançar suas metas, prestando contas de forma regular, pública e transparente, atendendo ao princípio geral de *accountability*.

É extremamente importante que a autoridade reguladora tenha condições de estabelecer seu próprio orçamento, independentemente da fonte de financiamento. De preferência, o orçamento deve se basear em um plano administrativo sensato e sustentável, que tenha sido submetido a consultas. É prática

comum o orçamento desses órgãos estar sujeito à aprovação parlamentar, e é sabido que os governos buscam exercer algum controle indireto sobre eles, retardando ou não aprovando seu orçamento. É aqui também que uma sociedade civil madura e articulada pode conter as tentativas políticas de interferência no regulador.

No Reino Unido, o Ofcom faz seu próprio orçamento, tendo como base um plano administrativo anual que é publicado em versão preliminar e sujeito à consulta pública. O Ofcom é financiado, em grande parte, pelas taxas sobre a solicitação de licenças e as próprias taxas de concessão em vigor, pagas pelas emissoras. Além disso, o órgão tem uma pequena dotação orçamentária regular do governo para as atividades que não são diretamente relacionadas ao licenciamento, tais como a promoção da alfabetização midiática (*media literacy*). Pela lei, o financiamento do Ofcom com recursos do licenciamento deve ser suficiente apenas para cobrir os custos da atividade de regulação, ou seja, não pode haver sobras. Isso resulta numa complexa estrutura de cobrança que vincula o valor das taxas aos custos reais das operações do Ofcom. Qualquer mudança na estrutura tarifária deve ser realizada sob consulta e com ampla publicidade¹⁷.

Nos Estados Unidos, a FCC é financiada em grande parte pelas tarifas de regulação arrecadadas nos setores de telecomunicações e radiodifusão, com contribuição adicional do Tesouro. A comissão publica sua prestação de contas trimestralmente, além de produzir um Plano Estratégico de cinco anos e relatórios anuais sobre seu desempenho.¹⁸ O orçamento anual é aprovado pelo *House Appropriations Committee* (Comissão de Orçamento da Câmara).

No Chile, o orçamento do CNTV é estabelecido pelo Departamento de Orçamento, que integra o Ministério da Fazenda. Apesar de, em teoria, essa situação manter o risco de controle político pelo governo, na prática o conselho não reporta nenhum tipo de problema quanto ao financiamento de suas atividades, e não registramos nenhuma preocupação de observadores externos nesse sentido.

Mais uma vez, a Malásia é um exemplo de prática não recomendável. Ali o governo determina o orçamento. O financiamento é misto, vindo de uma com-

17. Consulte: <<http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/tariff/table1011/>> para ver o orçamento e a tabela de tarifas da Ofcom.

18. Consulte: <<http://www.fcc.gov/omd/strategicplan/>>.

binacão de fundos do Estado, taxas de licenciamento, taxas de administração, arrecadações e receitas de serviços de consultoria e assessoria.

Há exemplos de órgãos reguladores que são considerados, tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil, como ineficientes em seu trabalho, geralmente por serem muito fracos para controlar os excessos do setor de radiodifusão. Há várias formas de ajudar a combater esse tipo de problema:

Com mandato claramente definido pela legislação, as autoridades reguladoras independentes têm poder de definir diretrizes e adotar regulamentos para as atividades de radiodifusão. No marco da lei, elas também devem ter o poder de adotar regras internas.

Em seu corpo diretivo o órgão regulador tem, ou pode empregar, peritos capazes de levá-lo a cumprir suas funções de forma plena.

A autoridade reguladora tem o escopo e o poder de assegurar que o setor de radiodifusão funcione de forma justa, pluralista e eficiente, e tem a força da lei para promover justiça, garantir liberdade de expressão e fazer cumprir as regras sobre concentração de propriedade.

Accountability

É indispensável que a autoridade reguladora independente tenha transparência total no exercício de suas funções, assumindo plenamente suas responsabilidades estatutárias e prestando contas de forma regular, com ampla publicidade, ao Estado e ao cidadão, atendendo ao princípio geral de *accountability*. Suas contas devem ser auditadas de forma independente, e um relatório anual deve ser apresentado ao Poder Legislativo, descrevendo as atividades, as metas e os objetivos alcançados. Também esses documentos devem ser disponibilizados ao público. A boa prática sugere que o órgão regulador sempre consulte o setor e todas as outras partes interessadas, antes de introduzir qualquer nova política ou fazer uma grande mudança em regras. No âmbito do licenciamento, é necessário haver um meio para recorrer ao Judiciário e para questionar qualquer decisão significativa tomada pelo regulador.

Na Jamaica, a comissão reguladora deve entregar um relatório anual ao Parlamento, dando detalhes

sobre o desempenho dos concessionários, um resumo de suas decisões e de todos os atos e fatos de interesse público.

As contas do Ofcom são auditadas pelo *National Audit Office*. Seu Relatório Anual é submetido ao Parlamento e publicado na página do Ofcom na internet, onde há também seções dedicadas à prestação de contas, apresentação do plano anual, do relatório anual e de outros documentos que contêm os principais dados e políticas da radiodifusão no Reino Unido.¹⁹

Surpreendentemente, o sistema britânico tem um aspecto que deixa muito a desejar: não é possível derubar ou reformar uma decisão do Ofcom por meio de apelação judicial. As decisões do órgão regulador sustentadas em seus poderes legais sobre a radiodifusão são sujeitas apenas à revisão jurídica. Se um tribunal concluir que o Ofcom não seguiu o processo devido (*due process*, um princípio que salvaguarda a justiça do processo), se comportou de forma não racional ou extrapolou seus poderes, agindo *ultra vires* em determinada decisão, pode enviar a matéria de volta ao órgão com a indicação de que seja revista. O tribunal não tem poder para alterar a decisão por si próprio. Até agora, o direito internacional não questionou a legalidade desta restrição. No entanto, para oferecer alguma alternativa, o Ofcom estabeleceu alguns mecanismos internos de apelação para que cidadãos insatisfeitos com determinadas decisões tenham a oportunidade de questioná-las.

Apesar de a CNTV não publicar tantas informações quanto o Ofcom, a autoridade do Chile tem uma excelente página na internet²⁰ e procura ser um líder regional no desenvolvimento de políticas para a regulação dos serviços de radiodifusão. Todas as decisões importantes, documentos políticos e artigos com informações (*think pieces*) são publicados e há consultas regulares ao público e às partes interessadas no setor.

A situação no Brasil

Na esfera da radiodifusão do Brasil, há diversos atores responsáveis por algum aspecto da regulação. Isso pode gerar confusão e incertezas para as emissoras, assim como pode permitir que infrações e abusos “escapem da rede” da fiscalização e das sanções.



19. Consulte: <<http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/>>.

20. Consulte: <<http://www.cntv.cl>>.

Um serviço completo de regulação oferece ao mesmo tempo a política para o setor e a aplicação de suas regras, simplificando o processo. Isso reduz os custos gerais da regulação, onerando menos o governo e as empresas, que podem concentrar mais recursos na produção de uma programação com maior qualidade.

Hoje as seguintes organizações estão envolvidas na regulação ou autorregulação da atividade de radiodifusão no Brasil:

- 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.
- 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.

Uma das principais características da boa regulação é que a autoridade reguladora tenha poder suficiente para fazer com que a política seja efetivamente aplicada e as normas, respeitadas. No Brasil, nós pudemos observar que, no caso da regulação de pa-

drões de conteúdo, o país conta com o 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 o Ministério Público que tem o poder de solicitar a abertura de processos judiciais contra as emissoras que violarem o ECA ou outras leis relativas ao conteúdo. O processo judicial, entretanto, é um instrumento pesado e impreciso para tratar desses casos, não permite uma resposta ponderada e adequada ao tipo exato de problema que se quer resolver.

Em relação às obrigações de conteúdo positivo, como a exigência de difusão de conteúdos nacional, regional, local e de produção independente, o Projeto de Lei nº 29 (no Senado, PLC 116), atualmente em tramitação, propõe-se a dar poderes à Ancine para atuar sobre os serviços de TV por assinatura, mas não sobre a TV aberta não codificada.

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 afiliadas, que podem ser considerados propriedade *de facto* e, neste caso, estariam violando os limites de concentração de propriedade.

O regime brasileiro de concessões envolve até quatro atores diferentes: Anatel, que trata do espectro, Ministério das Comunicações, que avalia a viabilidade jurídica, legal e econômica da submissão da licença, e o Congresso Nacional, que faz a outorga final da concessão e, em alguns casos, o gabinete da Presidência da República. Mesmo simples licenças de rádio podem levar de dois a três anos para passar por esse processo.

Nós acreditamos que haja uma oportunidade para o Brasil simplificar este labirinto e introduzir uma única autoridade reguladora independente, nos limites da Constituição Federal. Esta autoridade cobriria todas as funções de regulação pertinentes à radiodifusão, exceto a aprovação final de licenças que, segundo a Constituição, é prerrogativa do Congresso. 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. Concluída essa correção final, haverá sempre oportunidade para

que o Congresso tenha seu papel neste tema, exercendo seus poderes de forma transparente e responsável, com limites claros para evitar abusos políticos que atentem contra os princípios democráticos.

Recomendações

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 deve 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 correguladores na aplicação dos padrões (veja abaixo).
 - 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.

Licenciamento (outorga de concessões)

Uma licença (ou concessão) de radiodifusão é um documento legal que estabelece o contrato entre a autoridade reguladora e a emissora. Em muitos países, a legislação impõe uma responsabilidade legal primária às concessionárias quanto ao cumprimento dos termos de suas licenças. Assim, se uma emissora desrespeita ou descumpre algum termo, o regulador pode tomar medidas corretivas sobre ela. Como as concessões são um contrato para o uso de recursos públicos (o espectro de frequências de radiodifusão), o próprio contrato deve ser disponibilizado a todo e qualquer cidadão, podendo ser ocultadas apenas as informações que tornem vulneráveis os planos e negócios das emissoras. Publicar as obrigações estabelecidas na licença possibilita que o público fiscalize e cobre das emissoras o cumprimento de suas promessas.

Historicamente, a concessão é uma forma de distribuir organizadamente as parcelas do espectro de transmissão entre diversas emissoras, tanto no sistema analógico terrestre quanto no caso do espectro digital. Sem uma estrutura e um sistema de licenciamento, não há ordem para o uso do espectro, e as emissoras mais fortes tenderão a dominar o uso das frequências de radiodifusão. O regime de concessões é, portanto, uma forma de dar ordem ao espectro e proteger seus usuários contra o abuso. Um indicador de boa prática é a existência de um plano de espectro que garanta o compartilhamento balanceado das frequências entre emissoras públicas, privadas e comunitárias, assim como entre os serviços nacionais, regionais e locais. O plano deve ser elaborado de forma aberta, com consulta pública.

As decisões sobre a alocação de frequências para diferentes emissoras devem ser supervisionadas por um órgão independente, livre de interferência polí-

tica, comercial ou de algum outro interesse. É isso o que ocorre no Reino Unido, onde o regulador Ofcom tem a responsabilidade de alocar frequências, considerando que, às vezes, há conflito de interesses entre os setores de radiodifusão e telecomunicações, os dois sob sua jurisdição. No entanto, quando este não for o caso, é importante que a autoridade reguladora da radiodifusão tenha uma excelente relação de trabalho com o órgão que administra o espectro, e tenha o poder final de decisão sobre a alocação de cada frequência, assim como para arbitrar sobre os interesses conflitantes.

Depois de alocada uma frequência, a autoridade reguladora deve monitorar ativamente seu uso pela emissora, para garantir a conformidade com as condições da licença. Isso é importante para preservar a integridade do espectro e, particularmente, para assegurar que os direitos de cada emissora em sua frequência sejam protegidos contra interferências. Os países tratam com diferentes graus de tolerância o uso não autorizado do espectro da radiodifusão. No Reino Unido, por exemplo, usar uma frequência sem licença é um delito. O Ofcom emprega equipes que flagram estações de rádio “piratas”, param suas transmissões, tomam seus equipamentos e levam seus responsáveis a responder judicialmente. Por outro lado, no Chile houve protestos de movimentos sociais contra a chamada “criminalização da rádio comunitária”. Essa mobilização fez com que o governo promettesse rever a legislação, retirando a radiodifusão não autorizada da categoria de delito e buscando tratar da questão das interferências por outros meios.

Os tipos de licenças são tão variados quanto os serviços de radiodifusão. No entanto, as mais comuns categorias de serviços para os quais há licenciamento são: transmissão analógica e transmissão digital,

serviço comunitário, abrangências local, regional e nacional e serviços de televisão e rádio. Além disso, concessões ou permissões individuais costumam ser emitidas para a radiodifusão via cabo e satélite. Para aumentar ainda mais a complexidade, geralmente as licenças são concedidas a provedores de plataforma, sejam canais multiplex, operadores a cabo locais ou nacionais, ou provedores de conexão por satélite. Há diferentes processos de concessão e permissão para essas distintas categorias, dependendo da extensão de uso do espectro – um recurso escasso –, assim como do nível de concorrência pelo acesso.

Independentemente do tipo de licença, o processo de outorga deve ser sempre justo e transparente, como prega o direito internacional. Os critérios e as condições básicas que determinam a aprovação e a renovação das licenças devem ser claramente definidos pela legislação. Os regulamentos que regem o procedimento de licenciamento de radiodifusão devem ser claros e precisos, sendo aplicados de forma aberta e imparcial. As decisões de licenciamento tomadas pelas autoridades reguladoras devem ter a publicidade adequada, e os seus motivos têm de ser explicitados, principalmente nos casos que envolvem contestações, distinções e julgamentos. Não seguir um processo claro, transparente e com decisões arrazoadas pode resultar em violação da liberdade de expressão. No processo “Meltex Ltd e Mesrop Movsesyan v. Armênia”²¹, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos concluiu que um procedimento de licenciamento sem a participação de um órgão licenciador para justificar suas decisões não oferece proteção adequada contra a interferência arbitrária sobre o direito à liberdade de expressão. Naquele caso, apesar de existirem documentos legais estabelecendo critérios para julgamento, não havia uma exigência específica para que o regulador explicitasse os motivos para sua decisão e, portanto, nenhuma forma de avaliar se o regulador agiu de acordo com os critérios legais. No Canadá, o Tribunal Superior determinou que, sempre que uma questão envolver um direito fundamental, como a liberdade de expressão, deve

ser tratada com alguns procedimentos de proteção que incluem a obrigação de serem detalhados os motivos de uma medida ou decisão da autoridade.²²

Um dos principais critérios a serem considerados no licenciamento é assegurar que o setor de radiodifusão, como um todo, ofereça uma variedade de programas para permitir diferentes visões sobre as questões de interesse público, e para atender ao maior leque possível de gostos e interesses, inclusive dos grupos minoritários. Além disso, a propriedade dos serviços deve ser regulada de forma a promover a pluralidade.

É preciso ressaltar que pluralidade é diferente de concorrência. Enquanto a regulação da concorrência se concentra nas parcelas de mercado e nos potenciais abusos das posições dominantes, a pluralidade é um conceito mais sutil. Como Tim Gardam disse, os valores de pluralidade são aqueles relativos à

“emancipação cívica, oportunidade intelectual e criativa, igualdade de acesso ao envolvimento cultural, um senso de conexão com o outro, virtudes que são essenciais para uma vida tolerante e humana”.²³ E para uma democracia que funcione.

Na África do Sul, por exemplo, o órgão regulador, ao emitir uma licença de radiodifusão comercial, deve considerar:

- (a) A demanda pelo serviço proposto na área de licença proposta;
- (b) A necessidade do serviço proposto naquela área de licença, levando em consideração os serviços de radiodifusão já existentes naquela localidade.²⁴

A abordagem alemã também é interessante, uma vez que busca a pluralidade por meio do envolvimento de interesses especiais em seus mecanismos reguladores. Diversos grupos, inclusive organizações étnicas e profissionais, têm participação nos conselhos regionais. Os nomeados devem defender os interesses de seus grupos. A ideia é que a diversidade entre as autoridades reguladoras leve à diversidade de programação.²⁵

21. 17 de junho de 2008, Aplicação Nº 32283/04.

22. Veja: Baker v. Canadá (Ministério da Cidadania e Imigração), [1999] 2 S.C.R. 817.

23. Veja: *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*, p.11. Disponível em: <http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/psbplurality.pdf>.

24. Seção 51, Lei de Comunicações Eletrônicas, 2005.

25. A Lei de Radiodifusão de North-Rhine Westphalia, que aloca os assentos para a agência reguladora estadual, está disponível em <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/LRGNW.htm>>.

Divulgação da disponibilidade de licenças

A disponibilidade de licenças sempre deve ser de amplo conhecimento público, para garantir um processo justo com todos os interessados – e mais competitivo, quando isso for necessário. A autoridade reguladora da radiodifusão deve usar todos os meios disponíveis para dar publicidade à abertura do processo de licenciamento e, mais que isso, pode avisar diretamente àqueles que já tenham manifestado interesse em disputar uma licença. É preciso dar tempo suficiente para todos os candidatos em potencial prepararem sua solicitação. Uma pequena licença de rádio deve requerer cerca de dois meses para que um solicitante estruture sua proposta; de seis a nove meses parece um prazo razoável no caso de uma grande licença de televisão.

Todas as condições gerais estabelecidas no contrato de licenciamento devem ser apresentadas antecipadamente, inclusive as obrigações de pagamento de taxas. A política de taxas deve ser muito consistente, com ampla divulgação e aplicação rígida a todas as emissoras, de acordo com sua categoria de licença.

O Ofcom define e divulga suas taxas a cada ano. Como é financiado quase que integralmente pela taxa dos licenciados, o órgão do Reino Unido calcula os valores de acordo com o custo do trabalho de regulação em cada classe de licença. Há cinco diferentes classes de licença para televisão e sete para rádio. Assim como as taxas anuais, a tabela estabelece as taxas de solicitação e de renovação de licenças.²⁶

Processo de licenciamento

Todo candidato a uma licença disponível deve receber os dados e orientações suficientes para participar do processo de licenciamento em condições de igualdade com os demais. Não é aceitável que a autoridade reguladora dê vantagem a qualquer solicitante, seja reservando-lhe mais tempo para a preparação da proposta ou discutindo individualmente qualquer questão que represente uma “orientação” especial ou facilidade adicional. Tal comportamento é considerado injusto, no mínimo, mas é perfeitamente classificável como corrupto e prejudicará seria-

mente a autoridade e a credibilidade do órgão regulador.

Os reguladores preferem que todas as solicitações de licenças sejam apresentadas num formato similar, para facilitar a comparação e a avaliação. A forma mais simples para tanto é a autoridade reguladora disponibilizar um formulário-padrão, que deve ser preenchido por todos os solicitantes. Juntamente com o formulário, todos os candidatos devem receber informações detalhadas sobre o serviço que está sendo licenciado: para que propósito e para qual área geográfica é a licença, se há limitações à programação, que condições adicionais podem ser impostas à emissora, o prazo de validade da licença, os termos de renovação (se houver), as taxas de solicitação e vigência da licença e os critérios sobre os quais será decidida a outorga.

No Chile, o passo a passo do processo de solicitação de uma licença de TV está publicado no *site* da CNTV.²⁷ Na Malásia, a MCMC disponibiliza em sua página na internet uma cópia do formulário de solicitação e uma lista de informações e documentos requeridos aos postulantes²⁸. Já na Jamaica, os formulários de solicitação para diferentes tipos de serviços de radiodifusão se encontram nos Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som de 1996 (legislação secundária proposta pela autoridade reguladora e aprovada pelo governo).²⁹

Além de analisar cada solicitação, o órgão regulador também deve levá-la ao conhecimento do público, para colher o maior número possível de observações e referências. A consulta ao público é especialmente relevante para as licenças locais e comunitárias, já que a população local está em melhor posição para avaliar até que ponto determinada proposta atenderá às suas necessidades de radiodifusão.

Ao analisar as solicitações de licenças para rádios locais, o britânico Ofcom tem obrigação legal de levar em conta o ponto de vista da população local. A Lei de Radiodifusão de 1990 estabelece quatro critérios específicos para aprovação da licença: a viabilidade do plano de negócios, até que ponto o serviço atenderá aos gostos e interesses locais, até que ponto a

26. Consulte: <<http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/tariff/0910/tariff0910.pdf>>.

27. Consulte: <<http://www.cntv.cl/link.cgi/EnglishVersion/1292>>.

28. Consulte: <http://register.skmm.gov.my/what_we_do/licensing/cma/individual.asp>.

29. Consulte: <http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/TelevisionandSoundBroadcastingRegulations.pdf>.

emissora expandirá a gama de serviços de rádio na área e o grau de apoio local à solicitação³⁰. Para avaliar o grau de apoio junto à população, o Ofcom disponibiliza cópias de todas as solicitações em bibliotecas e publica em jornais convites para que os cidadãos deem sua opinião sobre os solicitantes.

Na África do Sul, a autoridade reguladora tem a obrigação de divulgar na imprensa oficial toda solicitação de licença e de convidar as partes interessadas a apresentarem seus comentários sobre cada solicitação. A Icasa também pode realizar uma audiência pública sobre uma determinada solicitação à licença³¹.

Atribuição de licenças

Os órgãos de regulação usam dois métodos principais para admitir interessados no processo de licenciamento: solicitação ou licitação. Este último pode ser realizado por leilão ou por concorrência.

Quando não há limitação razoável quanto ao número de serviços a serem oferecidos ou quando o espaço de radiodifusão excede a demanda, não há motivos para não atender quem reivindica uma licença, desde que o solicitante se encaixe plenamente nos critérios de propriedade e tenha capacidade para cumprir os requisitos de conteúdo. No caso da tecnologia digital de satélite, por exemplo, o número de serviços que podem ser transmitidos geralmente extrapola o volume de interessados em oferecê-los. Se os solicitantes atendem aos requisitos legais básicos, as licenças podem ser emitidas normalmente. Se esses serviços conseguem atrair audiência ou não, é uma questão de negociação contratual entre a emissora e o operador de satélite.

Por outro lado, quando um serviço de televisão ou rádio requer o uso do espectro de frequências de radiodifusão, muito limitado, geralmente as licenças têm de ser disputadas por diversos proponentes. Nestes casos, o método mais comum é a licitação, por meio de uma *beauty parade* (concorrência), apesar de alguns países empregarem o uso de leilões.

O leilão implica dar a licença a quem oferecer o maior valor, desde que o solicitante atenda a alguns critérios não discricionários. Estes critérios incluem: conformidade com as regras de propriedade, capacidade financeira de iniciar e manter o serviço e capacidade de

cumprir com os requisitos técnicos. Qualquer leilão deve ser realizado de forma justa, com propostas lacradas, para evitar qualquer alegação de ilegalidade. Operado de forma correta e cuidadosa, o leilão pode – além de proporcionar um serviço de radiodifusão que atenda às necessidades sociais e culturais da população – trazer o benefício extra de gerar fundos adicionais para uso público.

Contudo, um bom sistema de leilão demanda a existência de certo número de potenciais operadores que possam arcar com o custo de suas propostas. Não faz sentido uma emissora gastar, antes mesmo de começar a operar, uma quantia além de suas possibilidades, ficando sem dinheiro suficiente para garantir uma programação de qualidade. Assim, os leilões só são recomendáveis onde há um mercado de radiodifusão maduro, capaz de investir sem prejudicar sua programação. Os Estados Unidos e a Austrália são países onde licenças de rádio são leiloadas, e ambos são caracterizados por uma forte ecologia de radiodifusão que pode apoiar esse processo.

O método mais comum de atribuição de licenças é a concorrência ao estilo *beauty parade*. Os candidatos disputam uma concessão ou permissão e vence quem, segundo o julgamento do regulador, atende melhor aos critérios estabelecidos para aquele contrato. Embora muitos desses critérios sejam relativamente objetivos (como aqueles apresentados no caso dos leilões), sempre haverá um julgamento mais subjetivo do regulador quanto à programação proposta. Quais programações são melhores? E ser “melhor” não é simplesmente uma questão de ter propostas mais ambiciosas (já que é fácil prometer o mundo e entregar muito menos), mas de ter propostas inovadoras e realistas. O regulador deve ser capaz de avaliar o plano de negócios do solicitante, de acordo com suas aspirações, o potencial de popularidade do serviço proposto e a contribuição social que este serviço deve dar, sobretudo no sentido do pluralismo.

Este julgamento essencial exige da autoridade reguladora da radiodifusão um corpo diretivo com ampla experiência e acurada capacidade técnica. Por isso, os órgãos devem contar com membros escolhidos com base em sua formação e histórico profissio-

30. Seção 105 da Lei de Radiodifusão de 1990. Disponível em: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900042_en_10#pt3-ch2-pb2-11g104>.

31. Lei de Comunicações Eletrônicas, 2005, s. 9.

nais, e não por favoritismo político. É necessária grande habilidade para avaliar até que ponto as promessas feitas por um solicitante em sua proposta podem se traduzir efetivamente em um negócio sustentável de radiodifusão. Não faz sentido licenciar um solicitante que não tem condições de cumprir suas promessas.

No Reino Unido, as licenças de televisão comercial analógica foram concedidas em processos que combinam *beauty parade* e leilão. Quando uma ou mais propostas dos solicitantes eram consideradas como tendo o mesmo mérito, a licença ia para o solicitante que oferecesse mais dinheiro, em uma proposta lacrada. Os critérios para julgar as solicitações foram estabelecidos na Lei de Radiodifusão de 1990³².

Televisão e rádio

As mesmas obrigações gerais básicas se aplicam tanto aos serviços de televisão quanto aos de rádio, mas as taxas para rádios são consideravelmente mais baixas do que as pagas pelas emissoras de TV, já que estas costumam atrair mais receita de publicidade.

Embora as condições gerais das licenças possam ser as mesmas, não é necessário aplicar na rádio o mesmo grau de regulação de conteúdo que se aplica na televisão. A maioria dos serviços de rádio não tem tantas categorias diferentes de programas quanto a televisão tem, e não seria razoável esperar das rádios, por exemplo, um volume de conteúdo de utilidade pública tão grande quanto o que se espera das emissoras de TV. Contudo, essa questão depende muito das circunstâncias locais. Em alguns países onde a rádio é a principal mídia de radiodifusão, podemos esperar que seus serviços incluam níveis significativos de notícias e informação de utilidade pública, além de outros tipos específicos de programas. No caso dos serviços nacionais de televisão, geralmente se espera (e se obriga, nos termos dos contratos de licenciamento) que ofereçam uma grande variedade de programas gerais, enquanto as estações de rádio geralmente recebem licença para se especializar em determinado tipo de programação, como de música clássica ou popular, por exemplo, ou para serem estações dedicadas principalmente à divulgação de informações de interesse público.

Condições estabelecidas na licença

Os solicitantes e os detentores de licenças devem conhecer todos os direitos e obrigações contratuais inerentes à concessão ou permissão que vão assumir ou que já assumiram, inclusive as taxas que terão de pagar. As condições básicas que devem ser explicitadas em cada licença são:

Transparência quanto à propriedade das empresas

Como explicado anteriormente, para promover e preservar a diversidade no setor de radiodifusão é necessário que a autoridade reguladora tenha o poder de cobrar dos concessionários a permanente prestação de contas quanto à condição de seus reais proprietários. É normal que alterações significativas no quadro societário dessas empresas devam ser informadas ao regulador, e que qualquer mudança no controle esteja sujeita à autorização prévia.

Área de cobertura

É indispensável definir claramente a área geográfica a ser coberta pela emissora. Se a licença cobrir apenas parte do país, é preciso garantir que as áreas não cobertas nas vizinhanças sejam claramente identificadas e monitoradas, para evitar concorrência e interferência indesejadas entre os serviços.

Período de validade da licença

O contrato entre autoridade reguladora e concessionária deve especificar a data em que o serviço começará a funcionar e a data de término da validade da licença, deixando claro e exato o período de vigência. É preciso dar tempo suficiente para que as emissoras possam preparar o início das operações, depois de receberem a licença.

Renovação da licença

A licença deve estabelecer os procedimentos para a sua própria renovação.

Para criar uma forte base de sustentação econômica para o setor de radiodifusão, é razoável considerar que as concessões serão renovadas – quando atendidos os requisitos do regime de licenciamento e segundo o interesse público. O processo de renovação é uma oportunidade para a emissora demonstrar ao regulador se cumpriu as obrigações, e as partes podem estudar eventuais ajustes nas condições, com

32. Disponível em: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900042_en_3#pt1-ch2-pb1-l1g15>.

base na experiência real. Não se deve presumir que a renovação será realizada sem ajustes, tanto para reduzir quanto para ampliar as exigências às concessionárias.

No Reino Unido, todas as licenças de televisão aberta – os serviços terrestres não codificados (*free-to-air*) – trazem uma cláusula que limita a possibilidade de renovação a uma única vez. Após a renovação, deve ser feito um novo processo de licitação. As concessões de rádio só podem ser renovadas se, após consulta pública, nenhum outro candidato manifestar interesse de concorrer à licença. Se aparecer um novo solicitante, a licença é integralmente disponibilizada num novo processo público.

A Autoridade Australiana de Comunicações e Mídia (ACMA) analisa na renovação as mesmas questões avaliadas no processo original de aprovação da licença. Em 2008, a ACMA decidiu não renovar a concessão de uma estação de rádio comunitária em Perth, depois de questionar seriamente as práticas de governança corporativa da emissora e considerar muito pobre a diversidade musical em sua programação³³.

A decisão do governo venezuelano de não renovar a licença da RCTV, em 2007, gerou protestos internacionais e demonstrou a importância de assegurar que as funções reguladoras e os poderes relativos ao licenciamento estejam nas mãos de uma autoridade independente. Como no exemplo da Venezuela, basta o fato de o regulador não ser independente para que sejam consideradas cabíveis as alegações de interferência política.

O regulador também deve gerir cada licença de forma que, antes do término da vigência, haja tempo suficiente para analisar a *performance* da concessionária e, se for o caso, realizar novo processo de oferta pública, admitindo uma proposta de melhor qualidade. Não é interesse do público ou das emissoras interromper um serviço sem substituí-lo imediatamente.

A admissão de solicitações bem antes do vencimento da licença também dá tempo para a realização de consultas públicas. A CRTC do Canadá, a FCC dos Estados Unidos e o Ofcom do Reino Unido incentivam os ouvintes e telespectadores a darem sua opinião sobre o desempenho das emissoras. No Canadá, quando há reclamações sobre uma emissora, a CRTC

tem o poder de aumentar as exigências para aprovar a renovação de sua licença, ou rebaixar o *status* da concessão, dando-lhe uma renovação por prazo menor, de um ou dois anos, período em que a emissora terá obrigatoriamente de melhorar seu desempenho.

Formato da programação

Quando uma licença é concedida com base, pelo menos parcialmente, nas propostas apresentadas pelo solicitante em relação ao escopo e ao tipo da programação pretendida, é fundamental que o contrato detalhe minuciosamente essas propostas. Em muitos países, observa-se que os órgãos reguladores ficam sem poderes para cobrar a realização das promessas de programação contidas nas solicitações dos candidatos – que tiveram grande peso na aprovação da concessão – e não transpostas para os termos da licença. Esse é um fator de descrédito para a autoridade e de frustração para os solicitantes preteridos, além do próprio público.

Cumprimento dos requisitos legais e das regras específicas

Os padrões básicos de conteúdo são estabelecidos por lei e, geralmente, são aplicados por meio de instrumentos reguladores, inclusive códigos de práticas destinados às emissoras. A licença deve deixar claras as responsabilidades e obrigações da concessionária tanto em relação ao respeito à legislação quanto ao cumprimento das regras estabelecidas nos instrumentos reguladores. Também é recomendável que o contrato mencione as obrigações das concessionárias em relação a outras legislações e estatutos aplicáveis, como as leis sobre difamação, direitos autorais e privacidade.

Sanções

A licença deve estabelecer as sanções que a autoridade reguladora pode aplicar sobre a concessionária, no caso de não cumprimento das condições. O conjunto de sanções inclui advertência, a veiculação de mensagens reconhecendo publicamente a violação de regras, multa, suspensão, encurtamento da vigência ou revogação da licença. Na maioria dos casos, a finalidade das sanções – especialmente no caso de violação das regras relacionadas ao conteúdo – é es-

33. Consulte: <http://en.wikipedia.org/wiki/Groove_101.7>.

tabelecer os limites apropriados, e não necessariamente punir a emissora. Assim, sanções menos severas, como advertência ou o reconhecimento público de violação, são muito mais comuns do que punições mais severas. A boa prática é impor sanções mais pesadas apenas no caso de violações graves e flagrantes das regras, ou quando a aplicação repetida de sanções menores não consegue solucionar o problema.



A situação no Brasil

Verificamos que o processo de outorga de licenças para serviços de radiodifusão abertos e não codificados é extremamente lento, geralmente durando anos até a aprovação final. Isso gera insegurança jurídica, principalmente para os serviços lançados com base em aprovações preliminares que operam durante muito tempo sem a concessão formal. Não recebemos subsídios para detalhar os critérios de avaliação dos pedidos de licença, nem tampouco pudemos compreender em que bases são comparadas as solicitações de concorrentes. Essas especificações devem ser registradas num documento legal, de acesso público.

As obrigações dos concessionários devem incluir a exigência específica do cumprimento dos padrões de conteúdo. Atualmente, as emissoras são obrigadas

a, simplesmente, cumprir a legislação geral, assim como qualquer pessoa jurídica. Isso significa que qualquer violação aos padrões de conteúdo só pode ser tratada por meio de um processo judicial, opressivo, moroso e caro, movido por intermédio do Ministério Público. Trata-se de um procedimento burocrático e desproporcional. Ao enquadrar-se o descumprimento dos padrões de conteúdo como violação da licença, dá-se à autoridade reguladora a possibilidade de uma ação administrativa focal, para fazer a emissora cumprir a exigência.

A renovação da concessão representa uma oportunidade para a autoridade reguladora analisar o desempenho da emissora e ponderar se é necessário incluir condições adicionais ou remover exigências específicas existentes. Nós recomendamos que haja um processo formal de revisão, antes da expiração de qualquer licença. Se um concessionário fica abaixo do desempenho esperado no atendimento aos compromissos e exigências, a autoridade reguladora pode abrir concorrência para aquela licença em seu poder. Isso não impediria o mesmo concessionário de se candidatar novamente, mas seria uma oportunidade de testar o mercado e buscar melhor oferta de serviços aos telespectadores/ouvintes.

Recomendações

O processo de outorga de licenças deve ser conduzido de forma ágil. Devem ser consideradas opções para apressar os trâmites, tais como a aprovação automática pelo Congresso após um determinado prazo, a menos que haja uma recusa formal. Como mencionado anteriormente, a decisão final sobre a concessão de licenças deve ser prerrogativa dada, na maior brevidade possível, a uma autoridade reguladora independente.

Os critérios para avaliar solicitações e outorgar licenças devem ser estabelecidos em um instrumento legal.

As regras do licenciamento devem conter exi-

gências quanto ao cumprimento de padrões de conteúdo. Os padrões básicos devem ser estabelecidos por lei (veja abaixo, em Padrões de Conteúdo).

É necessário introduzir um processo formal de avaliação das licenças antes de sua expiração (atualmente, 10 anos para rádio e 15 anos para televisão), para aferir o atendimento aos compromissos e às exigências, determinar se a licença deve ser renovada ou colocada novamente em concorrência, se é necessário introduzir mudanças nas condições estabelecidas ao concessionário etc.

Regulação de conteúdo

Padrões de conteúdo

A regulação do conteúdo na programação e na publicidade veiculadas pelas emissoras de radiodifusão tem o objetivo de proteger os telespectadores e ouvintes contra ofensas, danos e prejuízos.

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.

Notícias

As melhores práticas em regulação observadas pelo mundo incluem uma exigência explícita de que as emissoras se esforcem objetivamente para garantir exatidão no conteúdo de seus noticiários e programas de atualidades. Por exatidão entende-se a fidelidade total à realidade, abordando-se o maior número de fatos relevantes sobre o tema da notícia. Isso é vital para que o público tenha nessas radiodifusoras uma fonte confiável, obtendo delas as informações de que precisa para participar do debate democrático e para tomar decisões bem fundamentadas em ocasiões como as eleições. O Conselho da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras nos dá um bom exem-

plo ao afirmar que: "A emissora deve garantir que os noticiários apresentem os fatos e eventos de forma justa, e que incentive a livre formação de opinião".³⁴

A importância de notícias exatas numa democracia é descrita no Código de Ética de Emissoras Canadenses:

"A principal finalidade da disseminação de notícias em uma democracia é permitir que as pessoas saibam o que está acontecendo, e que entendam os eventos de modo a tirar suas próprias conclusões".³⁵

Para alcançar este objetivo, as emissoras canadenses são obrigadas textualmente a garantir que as notícias sejam apresentadas com exatidão.

No Reino Unido, o Código de Radiodifusão do Ofcom exige que as notícias sejam apresentadas com a "devida exatidão" e que qualquer erro seja imediatamente corrigido. Neste contexto, "devida" significa "adequada ou apropriada ao assunto e à natureza do programa".³⁶ Por exemplo, podemos esperar maior exatidão em um programa gravado com antecedência, preparado com base em pesquisa, do que numa cobertura jornalística ao vivo – embora seus eventuais erros precisem ser corrigidos, como sempre.

Muitos países exigem também que as emissoras apresentem notícias de forma justa e imparcial. Uma democracia saudável precisa de uma mídia que exponha fatos sem distorções enviesadas, para que o cidadão possa tirar suas próprias conclusões. É importante que haja um compromisso expresso nesse sentido. Quando não há, resta sempre a possibilidade de as

34. Veja o Artigo 7.3.

35. Veja a Cláusula 5. O Código está disponível em: <http://www.cbcs.ca/english/codes/cabethics>.

36. Veja a Seção 5. O Código de Radiodifusão do Ofcom está disponível em: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/impartiality/>.

emissoras darem preferência a determinadas visões políticas. Num cenário assim, crescem as pressões de interesses sobre o próprio processo de licenciamento, para favorecer um solicitante de concessão em detrimento de outros. Além disso, torna-se extremamente difícil para o órgão regulador assegurar que a radiodifusão veicule um conjunto equilibrado de pontos de vista. Tanto a Jamaica quanto o Reino Unido aplicam exigências estatutárias em relação à exatidão e à imparcialidade nas notícias. A Alemanha e a França impõem exigências semelhantes.³⁷ No Canadá, a Lei de Radiodifusão exige que as emissoras apresentem diferentes pontos de vista sobre os principais assuntos. Durante as campanhas eleitorais, segundo determinação da CRTC, é obrigatório apresentar de forma equânime as posições de todos os partidos sobre temas em discussão, embora os editores tenham ampla liberdade para determinar como será feita essa cobertura.³⁸ Entre as democracias mais consolidadas, a dos Estados Unidos é a única que não exige que as emissoras sejam imparciais. A chamada doutrina da justiça (*fairness doctrine*) foi eliminada no governo Reagan. Apesar de algumas estações de rádio e TV sustentarem o compromisso da imparcialidade como um princípio de bom jornalismo, algumas outras importantes não o fazem.

Encontramos um exemplo de má prática na Malásia. O código de padrões de conteúdo estabelecido pelas autoridades começa afirmando que as notícias devem ser apresentadas de forma exata e justa, mas se contradiz nas páginas seguintes, ao determinar que

“os materiais de noticiários e as atualidades sempre devem estar alinhados aos princípios do governo (...) para evitar confusão e mal-entendidos entre as pessoas e nos outros países”.

Proteção de crianças e adolescentes

Um dos principais objetivos da regulação do conteúdo na radiodifusão é a proteção de crianças e adolescentes. Isso ocorre no mundo todo.³⁹ O início da maioridade legal e a faixa etária protegida são bastante variáveis nos diversos países, mas a maioria

dos órgãos reguladores se dedica a evitar que essa parcela de público em idade de formação, emocional e intelectual, seja exposta a materiais que possam causar danos morais, psicológicos ou físicos.

A Jamaica deixou esse objetivo mais claro do que a maioria dos países ao publicar o Código da Criança, voltado especificamente à proteção das crianças contra conteúdos inadequados⁴⁰. O Canadá adota uma abordagem diferente, que conta com a autorregulação por meio do Conselho Canadense Independente de Padrões de Radiodifusão (CBSC). O Código de Ética do CBSC contém orientações práticas para proteção do público infante juvenil, inclusive diretrizes para o conteúdo da programação e da publicidade⁴¹.

A Diretriz AVMS da UE (que se aplica a toda a União Europeia, inclusive ao Reino Unido, à Alemanha e à França) orienta os Estados-membros a

“adotarem as medidas adequadas para garantir que as transmissões televisivas em suas jurisdições não incluam qualquer programa que possa prejudicar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, especialmente programas que envolvam pornografia ou violência gratuita”.⁴²

Na prática, isso quer dizer que não deve ser transmitido material “adulto” em horários nos quais as crianças possam estar assistindo à TV ou ouvindo a rádio, a menos que seja via canais e frequências codificadas. Mas o que material “adulto” quer dizer? Isso varia de cultura para cultura, mas os tipos de material normalmente submetidos a alguma restrição em relação ao acesso de menores são aqueles com conteúdo de violência, insinuações sexuais e linguagem ofensiva.

Nos países europeus mais liberais, a nudez é permitida em qualquer horário na televisão aberta, e apenas a nudez em contexto sexual é objeto de restrição para o público infante juvenil; em muitos Estados muçulmanos, entretanto, a nudez não é aceitável em nenhum horário. Também há diferentes abordagens em relação a cenas de violência.

37. Consulte <<http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v51/no2/schejter.PDF>>, p. 284.

38. Consulte <<http://www.crtc.gc.ca/ENG/archive/2008/c2008-4.htm>>.

39. Veja o Artigo 17 da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, 1989.

40. Disponível em: <http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/Childrens%20Code%20for%20Programming.pdf>.

41. Disponível em <<http://www.cbcs.ca/english/codes/cabethics.php>>.

42. Artigo 22.1 da Diretriz 2010/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de março de 2010, sobre a coordenação de certas provisões dispostas na lei, em regulamentos ou ação administrativa nos Estados-membros em relação à prestação de serviços de mídia audiovisual (Diretriz de Serviços de Mídia Audiovisual) (versão codificada).

O material que vai ao ar no café da manhã nos Estados Unidos só poderia entrar tarde da noite na programação da maioria dos países da Europa Ocidental, por causa de seu conteúdo violento. A indignação causada pela exibição do seio de Janet Jackson no American Superbowl, em 2004, só gerou sorrisos em outras partes do mundo. Por outro lado, a linguagem ofensiva é muito mais tolerada nos Estados Unidos do que na maioria dos outros países.

Há padrões universais que orientam a proteção de crianças e adolescentes, inclusive aqueles derivados do direito à liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, não há uma interpretação uniforme dos padrões de conteúdo que podem ser aplicados universalmente. Mais do que qualquer outro instrumento de regulação da radiodifusão, os padrões de conteúdo para a proteção do público infanto juvenil (que geralmente incluem considerações subjetivas sobre "gosto e decência", por exemplo) devem ser estabelecidos com base em valores e normas das comunidades a que se destinam os serviços. É o público local que deve aplicar os padrões, usando seu próprio julgamento para avaliar se uma emissora está ou não veiculando conteúdo inapropriado para suas crianças e adolescentes.

No Chile, a lei exige que o Conselho Nacional de Televisão estabeleça regras gerais para evitar a transmissão de conteúdos com excesso de violência, crueldade ou pornografia, e para evitar a participação de crianças e adolescentes em programas que transgridam valores de moralidade e bons costumes.

Os cuidados para garantir proteção às crianças e aos adolescentes abrangem a toda a programação, inclusive publicidade e noticiários. Não há dúvida de que as notícias – especialmente de eventos violentos ou trágicos – podem muitas vezes conflitar com as regras de proteção. É razoável o argumento de que "sanear" o conteúdo, com o abrandamento artificial de textos, áudios e imagens, pode gerar sérios questionamentos quanto à exatidão do trabalho jornalístico. É questionável, ao mesmo tempo, a tese de que poucas crianças assistem aos telejornais. Essas são ideias em discussão em diversos países. Contudo, as melhores práticas observadas – em muitos casos, adotadas voluntariamente por emissoras ante a falta de uma definição do sistema regulatório – sugerem que pode haver uma dosagem no conteúdo de cada programa noticioso, de acordo com o horário da sua apresentação. Por exemplo, um noticiário transmitido às 17h

não mostraria todo o terror de uma grande catástrofe, o que poderia ser apresentado sem restrições num telejornal transmitido às 23h. Além disso, podem ser usadas advertências antes da exposição de algum conteúdo perturbador ou inadequado para os menores. É prática relativamente comum os jornalistas avisarem aos telespectadores que estão prestes a ver imagens que podem ser chocantes para muitos, dando-lhes a oportunidade de evitar sua exposição às crianças, se assim desejarem.

Em muitos países, o material considerado pornográfico é proibido ou permitido apenas em serviços de TV por assinatura, com medidas de segurança como o uso de senhas para evitar o acesso de crianças. Quanto aos demais conteúdos para adultos, que permanecem disponíveis na TV aberta, não seria razoável bani-los. Grande parte do público telespectador é composta por adultos que também têm o direito de ser atendidos pela televisão gratuita. É preciso, portanto, conciliar a oferta de programas para essa parcela da audiência com o compromisso de proteger crianças e adolescentes.

Esse desafio traz à tona, em muitos países, a seguinte questão: quando a necessidade de controle do Estado passa a dar lugar à responsabilidade pessoal? Militantes de movimentos pelas crianças e grupos religiosos podem argumentar que a televisão não deveria exibir, em qualquer horário, nada que pudesse prejudicar os menores, pois é impossível garantir que nenhuma criança assistirá a um programa inadequado para sua idade, independentemente de salvaguardas. Banir conteúdo inadequado para o público infanto juvenil poderia ser uma resposta nos países cujos sistemas legais são baseados na religião ou onde haja um apoio público quase unânime a essa política. Mas na maioria dos países uma proibição completa seria inaceitável, social e politicamente.

Duas abordagens gerais são usadas para tentar conciliar a oferta de programas para o público adulto, de um lado, com o compromisso de proteger crianças e adolescentes, de outro:

Divisor de águas (*watershed*)

A primeira abordagem é a que no Reino Unido se conhece como "divisor de águas", o que na verdade é um divisor de horários. A partir de determinada hora, a emissora começa a exibir programas com conteúdos para adultos, adicionando progressivamente aqueles submetidos à maior restrição – devendo estar sempre dentro dos limites legais e regulamentares.

No Canadá e no Reino Unido, esse horário é 21h para televisão aberta e não codificada (*free-to-air*); na Europa, a maioria dos países estabeleceu o divisor às 22h.

Informação e classificação

A segunda abordagem é a da orientação do público quanto ao conteúdo do programa que será exibido. Dar informações prévias sobre determinados elementos que podem não ser adequados para crianças é uma das formas de proteção. Com essas informações os pais ou adultos responsáveis podem decidir se permitem ou não que os menores continuem assistindo – ou mesmo se eles próprios querem assistir. Isso funciona por meio de avisos dados antes de um programa começar:

“O programa a seguir contém cenas de violência e linguagem imprópria, e não é recomendável para crianças muito novas (abaixo de 7 anos)”.

Todos os programas transmitidos depois do “divisor de águas” das 21h no Canadá devem ser precedidos desse tipo de aviso ao telespectador. A Jamaica também exige essa advertência.

Outra forma de orientação do público é a classificação dos programas de TV segundo a idade mínima recomendada, para que o telespectador tenha contato com determinados conteúdos – assim como os filmes são classificados em várias partes do mundo. Esse recurso é cada vez mais adotado nos países europeus, como na França, onde as emissoras são responsáveis por assegurar a classificação de toda a programação, apresentando cada indicação de idade de modo bem visível na tela. Com isso, os pais podem saber previamente que um programa é classificado como “18 anos” – ou seja, indicado somente para adultos – e assim decidir se permitirão que seus filhos assistam. Nos Estados Unidos, as emissoras classificam os programas de maneira que possam ser bloqueados pela tecnologia V-chip nos televisores, aparelhos VHS e decodificadores digitais. Na Jamaica, todos os serviços transmitidos via satélite são classificados, e os conteúdos sob maior restrição só são acessados pelos telespectadores que os solicitam especificamente.

No Reino Unido, os serviços para adultos via satélite e a cabo devem ter transmissão codificada e, mesmo assim, não podem ser transmitidos antes das 22h.

Proteção contra a incitação ao crime

A maioria dos sistemas de regulação da radiodifusão inclui nos contratos uma cláusula que proíbe as emissoras de veicular programas com qualquer conteúdo que incite os outros ao crime ou à desordem.⁴³ Embora pareça ser uma questão de simples bom senso, na verdade é um assunto bastante controverso. É necessário muito cuidado na elaboração e na aplicação dessa regra para evitar que o órgão regulador funcione como um braço político do governo.

Todos os países contam com leis que tipificam o crime de traição à pátria, assim como criminalizam diversos atos que possam ser considerados ofensas à ordem pública. Na maioria dos regimes não democráticos, essas leis são invocadas pelas autoridades que controlam a radiodifusão para evitar a veiculação de críticas ao governo ou simplesmente visões políticas alternativas. Por exemplo, a legislação da Malásia estabelece, de uma forma bastante ambígua, que:

“O conteúdo que cause qualquer contrariedade, ameaça, dano ou maldade, que incentive ou incite ao crime, ou que leve à desordem pública, é considerado ameaçador e é proibido”.

Proteção contra o discurso de ódio

Um dos problemas mais sérios enfrentados por muitas autoridades reguladoras é o discurso de ódio. Para preservar e promover a igualdade, que é um direito humano básico, é indispensável estabelecer e aplicar uma regra forte, que proíba a veiculação de qualquer material que possa incitar o ódio, principalmente com base em raça, etnia, origem tribal, religião, sexo ou nacionalidade. A lei jamaicana oferece um bom modelo de cláusula orientada, mas equilibrada, que proíbe

“qualquer declaração ou comentário sobre a raça, cor, credo. E qualquer conteúdo que possa incitar à violência ou à atividade criminal, ou levar a uma violação da liberdade de religião ou orientação sexual de qualquer pessoa, que seja abusivo ou depreciativo, ou qualquer outra representação depreciativa, exceto se tal declaração, comentário ou representação estiverem contidos em um noticiário ou em um programa de assuntos de interesse público, ou em um relatório objetivo sobre esses assuntos”.⁴⁴

No Canadá, o Código de Ética do CBSC proíbe que as emissoras veiculem matérias com conteúdo

43. Consulte, por exemplo, a seção 319(2)(b) da Lei de Comunicações do Reino Unido de 2003.

44. Artigo 30 dos Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som, de 1996. Disponível em:

<http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/TelevisionandSoundBroadcastingRegulations.pdf>.

abusivo ou discriminatório, ou material que reforce estereótipos.⁴⁵ O Código Penal do Canadá também traz proibições adicionais contra o discurso de ódio.

Normas gerais de moral e ética

Além das principais categorias de padrões de conteúdo já mencionadas, muitos países estabelecem regras de respeito às normas morais e éticas predominantes em sua população. Nesses casos, os padrões de conteúdo vão muito além do objetivo de proteger as crianças e adolescentes, protegendo também os adultos contra conteúdos considerados perturbadores, ofensivos ou simplesmente de mau gosto. Desde que haja um amplo consenso sobre o nível de restrição aplicado, esses padrões podem realmente beneficiar a sociedade. Contudo, há uma tênue linha entre proteção e censura. As normas sociais sempre mudam, e uma proibição que poderia ter sido justificável há 20 anos, por ser o conteúdo considerado inadequado naquela época, agora pode representar uma séria restrição à liberdade de expressão. Além disso, é necessário muito cuidado, para que questões políticas não sejam indevidamente misturadas a questões de gosto e costumes, sempre passíveis de restrições e proibições. Manobras assim podem ser usadas para cercear o debate político e a liberdade de expressão.

No Chile, segundo apuramos, o Conselho Nacional de Televisão é considerado um defensor das normas morais e éticas. Isso é bem visto pela maior parcela do público, principalmente porque o conselho vem fazendo esforços para atualizar as orientações e os padrões de conteúdo, refletindo as normas sociais e os costumes de hoje. As regras do licenciamento exigem que as concessionárias de serviços de TV criem procedimentos e mecanismos para evitar a veiculação de conteúdos que contrariem a “moralidade, os bons costumes ou a ordem pública”.

A Alemanha adota uma abordagem singular para mensurar as normas morais e éticas, contando com a participação direta da comunidade na administração do sistema de regulação. As emissoras são reguladas

em cada Estado pelos conselhos de radiodifusão (Rundfunkräte). Os conselhos são compostos por representantes de diversas organizações comunitárias, tais como entidades religiosas, associações profissionais e grupos culturais e étnicos. O modelo alemão tenta ter uma representação equilibrada, dividindo o poder entre essas diferentes correntes da sociedade, conforme salientado anteriormente.⁴⁶

Os Estados Unidos são, no universo de nossa pesquisa, o país com menor grau de regulação sobre a radiodifusão, mas aplicam regras para os serviços abertos, não codificados (*free-to-air*), proibindo a veiculação de materiais classificados como obscenos, indecentes ou profanos. O material obsceno não deve ser transmitido nunca, enquanto conteúdos indecentes e profanos só podem ir ao ar das 22h às 6h.

Direito de resposta

Se uma emissora veicula uma acusação de má conduta ou incompetência, ou uma crítica prejudicial à determinada pessoa ou organização, os acusados ou criticados geralmente têm uma oportunidade adequada para se manifestar, respondendo, rebatendo ou simplesmente se posicionando sobre o que foi publicado contra eles.

Na Europa, o direito de resposta está estabelecido pelo regulamento Pan-Europeu.⁴⁷ O artigo 23 da Diretriz AVMS determina:

Sem prejuízo a outras disposições adotadas pelos Estados-membros por lei civil, administrativa ou penal, qualquer pessoa física ou jurídica, independentemente da nacionalidade, cujo legítimo interesse, especialmente a reputação e o bom nome, tenha sido prejudicado por uma afirmação de fatos incorretos em um programa de televisão deve ter o direito de resposta ou recursos equivalentes. Os Estados-membros devem assegurar que o real exercício do direito de resposta ou recursos equivalentes não seja impedido por imposição de termos ou condições não razoáveis. A resposta deve ser transmitida em um período adequado após a solicitação ser

45. Consulte: <<http://www.cbcs.ca/english/codes/cabethics.php#Clause2>>.

46. Consulte: <<http://www.ard.de/-/id=161952/property=download/kvlfq/index.pdf>>.

47. Consulte o Artigo 8 da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiriça: “Cada parte transmissora deve garantir que toda pessoa física ou jurídica, independentemente da nacionalidade ou do local de residência, deve ter a oportunidade de exercer o direito de resposta ou a busca a outros recursos legais ou administrativos comparáveis em relação ao programa veiculado por uma transmissora em sua jurisdição... Particularmente, deve assegurar os arranjos oportunos e outros para o exercício do direito à resposta, para que este direito possa ser efetivamente exercido. O efetivo exercício deste direito ou de outros recursos legais ou administrativos comparáveis devem ser assegurado tanto em relação à oportunidade quanto às modalidades”.

consubstanciada, e em hora e forma apropriadas para a radiodifusão à qual a solicitação se refere.

O Artigo 14 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁸ estabelece que:

Toda pessoa afetada por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de radiodifusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de radiodifusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei.

Diferentemente do organismo europeu, a Comissão Interamericana concluiu que o direito de resposta só se aplica a declarações de fatos, e não a expressões de opinião. A maioria dos Estados alemães também restringe o direito à correção de declarações de fatos. Na França, há uma distinção entre o direito para funcionários do governo e para os demais cidadãos. Os funcionários do governo só podem reclamar o direito em resposta a declarações de fatos, e nunca a expressões de opinião.

Para possibilitar o efetivo exercício do direito de resposta, a autoridade reguladora deve ter o poder de analisar e qualificar as reclamações que recebe das pessoas e organizações afetadas, decidindo se elas serão ou não consubstanciadas em demanda formal. O regulador deve, também, ter o poder de ordenar à emissora que atenda o reclamante, se sua demanda for acatada, dando-lhe a oportunidade de se manifestar de modo adequado, em um prazo razoável, com tempo suficiente e dentro da programação. A autoridade também pode aceitar alternativas como a veiculação de uma declaração da emissora, contemplando correções, esclarecimentos ou admitindo ter cometido erros, de forma a compensar o reclamante.

A legislação da Jamaica prevê o direito de resposta nos casos de conteúdo inexato. Quando há divergências entre a emissora e o reclamante, a Comissão de Radiodifusão tem o poder de tomar a decisão final e determinar se haverá veiculação da resposta.

No Canadá, a legislação da radiodifusão não prevê direito de resposta. No entanto, a própria natureza do sistema autorregulador canadense faz com que as

emissoras muitas vezes ofereçam o espaço para resposta em atendimento a reclamações.⁴⁹

Publicidade

No mundo todo, há leis de proteção ao consumidor que proíbem a propaganda enganosa. Além disso, por questões de saúde pública e para proteger o público infantil, a publicidade de alguns produtos e serviços é proibida ou sujeita a restrições de horário. Não é raro encontrar regras gerais para a propaganda que adotam padrões de conteúdo semelhantes aos aplicados à programação.

Um número cada vez maior de países proíbe a radiodifusão de comerciais de cigarros e outros produtos do tabaco, inclusive a Jamaica e toda a Europa. Outros, como o Chile, restringem a propaganda ao horário posterior ao “divisor de águas”.

Diversos países, como a França, proíbem também a veiculação da publicidade de álcool. Alguns, como a Romênia, permitem propaganda de cerveja e vinho, mas não de destilados. Em toda a União Europeia, as condições mínimas básicas para publicidade de bebidas alcoólicas são estabelecidas por uma diretiva da Comissão Europeia.⁵⁰ Essa diretiva determina que a publicidade:

- Não pode ser orientada especificamente a menores ou, principalmente, apresentar menores consumindo essas bebidas;
- Não deve vincular o consumo de álcool a melhor desempenho físico ou à condução de veículos;
- Não deve criar a impressão de que o consumo de álcool contribui com o sucesso social ou sexual;
- Não deve alegar que o álcool tem qualidades terapêuticas ou que é um estimulante, um sedativo ou uma forma de resolver conflitos pessoais;
- Não deve incentivar o consumo abusivo de álcool nem apresentar a abstinência ou moderação em uma visão negativa;
- Não deve dar ênfase ao alto conteúdo alcoólico como uma qualidade positiva das bebidas.

O Canadá permite a publicidade de bebidas alcoólicas, mas sujeita à forte regulação, inclusive com a análise pela autoridade reguladora (CRTC) antes do início de sua veiculação.⁵¹

48. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-32.html>>.

49. Consulte: <<http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/viewArticle/647/553>>.

50. Artigo 15 da Diretiva de Serviços de Mídia Audiovisual.

51. Consulte <http://www.crtc.gc.ca/eng/info_sht/b300.htm>.

Também por questões de saúde pública, a radiodifusão de propaganda de medicamentos sob prescrição médica é proibida tanto na Europa quanto no Chile. No entanto, os Estados Unidos permitem esse tipo de publicidade. Essa diferença reflete as distintas visões sobre o risco do uso de remédios e mostra até que ponto cada sociedade permite à indústria farmacêutica influenciar diretamente o comportamento do consumidor. Montenegro permitiu até recentemente – e então banii – a propaganda de sangue para transfusão e órgãos e tecidos humanos para transplante.

Vários produtos e serviços destinados ao público adulto podem ter sua publicidade proibida ou restrita à divulgação depois do “divisor de águas” ou tarde da noite. Entre os exemplos podemos citar agências de namoro e de acompanhantes, revistas masculinas etc. Diversos países da Europa impõem esse tipo de restrição, inclusive Espanha, França, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

Suécia e Grécia estão entre os países que proíbem qualquer propaganda direcionada às crianças. Essa política resulta da constatação de que crianças são manipuláveis e não entendem totalmente a natureza e a finalidade da propaganda, podendo ser facilmente explorados. Convencidas de que “querem” determinados produtos anunciados pelas emissoras, as crianças passam a pressionar seus pais para que os comprem, mesmo quando muitos desses produtos não são adequados a sua faixa etária.

As restrições sobre a propaganda costumam derivar de políticas públicas voltadas para a educação do consumidor e sua mudança de comportamento. Com certeza foi isso o que ocorreu no caso da propaganda de cigarro, proibida em muitas partes do mundo. Atualmente a Europa tem se preocupado muito com a obesidade infantil, e há discussões sobre uma possível proibição da publicidade de alimentos dirigidos ao público infantil – pelo menos daqueles que sejam considerados pouco saudáveis. É provável que a própria indústria adote voluntariamente algumas restrições, evitando enfrentar uma imposição legal pelas autoridades.

Para garantir que o público não seja inconscientemente exposto a mensagens publicitárias, os blocos de anúncios devem ser claramente diferenciados do restante da programação. Isso não ocorre nos Estados Unidos, onde um comercial pode começar a qualquer momento, e o telespectador ou ouvinte leva certo

tempo para perceber que o programa foi interrompido e substituído por propaganda. Já na Europa e na Malásia, há regras severas que estabelecem algum tipo de sinalização visual e/ou sonora da interrupção do programa e início do bloco publicitário. Na TV, geralmente aparece na tela uma identificação da emissora ou, como na França, uma tela dizendo “publicidade”.

Elaboração de regras, aplicação de padrões e encaminhamento de queixas

Para dar ao setor de radiodifusão a segurança jurídica necessária e para garantir aos telespectadores e ouvintes o respeito a seus direitos, opiniões e valores, as regras relativas ao conteúdo devem ser estabelecidas por escrito, ter ampla divulgação e ser efetivamente aplicadas. É o pleno funcionamento do sistema de regulação, em todos os seus aspectos, que consolida a confiança do cidadão – estimulando sua participação – e oferece a previsibilidade que o setor precisa para desenvolver seus negócios. Consistência e flexibilidade são qualidades desejáveis no conjunto das regras de conteúdo, de modo que sejam claras, representativas das aspirações da sociedade e, principalmente, duradouras. Por isso, essas regras não devem engessar os padrões, mas sim permitir variações na sua interpretação, de acordo com as mudanças culturais, nas atitudes e valores do público.

O ideal é que a legislação primária dedicada ao setor de radiodifusão estabeleça os padrões básicos de conteúdo, como os relativos à exatidão das notícias e à proteção de crianças e adolescentes, por exemplo. Esses padrões são aprovados pelo Poder Legislativo, instituição democrática representativa do povo, e só podem ser mudados por ele mesmo.

Mas é necessário haver também um mecanismo de legislação secundária que permita à autoridade reguladora ou a um órgão autorregulador elaborar um código ou conjunto de orientações que expliquem, em detalhes, como a regra básica legal deve ser interpretada. É nesse nível que se estabelece, por exemplo, que nenhum material destinado a público adulto pode ser veiculado antes das 22h, como garantia de proteção às crianças e aos adolescentes. O mesmo órgão que elabora o código geralmente dá ganho às queixas contra veículos que podem tê-lo desrespeitado.

Na Malásia, a MCMC adotou práticas de regulação conjunta e constituiu o Fórum de Conteúdo para

elaborar e implantar os códigos de práticas. O próprio Fórum criou um Departamento de Queixas para receber e julgar as reclamações. Todas as decisões são publicadas.

Nos Estados Unidos, a FCC lida diretamente com as queixas relacionadas à obscenidade, indecência e profanação, mas as reclamações envolvendo propagandas são encaminhadas a um órgão autorregulador da Junta Nacional de Revisão de Publicidade (*National Advertising Review Board*).

Como mencionado anteriormente, o Canadá conta com um mecanismo voluntário de autorregulação para fazer cumprir os padrões de conteúdo. Assim, apesar de a CRTC deter a autoridade legal sobre as emissoras, os padrões são estabelecidos pela CBSC, uma organização não governamental independente, financiada pelas principais emissoras. A CBSC também oferece o principal serviço de atendimento a reclamações. Por não ser uma autoridade estatutária, a CBSC tem limitados poderes de execução e pode apenas emitir opiniões e recomendações. Embora essas recomendações não tenham o peso da lei, elas têm grande valor por causa do forte reconhecimento e do apoio que a CBSC recebe da CRTC. Como regulador administrativo, a CRTC tem poder de multar as emissoras, assim como suspender, revogar as licenças ou recusar a sua renovação. Assim, as emissoras são livres para ignorar as recomendações da CBSC, mas temem perder suas licenças se fizerem isso.

Sanções

Como indica o Artigo 5 da Diretriz da União Europeia 98/84/EC,⁵² "as sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade infratora". Estes são bons princípios, aplicáveis a qualquer sistema de sanção. Quando há uma violação de qualquer regra da regulação, o principal objetivo da autoridade não é punir, mas corrigir a conduta da emissora, fazendo-a cumprir o que estabelecem a legislação e os códigos. Será mais útil no longo prazo, por exemplo, uma sanção de caráter educativo, obrigando a concessionária a desenvolver controles internos sobre o cumprimento das regras de conteúdo.

Para garantir justiça e transparência, o órgão regulador deve sempre tornar público o processo

no qual esteja analisando a aplicação de uma sanção formal. Nos casos em que a punição é uma multa de valor muito elevado ou a revogação da licença, por exemplo, a emissora deve ter o direito de apelar a um tribunal independente.

Antes de aplicar uma sanção, a autoridade reguladora sempre deve oferecer à concessionária a oportunidade de responder às alegações feitas contra ela. Esse é um princípio elementar de justiça, além de ser uma medida indispensável para o regulador compreender qual foi exatamente a irregularidade cometida, sua extensão e suas causas. É com base nessa análise ampla que se pode decidir com maior segurança se a sanção é realmente necessária e, se for, que tipo é o mais indicado e que proporção a punição deve ter em relação à infração cometida.

O regulador deve considerar um amplo conjunto de fatores para decidir qual a melhor resposta da autoridade à violação de uma regra:

- A violação foi intencional ou acidental?
- Qual o real dano causado?
- A emissora teve algum ganho financeiro com a violação?
- Quais medidas a emissora adotou para solucionar o problema?
- Por quanto tempo a violação ocorreu?
- Os telespectadores/ouvintes reclamaram?
- Quantas vezes a emissora cometeu a mesma violação, ou violações semelhantes?
- Qual será o impacto financeiro de uma sanção sobre a emissora?

Em muitos casos de infrações menores, uma carta de advertência à emissora é suficiente. Mas é necessário deixar claro à concessionária que seu histórico em relação ao cumprimento das regras será levado em conta na análise de suas solicitações futuras, seja de renovação da licença ou de licenciamento para outras áreas e serviços. Um histórico com muitos pontos negativos pode resultar na não renovação da concessão, e essa é uma ameaça muito séria ao negócio de qualquer emissora, servindo como fator de pressão para o cumprimento das regras e a melhoria dos serviços.

No Reino Unido, o regulador da radiodifusão raramente pune as emissoras que violam as regras. A maioria das infrações é tratada com um procedi-

52. Diretriz 98/84/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 1998 sobre a proteção legal dos serviços que se baseiam ou são compostos por acesso condicional.

mento básico: a emissora é notificada, e o fato é publicado na página do Ofcom na internet. Fica por conta dos jornalistas fazer chegar ao conhecimento do grande público as infrações mais graves, os nomes das emissoras mais reincidentes etc. Esse processo (*naming and shaming*) é muito eficiente, já que nenhuma concessionária quer dar munção a seus concorrentes nem perder a credibilidade e o respeito do público.

Multas

Se a infração for grave ou se houver um histórico de repetidas violações menores sem melhoria na *performance* da emissora, a multa pode ser a sanção mais adequada. A concessionária deve ser informada previamente de que a autoridade tem a intenção de aplicar a multa, para que tenha a oportunidade de se defender ou justificar a falta e, também, para que possa questionar a própria punição por meio de multa. Esse é um princípio básico de justiça.

O valor da multa deve ser definido com base na análise de vários fatores: a gravidade da infração, o histórico de violações do licenciado, benefício financeiro que a concessionária possa ter obtido em consequência da infração (por exemplo, receita de publicidade veiculada em horário não permitido) e a situação financeira geral da emissora. De forma geral, repetimos, é mais produtivo fazer da penalidade um incentivo para que a emissora se engaje eficientemente no sistema regulador. As multas devem ser sempre proporcionais à gravidade do delito e jamais devem ter valores que venham a colocar em risco a viabilidade de uma emissora. A propósito, esse é um problema recorrente quando a regulação da radiodifusão está submetida a interesses políticos: emissoras que incomodam os detentores do poder são acusadas de infrações e multadas a ponto de ficar sem recursos para continuar operando. É uma forma de censura política, que pode ocorrer também na suspensão "punitiva" de um serviço.

A autoridade reguladora não deve reter dinheiro de multas, mas repassá-lo todo ao governo. Isso é importante para que o Executivo não espere que o regulador obtenha uma parte de seu orçamento com as multas e, com isso, se veja menos responsável por contribuir com o financiamento das atividades de regulação. Além disso, a própria atividade reguladora não pode ser vista como uma "indústria de multas".

Há países onde a legislação estabelece uma tabela de valores para as multas, de acordo com os tipos de infração e a sua gravidade. Embora essa prática traga mais previsibilidade e seja um fator de segurança jurídica para o setor, a definição prévia e rigorosa dos valores elimina um importante elemento do processo de julgamento dos licenciados infratores: não é possível aplicar uma sanção ou multa com o peso adequado para cada caso específico, considerando-se a análise ampla de todo o conjunto de circunstâncias e características de cada emissora.

Nos Estados Unidos, desde a aprovação da Lei de Decência na Radiodifusão (*Broadcast Decency Enforcement Act*), em 2005, as emissoras sofrem significativas consequências financeiras quando punidas pela transmissão de conteúdo obsceno, indecente ou profano. A lei permite que a FCC multe as emissoras em US\$ 325 mil por veiculação indevida, mas a multa máxima chega a US\$ 3 milhões. A FCC pode até revogar a licença de uma estação ou mesmo punir as pessoas que aparecerem em programas divulgando esse tipo de conteúdo. Além disso, a radiodifusão de material obsceno também é um crime federal, permitindo ao Departamento de Justiça processar emissoras infratoras. Na prática, porém, até hoje não foi aplicada nenhuma penalidade mais severa do que a multa, e as emissoras costumam recorrer aos tribunais, arrastando os processos por anos.

Como mencionado anteriormente, o sistema canadense se baseia fortemente na autorregulação e delegou seu mecanismo de reclamações à CSBC. O órgão regulador federal, a CRTC, tem poder de multar as emissoras, assim como de revogar ou suspender as licenças. Mas, na prática, a CSBC geralmente trata das violações exigindo que a emissora infratora veicule uma mensagem, reconhecendo sua falta, e que escreva uma carta ao reclamante explicando as medidas adotadas para garantir que a violação não se repita.

Suspensão

A suspensão de uma licença só deve ser considerada quando a emissora estiver em crise e não conseguir cumprir as regras de conteúdo. A concessionária pode precisar de um período fora de funcionamento para colocar a casa em ordem.

Suspender uma emissora para puni-la não é justo, pois o público acaba sendo punido também. Não são

os telespectadores e ouvintes que infringem regras, e não é justo que eles percam seus programas favoritos ou o acesso aos noticiários por conta da falta cometida pela emissora. No entanto, se a autoridade considerar que as infrações têm ocorrido com frequência e de forma tão grave, a ponto de sinalizar que a licenciada não é capaz de cumprir as regras, então há indícios suficientes de uma crise, e isso justifica uma eventual suspensão. O recurso da suspensão (assim como a multa) nunca deve ser usado como uma forma indireta de inviabilizar o negócio da concessionária. Se a crise é grave o bastante para ameaçar a própria existência da emissora, então é necessário lançar mão de um processo integral de revogação.

Revogação

Há situações em que é necessário considerar a sanção mais séria, que é a revogação da licença. Essa medida deve ser reservada apenas para os casos extremos, como por exemplo: quando uma emissora mostra constante desrespeito às regras e ignora as instruções do órgão regulador; quando uma emissora não paga as taxas relativas à concessão e indica não ter recursos para quitá-las, ou dá indícios de não pretender fazê-lo; quando uma emissora desrespeita as exigências com relação à concentração de propriedade e indica não pretender – ou não ser capaz – de regularizar sua situação.

O processo para revogação deve ser estabelecido na legislação, seja primária ou secundária, para evitar que o regulador aja de forma arbitrária ou inconsistente. Também é preciso garantir o direito à apelação a um tribunal, para o caso de a concessionária considerar que o processo de análise e julgamento que sustenta a decisão pela revogação não foi seguido corretamente (*due process*).

Se a revogação da licença for uma possibilidade, a emissora deve ter a oportunidade de se posicionar por escrito, perante o órgão regulador, e se defender em audiência pública sobre a questão. Se a autoridade concluir que não há mérito para uma segunda chance, já que o licenciado não pode ou não consegue atender aos padrões de conteúdo, então a concessão pode ser revogada.

Mais uma vez, a Jamaica dá exemplo de boa prática. Em primeira instância, a Comissão de Radiodifusão discute suas preocupações com a emissora infratora para tentar resolver seus problemas de

conteúdo de forma direta e rápida. Se a comissão não ficar segura com a resposta ou o posicionamento da concessionária, a questão é encaminhada ao ministério, com uma recomendação. No entanto, por iniciativa própria, a comissão pode ordenar a veiculação de uma mensagem da emissora, admitindo sua infração ou simplesmente fazendo um pedido de desculpas. Se a orientação não for seguida, a comissão pode recomendar que o ministério suspenda a licença por até três meses; se, mesmo assim, a emissora não tomar as medidas determinadas, a comissão pode recomendar um período mais longo de suspensão, ou a revogação. Em qualquer caso, o licenciado deve ter a oportunidade de responder à sanção proposta e contestá-la. Isso evidencia um processo equilibrado e escalonado, que busca envolver o licenciado em todos os estágios.

A situação no Brasil



É prática comum no mundo democrático que o conteúdo de radiodifusão seja regulado para garantir, por exemplo, que as notícias sejam apresentadas da forma mais exata e imparcial possível, que haja direito de resposta quando forem feitas acusações significativas, que não seja divulgado material de incitação ao ódio ou incentivo ao crime, que as crianças sejam protegidas de conteúdos nocivos ao seu bem-estar e à sua formação etc. Todas essas questões devem ser estabelecidas em lei. Atualmente o Brasil não conta com leis sobre a exatidão das notícias, tampouco conta com regras específicas de radiodifusão para o direito de resposta (mencionado na Constituição) ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio. Essas lacunas precisam ser preenchidas.

Além disso, é prática normal e recomendável a elaboração de códigos que expliquem detalhadamente as obrigações das emissoras com relação a esses temas. Em alguns países, o regulador estatutário da radiodifusão é responsável por escrever e aplicar esses códigos; em outros, os códigos e suas aplicações são responsabilidade principalmente das próprias emissoras, por meio de um mecanismo autorregulador. Em nossas conversas com representantes das difusoras brasileiras, ficou claro que há um desejo de autorregulação, e nós recomendamos que esses mecanismos sejam desenvolvidos e aprofundados.

Quando o próprio setor oferece códigos para aplicação das obrigações legais, ou seja, quando a lei

estabelece as principais obrigações, e as emissoras produzem instruções mais detalhadas sobre como atender a essas obrigações legais, é comum que o próprio mecanismo de autorregulação seja suficiente para tratar os casos de infração. Nesse contexto, somente quando a autorregulação falha é que as sanções são aplicadas por meios estatutários.

Códigos

Nós incentivamos as emissoras a escrever e aplicar seus próprios códigos, detalhando as regras e obrigações. Um exemplo que pode servir de ponto de partida é o “Manual de Princípios e Valores” de uma grande empresa brasileira de mídia, embora o documento seja ainda excessivamente discursivo. Seria útil ter nesses códigos diretrizes mais concisas e práticas, que orientem as emissoras e permitam uma análise mais objetiva das eventuais queixas. Os códigos devem deixar claro aos editores e produtores quando um conteúdo ou programa viola uma regra. No campo da publicidade, o Conar tem um bom modelo de código adequado à realidade brasileira.

Entre os exemplos estrangeiros, as emissoras brasileiras podem estudar códigos autorreguladores do Conselho Canadense de Padrões de Difusão, disponíveis em <www.cbcs.ca/english/codes/index.php>. Os códigos incluem:

- CAB Code of Ethics (código de ética)
- CAB Violence Code (código para conteúdos relativos à violência)
- CAB Equitable Portrayal Code (código de imparcialidade e equidade)
- Sex Role Portrayal Code for Television and Radio Programming (código para conteúdos relativos à sexualidade na programação de TV e rádio)
- RTNDA Code of (Journalistic) Ethics (código de ética jornalística)
- Journalistic Independence Code (código de independência jornalística)
- Industry Code of Programming Standards and Practices Governing Pay, *pay-per-view* and Video-On-Demand Services (código de práticas e padrões de programação para os serviços de TV paga, *pay-per-view* e vídeo sob demanda)

The Pay Television and Pay-Per-View Programming Code Regarding Violence (código para conteúdos relativos à violência na programação da TV paga e serviços *pay-per-view*)

Notícias

As emissoras de rádio e televisão no Brasil são submetidas a uma única obrigação relativa ao conteúdo noticioso: o Código Brasileiro de Telecomunicações estabelece que ao menos 5% dos seus serviços devam ser dedicados a notícias. A falta de parâmetros mais detalhados destoa da prática adotada em diversos países. Uma vez que é importante para o efetivo funcionamento da democracia a publicação de notícias exatas (com fidelidade total à realidade, abordando o maior número de fatos relevantes sobre o tema tratado), as emissoras devem ter a obrigação de se empenhar para apresentar conteúdo jornalístico que retrate a realidade de forma fidedigna. Além disso, o público deve poder perceber com clareza a diferença entre notícias e comentários opinativos. Esses são princípios básicos do bom jornalismo, e sua formalização não deve representar nenhum problema às emissoras brasileiras.

Assim como ocorre com outros padrões de conteúdo, as obrigações relativas à exatidão e à imparcialidade das notícias devem ser estabelecidas em lei, com orientações mais detalhadas em um código.

Como explicado anteriormente, seria melhor se a regulação fosse aplicada por meio de um mecanismo autorregulador. Um bom exemplo de instrumento autorregulador para notícias é o Código de Ética dos Produtores de Rádio e Televisão do Canadá, disponível em: <http://www.cbcs.ca/english/codes/rtnnda.php>.

Proteção de crianças e adolescentes

Como esclarecido em nossa análise da prática internacional, uma das ações mais importantes a serem adotadas pela autoridade reguladora na esfera de radiodifusão é garantir proteção a crianças e adolescentes. Este princípio foi adotado no Brasil com a introdução do ECA. No entanto, o escopo do código não cobre notícias nem publicidade (apesar de o código do Conar conter cláusulas para a proteção das crianças).

O ECA especifica diversas faixas etárias para efeito de classificação de conteúdo: livre para todos os públicos, inadequado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos. Esta categorização foi adotada pelo Ministério da Justiça no sistema de classificação indicativa de conteúdos audiovisuais, programas de televisão e jogos eletrônicos, mas não parece corresponder às diferenças mais significativas no desenvolvimento das

crianças e, principalmente, dos adolescentes. Geralmente ela causa confusão aos pais e gastos desnecessários para as emissoras. É necessário realizar uma pesquisa com as crianças, pais, educadores e emissoras para consolidar as categorias em não mais do que quatro.

Incitação ao crime, ao ódio e à discriminação

A Constituição Federal proíbe a disseminação de material de incitação ao crime, ao ódio e à discriminação, segundo estabelece o Artigo 5.XLII e XLIII. Mas a aplicação da lei às emissoras requer o envolvimento do Ministério Público. Além disso, nos casos de acusação sobre conteúdo racista, é comum as emissoras serem submetidas a restrições mais rígidas do que as previstas na própria legislação. Portanto, seria melhor e mais eficiente detalhar regras em um código de conduta, aplicado por um sistema autorregulador ou por uma autoridade reguladora (caso o primeiro não seja efetivo), impondo penalidades administrativas, de rápida aplicação. Uma autoridade reguladora também estaria em melhor posição para disponibilizar orientações gerais para as emissoras sobre como evitar a violação das regras, diferentemente do que ocorre hoje, quando os radiodifusores contam estritamente com o exemplo de precedentes legais.

Direito de resposta

Quando uma emissora de TV ou rádio divulga material contendo acusação significativa contra um indivíduo ou empresa sem que o acusado também tenha sua versão ou posição divulgadas, a parte ofendida tem o direito de resposta. O mesmo ocorre nos casos em que a acusação se mostra falsa ou sem fundamentos. O direito de resposta é garantido pelo Artigo 5.V da Constituição Federal, mas precisa ser estabelecido na lei de radiodifusão e especificado em um código de conduta, aplicado por autorregulação ou pela autoridade reguladora.

Publicidade

A indústria da publicidade e as empresas de mídia criaram um órgão autorregulador, o Conar, que tem

poderes de ordenar a remoção ou modificação de publicidade considerada ofensiva. Em 2009 foram recebidas pelo Conselho 343 queixas, das quais 268 foram consideradas procedentes. A título de comparação, no mesmo ano a *Advertising Standards Authority (ASA)*, do Reino Unido, processou cerca de 29 mil queixas sobre 14 mil comerciais; destes, 560 foram classificados como violadores do código de conteúdo da ASA. O Conar tem um código abrangente, aplicado por comitês que geralmente incluem membros independentes. No papel, o código parece atender a todos os padrões internacionais para autorregulação da publicidade, mas recebemos relatos de que este instrumento não é bem conhecido e, por isso, não teria grande efetividade.

Além do Conar, a Anvisa tem a responsabilidade estatutária de estabelecer critérios para a publicidade sobre determinados produtos e serviços relacionados à saúde. Não está claro como a Anvisa coordena suas atividades com as do Conar. Espera-se que a agência e o conselho construam uma boa relação para que o setor tenha a oportunidade de aprimorar a autorregulação. É recomendável que a Anvisa use seus poderes apenas se o Conar falhar em suas atribuições.

A legislação brasileira estipula que a publicidade não deva exceder 25% do tempo de transmissão. Não está claro quem – se é que há alguém – é responsável por monitorar o cumprimento dessa exigência e tomar medidas em relação a quem desrespeita o limite.

Sanções

O sistema brasileiro se sustenta nas ações do Ministério Público contra acusados de violar a legislação. Este processo é desproporcionalmente pesado. As melhores experiências internacionais não incluem tribunais de justiça e processos judiciais no sistema de aplicação de punições (a não ser em casos extremos). Um órgão autorregulador ou uma autoridade reguladora podem funcionar de forma mais rápida e adequada, por meio de sanções administrativas estabelecidas já nas regras da concessão.

Recomendações

O setor de radiodifusão deve ter a oportunidade de desenvolver um arcabouço autorregulador eficiente, que inclua códigos e um sistema independente para lidar com as queixas. É razoável que esse trabalho se consolide no prazo de um ano. Se isso não ocorrer, então será necessário que uma autoridade reguladora estatutária assuma a responsabilidade de delinear e aplicar padrões e regras.

A legislação da radiodifusão deve estabelecer duas exigências quanto às notícias: que as emissoras se esforcem para apresentar notícias exatas e imparciais (com correção imediata dos erros, de forma clara e transparente), e que o conteúdo opinativo seja identificado como tal, separado do noticiário.

As cláusulas do ECA devem se estender para cobrir mais amplamente o noticiário e alcançar também a publicidade.

As faixas etárias para classificação do conteúdo de televisão devem ser simplificadas, com a redução do número de categorias para quatro. Estas poderiam ser: crianças muito novas (até 7 anos), crianças mais velhas (8-13), público com menos de 18 anos (14-17) e público com mais de 18 anos.

A legislação da radiodifusão deve proibir expressamente a divulgação de material discriminatório e de incitação ao ódio, ao crime ou à discriminação.

A legislação deve garantir expressamente o direito de resposta.

As emissoras devem se empenhar mais para divulgar o Conar – com publicidade gratuita nos horários de maior audiência, por exemplo. As emissoras também devem assumir um compromisso público de garantir que toda a publicidade que elas transmitem cumpra as regras estabelecidas no código do Conar.

A Anvisa deve desenvolver relações de trabalho com o Conar, de modo que toda a regulação do conteúdo de publicidade seja realizada primeiramente pelo próprio setor, com a Anvisa entrando em ação apenas quando a autorregulação falha visivelmente.

A nova autoridade reguladora independente deve ter a responsabilidade de monitorar e aplicar os limites estabelecidos para a publicidade.

Quando uma questão não é adequadamente abordada com a autorregulação, a autoridade reguladora independente deve ter poder de impor sanções proporcionais às violações das condições estabelecidas na concessão. A autoridade também deve ter o poder de recomendar a revogação da licença de emissoras que se envolvam em violações repetidas e graves, quando constatado que a imposição de outras penalidades é insuficiente para coibir violações futuras.

Obrigações positivas de conteúdo

Cotas de produção nacional

A obrigação de oferecer conteúdo produzido no próprio país é uma forma importante de reforçar o senso de identidade nacional, e, também, de impulsionar o desenvolvimento de uma indústria de programas para radiodifusão. Isso é especialmente relevante no caso de países mais vulneráveis à influência cultural da programação estrangeira, importada a preços baixos. A produção nacional também ajuda a reforçar o sentimento de unidade em países grandes e diversos, como Canadá e Estados Unidos.

No Canadá, a CRTC aplica cotas rigorosas para conteúdo nacional. As emissoras de TV particulares devem garantir que pelo menos 60% de sua programação total e 50% da programação no horário de pico de audiência sejam de origem canadense. Os critérios para determinar se um conteúdo é canadense são: a nacionalidade do produtor e do pessoal-chave de criação; os valores pagos aos canadenses pelos serviços de produção; e os valores gastos no Canadá para o processamento do material em laboratório. Para as emissoras de rádio, a principal exigência é de que ao menos 35% das músicas tocadas sejam de artistas canadenses. Esta política tem como principal objetivo dar suporte à carreira de iniciantes, como foi o caso de Celine Dion.

Na África do Sul, pelo menos 35% do conteúdo televisivo deve ser de origem sul-africana, assim como 20% das músicas tocadas nas rádios. A Malásia estipula uma cota de 60% de programação nacional, tanto para televisão aberta quanto para emissoras de rádio.

Na Europa, a Diretriz de Serviços de Mídia Audiovisual⁵³ preconiza que, pelo menos, 50% do conteúdo da televisão seja produzido, predominantemente, com autores, trabalhadores e produtores residentes nos Estados-membros da União Europeia. Este percentual exclui notícias, eventos esportivos, jogos, propaganda, serviços de teletexto e televidas. Como muitos países tradicionalmente importam programas de fora da União Europeia, a Diretriz estabeleceu um cronograma com metas a serem alcançadas progressivamente, e cada Estado-membro deve prestar contas regularmente, informando sobre o progresso obtido a cada ano.

Produção independente

Alguns países exigem que as emissoras tenham cotas mínimas de programas produzidos por equipes sem vínculo com qualquer empreendimento particular de radiodifusão, ou seja, produtores independentes. A ideia é garantir espaço a diferentes vozes e talentos nos serviços de maior audiência, oferecendo ao público maior diversidade de visões e perspectivas criativas. As cotas obrigatórias de produção independente também podem ajudar a mitigar o impacto negativo das estruturas concentradas de propriedade da mídia.

Os produtores independentes também podem contribuir para a construção de um setor de produção forte, autônomo e economicamente saudável. No Reino Unido, por exemplo, o Canal 4 foi criado pelo governo, em 1983, com a função de transmitir somente conteúdo de produtores independentes.

53. Diretriz 89/662/EEC do Conselho e seus aditamentos. Artigo 4. Disponível em: <http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_amsd_ceu_consolidated_text_270407_tcm6-51817.pdf>.

A demanda da emissora estatal por programação teve um resultado expressivo para o setor em todo o Reino Unido, e hoje várias produtoras independentes têm valores de mercado mais altos do que o próprio Canal 4.

Na União Europeia, todas as emissoras de televisão, tanto públicas quanto privadas, devem reservar 10% de sua programação a produções independentes. O Artigo 5 da Diretriz AVMS estabelece que:

Os Estados-membros devem assegurar, quando praticável e pelos meios adequados, que as emissoras reservem pelo menos 10% de seu tempo de transmissão, excluindo o tempo para noticiários, eventos esportivos, propaganda, serviços de tele-texto e televentas, ou a critério do Estado-membro, pelo menos 10% de seu orçamento de programação para obras europeias criadas por produtores que sejam independentes das emissoras. Esta parcela, levando em consideração as responsabilidades de informação, educação, cultura e entretenimento de seus espectadores, deve ser alcançada progressivamente, com base em critérios apropriados. Ela deve ser alcançada reservando uma parcela apropriada para obras recentes, ou seja, obras transmitidas no prazo de até cinco anos após serem produzidas.

Essa regra dá certa flexibilidade às emissoras, pois se pressupõe que nem todas conseguirão atingir esses percentuais imediatamente. Assim, há um nível mínimo a ser alcançado progressivamente, levando em consideração a situação específica de cada licenciada.

No Reino Unido, a seção 277 da Lei de Comunicações de 2003 exige que todos os canais abertos (ou seja, os seis canais da BBC mais os três canais comerciais de abrangência nacional) reservem no mínimo 25% de seu tempo de transmissão para “uma variedade e diversidade de produções independentes”. Ao longo de 2009, o horário nobre da TV britânica teve nada menos que 50% de produções independentes nos chamados programas originais, isto é, programas inéditos feitos pela própria emissora ou por produtores independentes.

Nos Estados Unidos, desde os anos de 1970 a FCC impõe restrições severas às grandes redes de TV na venda de direitos de distribuição de seus programas. As restrições criadas sobre esse rentável negócio

desenvolvido pelas grandes emissoras têm o objetivo de incentivar o setor de produção independente, mas as regras foram flexibilizadas em 1991, para compensar a perda de audiência e mercado que as redes enfrentaram a partir da expansão da TV a cabo. Em 1995, 50% dos programas exibidos no horário nobre da televisão dos Estados Unidos haviam sido feitos por produtoras independentes. Este número caiu muito, e hoje está no patamar de 18%.

No Canadá, a seção 3(1) (i) (v) da Lei de Radiodifusão de 1991 exige que todo o sistema de radiodifusão “inclua uma contribuição significativa do setor de produtores canadenses independentes”. Uma produtora independente, na definição da legislação canadense, não pode ser controlada – nem indiretamente – por um concessionário de radiodifusão, mas pode ter sua participação, no limite de até 30% do patrimônio líquido.

Até 2010, todos os grandes grupos de televisão aberta e de língua inglesa no Canadá deviam assegurar que 75% de sua “programação prioritária” fosse feita por produtores independentes. Os programas prioritários eram definidos como produções de origem canadense, nos seguintes gêneros: drama, documentário longa-metragem, música e variedades, revistas de entretenimento e programas produzidos regionalmente, exceto noticiários e esportes. Em 2009, essas produções representavam cerca de 25% da programação do horário nobre.⁵⁴

Em 2010, houve uma mudança de critérios. O termo “programação prioritária” foi substituído por “programas de interesse nacional”, que são definidos como produções de origem canadense nos gêneros drama, comédia e documentário longa-metragem, assim como *shows* de premiações que celebrem o talento criativo dos canadenses. Segundo os novos critérios, as redes de TV aberta e de língua inglesa devem aplicar na produção independente ao menos 75% da dotação orçamentária dedicada aos programas de interesse nacional. As dotações orçamentárias específicas para cada gênero estão sendo definidas no momento da renovação da licença de cada emissora, mas a CRTC já indicou que a alocação para a produção de dramas, por exemplo, deve ser de 5% da receita bruta.⁵⁵

54. Consulte a Política Regulatória da Radiodifusão CRTC 2009-406. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-406.htm>>.

55. Consulte a Política Regulatória da Radiodifusão CRTC 2010-167. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-167.htm>>.

Serviços locais e serviços de abrangência nacional

As concessões de radiodifusão com abrangência nacional geralmente devem operar com obrigações mais onerosas quanto à prestação de serviços de utilidade pública, especialmente porque têm mais capacidade de gerar maiores receitas. Sobre as emissoras locais essas obrigações são mais leves, mas é razoável esperar que elas ofereçam uma programação de interesse, relevância e utilidade para o público da sua área, com noticiários, serviços de meteorologia e informações locais. Também é razoável obrigar esses licenciados a oferecer conteúdos no idioma de comunidades locais que tenham um número significativo de residentes falando outra língua.

Apesar de a Malásia ter cerca de 140 línguas diferentes, as estações de rádio transmitem nos três idiomas considerados principais (malaio, inglês e chinês), além de quatro outros idiomas muito falados. Quanto à obrigação de conteúdo local, no Reino Unido as rádios locais devem transmitir pelo menos sete horas diárias de conteúdo de interesse específico de suas comunidades, produzido na área geográfica para a qual o serviço foi licenciado. Muitas apresentam mais do que o exigido. Além disso, os noticiários locais devem ser transmitidos em toda a programação durante os dias úteis, com notícias atualizadas no mínimo uma vez ao dia⁵⁶.

Nos Estados Unidos, todas as emissoras têm obrigação de apresentar notícias, temas de interesse público e outros programas que tratem especificamente de assuntos importantes para as comunidades na base geográfica da concessão. Também devem manter um arquivo público com os documentos relevantes sobre a operação da estação e sobre as negociações feitas com a comunidade e a FCC. Esse arquivo deve estar disponível, para exame por qualquer cidadão, e funciona como um instrumento para a comunidade monitorar o cumprimento das obrigações pelo licenciado. A fiscalização pelo cidadão é importante nos Estados Unidos porque a FCC não monitora as emissoras, apenas usa as queixas do público para atuar sobre elas com medidas regulatórias.

Os Estados Unidos não têm emissoras de televisão com abrangência nacional, mas as principais concen-

sionárias articularam um conjunto de estações afiliadas que operam em rede em todo o país. Em 2008, a FCC revisou diversas regras sobre essas redes. Foi estabelecido que as afiliadas detêm o controle final sobre a programação, as operações e as decisões críticas; as concessionárias controladoras de rede não podem dificultar ou impedir que suas afiliadas deixem de veicular programação que considerem “de baixa qualidade, inadequadas ou contrárias ao interesse público”, nem interferir na decisão dessas afiliadas de privilegiar “programação de maior importância, seja local ou nacional”. A FCC afirma que as controladoras não têm poder de impor qualquer penalidade, pecuniária ou não, a qualquer afiliada que rejeitar um programa da rede. Também são proibidas de escolher o horário das transmissões em rede ou de programas distribuídos pela “matriz”, devendo antes ter em mãos a grade de programação das emissoras afiliadas, para então preencher os horários disponíveis. A FCC estabeleceu inclusive uma regra que trata dos atuais investimentos da TV aberta com vistas à implementação da tecnologia digital de alta definição. A comissão anunciou que as controladoras de redes estão proibidas de exigir que suas afiliadas “produzam, em alguma data futura ainda não definida, um conteúdo digital não específico, que a rede pode optar por oferecer ou não”.⁵⁷

Na África do Sul, a Icasa tem o direito e a obrigação de impor cotas de programação local a cada licença que concede.⁵⁸ Na Austrália, as regras estatutárias introduzidas em 2008 exigem que determinadas emissoras regionais de TV comercial em Queensland, New South Wales, Victoria e na Tasmânia transmitam uma quantidade mínima de material de relevância local.

A situação no Brasil

Produção nacional

Os níveis de produção própria são muito altos na TV Globo (68% da programação geral, com 91% no horário nobre), mas não são tão elevados em outros canais, sobretudo os pagos. É importante incentivar a produção nacional, não somente para desenvolver o mercado audiovisual, mas também para apresentar os brasileiros a eles mesmos.



56. Consulte: <<http://consumers.ofcom.org.uk/2010/04/ofcom-deregulates-commercial-local-radio/>>

57. Consulte o Regulamento Declaratório da FCC, FCC 08-192. Disponível em: <http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-192A1.pdf>.

58. Consulte: <<http://www.sabceducation.co.za/VCMStaticProdStage/CORPORATE/SABC%20Corporate/StaticDocument/About%20SABC/local.pdf>>

Produção independente

A produção independente é uma atividade emergente no Brasil. O Projeto de Lei 29 impõe uma cota de cerca de 100 minutos por semana para os canais de TV paga, mas não há cotas para televisão aberta. Assim, tudo indica que a TV por assinatura já oferece mais conteúdos de produtores independentes do que os canais abertos. A Globosat, por exemplo, tem 34% do seu conteúdo brasileiro – disponibilizado via satélite – originado em produções independentes, enquanto a TV Globo, em um outro exemplo, produz quase todo o conteúdo nacional que leva ao ar. Não pretendemos desencorajar as emissoras quanto à sua consolidação como produtoras e difusoras bem estruturadas, mas ressaltamos que há fortes motivos para incluir na sua programação conteúdos de fontes independentes. O primeiro motivo é que essa parceria ajuda a construir novos negócios no Brasil; o segundo motivo é a oportunidade que se cria para que novas e diferentes vozes participem do mercado de radiodifusão, mesmo considerando-se que os conteúdos independentes são encomendados pelas emissoras e, portanto, alinhados com a sua programação. É importante lembrar, também, que o incentivo à produção independente é uma obrigação prevista no Artigo 221.II da Constituição.

Programação local

O modelo de concessões adotado no Brasil não prevê a existência de licenças de abrangência nacional, e essa situação fez com que redes de emissoras afiliadas se formassem e se expandissem para tirar vantagem da economia de escala possibilitada pelo vasto território brasileiro. É muito positiva a expansão da televisão com caráter nacional, e não temos dúvidas de sua grande contribuição para o desenvolvimento

e a manutenção do Brasil como um Estado coeso. Na realidade, nós acreditamos que todo país precisa de alguma forma de televisão nacional.

No entanto, é necessário buscar um equilíbrio entre os benefícios da televisão nacional e a importância da TV local. É particularmente importante num país tão grande e diverso quanto o Brasil que as notícias e a programação geral apresentadas às comunidades reflitam a realidade e a cultura locais. 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”⁵⁹, 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%. Os noticiários compõem a programação local predominante, o que é bom. No entanto, nós incentivaríamos as emissoras a abrir mais o leque de programas, abordando temas sociais e culturais da região, inclusive na forma de telenovelas. A obrigação de apresentar programação local deve ser de cada concessionária, o que aumenta a responsabilidade de todas as emissoras afiliadas a redes, para que financiem, produzam e veiculem conteúdo relativo às localidades para as quais foram licenciadas.

O Artigo 221.III da Constituição Federal requer especificamente que as cotas para a produção regional sejam estabelecidas por lei, o que precisa ser feito.

Recomendações

Deveria ser estabelecida uma cota de produção doméstica de, no mínimo, 50% da programação, excluindo-se notícias, esportes, jogos e publicidade. Essa cota também se aplicaria ao horário nobre.

Uma cota de 10% da programação de todas as emissoras deveria ser destinada a conteúdo de produção independente. Uma parte substancial desse conteúdo deveria ser transmitida no horário nobre.

Cada emissora deveria ser obrigada a transmitir, no mínimo, 10% de sua programação com produção e conteúdo locais, inclusive noticiários.

Uma parte substancial desse conteúdo deveria ser transmitida no horário nobre.

Dada a compreensível dificuldade que as emissoras enfrentarão para cumprir essas exigências de imediato, sugerimos um prazo de três anos, por exemplo, durante os quais cada licenciada deverá demonstrar anualmente avanços consistentes e o cumprimento inequívoco das metas. A Ancine (ou um novo órgão regulador independente) deve ser responsável por aplicar essas regras e fiscalizar seu cumprimento.

59. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=441/>

Emissoras públicas

Em muitos países, as organizações públicas de radiodifusão (financiadas ao menos parcialmente com fundos públicos), tradicionalmente, oferecem uma parte importante da programação de rádio e TV. O principal motivo para a existência da radiodifusão pública é a necessidade de oferecer complemento à programação das emissoras comerciais, ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação. Normalmente as emissoras públicas apresentam programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, muitos deles com uma linguagem mais popular, abordando também temáticas das minorias, que nem sempre são atraentes em termos comerciais. As melhores dessas emissoras oferecem serviços de notícias confiáveis, conteúdo de qualidade e programas que atendem aos interesses de públicos não contemplados pela radiodifusão comercial. Quando não são totalmente estatais, elas são chamadas de emissoras de serviço público (*public service broadcasting*, ou *PSB*).

Antigamente as emissoras de serviço público predominavam na radiodifusão em grande parte do mundo. Em 1980, apenas três países na Europa (Itália, Luxemburgo e o Reino Unido) tinham televisão privada.⁶⁰ Mas essa situação veio mudando nas últimas décadas, com o fortalecimento econômico e a expansão da TV comercial, sobretudo nos anos recentes, quando houve uma proliferação de canais nos países mais desenvolvidos. Essas mudanças trouxeram desafios a muitas emissoras de serviço público, mas, em

praticamente todo o mundo, elas receberam apoio para continuar funcionando. Sem dúvida há muitos motivos para isso, inclusive alguns negativos. A influência política de governos sobre as PSBs aumentou em diversos países, em troca da sobrevivência dessas emissoras. Seja como for, a manutenção das PSBs continua sendo muito importante para a diversidade e a pluralidade da radiodifusão, mesmo com a atual oferta de milhares de canais comerciais.

A *British Broadcasting Corporation* (BBC) talvez seja a emissora pública mais famosa no mundo, mas há similares em diversos países. Assim como no Reino Unido, no Canadá e na África do Sul, as emissoras públicas são organizações que prestam diversos serviços. A *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC), por exemplo, oferece televisão, rádio e internet – analógicos e digitais –, com conteúdos em inglês, francês e várias línguas indígenas. Na Alemanha, onde a constituição proíbe o serviço público de radiodifusão com abrangência nacional (devido à experiência da Segunda Guerra Mundial), as emissoras públicas são estaduais, e a maioria delas se conecta em rede por meio do Grupo de Trabalho das Organizações Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha (ARD, na sigla em alemão).⁶¹ Mais uma vez, a situação é diferente na França, onde várias PSBs de abrangência nacional oferecem diversos serviços de rádio e TV, com distintos focos temáticos e destacando diversas regiões. De uma forma um tanto incomum na América Latina, o Chile tem uma emissora

60. Holtz-Bacha, Christina e Norris, Pippa (2001) "To entertain, inform and educate. Still the Role of Public Television in the 1990s?". Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/presspol/publications/papers/working_papers/2000_09_holtzbacha_norris.pdf>

61. Há também a *Zweites Deutsches Fernsehen* nacional, ou a Segunda Televisão da Alemanha.

pública nacional, a Televisão Nacional do Chile, fundada em 1969.

É necessário observar que alguns países, especialmente os Estados Unidos, nunca tiveram PSBs propriamente – não com as características aqui descritas. O Serviço Público de Radiodifusão daquele país⁶² é uma organização sem fins lucrativos, com aproximadamente 168 membros que operam cerca de 360 estações descritas como “ não comerciais”. Entre seus membros estão representantes de organizações comunitárias e instituições de ensino, e algumas poucas autoridades estaduais ou públicas. A Empresa de Radiodifusão Pública,⁶³ criada pela Lei de Radiodifusão Pública de 1967, canaliza o financiamento do governo federal para o serviço, que recebe ainda uma parcela adicional de financiamento público de outras fontes. Juntos, esses recursos representam de 15% a 20% das receitas do Serviço Público de Radiodifusão.⁶⁴ Do restante, cerca de 60% vêm de doações e assinaturas, com a contrapartida do governo e de instituições locais. Por outro lado, em países como a Tailândia, há novas PSBs sendo criadas. No caso tailandês, aliás, a PSB nasceu das cinzas de uma emissora comercial falida.

As emissoras públicas enfrentam várias ameaças. A proliferação de canais comerciais, como já mencionado, trouxe não apenas a concorrência e o risco de perda de audiência, mas também um questionamento sobre a própria função social dessas organizações. As emissoras públicas hoje dividem espaço com, literalmente, centenas de canais que atendem a diversos interesses e públicos de diferentes nichos, e ficam para trás na competição com concessionárias comerciais na transmissão de eventos esportivos. No Canadá, por exemplo, em 2010, a CBC deixou de transmitir os Jogos Olímpicos de Inverno, realizados em Vancouver. Foi a primeira vez que a emissora pública canadense deixou de cobrir uma olimpíada, legando toda a transmissão à televisão comercial. Ao mesmo tempo, a radiodifusão pública pode redefinir o seu papel nesse novo cenário. A segmentação da audiência, por exemplo, pode requerer das emissoras públicas uma atuação mais forte na manutenção do senso de identidade e unidade nacionais. Outro de-

safio é garantir que essas organizações continuem a ter independência editorial, mas sempre prestando contas à sociedade que financia suas atividades.

Uma ameaça tradicional, que continua forte em muitos países, é a da interferência ou controle político pelo governo. Os governos têm uma tendência natural de querer influenciar ou controlar os meios de comunicação, e sempre é mais fácil exercer essa influência sobre as emissoras públicas do que sobre as comerciais. Isso ocorre por vários motivos, inclusive por estarem os governos geralmente encarregados de supervisionar a administração e o financiamento das PSBs. Na verdade, em praticamente todos os países, a história da radiodifusão pública tem o controle governamental em suas raízes. A independência é uma condição que surgiu depois – e não para todas. A Empresa de Radiodifusão da Jamaica, por exemplo, foi criada no ano seguinte ao da independência do país, em 1962. As limitações financeiras fizeram com que a estação fosse apresentando uma programação cada vez mais pobre, importada a preço baixo, principalmente dos Estados Unidos. Inúmeras queixas de partidismo político, somadas a esse empobrecimento da programação, contribuíram para levar ao fechamento da estação, em 1997. Na Malásia, ainda hoje a Rádio e Televisão Malaia (RTM) está sob forte controle governamental.

Por fim, uma outra grande ameaça às emissoras públicas são os sérios questionamentos que vêm sendo feitos sobre os subsídios que recebem para funcionar. Como mencionamos anteriormente, uma das principais razões para se manter a radiodifusão pública é seu papel de complementar a programação oferecida pelas emissoras comerciais. Para sustentar essa programação alternativa, geralmente mais cara, é necessário contar com financiamento público. Essa política de subsídios continua forte em muitos países, principalmente os do norte da Europa – incluindo Reino Unido e Alemanha –, mas tem sido duramente criticada em outros. Na África do Sul, cerca de 80% do financiamento da SABC já vem de fontes comerciais. Em diversos países do Leste Europeu vem crescendo a pressão contra o financiamento público – em parte por que muitas emissoras tentaram, nem sem-

62. Consulte: <<http://www.pbs.org/>>

63. Consulte: <<http://www.cpb.org/>>

64. Consulte: <<http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2008PublicBroadcastingRevenue.pdf>>

pre com sucesso, conseguir independência em relação aos governos.

Mandato, transparência e *accountability*

O contrato social de uma emissora pública define o que ela deve fazer e apresenta a principal razão da sua existência, além de explicar por que o Estado aloca fundos para seu funcionamento. Trata-se, na essência, de um mandato conferido pela sociedade, que especifica os serviços que a emissora deve prestar ao público. Em diversos países, aliás, dá-se o nome de mandato ao documento fundador de uma *public service broadcasting (PSB)*. Esse mandato também estabelece um conjunto de referências e indicadores que permitem monitorar as ações, checar o cumprimento das funções e avaliar o desempenho da organização, que deve prestar contas de forma voluntária e transparente, seguindo o princípio de *accountability*. Assim, é importante que o contrato social seja estabelecido pela própria legislação. Por outro lado, esse mandato não deve ser uma camisa de força para as emissoras, por razões práticas. A ideia não é detalhar as opções de programas a serem oferecidos, por exemplo, mas definir diretrizes para as principais categorias de programação.

Lord Reith, o primeiro gerente-geral da BBC, nomeado em 1922, declarou que a missão da BBC era “informar, educar e entreter” o povo britânico. Essa frase tem força estatutária nos mandatos de muitas PSBs pelo mundo, inclusive no Canadá, na África do Sul e na Tailândia.⁶⁵

Em diversos países, o mandato das emissoras públicas está definido na legislação primária. Este é o caso de Canadá, África do Sul e Tailândia.⁶⁶ Na França, as obrigações são estabelecidas por decreto.⁶⁷ O mandato da BBC foi definido em uma Carta Real,⁶⁸ enquanto um documento separado, e o Acordo da BBC complementa a carta e estabelece detalhada-

mente como a BBC atenderá às exigências relativas ao interesse público.⁶⁹

A maioria das emissoras públicas tem a obrigação de oferecer um abrangente serviço de notícias, cobrindo eventos locais e internacionais. Assim, a lei sul-africana exige que SABC

apresente noticiários e programas de assuntos públicos que atendam aos mais elevados padrões do jornalismo, assim como cobertura justa e não tendenciosa, com imparcialidade, equilíbrio e independência em relação a interesses governamentais, comerciais e outros.⁷⁰

Outra característica comum nos mandatos das PSBs é o compromisso de contribuir para um sentimento de identidade e de cultura nacionais. A Lei de Radiodifusão Canadense tem um foco especial neste item, exigindo que a CBC seja “predominante e distintivamente canadense”, dedicando-se a “refletir o Canadá e suas regiões”, a “contribuir ativamente com o fluxo e o intercâmbio de expressão cultural”, a “contribuir com uma consciência e identidade nacionais comuns” e a “refletir a natureza multicultural e multirracial do Canadá”.⁷¹ A lei sul-africana também tem um forte apelo no sentido de desenvolver e refletir a cultura nacional. A Carta da BBC exige que esta incentive “a criatividade e a excelência cultural”.

Reino Unido, Canadá e Alemanha estão entre os países que obrigam todas as radiodifusoras, públicas e comerciais, a tratar de forma equilibrada e imparcial todo tema que seja objeto de debate na sociedade. O mesmo não ocorre nos Estados Unidos, mas ali a Lei de Radiodifusão Pública, de 1967, exige que as emissoras mantenham “estrita aderência à objetividade e ao equilíbrio em todos os programas ou séries de programas de natureza controversa”.

Também são comuns nos mandatos das PSBs as obrigações de prestar serviço de acesso universal⁷², incentivar a produção local⁷³, oferecer material edu-

65. Veja s. 8(d) da Lei de Radiodifusão da África do Sul de 1999, s. 3(1)(l) da Lei de Radiodifusão Canadense de 1991 e s. 7(2) da Lei Tailandesa de Serviço de Radiodifusão Pública, B.E. 2551 (2008).

66. Veja ss. 8 e 10 da Lei de Radiodifusão da África do Sul de 1999, s. 3(1)(l) e (m) da Lei de Radiodifusão Canadense de 1991 e s. 7 da Lei Tailandesa de Serviço de Radiodifusão Pública, B.E. 2551 (2008).

67. Que, por sua vez, são adotados segundo o Artigo 48 da Lei 86-1067 de 30 de setembro de 1986, sobre a liberdade de comunicação (“relative à la liberté de communication”). Disponível em: <<http://www.csa.fr/upload/publication/Loi86-1067.pdf>>

68. Veja os artigos 3 e 4. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf>

69. Veja os artigos 5 a 10. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf>

70. Veja também o artigo 4(e) da Carta da BBC.

71. S. 3(1)(m).

72. S. 3(1)(m)(vii) da lei canadense e s. 8(a) da lei sul-africana.

73. S. 3(1)(m)(i) da lei canadense e s. 8(a) da lei sul-africana.

cativo⁷⁴, transmitir a programação em diferentes línguas nacionais⁷⁵ e oferecer programação de qualidade⁷⁶.

É importante que as emissoras públicas tenham os meios adequados para distribuir sua programação e cumprir seus mandatos. Elas necessitam especialmente de frequências para transmissão – inclusive durante a transição para o sinal digital – e de capacidade para operar em outras plataformas, como internet e celulares. Na prática, a maioria das PSBs tem contado com esses recursos e suporte, mesmo que às vezes reclamem que deveriam ter um número maior de frequências para operar mais serviços.

As emissoras públicas também devem ter o direito de gerar produtos, inclusive comerciais, que tenham relação com seus principais compromissos de programação. E, mais uma vez, a maioria delas tem esse direito, mesmo que às vezes não esteja explicitado na legislação. A África do Sul é uma exceção: a seção 8(i) da Lei de Radiodifusão garante à SABC o poder

de encomendar, compilar, preparar, editar, fazer, imprimir, publicar, lançar, circular e distribuir, com taxas ou não, livros, revistas, jornais, publicações especializadas, material impresso, gravações, cassetes, discos compactos, fitas de vídeo, material audiovisual e interativo, quer analógico ou digital, em mídia agora conhecida ou que vier a ser inventada futuramente, se conduzir a qualquer dos objetos da Empresa.

A BBC obtém receitas razoáveis com seu braço comercial autônomo, a *BBC Worldwide*, que desempenha atividades “tangenciais”, especialmente a venda de sua programação para outras estações e para uso pessoal, na forma de vídeos e DVDs. Os lucros da *BBC Worldwide* também são usados para subsidiar as operações da emissora.

As emissoras públicas devem ser independentes, principalmente em relação às interferências políticas dos governos, mas isso não significa que sejam livres para agir como quiserem. Elas têm de prestar contas ao público. A maioria das PSBs deve apresentar relatórios anuais, com contas auditadas, a uma instituição

supervisora, geralmente o Poder Legislativo. É o que ocorre no Canadá, no Reino Unido, na África do Sul e na Tailândia, onde a legislação estabelece o que deve ser informado no relatório anual.⁷⁷ Reportar-se ao Legislativo é um fator crucial para manter a proteção da emissora contra a ingerência política, ao mesmo tempo em que reforça seu compromisso de dar satisfações à sociedade sobre as responsabilidades que assumiu.

Mas há outros mecanismos de supervisão e avaliação de desempenho. Em diversos países, a autoridade reguladora da radiodifusão tem a função de acompanhar e avaliar as atividades e os resultados das emissoras públicas. Na França, o *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*, um órgão estatutário independente criado por lei em 1986, tem diversas responsabilidades em relação às PSBs, inclusive definir seus mandatos, nomear membros da diretoria e estabelecer diretrizes de conteúdo. A Comissão Canadense de Radiotelevisão e Telecomunicações (CRTC) tem poderes formais de licenciamento sobre a CBC e pode inclusive estabelecer obrigações contratuais (passíveis de apelação) à licença da emissora.

No Reino Unido, a BBC é supervisionada pelo Ofcom (órgão regulador da radiodifusão e das telecomunicações) e pelo BBC Trust, uma espécie de conselho. O Trust é responsável por garantir que a BBC cumpra suas funções e sua finalidade pública e, especialmente, que se mantenha imparcial e não tendenciosa. O Ofcom é responsável por garantir que o produto da BBC esteja compatível com os padrões de conteúdo e atenda a seus objetivos.⁷⁸ A BBC também deve prestar contas a um comitê parlamentar. A emissora pública britânica leva a prestação de contas muito a sério: promove consultas públicas periódicas e criou conselhos consultivos permanentes para o público em cada grande região do Reino Unido.

Além de suas estruturas de governança, as PSBs da Tailândia devem criar um Conselho de Audiência e podem estabelecer também conselhos regionais de telespectadores e ouvintes, para obter deles uma avaliação sobre como estão desempenhando seu man-

74. S. 10(1)(e) da lei sul-africana, s. 7(3) da lei tailandesa, e artigo 4(b) da Carta da BBC.

75. S. 3(1)(m)(iv) da lei canadense e s. 10(1)(c) da lei sul-africana.

76. S. 7(2) da lei tailandesa.

77. Seções 71, 28 e 52, respectivamente.

78. Veja s. 319 da Lei de Comunicações de 2003.

dato. O conselho principal deve ser representativo dos diversos interesses e das diferentes regiões do país. Sua diretoria deve criar um comitê responsável por analisar as reclamações do público.

Independência

A independência das emissoras públicas em relação ao poder político – e, em certa medida, também em relação ao poder econômico e suas pressões de caráter comercial – é tão importante quanto no caso das autoridades reguladoras da radiodifusão, pelos mesmos motivos. Se as PSBs não tiverem liberdade de transmitir noticiários e outros conteúdos de atualidades de forma balanceada, usando critérios jornalísticos para selecionar as notícias relevantes, sua capacidade de contribuir para a diversidade será prejudicada. Mais grave ainda será o impacto num cenário eleitoral.

A proteção contra interferências políticas não significa que o governo e o Poder Legislativo não tenham um importante papel na definição das políticas relativas à radiodifusão pública. Como exemplificado anteriormente, o Legislativo deve estabelecer o mandato geral das PSBs. O Executivo, por sua vez, tem escopo mais legítimo para tratar das diretrizes das emissoras públicas do que da regulação geral da radiodifusão.

Com relação aos interesses políticos específicos, muitos países adotam uma dupla camada de proteção às PSBs. A primeira delas é a constituição de um corpo diretivo composto por pessoas independentes, uma espécie de conselho de administração da emissora que atua como interface no relacionamento com instâncias de inspeção mais políticas, como as casas legislativas. A segunda camada de proteção é a limitação legal ou estatutária que impede esse corpo diretivo de tomar decisões específicas sobre programas. Mesmo que haja pressões externas sobre o *board*, elas não podem ser transferidas para o interior da operação da emissora. O mandato dos dirigentes se restringe a estabelecer diretrizes e fazer supervisão, sem participação nas questões diárias de conteúdo. Eles tratam das linhas gerais da programação, das finanças e das questões orçamentárias, da nomeação do diretor-geral e, talvez, de algum outro funcionário do primeiro escalão, mas não se envolvem nas decisões sobre quais notícias devem ser transmitidas em um determinado dia. Pode haver ainda uma terceira

camada de proteção: órgãos específicos de supervisão ou de *feedback* que atuam sobre a programação da PSB, tal como os conselhos de audiência no Reino Unido.

No que se refere à independência dos próprios dirigentes que protegem a emissora, as recomendações são praticamente as mesmas, *mutatis mutandis*, feitas no capítulo em que tratamos dos dirigentes da autoridade reguladora independente. Aplica-se no caso das PSBs o mesmo cuidado com a representatividade, por exemplo, para envolver diferentes setores da sociedade nas decisões estratégicas da emissora. Da mesma forma, o processo de nomeação precisa ser claramente definido em lei e realizado de forma transparente; os membros do corpo diretivo devem ser protegidos contra instruções externas, exceto nos termos da lei; a presidência deve ser um cargo não vinculado aos dos demais membros; o poder de afastar os membros deve ser limitado; os procedimentos da diretoria devem ser claramente estabelecidos em um instrumento regulatório; devem ser impedidos de ocupar o corpo diretivo da emissora aqueles que tenham qualquer conflito de interesses, políticos ou econômicos.

A Lei de Radiodifusão da África do Sul dá um bom exemplo de como isso pode ser feito. Segundo a seção 13, os 12 membros não executivos da diretoria (também há três membros executivos) são nomeados pelo presidente da República, a partir de uma lista de nomes previamente aprovados e indicados pela Assembleia Nacional, de modo a garantir a participação pública. O chefe do Executivo também nomeia o presidente e o vice. Tem sido comum a Assembleia Nacional indicar exatamente 12 membros. Em uma ocasião, o presidente da República rejeitou todo o bloco de indicados, mas nunca houve veto a pessoas específicas.

A lei sul-africana também estabelece diversos requisitos e restrições em relação aos candidatos a integrar o corpo diretivo das emissoras públicas. Os membros devem ser nomeados por sua *expertise* e por seu compromisso com diversos valores positivos, como justiça e liberdade de expressão; o coletivo deve representar a diversidade da população sul-africana (seção 13). Segundo a seção 16, não podem ser nomeadas pessoas que não sejam cidadãos ou residentes da África do Sul, que tenham sido consideradas por um tribunal como mentalmente incapazes ou que

tenham sido condenadas por violações à lei. O afastamento de um dirigente só pode ser feito pelo órgão que o nomeou, mediante recomendação dos próprios colegas de *board* com base em má conduta, incompetência ou incapacidade (seção 15).

Nos termos da seção 17 da Lei de Radiodifusão da África do Sul, ninguém pode ser nomeado dirigente de uma PSB até que faça uma declaração assegurando a inexistência de potenciais conflitos de interesses. Quando uma questão nova se apresenta e gera um conflito de interesses para qualquer pessoa que já integra o corpo diretivo, esta deve declarar seu impedimento, e os demais membros devem decidir as medidas a serem adotadas. É considerada nula qualquer decisão que a direção tomar, tendo algum de seus integrantes ativos em situação de conflito de interesses.

A Alemanha emprega uma outra abordagem, na qual os membros dos órgãos regentes das emissoras públicas são nomeados pelos diferentes setores da sociedade. A ideia é que essa pluralidade garanta que o corpo diretivo seja representativo e não seja dominado por qualquer interesse político ou econômico particular. A *Norddeutscher Rundfunk* (NDR), emissora pública de Hamburgo que atende também aos estados próximos, é supervisionada pelo Conselho de Radiodifusão, pela Junta de Governadores e por conselhos estaduais de radiodifusão. O Conselho de Radiodifusão é o principal órgão supervisor da NDR, e é composto por até 58 pessoas nomeadas pelas principais organizações sociais, como partidos e sindicatos, além de grupos políticos, ideológicos, religiosos etc. O Conselho de Radiodifusão elege os 12 membros da Junta de Governadores que foca sua supervisão na administração da emissora e divide com os conselhos estaduais a supervisão das questões relativas à programação. O Conselho de Radiodifusão nomeia o diretor-geral, por indicação do corpo diretivo da NDR; os conselhos estaduais, que são compostos por membros do Conselho de Radiodifusão em seu respectivo estado, asseguram que a emissora atenda às obrigações de programação estabelecidas para suas localidades⁷⁹.

Na Tailândia, um comitê de seleção nomeia os membros do corpo diretivo das emissoras públicas. O comitê é composto por 15 pessoas que represen-

tam diferentes setores da sociedade: mídia, governo, organizações da sociedade civil, academia etc. (Artigo 18). A direção da PSB deve incluir dois experientes profissionais de comunicação, três especialistas em gestão e quatro outros com diferentes tipos de *expertise* como, por exemplo, em infância, democracia ou trabalho com pessoas com deficiência. A legislação define regras muito detalhadas sobre quem não pode ter assento no *board* e restringe bastante as possibilidades de afastamento ou demissão de dirigentes. A estrutura de governança também estabelece a nomeação, pelo corpo diretivo, de uma diretoria executiva (Artigo 31) e de vários gerentes de alto nível que terão um papel mais direto na gestão da emissora, inclusive em relação à programação (Artigo 29).

Financiamento

O financiamento é crucial para a capacidade das emissoras públicas de contribuir com a qualidade da diversidade, indo além da programação oferecida pelas emissoras comerciais. A produção de alguns gêneros de programas e, de forma geral, a oferta de uma programação mais elaborada costumam custar mais e, assim, gerar menor retorno financeiro. Consequentemente, as emissoras comerciais se sentem menos atraídas por esses gêneros e são pressionadas a produzir mais com menos, abrindo mão da qualidade. Portanto, é reconhecido que as PSBs precisam contar ao menos com alguma forma de apoio financeiro público.

Hoje a grande maioria das emissoras públicas opera com um modelo de financiamento misto, que envolve alguma publicidade e/ou patrocínio. Um modelo que predomina principalmente na Europa é a taxa paga pela população sobre os aparelhos de televisão e/ou rádio, que tem seu valor fixado pelo Poder Legislativo ou, em alguns casos, pela autoridade reguladora da radiodifusão. A taxa sobre aparelhos apresenta a vantagem de ser relativamente protegida contra a interferência política, assim como contra a desvalorização pela inflação, embora seu valor nem sempre seja reajustado na mesma proporção que a inflação e nem tampouco sua cobrança esteja totalmente livre das pressões políticas.

79. *Welcome to Norddeutscher Rundfunk (NDR): An Excursion Through North Germany's Leading Electronic Media Company*. Disponível em: <www.ndr.de/unternehmen/organisation/fuehrungen/faq6.pdf>



Um pequeno e seletivo grupo de emissoras públicas se sustenta predominantemente com recursos das taxas por aparelhos e não veicula qualquer publicidade. É o caso da BBC e da *Nippon Hōsō Kyōkai (NHK)*, do Japão.⁸⁰ Também na Alemanha grande parte do financiamento vem das taxas cobradas dos telespectadores e ouvintes, mas diversas emissoras veiculam alguma publicidade. A rede ARD obtém cerca de 80% de suas receitas com a taxa, e o restante com publicidade – além de algumas outras fontes menores. Na França, as principais estações de TV, *France 2* e *France 3*, também são parcialmente sustentadas com uma taxa paga pelo público, mas até 50% do total de seus recursos vem de propaganda.

Uma variante da taxa por aparelho é a taxa especial sobre o fornecimento de eletricidade, adotada em alguns países da Europa. A Empresa Helênica de Radiodifusão, da Grécia, é financiada principalmente pela arrecadação de um percentual fixo sobre a conta de luz que todo consumidor paga, independentemente de ter ou não um aparelho de TV. A principal vantagem desse modelo é o fato de aproveitar um sistema de arrecadação já existente e, assim, gerar pouquíssimos custos extras. Além disso, pode-se considerar uma taxa progressiva, já que pagam mais aqueles que mais consomem energia elétrica, justamente porque são mais ricos.

No grupo dos países onde as PSBs são financiadas diretamente pelos cofres públicos, o Canadá é um bom exemplo. A CBC recebe regularmente uma doação do governo e, apesar da brecha que se abre para a ingerência política, o grande apoio da sociedade civil e do seu público impede que a emissora seja forçada a beneficiar governantes ou aliados. Por outro lado, o volume de recursos destinados à CBC diminuiu em relação ao PIB nos últimos anos.

Na Tailândia, os recursos para a radiodifusão pública também vêm do caixa do governo, mas saem especificamente da arrecadação do imposto sobre a venda de bebidas alcoólicas e tabaco. As emissoras recebem 1,5% dessa receita, até o limite de 2 bilhões de Bhat (aproximadamente US\$ 62 milhões por ano). O Ministério da Fazenda pode ajustar esse limite máximo a cada três anos, levando em consideração a inflação e as atividades da difusora (ver a partir da seção 12 da lei). Apesar de ser uma fonte de financiamento que pode gerar desconforto, segundo os padrões europeus, o imposto sobre a venda de bebidas e tabaco tem sustentado bem as PSBs tailandesas.

A situação no Brasil

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é a radiodifusora considerada pública de caráter nacional, e nosso estudo se concentrou nela, embora o país conte com emissoras ditas públicas, de rádio e TV, nos Estados. A EBC detém cerca de 2% da audiência geral de televisão e, segundo seu *site* oficial⁸¹, teve, em 2008, um orçamento de cerca de R\$ 343 milhões (aproximadamente US\$ 200 milhões), grande parte financiada por fontes públicas. A EBC não pode anunciar bens e serviços de empresas privadas, apesar de poder fazer propaganda de órgãos públicos⁸². A principal observação que podemos fazer sobre a radiodifusão pública no Brasil, portanto, é que permanece como um setor muito pouco desenvolvido e precisa de mais recursos para atender às necessidades do país, no campo de difusão de conteúdo de interesse público.

Outro aspecto importante é que, segundo fomos informados, a EBC não é totalmente independente do governo. Esta informação encontra apoio no fato de que, conforme a atual legislação, a maioria dos seus dirigentes ser nomeada, exclusivamente, por altas autoridades do governo federal.

Recomendações

A alocação de recursos para a EBC, ou para alguma outra radiodifusora pública que contemple suas funções, deve ser expandida significativamente para que este setor possa desempenhar

um papel mais importante na ecologia brasileira da radiodifusão.

Junto com o aumento do financiamento, deve ser fortalecida a independência da EBC – ou de qualquer emissora que venha a ocupar seu lugar.

80. Como mencionado anteriormente, a BBC recebe alguma receita de atividades comerciais relacionadas, tais como a venda de programas e DVDs.

81. Consulte: <<http://www.ebc.com.br/empresa/orcamento>>

82. Consulte o Artigo 8 do Decreto nº 6.689 de 11 de dezembro de 2008.

Emissoras comunitárias

O termo “emissoras comunitárias” se refere a estações transmissoras de rádio e televisão independentes, baseadas na sociedade civil, que operam mais com finalidade social do que para gerar lucro. Por exigirem uma estrutura menos complexa e mais acessível, são as rádios que predominam nesse universo. Uma característica essencial dessas emissoras é sua forte ligação com uma determinada comunidade, seja ela geográfica ou de interesse, oferecendo programação específica para-e-sobre essa comunidade, suprimindo suas necessidades de informação local e dando voz a seus membros. Na sua forma mais avançada, esse vínculo se consolida com a propriedade da estação assumida por representantes comunitários que cuidam da administração e da programação.

As emissoras comunitárias têm sua origem nas Américas, especialmente na Bolívia, onde comunidades mineiras criaram suas próprias estações de rádio para divulgar e discutir seus problemas e preocupações⁸³. Essas estações operavam fora de qualquer marco legal – a mesma situação de muitas emissoras comunitárias até hoje. Na realidade, às vezes essas emissoras são chamadas de “rádios piratas”, porque não têm licença de radiodifusão nem uma frequência própria.

Hoje é amplamente defendida a ideia de que a radiodifusão comunitária precisa ser reconhecida por lei, e que é necessário criar um procedimento especial para seu licenciamento, adequado às necessidades específicas das emissoras aspirantes, que são pequenas, têm recursos mínimos e geralmente são operadas por voluntários. Na maioria dos casos, as

comunitárias não podem concorrer com as emissoras comerciais pelas licenças de radiodifusão porque não têm os recursos necessários, entre outros motivos.

O reconhecimento legal especial da emissora comunitária, principalmente da rádio, se justifica pela sua potencial contribuição à diversidade. Elas podem oferecer a única oportunidade para as comunidades se envolverem nas atividades públicas de comunicação, compartilhando com seus membros informações relevantes e de interesse específico. A radiodifusão comunitária é, por isso, considerada uma terceira camada do setor da radiodifusão, ao lado dos serviços comerciais e públicos.

Nas últimas décadas, a radiodifusão comunitária demonstrou um crescimento monumental, em parte alimentado pelo reconhecimento dos benefícios que ela pode trazer ao ambiente geral de comunicações, e também pela facilidade gerada com o desenvolvimento de novas tecnologias que reduziram significativamente o custo de montagem de emissoras, principalmente as de rádio.

Reconhecimento legal e enquadramento

Para promover a radiodifusão comunitária, é necessário que ela seja reconhecida e caracterizada na legislação, com a definição cuidadosa e detalhada dos critérios de enquadramento, para evitar que emissoras comerciais tentem se passar por comunitárias para aproveitar eventuais benefícios e incentivos. Essa definição deve destacar as características mencionadas anteriormente, com especial ênfase no vínculo da emissora com a sua comunidade. Na prática, há va-

riações significativas nas definições de radiodifusão comunitária.

No Canadá, onde a radiodifusão é regulada pela Comissão Canadense de Radiotelevisão e Telecomunicações (CRTC), a rádio comunitária é assim definida no Informativo ao Público CRTC 2000-13:

Uma estação de rádio comunitária é de propriedade e controle de uma organização sem fins lucrativos, com uma estrutura de composição, gestão, operação e programação principalmente por membros da comunidade em geral. A programação deve refletir a diversidade do mercado que a estação tem licença para atender.⁸⁴

Havia antes a exigência de que voluntários participassem das atividades das emissoras, mas foi revogada em 2000. Apesar disso, voluntários ainda dão grande contribuição à radiodifusão comunitária no Canadá.

O Reino Unido adota uma abordagem semelhante, ao definir as características da rádio comunitária como serviços locais oferecidos principalmente:

- (a) para o bem dos membros do público ou de determinadas comunidades, e,
- (b) para gerar ganho social e não visando, principalmente, a motivos comerciais ou ganho financeiro ou material das pessoas envolvidas na prestação do serviço.

Os serviços de rádio comunitária no Reino Unido também têm obrigação de atender a uma ou mais comunidades que devem ter oportunidade de participar da operação e da gestão da estação. A emissora deve estar sob a fiscalização do público e prestar-lhe contas.⁸⁵

A Seção 50 da Lei Sul-Africana de Comunicações Eletrônicas de 2005⁸⁶ define uma emissora como elegível para obter uma licença de radiodifusão comunitária da seguinte forma:

Ao analisar a concessão da licença para um novo serviço de radiodifusão comunitária a autoridade deve, com a devida consideração aos objetos e princípios declarados na seção 2, considerar, entre outros, se:

- (a) o candidato é totalmente controlado por uma entidade sem fins lucrativos e operado (ou será operado) para fins não lucrativos;
- (b) o solicitante pretende servir aos interesses da comunidade relevante;
- (c) em relação à prestação dos serviços de radiodifusão propostos, o solicitante conta com o apoio da comunidade relevante ou daquelas relacionadas aos interesses de tal comunidade, ou que promovam esses interesses; o apoio deve ser mensurado segundo os critérios estabelecidos;
- (d) o candidato pretende incentivar os membros da comunidade relevante ou associada a promover os interesses desta comunidade de participar na seleção e oferta de programas a serem transmitidos durante o serviço de radiodifusão; e,
- (e) o solicitante nunca foi condenado por um crime nos termos desta lei ou de alguma legislação pertinente.

Na França, a legislação da radiodifusão estabeleceu cinco categorias diferentes de emissoras, que incluem a “Categoria A: Não comercial – serviços elegíveis para o Fundo de Apoio à Expressão por Rádio”. As estações enquadradas nessa categoria são aquelas que prestam serviços locais, comunitários, culturais ou de estudantes, que devem apresentar no mínimo quatro horas de programação local por dia. A maioria do restante de sua programação deve ser de rede não comercial, ou programas produzidos por outras estações da Categoria A.⁸⁷

Na Tailândia, a Lei de Alocação de Frequências de Telecomunicação e Radiodifusão, aprovada em março de 2000⁸⁸, reserva 40% das frequências disponíveis para o setor estatal, 40% para o setor comercial e 20% para a radiodifusão comunitária sem fins lucrativos. Há muita controvérsia sobre esses 20%, pois o texto legal não deixa claro questões importantes sobre as frequências reais a serem alocadas (por exemplo, se os 20% se referem ao espectro ou ao número de estações) e nem define que tipo de emissora pode ser enquadrada como comunitária. Há pressões para que pequenas estações operadas individualmente e sem fins lucrativos, a chamada “mídia do povo”, sejam admitidas nessa cota de 20%, junto com as emissoras comunitárias. Esse problema

84. Informativo ao Público CRTC 2000-13, parágrafo 21.

85. Veja a Seção 3, Ordem sobre Rádio Comunitária de 2004, Instrumento Estatutário de 2004, Nº 1944.

86. Lei nº 36, 2005.

87. Veja o Regulamento do *Kit* de ferramentas sobre TIC, diferentes modelos de rádio local na França. Disponível em: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3154.html>.

88. A Tailândia adota hoje uma nova Lei de Alocação de Frequências, e não está claro se esta preservará ou não esses percentuais.

resulta, em grande parte, do fato de não haver uma caracterização legal clara da radiodifusão comunitária tailandesa.

Por razões complexas, a Tailândia até agora não conseguiu pôr em funcionamento seu organismo regulador independente, a Comissão Nacional de Radiodifusão, criada pela Lei de Frequências.⁸⁹ Isso tem impedido a implantação das regras do setor, então poucas licenças novas são emitidas, inclusive para emissoras comunitárias. Consequentemente, a maioria das milhares de rádios comunitárias existentes na Tailândia está numa situação de limbo legal e enfrenta a repressão das autoridades. A recém-criada Comissão Nacional de Telecomunicações – que não lida com a radiodifusão – recebeu poderes interinos para emitir licenças de um ano para as rádios comunitárias. Cerca de 5.000 solicitações devem ser apresentadas, segundo estimativas, mas apenas 100 licenças devem ser realmente emitidas.

No Canadá, não há uma reserva especial de frequências para as emissoras comunitárias, como na Tailândia. Porém, no final de dezembro de 2008, 28,9% das rádios e pouco mais de 20% das estações de televisão eram comunitárias, segundo a CRTC⁹⁰. Em 2008, a França tinha aproximadamente 600 rádios “associativas”, como são chamadas as estações locais vinculadas a comunidades, ou com perfil cultural e estudantil.⁹¹

Nos Estados Unidos, a radiodifusão comunitária tem em suas raízes uma decisão histórica da Comissão Federal de Comunicações, de 1945, de reservar 20% do espectro de rádio FM (de 88.0 a 92.0 MHz) para serviços sem fins lucrativos.⁹² Os primeiros desses serviços eram de instituições de ensino, mas o lançamento da KPFA em 1949 em Berkeley, Califórnia, marcou o início de uma expansão. Hoje, há mais de 2.500 licenças emitidas para serviços de rádio FM não comerciais, e cerca de 400 licenças para serviços televisivos públicos e educacionais não comerciais.

A África do Sul apresenta um cenário bastante comum, onde há muito mais rádios comunitárias do

que comerciais. Atualmente há apenas 16 estações comerciais privadas (e outras três estações comerciais operadas pela difusora pública), frente a aproximadamente 120 rádios comunitárias licenciadas (porém, nem todas elas estão no ar). Esse quadro único se deve, principalmente, ao desejo de dar mais voz à maioria negra do país. A concessão de novas licenças comerciais provavelmente resultaria num domínio do setor pelos grupos com mais recursos – desproporcionalmente compostos por brancos. Ao invés disso, a África do Sul optou por desenvolver sua radiodifusão com um perfil mais social-participativo do que comercial.

No Chile, há centenas de pequenas estações de rádio (mais de 400 licenciadas e um grande número delas não autorizadas), muitas operadas por organizações da sociedade civil. Também há televisão comunitária, mas operando ilegalmente. Em julho de 2009, cerca de 50 organizações comunitárias de mídia criaram uma rede para juntar recursos e reivindicar a legalização das emissoras hoje sem licença.⁹³ É interessante notar que, na ocasião dos terremotos no Chile, em 2009, foram as pequenas estações comunitárias que mais deram informações e instruções às pessoas em áreas devastadas.⁹⁴

Licenciamento (outorga de concessões)

Um dos principais motivos para reconhecer e caracterizar legalmente a radiodifusão comunitária é o fato de ser essa uma pré-condição para criar um regime diferente de licenciamento para emissoras comunitárias. O licenciamento tradicional costuma envolver licitações e até leilões, que requerem procedimentos altamente técnicos e dão muita importância a questões como os meios financeiros dos candidatos e a taxa proposta para a licença. Na maioria dos casos, as organizações comunitárias não podem concorrer com as emissoras comerciais em um processo aberto de licitação, porque não têm os meios financeiros e os conhecimentos técnicos necessários.

Em muitos casos, as aspirantes a emissoras comunitárias são organizações incipientes, compostas por

89. Espera-se que a nova lei supere os problemas da legislação atual e que seja nomeado um regulador quando a lei entrar em vigor.

90. Consulte: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2009/2009MonitoringReportFinalEn.pdf>>

91. Veja CTRC, Abordagens Internacionais para o Financiamento de Rádio Comunitária e do Campus. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/connectus0903.htm#c3>>

92. Comissão Federal de Comunicações (1945). Alocação de Frequências para as Diversas Classes de Serviços não Governamentais no Espectro de Rádio de 10 Quilômetros a 30.000.000 Quilômetros, Súmula 6651 (27 de junho de 1945).

93. Veja: <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=47563>>

94. Veja a nota à imprensa da AMARC de 6 de março de 2009. Disponível em: <<http://wiki.amarc.org/?action=shownews&id=1112&lang=EN>>

pessoas com pouca experiência em radiodifusão, que trabalham em grande parte ou totalmente com voluntários. Não se pode esperar que essas organizações apresentem requerimentos e documentações complexas para solicitar uma licença. Desde que demonstrem o propósito de gerar benefícios sociais, dando as garantias de participação comunitária na propriedade e na operação do serviço, elas devem ter uma chance de tentar a sorte na radiodifusão comunitária.

No Canadá, há um regime específico para a televisão comunitária no segmento de TV a cabo. Qualquer emissora com mais de seis mil assinantes deve oferecer um canal local para aqueles que residem na respectiva área de cobertura. Em grandes áreas metropolitanas como Toronto, diferentes canais locais são designados para diferentes partes da cidade. Atualmente, há mais de 225 canais comunitários operando desta forma em todo o Canadá.

No caso da rádio, há dois regimes especiais de licenciamento. Em primeiro lugar, o Informativo ao Público CRC 2000-13 prevê uma nova categoria de “emissoras comunitárias em desenvolvimento”, na qual se enquadram estações com poder de transmissão de 5 watts ou menos. Tanto a solicitação da licença quanto o processo de análise e liberação foram significativamente simplificados. As licenças são válidas por três anos, e, após esse período, a emissora deve obter uma licença comunitária regular ou parar de transmitir.

O segundo regime criado para favorecer a radiodifusão comunitária canadense está focado na rapidez da concessão da licença por meio da simplificação do processo. Os solicitantes não precisam preencher uma Promessa de Desempenho, diferentemente das emissoras comerciais. Mas, precisam apresentar um plano de programação como exemplo do tipo de conteúdo que pretendem oferecer. Geralmente, não é necessário aderir a outros compromissos de programação, como ocorre aos demais solicitantes de licença ou renovação.⁹⁵ O formulário de solicitação para organizações comunitárias está disponível *online* e é bastante simples em comparação com os

documentos exigidos para o licenciamento de radiodifusão comercial⁹⁶.

A África do Sul, onde as rádios comunitárias são licenciadas desde 1994, também oferece um processo rápido. As licenças eram inicialmente emitidas como temporárias, válidas por 12 meses, mas desde 1996 as emissoras são elegíveis para licenças por até quatro anos. Apesar disso, muitas estações ainda operam com licenças temporárias.⁹⁷

No Chile, as emissoras de rádio comunitária são regulamentadas por uma lei de 1994 que limita a área de cobertura a alguns poucos quilômetros quadrados (geralmente a potência de 1 watt). Essa área só pode ser expandida em circunstâncias excepcionais. As estações comunitárias recebem licenças por três anos e não podem veicular publicidade. Contudo, a Lei sobre Rádio Comunitária, que ainda aguarda aprovação, deve reconhecer oficialmente essas emissoras como prestadoras de serviços sociais e comunitários, além de autorizar algumas melhorias técnicas (como aumentar a potência permitida para 10 watts) e ampliar o período da licença para 10 anos.

A televisão comunitária não é reconhecida pela lei e continuará formalmente ilegal no Chile. No caso das rádios ilegais, sete foram fechadas em 2009 por transmitirem sem licença e, supostamente, interferirem nas telecomunicações. Esses são delitos cujas penas variam de multas e embargo do equipamento a condenações à prisão, nos termos da lei de telecomunicações do Chile. Há pressão para a descriminalização da radiodifusão não licenciada, como um todo, e espera-se que a nova lei ajude a regularizar a radiodifusão comunitária.

No Reino Unido, há mais de 200 estações de rádio comunitária licenciadas, a maioria funcionando em níveis de baixa potência de FM (25 watts) em frequências sobressalentes entre as estações de rádio maiores. E há incontáveis estações “piratas” operando ilegalmente. Usar as frequências de radiodifusão sem uma licença é crime no Reino Unido. As operadoras não licenciadas costumam ter seus equipamentos embargados pelo Ofcom e ser multadas pelo Judiciário. Os tribunais têm relutado em aplicar penalidades mais

95. Informativo ao Público CRTC 2000-13, parágrafos 63-67.

96. Disponível em: <http://www.crtc.gc.ca/eng/forms/efiles/f115.htm>.

97. Veja o Regulamento do *Kit* de Ferramentas sobre TIC, Rádio rural comunitária na África do Sul. Disponível em: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3151.html>.

duras, mesmo com a pressão das emissoras licenciadas que acusam as ilegais de interferir em seus sinais.

As licenças são concedidas com base em concorrência. De tempos em tempos, o Ofcom anuncia as parcelas de licenças, à medida que as frequências ficam disponíveis. Quando analisa as solicitações concorrentes, o Ofcom considera diversos fatores, inclusive:

- A capacidade do solicitante para oferecer o serviço;
- Até que ponto o serviço responde às necessidades e aos interesses da comunidade;
- Até que ponto o serviço aumentará o leque de programação disponível para a comunidade;
- Até que ponto a comunidade tem uma demanda comprovada pelos serviços;
- Até que ponto o serviço geraria benefícios sociais; e,

Os arranjos para prestação de contas do serviço à comunidade e o acesso da comunidade aos serviços.⁹⁸

Financiamento

As emissoras comunitárias geralmente operam contando muito com voluntários e tendem a ter custos relativamente baixos. Mas o acesso ao financiamento é importante para elas. À medida que o setor e as emissoras crescem, aumenta a necessidade de profissionalização. Ter um gerente da estação remunerado, por exemplo, é cada vez mais importante quando a grade de programação da estação aumenta. Também é importante saber aproveitar os benefícios das novas tecnologias e das ferramentas tecnológicas (*softwares*, por exemplo). Os programas e as atividades de articulação social na comunidade também são importantes e precisam de fundos para ser realizados.

Em alguns países, a legislação restringe as formas de levantamento de fundos permitidos às emissoras comunitárias, embora essas restrições estejam sendo abolidas cada vez mais. No Canadá, por exemplo, as comunitárias do Tipo B (que operam em áreas com serviços concorrentes, além daqueles prestados pela CBC, a emissora pública) são historicamente limitadas no número de propagandas que podem veicular; já as comunitárias do Tipo A (que operam em áreas

onde só a CBC opera) não eram submetidas a tantas limitações. Mas esta restrição à publicidade foi abolida em 2000.⁹⁹

Em muitos casos, a veiculação de propaganda por essas emissoras também é uma forma de serviço comunitário, uma vez que elas disseminam mensagens locais em nome dos membros da comunidade (por exemplo, sobre aniversários, casamentos e falecimentos), mediante pequenas taxas.

Entre os países que permitem práticas comerciais para levantar fundos, diversos buscam meios de complementar o financiamento das emissoras comunitárias com recursos públicos. A experiência mostra que a venda de publicidade não é suficiente para garantir a viabilidade delas, e o financiamento público se torna importante, inclusive no sentido de reduzir a dependência das relações comerciais. Esse reforço também é um reconhecimento da dificuldade que têm as pequenas emissoras locais de atrair publicidade adequada.

Na França, os dois tipos de financiamento – comercial e público – são regulados de forma vinculada. As rádios comunitárias podem veicular propaganda, mas sua receita de publicidade não deve exceder 20% da receita total, se a emissora quiser pleitear recursos do principal programa de subsídios do governo central, o Fundo de Apoio à Expressão por Rádio (FSER, na sigla em francês). Assim, o FSER representa a maior fonte de recursos para as rádios comunitárias. Criado pela Lei 82-652 de 29 de julho de 1982,¹⁰⁰ vinculado ao Ministério de Cultura e Comunicação, o FSER é abastecido com a arrecadação da taxa cobrada sobre a receita de propaganda das emissoras comerciais.

Os desembolsos do FSER podem ser feitos uma vez ao ano, por meio de quatro diferentes linhas de subsídios (as emissoras podem se candidatar em mais de uma delas ao mesmo tempo). A aprovação dessa ajuda financeira se baseia em dois critérios: a capacidade de a estação obter financiamento de outras fontes no futuro, especialmente doações da comunidade, o que é visto com bons olhos; e a qualidade da programação, considerando-se também sua ligação com a cultura local. De modo geral, as condições para a liberação do dinheiro parecem bastante favoráveis, e pouquíssimas solicitações são rejeitadas.

98. Veja: http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/radio/community/nogs_r23.pdf.

99. Informativo ao Público CRTC 2000-13, parágrafos 50-51.

100. Consulte também o Decreto 2006-1067 de 25 de agosto de 2006.

Na primeira linha do programa de subsídios, as organizações comunitárias podem se candidatar a uma doação de até 16.000, em desembolso único, que pode ser usada para cobrir os custos iniciais da emissora e a compra do equipamento básico. Em 2008, foram feitas doações para 36 estações, totalizando 573.790. A segunda linha de subsídios é destinada à aquisição de novos equipamentos ou para melhoria do equipamento mais antigo, até um máximo de 50% do preço ou 18.000, o que for mais baixo. Em 2008, foram liberados 287.051 a 84 estações. A terceira linha é de recursos operacionais. Não há um valor máximo, mas, em 2008, foram feitos repasses de até 40.000 para 596 estações, totalizando 20.481.553. Trata-se, portanto, da maior linha do programa. Por fim, em 2008, a quarta linha contemplou 548 emissoras com dinheiro para projetos, totalizando 4.400.000. Este subsídio é direcionado principalmente a atividades de treinamento, programas para jovens, intercâmbios com outras rádios comunitárias e integração cultural local.¹⁰¹

O Canadá conta com um tipo semelhante de programa de subsídios para apoiar a televisão comunitária. Os chamados empreendimentos de distribuição de radiodifusão (*Broadcasting Distribution Undertakings* – BDUs), que são principalmente prestadores de serviços a cabo e por satélite, segundo a definição técnica, devem destinar 1,5% de sua receita bruta para o Fundo Local de Melhoria da Programação (LPIF). Esse percentual subiu recentemente, era de 1%.¹⁰²

O fundo é alocado para as emissoras em um complexo modelo que garante que aproximadamente 30% do total seja direcionado a mercados francófonos e 70%, para mercados anglófonos. As alocações são padronizadas segundo cálculos de gastos do setor, nos três anos anteriores. Em síntese, cada estação define sua parcela a receber do fundo com base em seus gastos, nos três anos anteriores, mas esse valor é influenciado pelos cálculos sobre os gastos de todo o setor no mesmo período, sejam os mercados francófono ou anglófono.

A elegibilidade ao subsídio depende de muitos fatores. Na maioria das vezes, o recurso do LPIF é

disponibilizado apenas para as estações que operam em mercados não metropolitanos (com populações de menos de um milhão de habitantes), embora uma estação que opere em uma língua não majoritária de um mercado metropolitano também seja elegível (por exemplo, uma estação francófona que funciona em uma área predominantemente anglófona). São estabelecidos níveis mínimos de programação por semana, que devem atender a vários requisitos e podem ter carga horária obrigatória de até sete horas. Apenas as despesas diretamente atribuíveis à aquisição ou produção da programação são consideradas como despesas elegíveis para o LPIF.¹⁰³

Na África do Sul, a Agência de Desenvolvimento e Diversidade da Mídia (MDDA), um órgão independente criado por estatuto,¹⁰⁴ é a encarregada de disponibilizar subsídios às emissoras comunitárias. A MDDA tem entre seus objetivos o de estimular comunidades a ser proprietárias das estações, especialmente no caso de grupos sociais historicamente menos favorecidos. A agência oferece treinamento aos membros dessas comunidades e dá apoio ao financiamento da operação das emissoras.¹⁰⁵

Os desembolsos da MDDA totalizaram aproximadamente ZAR 27 milhões (cerca de US\$ 3,77 milhões) nos anos fiscais de 2009/2010. Os recursos vêm principalmente do governo (cerca de 65% de seu financiamento nos anos fiscais de 2009/2010) e da mídia comercial. Segundo a seção 89 da Lei de Comunicações Eletrônicas, todas as emissoras licenciadas na África do Sul devem dar uma contribuição ao Fundo Universal de Serviço e Acesso que é utilizado para vários fins. No entanto, a mesma provisão permite que as emissoras compensem suas contribuições ao fundo com qualquer alocação feita à MDDA. Em 2009/2010, as emissoras comerciais doaram ZAR 5,3 milhões à MDDA, enquanto os veículos de mídia impressa contribuíram com ZAR 4,8 milhões.

Pelo menos 60% das doações à agência devem ser alocadas às emissoras comunitárias. Em 2008/2009, foram subsidiados 43 projetos, totalizando pouco mais do que ZAR 19 milhões (cerca de US\$ 2,3 milhões). Nove desses projetos eram de rádios comu-

101. Veja o Relatório Anual do FSER para 2008. Disponível em <http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_activite_FSER_2008.pdf>

102. Consulte a Política Regulatória da Radiodifusão CRTC 2009-406, parágrafo 24.

103. Consulte a Política Regulatória da Radiodifusão CRTC 2009-406, parágrafos 22, 29 e 33.

104. Lei da Agência de Desenvolvimento e Diversidade da Mídia, Nº 14, de 2002.

105. S. 3(b) da Lei.

nitárias, quatro de televisões comunitárias, 17 de mídias impressas comunitárias e pequenas mídias impressas comerciais, e dez eram relativos à produção de programas. As doações às emissoras comunitárias incluem provisão para apoio operacional, financiamento de projeto, treinamento e fornecimento de equipamentos, entre outros.¹⁰⁶

No Reino Unido, as rádios comunitárias não podem obter mais do que 50% de sua renda com publicidade e patrocínio. O governo oferece um fundo de até 500 mil ao ano, a ser distribuído pelo Ofcom para as rádios comunitárias licenciadas, em duas parcelas. A legislação não permite:

- Doações retroativas, ou seja, para cobrir gastos já incorridos.
- Financiamento para pagamento de empréstimos.
- Custos de pesquisa
- Honorários dos diretores da empresa
- Custos de veículos
- Despesas com viagens
- Despesas voluntárias
- Custo de reparos, construção ou manutenção de instalações
- Compra de móveis
- Custos de programação
- Contas de serviços públicos
- Aluguel de instalações e/ou pagamentos de hipoteca¹⁰⁷

As estações comunitárias de Gales têm acesso ainda a uma doação especial da Assembleia de Gales, que reserva 100.000 ao ano para doações a estações que promovam os valores sociais e políticos galeses.¹⁰⁸

A situação no Brasil

A Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, regulamentava a radiodifusão comunitária no Brasil. Ela define as emissoras comunitárias como difusoras de rádio FM de baixa potência (25 watts ou menos), operadas por ONGs como fundações, organizações comunitárias etc. A legislação brasileira, portanto,

não trata de televisão comunitária. O Artigo 9 da Lei nº 9.612 estabelece que apenas uma licença pode ser emitida para radiodifusão comunitária em uma determinada área geográfica. Onde há mais de um solicitante de licença, a autoridade tentará fazer com que eles se associem para compartilhar a concessão.

Fomos informados de que só um pequeno número de frequências é reservado para a difusão comunitária¹⁰⁹, e que essas permitem o licenciamento de apenas duas ou três dessas emissoras em qualquer banda de FM. Esse quadro destoa completamente do que vimos em outras democracias, nas quais se disponibilizam muito mais frequências para a radiodifusão comunitária.

Entre as emissoras comunitárias licenciadas, 353 funcionam com concessão temporária, à espera da aprovação definitiva pelo Congresso Nacional. Além disso, milhares de entidades dispostas a constituir emissoras comunitárias permanecem sem conseguir a licença, por motivos que não conseguimos entender totalmente.

O Artigo 16 da Lei nº 9.612 proíbe que as emissoras comunitárias formem redes, e fomos informados de que esta regra vem sendo cumprida. Embora seja importante que as rádios comunitárias atendam a suas próprias comunidades, é fato que muitas delas lidam com questões e desafios semelhantes. Portanto, é razoável que se admita algum grau de programação em rede para facilitar o trabalho junto às comunidades menores, como ocorre em muitos países.

A legislação permite que as emissoras comunitárias aceitem o patrocínio de sua programação, apresentando informações gerais sobre o patrocinador no início e/ou no final do programa (Artigo 18), mas elas não veiculam propaganda, segundo nos foi informado. Além disso, essas emissoras recebem pouco ou nenhum financiamento. Assim, as duas fontes de recursos para a radiodifusão comunitária mais comuns, na maioria dos países, são negadas às emissoras no Brasil.

106. Veja o Relatório Anual da MDDA para 2008 – 2009. Disponível em: <http://www.mdda.org.za/gifs/MDDA_annual%20report%202008_2009.pdf>

107. Veja a Nota sobre Obtenção de Recursos Financeiros para Rádios Comunitárias. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/radio-ops/guidancenotes230210.pdf>>

108. Veja a Nota sobre Obtenção de Recursos Financeiros para Rádios Comunitárias 2010/11. Disponível em: <<http://wales.gov.uk/topics/cultureandsport/mediapublishing/radiofund/?lang=en>>

109. Nós recebemos diferentes avaliações do número exato de frequências reservadas.

Recomendações

Uma maior parcela do espectro de frequência FM deveria ser alocada às emissoras comunitárias, e as restrições em relação ao número de estações que podem operar deveriam ser substituídas por condições mais claras e transparentes, alinhadas com o interesse público.

O processo de licenciamento das emissoras comunitárias deveria ser simplificado e acelerado, de forma que o cumprimento de algumas formalidades básicas não se torne uma barreira intransponível para essas organizações que têm capacidade e recursos limitados.

É necessário considerar a liberação da formação

de redes de emissoras comunitárias, eliminando-se a proibição atual, ou, pelo menos, orientar essas radiodifusoras a compartilhar programas, esclarecendo que não existe proibição a essa prática.

As emissoras comunitárias não deveriam ser totalmente proibidas de veicular propaganda. Novas regras poderiam ser formuladas para regular esse tipo de financiamento, considerando-se alguma parcela de publicidade oficial focada nas questões das comunidades atendidas pelas emissoras. É necessário estudar a criação de um fundo de financiamento geral às radiodifusoras comunitárias, supervisionado por um órgão independente.

Outras temáticas relevantes

Esta seção do relatório abriga temas que, em grande parte, foram tratados ou mencionados nos capítulos anteriores, mas que têm relevância suficiente para merecer uma abordagem mais ampla e uma análise mais detalhada sobre questões complexas. Aqui discutimos os mecanismos de regulação da propriedade das emissoras – inclusive da participação estrangeira no capital dessas organizações –, a transição para a televisão digital, eleições e a alocação do orçamento da publicidade oficial.

Regras de propriedade

A concentração da propriedade de emissoras, a concentração dos negócios de radiodifusão e mídia impressa por meio de empresas verticalmente integradas e, de modo geral, a pequena diversidade no controle das empresas concessionárias de radiodifusão podem trazer vários problemas, sob a perspectiva da liberdade de expressão. O mais óbvio é o risco de tais concentrações dificultarem a promoção da diversidade de vozes na mídia, um valor-chave da liberdade de expressão. Isso pode acontecer de várias formas. Diferentes veículos pertencentes ao mesmo grupo podem ficar tentados a fazer consórcios de programação, por exemplo, para reduzir seus custos de produção. Isso significa que os telespectadores e ouvintes vão ter os mesmos programas em diferentes estações. Essa prática é prejudicial, principalmente quando envolve diferentes emissoras locais. A formação de consórcios de noticiários, por exemplo, pode resultar em menos noticiários locais que têm produção relativamente cara.

A concentração de propriedade também pode levar a uma baixa diversidade, ou mesmo a visões

uniformes sobre determinadas questões, especialmente quando os grupos de emissoras respondem a um comando editorial central ou quando os próprios donos impõem controle sobre o conteúdo. Este pode ser um grave problema quando há vínculo com partidos políticos: se o proprietário de um grupo que concentra a maior audiência apoia um determinado partido ou líder político, pode provocar um desequilíbrio no cenário eleitoral. Também pode ser problemático quando um grupo de mídia dominante assume uma forte postura sobre alguma questão de debate público na qual tenha interesse. Essas situações suscitam tentativas de elaboração de regras para, inclusive, limitar a concentração de propriedade de empresas de comunicação.

Podemos observar que a concorrência no setor de mídia é diferente da concorrência em muitos outros setores da atividade econômica. Na maioria dos mercados, bastam dois ou três atores competitivos para garantir variedade de opções e preços justos; já no setor de mídia, é recomendável ter muito mais atores que negociem na bolsa de ideias, de acordo com suas possibilidades financeiras. Consequentemente, muitos países implantaram regimes especiais para regular a concentração de propriedade da mídia, além de regras gerais para impedir monopólio (ou medidas antitruste).

Diversos mecanismos podem ser implantados para garantir a devida aplicação das regras anticoncentração. Por exemplo, pode ser exigido das empresas de mídia que informem à autoridade reguladora qualquer operação que as associe com outras empresas do setor. Mesmo uma autorização prévia do regulador pode ser exigida nesses casos. Também podem

ser estabelecidas regras especiais sobre a transparência da propriedade, mais severas do que as geralmente aplicadas a outros tipos de empresas. O órgão regulador também pode incluir no processo de licenciamento uma análise do impacto potencial de determinadas concessões sobre a concentração de propriedade da mídia.

No Canadá, a CRTC tem a função de aprovar as mudanças no controle ou na propriedade das emisoras licenciadas. Entre 1982 e 1985, o governo federal orientou a CRTC a proibir a emissão de novas licenças ou a renovação para empresas de mídia que também controlassem um jornal diário no mesmo mercado. Em 1985, essa ordem foi revogada, e a comissão adotou a política de analisar e decidir caso a caso.

Na prática, a CRTC não permite nenhuma transação que dê a uma única organização o controle de mais de 45% do mercado televisivo e analisa com muito cuidado as operações que resultam em uma participação de 35% a 45%. A comissão também não aprova transações pelas quais uma organização venha a controlar, no mesmo mercado, veículos de comunicação em mais de duas das seguintes categorias: estações de rádio locais, estações de televisão locais e jornais locais. A concentração de propriedade no setor de radiodifusão, especificamente, é avaliada com uma linguagem própria. No caso da rádio, nos mercados com menos de oito emisoras comerciais, ninguém pode ter o controle de mais de três estações, e não mais que duas em qualquer banda de frequência (ou seja, AM ou FM). Em mercados maiores, podem ser permitidas até duas estações em cada banda. De forma geral, nenhuma organização pode controlar mais de uma emissora de TV num mesmo mercado – com algumas exceções para mercados locais que, se a regra fosse rigorosamente aplicada, não teriam sua própria estação de televisão.¹¹⁰

Em 2008, a CRTC anunciou novas regras que extinguem a abordagem caso a caso. A comissão anunciou que não aprovaria licenças que resultassem na propriedade ou no controle de uma única pessoa

sobre rádio, televisão e jornal locais, operando num mesmo mercado.¹¹¹

Para evitar que os interesses econômicos dos empresários mais poderosos possam reduzir a diversidade de notícias e informações independentes, a CRTC estabeleceu salvaguardas – propostas pelo próprio setor – no processo de renovação de licenças de televisão e conglomerados de mídia que já tenham controle sobre jornais e várias emisoras nos mesmos mercados. Uma dessas salvaguardas é a obrigatoriedade de manter estruturas de gestão editorial em cada veículo, separadas e independentes. Além disso, os executivos do setor de televisão não podem ter assento no conselho editorial dos jornais afiliados, e vice-versa.

Nos Estados Unidos, há regras bastante detalhadas e rígidas sobre a propriedade cruzada de veículos de comunicação. A legislação¹¹² exige que a FCC, a cada quatro anos, analise o quadro societário e o *status* do controle de cada empresa de mídia. As regras atuais entraram em vigor em 2006, e o relatório da última revisão de propriedade foi publicado em junho de 2010.¹¹³

Em nível nacional, não é permitida fusão entre quaisquer das quatro maiores redes dos Estados Unidos (ABC, CBS, Fox e NBC). Uma única organização pode ter qualquer número de estações de televisão afiliadas em todo o país, desde que o grupo, coletivamente, não acumule mais de 39% da audiência televisiva nacional.

As regras de propriedade relativas à base geográfica são complexas. Uma empresa é autorizada a ter duas estações de TV na mesma área, desde que: (1) as áreas atendidas pelas estações não se sobreponham; e (2) pelo menos uma das estações não esteja entre as quatro emisoras com maior participação de mercado, e pelo menos oito estações de TV de propriedade independente continuem no mercado depois da combinação proposta.

No caso das rádios, o número máximo permitido de emisoras pertencentes ao mesmo grupo varia de acordo com uma escala, segundo a tabela a seguir:

110. Veja *Torys Technology and Communications*. Disponível em:

<<http://www.torys.com/Publications/Documents/Publication%20PDFs/TC%202008-2.pdf>.>

111. <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2008/pb2008-4.htm>.>

112. Veja a Seção 202(h) da Lei de Telecomunicações de 1996.

113. Consulte <<http://www.fcc.gov/ownership/rules.html>.>

Tamanho do mercado	Número máximo	Número no mesmo serviço (ou seja, AM ou FM)
14 estações ou menos	5 estações	3 estações
29 estações ou menos	6 estações	4 estações
44 estações ou menos	7 estações	4 estações
Mais de 45 estações	8 estações	5 estações

As regras de propriedade cruzada, nos segmentos de rádio e televisão, permitem que uma empresa tenha, no mesmo mercado, uma emissora de TV (ou duas, se as regras para televisão local permitirem) e uma de rádio. Mas, se uma empresa de televisão adquire uma estação de rádio, por exemplo, e pelo menos outras dez emissoras de diferentes proprietários continuam a existir neste mercado, os limites aumentam, e ela passa a ter direito de controlar até duas estações de televisão (segundo as regras para TV) e até quatro de rádio; se houver pelo menos 20 emissoras de diferentes donos, os limites aumentam para até duas de TV (segundo as regras para televisão) e até seis de rádio, ou uma estação de televisão e sete de rádio.

Nos segmentos de jornal e televisão, as restrições à propriedade cruzada são especialmente duras em mercados menores. No caso dos mercados maiores (os chamados *20 Top Designated Market Area* – DMA), a FCC permite que um jornal diário se junte a uma estação de rádio, quando restarem pelo menos outras oito “grandes vozes de mídia” (emissoras de TV com ampla audiência e grandes jornais) pertencentes a diferentes organizações. No caso da união entre um jornal diário e uma estação de televisão, é aplicada uma exigência adicional: a emissora de TV não pode estar numa das quatro *Top DMA*.

Nos mercados menores, as barreiras criadas contra a fusão de empresas proprietárias de jornais diários e radiodifusoras só são vencidas em duas circunstâncias: se a combinação proposta envolver uma emissora ou um jornal falido, ou em falência, ou se a união criar uma nova fonte significativa de informações e notícias. O solicitante deve comprovar que a associação dos dois veículos aumentará a diversidade de noticiários independentes e a própria concorrência no setor.

Em todas as operações de propriedade cruzada que envolvem jornais diários, a FCC analisa:

- Até que ponto a combinação aumentará a quantidade de noticiários locais no mercado;
- Se cada meio de comunicação na combinação exercerá uma análise independente das notícias;
- O nível de concentração de propriedade da mídia na área; e,
- A condição financeira do jornal e da emissora, e se o novo proprietário planeja investir para melhorar a produção de noticiários e programas informativos, mesmo que algum desses veículos esteja com dificuldades de caixa.

Na Alemanha, as fusões e aquisições de meios de comunicação estão sujeitas a leis gerais antitruste. O principal objeto de análise é o faturamento anual das empresas envolvidas. Se esse valor ultrapassa um determinado nível, estabelecido na Lei Alemã de Controle de Fusão e Concorrência (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* – GWB), a operação precisa ser aprovada pelo Escritório Federal de Cartéis da Alemanha (*Bundeskartellamt*). No caso de companhias de outros setores, a lei permite operações envolvendo organizações com faturamento combinado de até 500 milhões, mas, no caso da mídia, o limite é muito mais estreito: apenas 25 milhões. Também é mais rígido o enquadramento da mídia nas regras antitruste. Enquanto as empresas de outros setores com faturamento inferior a 10 milhões no ano anterior ficam livres das restrições da GWB (regra *de-minimis* na seção 35 da GWB), as de mídia são submetidas já a partir de um faturamento de apenas 750 mil. Isso demonstra a grande disposição das autoridades para evitar a concentração de poder econômico no setor de comunicação.

No caso de união de emissoras de radiodifusão, é realizada também uma investigação especial para verificar se a operação pode levar a uma concentração capaz de colocar em risco a livre informação do público e a pluralidade de visões. Assim, o controle do Escri-

tório Federal de Cartéis é complementado pelo controle da Comissão de Concentração na Mídia (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* – KEK). Essa comissão é formada com base no Acordo Interestadual de Radiodifusão (celebrado entre os Estados Federativos na Alemanha Unificada)¹¹⁴ e é composta por seis peritos em direito de mídia e direito econômico, tendo a função de garantir a diversidade de opiniões na mídia alemã.

Na prática, a KEK não permite que um proprietário de empresa de comunicação com participação de 30% ou mais do mercado adquira uma estação de televisão que tenha uma participação de 25% ou mais.¹¹⁵ Qualquer proibição imposta pela KEK sobre fusão ou aquisição é vinculante e deve ser seguida por todas as autoridades de regulação dos Estados germânicos. No entanto, elas podem, no prazo de um mês depois de uma decisão da KEK, apelar para a Conferência de Diretores das Autoridades Supervisoras dos Estados. Esta Conferência pode, no prazo de três meses após a apelação, reverter a decisão da KEK mediante uma maioria de três quartos de votos dos membros; caso contrário, a decisão da KEK continua obrigatória.

Na Tailândia, ainda acontece de a maioria das frequências de radiodifusão ser controlada por diferentes atores do Estado, então a questão da concentração de propriedade não é neste momento um problema em debate.

Na Malásia, não há leis sobre propriedade cruzada de mídia, existindo apenas uma recomendação vagamente mencionada na Lei de Comunicações e Multimídia de 1998¹¹⁶ para que se evite o monopólio das ondas eletromagnéticas. Nos últimos dez anos, o país tem vivenciado uma crescente concentração do poder sobre os veículos de comunicação, o que tem causado preocupação entre os observadores¹¹⁷. Chama atenção principalmente o crescimento da Media Prima que, em 2007, já era o maior grupo de comunicação na Malásia, dono de todas as principais estações de televisão, com 54% dos telespectadores malaios. Sua concorrente mais próxima, a Astro – operadora de televisão paga operada por satélite –, controlava cerca de 29% do mercado, enquanto a estatal *Radio Tele-*

visyen Malaysia tinha 17%. A Media Prima também controla uma grande parte do mercado de jornais e revistas, além de diversas estações de rádio.

Na África do Sul, a concentração do controle sobre a mídia é tratada diretamente pela Lei de Comunicações Eletrônicas de 2005. Sobre o setor de radiodifusão, a Seção 65 estabelece que ninguém pode controlar, direta ou indiretamente, mais de uma licença de televisão. Ter controle significa deter 20% ou mais das ações da empresa de comunicação. Além disso, ninguém pode controlar, também direta ou indiretamente, mais do que duas licenças de rádio FM ou duas estações com áreas de serviço que se sobreponham significativamente. A mesma regra se aplica à rádio AM. Assim, uma pessoa pode ser dona de uma estação de televisão, duas estações de rádio FM não sobrepostas e duas estações de AM não sobrepostas. O regulador, a Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul (Icasa), pode dispensar essas exigências diante de uma evidência de boa causa, e sem se desviar dos objetos e princípios estabelecidos na lei.

A Seção 66 estabelece regras sobre a propriedade cruzada de jornais e radiodifusoras. Ninguém que tenha o controle de um jornal pode também controlar uma concessionária de televisão ou rádio; ninguém que controle um jornal pode controlar uma emissora, se o jornal tiver uma circulação média (segundo o Departamento de Auditoria de Circulações – ABC) de 20% do mercado ou mais, numa área que se sobreponha significativamente à da emissora. Neste caso específico, uma sobreposição de 50% de áreas é classificada como significativa. Mais uma vez, a Icasa pode dispensar essas exigências, nos mesmos termos mencionados anteriormente.

Na França, é o *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) que regula a concentração de propriedade de mídia. Qualquer sócio com mais de 10% da propriedade deve informar o fato à CSA, que então pode monitorar o quadro societário da empresa. Ninguém pode deter mais do que 49% da propriedade de uma emissora nacional de televisão, ou mais de 15% de uma segunda estação, ou 5% de uma terceira.

114. Disponível em inglês no endereço: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/RuStaV.htm>>

115. Consulte: <http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/0905_Infobroschuere_e_web.pdf>

116. Veja s. 133.

117. Consulte o Centro para Jornalismo Independente, Relatório 2004-5 da Malásia. Disponível em: <http://www.cijmalaysia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=87>

No âmbito nacional, ninguém pode controlar mais do que duas empresas com as seguintes características: estação de televisão com uma audiência de quatro milhões de pessoas ou mais; emissora de rádio com uma audiência de 30 milhões de pessoas ou mais; operadora de TV a cabo com uma base de assinantes de seis milhões de pessoas ou mais; jornal com mais de 20% da circulação de todos os diários na França.¹¹⁸

Regras semelhantes para os mercados locais proibem que qualquer pessoa seja proprietária controladora de mais do que dois empreendimentos com as seguintes características: uma emissora nacional ou local de TV que cubra aquela área; uma ou mais emissoras de rádio cuja audiência represente mais de 10% da população da área; uma rede de televisão a cabo que preste serviços na área; o controle editorial, ou qualquer outro, de um jornal diário que circule na área.¹¹⁹

No Reino Unido, a regulação da propriedade deixou de ser o foco principal das políticas de promoção da pluralidade na mídia, e a atenção agora está muito mais na oferta de conteúdo de interesse público (tal como aquele veiculado pelas operadoras públicas) na programação das emissoras. Historicamente, mesmo os dois canais privados de televisão, ITV e Canal 5, são obrigados a veicular programas com conteúdo de serviço ao cidadão, em troca do acesso a uma licença válida em todo o território britânico. Mas, à medida que o país adota a TV digital, com a mudança total prevista para 2012, as emissoras privadas argumentam que não há mais incentivo econômico para que elas transmitam esse tipo de programação. Alegam que a multiplicação do número de canais vem dividindo as verbas de patrocínio e reduzindo sua receita, deixando-as sem recursos para produzir conteúdos de utilidade pública.

A maior preocupação quanto à pluralidade, entretanto, está nos noticiários. Atualmente o Reino Unido tem três principais emissoras de programas jornalísticos: a BBC (para serviços de TV e rádio da BBC), a *Independent Television News* (ITN) que fornece as

notícias para o Canal 4, a ITV e algumas estações de rádio comerciais, e a Sky. A Sky News faz parte da News International, controlada pelo grupo Murdoch, e presta serviços para o Canal Sky News via satélite, o Canal 5 e a maioria das estações de rádio comerciais. Ocorre que a ITN está com sua viabilidade ameaçada e, sem uma considerável intervenção pública, poderá ser impossível evitar um futuro duopólio de fornecedores de notícias, com BBC e Sky.

O Reino Unido permite a propriedade de várias mídias, sujeita à lei geral de concorrência e a uma análise excepcional quanto ao interesse público. Se uma fusão suscitar "uma preocupação específica em relação à pluralidade de mídia", o Poder Executivo pode solicitar ao Ofcom um relatório das implicações de interesse público. Ao decidir se permite ou não a continuidade de uma fusão, o governo levará em consideração a evidência apresentada pelo Ofcom. No entanto, desde a introdução da legislação de 2003, nunca houve tal solicitação.

Muitos países impõem limites sobre a propriedade estrangeira de empresas de comunicação, sobretudo as de radiodifusão. O principal motivo é que a radiodifusão é um importante e poderoso recurso nacional, e há um senso comum de que esse recurso deve ser, no mínimo, rigidamente controlado pelos cidadãos. Se já é preocupante um determinado cidadão exercer controle sobre as emissoras a ponto de usá-las para influenciar a opinião pública, seria ainda mais preocupante se esse poder estivesse nas mãos de um estrangeiro, pois ele poderia manipular a opinião pública em favor de interesses alheios aos do país, segundo muitos argumentam. Os estrangeiros também são um fator de preocupação por sua capacidade financeira desproporcional nos países pobres, onde os cidadãos raramente podem competir com eles pela propriedade dos meios de radiodifusão.

Por outro lado, impor limites excessivos ao capital estrangeiro na radiodifusão pode ser prejudicial. Os fundos estrangeiros podem ajudar a financiar o setor, facilitando o investimento necessário em novas tecnologias e melhor programação. O envolvimento

118. Veja: Michael McEwen, A Report to the CRTC Media Ownership; Rules Regulations and Practices in Selected Countries and Their Potential Relevance to Canada. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/mcewen07.htm>>. Também veja: Alison Harcourt, The European Commission and regulation of the media industry. Disponível em: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/e-eh.htm.

119. Consulte: <<http://www.csa.fr/multi/index.php?l=uk&p=a>>

estrangeiro também pode atrair *expertise* e inovação, além do compartilhamento de ideias e experiências.

Na Alemanha, assim como no Reino Unido, não existem restrições específicas à propriedade estrangeira da mídia de radiodifusão (nem impressa) – só há regras gerais sobre a concentração de propriedade da mídia.¹²⁰ Contudo, todas as emissoras de televisão na União Europeia são obrigadas a garantir que pelo menos 50% da programação (excluindo notícias, eventos esportivos, jogos, publicidade, serviços de teletexto e televidas) seja de origem europeia. Apesar de não tratar do tema da propriedade, essa regra acaba incentivando e apoiando o setor europeu de produção para TV.

No Canadá, a legislação determina que “o sistema canadense de radiodifusão, a propriedade e o controle devem ser dos canadenses”.¹²¹ A lei estipula também que 80% dos diretores (e, em alguns casos, inclusive o diretor-geral) e 80% dos acionistas votantes devem ser cidadãos canadenses.¹²²

Um importante complemento à Lei da Radiodifusão do Canadá são as exigências em relação ao conteúdo canadense. Segundo os Regulamentos para a Televisão, as emissoras devem alocar 60% de toda a programação de um ano para conteúdos canadenses. Dependendo do tipo de licença, de 50% a 60% da programação noturna também deve ser de conteúdo canadense. Há algumas exceções para o conteúdo étnico.¹²³ As regras específicas para radiodifusão são complexas, mas as regras de conteúdo mínimo canadense também se aplicam a elas. Em linhas gerais, 35% de toda a música tocada na rádio, durante uma semana, deve ser de conteúdo canadense. Há, ainda, complexas regras para determinar o que se qualifica como conteúdo canadense. De forma geral, composições musicais devem se enquadrar em pelo menos duas das quatro categorias a seguir: a música deve ser composta por um canadense, ser tocada por

canadense, ser tocada ou gravada no Canadá, e a letra ser escrita por um canadense.¹²⁴

Na África do Sul, a legislação principal, a Lei de Comunicações Eletrônicas, de 2005, também impõe limites à participação estrangeira na propriedade de empresas de radiodifusão. Nenhum estrangeiro pode exercer o controle direto ou indireto sobre uma emissora comercial. Os estrangeiros são proibidos explicitamente de deter mais de 20% das ações com direito a voto, ou do capital integralizado de uma empresa de radiodifusão. Além disso, os estrangeiros não podem compor mais de 20% da diretoria de uma emissora comercial.¹²⁵

No Chile, todos os licenciados devem ser pessoas jurídicas que atuam ou são constituídas no Chile.

Transição para a tecnologia digital

As tecnologias digitais criaram o potencial para mudanças importantes no ambiente de radiodifusão, especialmente em relação à televisão. Os consumidores podem se concentrar na qualidade e nas possibilidades de interação, mas um importante benefício da transmissão digital é que esta usa muito menos espectro de frequências para transmitir um número muito maior de canais.¹²⁶ Isso levou ao que chamamos de “dividendo digital”: vão sobrar frequências disponíveis depois que a transmissão analógica for desligada e substituída pela digital.

A União Internacional de Telecomunicações (UIT), que estabelece regras globais sobre a transmissão digital, determinou que 2015 será a data na qual os países devem ter concluído a transição da televisão que hoje usa muito mais frequências do que a rádio.¹²⁷ Mas ainda é necessário decidir sobre importantes questões em nível nacional, inclusive a questão essencial de qual tecnologia deve ser adotada para a radiodifusão digital. Há três principais tecnologias digitais: a DVB-T, que é a mais popular, utilizada em aproxi-

120. Veja Michael McEwen, op. cit.

121. Seção 3(1)(a).

122. Veja a Orientação para a CRTC (Inelegibilidade de Não Canadenses), SOR/97-192. Disponível em: <<http://www.canlii.org/en/ca/laws/regu/sor-97-192/latest/sor-97-192.html>.>

123. Veja a Seção 4, Regulamentos de Teleradiodifusão, de 1987.

124. Seção 2.2, Regulamentos de Rádio, 1986. Veja também as Regras de Conteúdo Canadense. Disponível em: <http://www.media-awareness.ca/english/issues/cultural_policies/canadian_content_rules.cfm.>

125. Seção 64.

126. Sujeito à oferta de canais de mais qualidade, tais como canais de alta definição.

127. Embora o prazo tenha sido estendido para 2020, para 30 países africanos e quatro do Oriente Médio. Consulte <<http://www.computerworldzambia.com/articles/2010/01/28/itu-extends-digital-migration-timetable-34-countries>.>

madamente 120 países, inclusive na Europa; a ATSC, usada na América do Norte; e a ISDB-T, usada no Japão, com uma variante que é usada no Brasil e em muitos outros países da América Latina. Os Estados Unidos já fizeram a transição das estações de TV aberta e, no Brasil, as emissoras das principais cidades se tornaram digitais no final de 2007.

É inevitável que, na maioria dos países, exista discussão, e até mesmo protestos, em relação a várias questões surgidas com a transição tecnológica. Uma delas é o destino do dividendo digital, tanto em termos do seu uso (em que medida será usado para ampliar o serviço de radiodifusão e em que medida será usado para ampliar os serviços de telecomunicações?) quanto em termos dos seus beneficiários (quem vai poder obter as novas licenças?). Outra questão é o cronograma da transição, algo que preocupa principalmente as emissoras menores ou comunitárias, já que a mudança de tecnologia exige investimentos, e elas precisam de mais tempo para tentar reunir os recursos necessários. Os custos envolvidos podem ser proibitivos para essas organizações.

Por causa da complexidade desse processo e das difíceis questões que ele suscita, é importante que haja um plano de transição que seja abrangente e bastante claro, com o envolvimento da mais ampla gama de partes interessadas. Em geral, o planejamento dessa grande mudança tem ficado exclusivamente nas mãos de técnicos e, assim, muitas questões sociais – e até mesmo econômicas – importantes são negligenciadas.

O direito à liberdade de expressão demanda que parte do dividendo digital deva ser reinvestida na própria radiodifusão. Essa parece ser uma questão pouco controversa, mas está longe disso, por causa do grande interesse que o abastado setor de telecomunicações tem em toda a sobra de espectro, pela qual vai concorrer seriamente. Também é necessária alguma regulação para garantir que, no setor de radiodifusão, o dividendo digital não vá simplesmente para as emissoras comerciais mais ricas. Na realidade, é especialmente importante que os diferentes tipos de emissoras – comerciais, públicas e comunitárias – consigam operar não só plataformas digitais terrestres, mas também plataformas de internet.

A maioria dos países com setores de radiodifusão mais desenvolvidos tem planos detalhados para a transição digital¹²⁸. No entanto, esses planos variam muito de país para país. Na Alemanha, por exemplo, foi acordado que a capacidade de transmissão digital será dividida meio a meio entre as emissoras públicas e comerciais, sendo que as primeiras terão a capacidade de criar seus próprios sistemas multiplex.¹²⁹

No Reino Unido, uma pequena parcela do dividendo digital foi alocada para serviços adicionais de televisão digital, provendo inclusive a capacidade de transmissão em alta definição (HDTV) para as atuais (analógicas) emissoras comerciais abertas e a BBC. No entanto, a maioria do espectro adicional disponível vai para o setor de telecomunicações e será leiloada para serviços móveis de nova geração. A recente mudança de governo reabriu o debate sobre essas decisões, mas, seja como for, espera-se que os ganhadores do espectro adicional tenham a obrigação de lançar a cobertura de banda larga em regiões menos populosas do Reino Unido.

Eleições e partidos políticos

A mídia desempenha um papel extremamente importante durante as eleições em países democráticos, oferecendo os principais meios para o eleitorado receber informações sobre as questões em jogo, as posições e as propostas dos partidos e candidatos, e até mesmo sobre o significado e a função maior das eleições em uma democracia. Ao mesmo tempo, exatamente por causa de seu papel importante, a mídia pode desequilibrar as eleições, promovendo candidatos que apoiam políticas que a favorecem, ou candidatos apoiados pelos proprietários dos veículos de comunicação.

Em muitos países, as emissoras de radiodifusão têm a obrigação básica de informar sobre qualquer questão de interesse público de forma equilibrada e imparcial. Esta obrigação é ainda mais importante durante as eleições, e muitos países adotaram regras específicas sobre a cobertura jornalística das campanhas, dos partidos e candidatos pelas emissoras.

Por exemplo, a seção 8 dos Regulamentos Canadenses de Radiodifusão, de 1987, estabelece que:

128. Veja, por exemplo, o Informativo Público de Radiodifusão da CRTC 2002-31: *A licensing policy to oversee the transition from analog to digital, over-the-air television broadcasting*. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2002/pb2002-31.htm>>

129. Veja Libertus, *Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System*. Disponível em: <http://www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/pdfs/19304.pdf>.

Durante o período de eleições, uma concessionária deve alocar tempo para a transmissão de programas, propagandas ou anúncios de um membro de partido político numa base de igualdade em relação a todos os partidos políticos credenciados e candidatos rivais representados na eleição ou no referendo.¹³⁰

A exigência de equivalência (e aqui é importante observar que “equivalência” e “justiça” não são o mesmo que “igualdade”) se aplica à publicidade paga, horário gratuito, noticiários e programas de atualidades. A CRTC leva essas regras muito a sério e detalhou-as, como segue:

É obrigação da emissora assegurar que o público tenha conhecimento adequado das questões envolvidas em uma eleição e a posição dos partidos e candidatos. A emissora não goza da posição de um censor benevolente que pode apresentar ao público apenas o que as pessoas “devem” saber. Tampouco é papel da difusora decidir antecipadamente quais candidatos são “dignos” de tempo de transmissão.¹³¹

Além de seguir esses preceitos, a Empresa Canadense de Radiodifusão (CBC) tem suas próprias diretrizes para determinar o tempo que cada partido ou grupo político terá em seu horário gratuito, durante eleições e referendos. No caso de eleições, tanto federais quanto estaduais, a CBC primeiro pede aos diversos partidos para tentar acordar uma fórmula para dividir o tempo disponível entre eles. Se eles não conseguirem, passa a valer uma regra geral da emissora. Quando houver apenas dois partidos ou lados (no caso de um referendo, geralmente), cada lado terá uma parcela igual do tempo. Quando houver mais do que dois partidos (geralmente é o caso das eleições canadenses), o partido no poder ganha 40% do tempo, e os outros 60% do tempo são divididos proporcionalmente entre os outros partidos, segundo o número de assentos obtidos na última eleição. No entanto, cada partido terá, no mínimo, dois minutos. Os partidos devem produzir seus próprios programas, que devem obedecer à lei e a todas as regras de conteúdo da CBC. Regras semelhantes são aplicadas

no período entre as eleições, mas só é dado tempo aos partidos que conseguiram eleger membros no último pleito.¹³²

A Alemanha aplica regras parecidas quanto à obrigatoriedade do horário gratuito. Por exemplo, o Artigo 19 da Lei de Radiodifusão para o Estado de North-Rhine Westphalia (*Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, LRG NW*)¹³³ estabelece que:

Toda difusora de programa para todo o Estado deve garantir um tempo de transmissão razoável para os partidos ou grupos de eleitores durante sua participação nas eleições do Parlamento Europeu, nas eleições gerais nacionais ou nas eleições da assembleia do Estado de North Rhine-Westphalian, para transmissão eleitoral do partido.

Essas regras se aplicam desde que o partido tenha, pelo menos, um candidato em North-Rhine Westphalia ou candidatos em pelo menos um sexto de todas as seções eleitorais. Todos os candidatos devem ser tratados com equivalência.

A África do Sul tem regras semelhantes quanto ao tratamento equivalente. Qualquer emissora que der oportunidade a um partido político de transmitir seus pontos de vista deve, sem discriminação, dar a mesma oportunidade aos outros partidos políticos, desde que estes respeitem as leis de responsabilidade da emissora. Nenhuma propaganda política pode ser transmitida no período de 48 horas, antes de uma eleição. Além disso, quando um partido político for criticado durante um programa transmitido por uma emissora, esta deve dar uma oportunidade ao partido de responder à crítica.¹³⁴

Todas as emissoras sul-africanas devem disponibilizar um horário, para que os partidos se apresentem durante as eleições, segundo as regras estabelecidas pelo organismo regulador, a Icasa. Para definir essas regras, inclusive a quantidade de tempo a ser alocada, a Icasa deve consultar as emissoras pertinentes e os partidos políticos. Nenhuma propaganda política pode ser transmitida no período de 48 horas, antes

130. Veja também a seção 6 dos Regulamentos de Rádio de 1986, que é idêntica. Consulte, ainda, a Circular sobre Radiodifusão da CRTC 2008-4, disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/ENG/archive/2008/c2008-4.htm>>

131. *Political Broadcasting - Complaints re: free time and editorial time allocations*, Circular N°. 334.

132. Veja: <<http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/policies/freetime/index.shtml>>

133. Disponível em inglês no endereço: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/LRGNW.htm>>

134. Lei de Comunicações Eletrônicas, 2005, ss. 58-9.

de uma eleição. As emissoras comerciais e comunitárias não precisam disponibilizar esse tempo, mas, se o fizerem, estarão sujeitas às mesmas regras.¹³⁵

Na Jamaica, não há exigência legal de que uma concessionária transmita programas de partidos. Contudo, se esses programas forem transmitidos, os Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som¹³⁶ e a Lei de Radiodifusão e Retransmissão¹³⁷ devem ser seguidos para garantir imparcialidade na cobertura eleitoral. As principais regras são:

- Prestar informação sobre o partido político no caso de um discurso ou de transmissão de uma propaganda política;
- Evitar a transmissão de propagandas exageradas;
- Imparcialidade nas transmissões políticas; e,
- Igualdade no tempo alocado para as transmissões políticas.

No Reino Unido, as leis estabelecem que as Transmissões Eleitorais dos Partidos (PEBS), no caso das grandes agremiações, sejam feitas pela BBC e pelos outros canais nacionais de TV aberta. Não é permitida propaganda partidária paga.

A legislação¹³⁸ exige que a BBC se baseie em suas próprias diretrizes¹³⁹, após consulta com a Comissão Eleitoral. A Seção 333 da Lei de Comunicações de 2003 exige que o Ofcom estabeleça regras para as PEBs em relação à sua liberdade de transmitir nos canais de TV comerciais e nas estações nacionais comerciais de rádio. As regras estabelecem as exigências mínimas que as emissoras devem seguir para determinar a extensão, frequência, alocação e cronograma das transmissões. Os licenciados, então, tomam suas próprias decisões, segundo as regras e em consulta com os grandes partidos políticos (com mediação do Ofcom em casos de disputa).¹⁴⁰

O discurso político, que inclui propaganda partidária paga, é comum nos Estados Unidos, mas é sujeito a exigências estatutárias (Lei de Comunicações

de 1934) e às próprias regras da FCC, “em reconhecimento da importância especial do livre fluxo de informação para o público durante o processo eleitoral”.¹⁴¹

No caso de eleições federais, a Lei de Comunicações exige que a emissora dê “acesso razoável” aos candidatos. Este acesso deve ser disponibilizado durante toda a programação normal da estação, inclusive no horário nobre da televisão e da rádio. Além disso, os candidatos em pleitos federais têm direito de comprar todas as classes de tempo de propaganda, com exceção dos horários durante programas de notícias. As emissoras costumam manter discricção sobre a venda de tempo para candidatos nas eleições estaduais e locais. Se uma estação oferecer tempo para um candidato, deve oferecer oportunidades iguais para que todos os demais candidatos comprem tempo equivalente.

Publicidade oficial

Em muitos países, a propaganda do governo é responsável por uma parcela bastante significativa de toda a publicidade disponibilizada à mídia comercial. Como a publicidade é, de longe, a maior fonte de financiamento para muitas emissoras, este financiamento é um meio potencial de influência política do governo sobre o conteúdo transmitido. A maioria das empresas faz publicidade com base em fatores comerciais, tais como o preço dos anúncios e a capacidade de alcançar seus públicos-alvo de consumidores. De preferência, a publicidade dos órgãos públicos deveria funcionar na mesma base. Além dos benefícios financeiros óbvios, isso pode ajudar a evitar o uso abusivo da propaganda oficial para fins políticos.

O favorecimento de determinados veículos e a ameaça de cortes na publicidade do governo são formas de “censura branda”, identificada em grande parte da América Latina.¹⁴² Em agosto de 2008, a *Asociación por los Derechos Civiles* (ADC), de Buenos

135. Lei de Comunicações Eletrônicas, 2005, s. 57.

136. Veja o Regulamento 12.

137. Veja a Seção 12.

138. Lei de Representação do Povo, 1983.

139. Veja, por exemplo, os critérios da BBC para alocar PEBs nas Eleições Gerais de 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/assets/advice/GenElec2010_PEBCriteria.pdf>

140. As regras mais recentes do Ofcom estão disponíveis em: <<http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-isrun/committees/election-committee/ofcom-rules-on-party-political-and-referendum-broadcasts/>>

141. Veja: *The Public and Broadcasting: How to Get the Most Service from Your Local Station*, da FCC.

Disponível em: <http://www.fcc.gov/mb/audio/decdoc/public_and_broadcasting.html>

142. Disponível em: <<http://www.cipamericas.org/archives/1725>>

Aires, e a *Open Society Justice Initiative* (Iniciativa de Justiça da Sociedade Aberta, OSJI) publicaram o estudo “*The Price of Silence: The Growing Threat of Soft Censorship in Latin America*” (“O Preço do silêncio: a crescente ameaça da censura branda na América Latina”). O relatório documentou as práticas de censura branda em sete países da região: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Peru e Uruguai. O estudo relata casos do Chile, onde a inserção de anúncios oficiais em mídias locais é condicionada ao compromisso dos veículos de não fazerem críticas às autoridades. O governo chileno introduziu leis para combater esse problema.

Ao mesmo tempo, alguns países optam por usar o poder da publicidade oficial para promover a diversidade de conteúdo na mídia, como um tipo de subsídio a veículos menores que podem oferecer conteúdos alternativos. Em princípio não há nada errado nesse tipo de iniciativa, mas são necessárias fortes medidas de prevenção contra o abuso, pois o favorecimento de determinados veículos seria uma grande tentação neste contexto.

Na maioria das democracias mais desenvolvidas, a alocação de propaganda pública não é sujeita a regras legais específicas. São aplicadas tradições e práticas que evitam o abuso desse poder. Geralmente a escolha dos veículos que serão contratados para veicular a publicidade governamental é feita sob uma avaliação técnica. No Reino Unido, na Austrália e no Canadá, a produção e a venda de propaganda oficial são terceirizadas e sujeitas a regras severas de licitação, para evitar favorecimentos. Assim é estabelecida uma relação “*arms-length*” entre terceiros independentes (agências e produtoras), que entram em contrato, tendo o governo como cliente. A Jamaica também delega a administração da publicidade do governo e de órgãos públicos a uma agência independente.

Em muitos países o apoio financeiro direto para difusão de conteúdo de interesse público é canalizado para emissoras públicas e comunitárias. Em alguns países, no entanto, também são concedidos fundos públicos para emissoras comerciais, para os programas que atendem, de forma importante, ao interesse público e, principalmente, contribuem para ampliar a diversidade de conteúdo. Na África do Sul, por exem-

plo, a Agência de Desenvolvimento e Diversidade de Mídia (MDDA) dá financiamento às emissoras comunitárias (pelo menos 60% do total), mas também à mídia comercial.¹⁴³

A situação no Brasil



O Artigo 12 do Decreto nº 236 de 1967 estabelece limites sobre a propriedade de serviços abertos (não codificados) de TV e rádio. Nenhuma “entidade” pode deter mais do que 10% das licenças nacionais de televisão (e, dentre essas, somente cinco podem ser VHF) ou mais de duas licenças de TV por estado. No caso da rádio, os limites são: para emissoras FM, no máximo seis licenças; para ondas médias, até quatro licenças locais, três regionais e duas nacionais; para ondas curtas, no máximo três licenças regionais (até duas por estado) e duas nacionais. Essas regras não se aplicam a estações repetidoras.

Apesar de o Decreto nº 236 se referir a “entidades”, o Decreto nº 52.795 de 1963 deixa claro que esses limites se aplicam a acionistas individuais. Mas as regras não se aplicam a formas de controle indireto ou *de facto*, como ocorre, por exemplo, por meio de relações pessoais envolvendo proprietários de emissoras. Em diversos países, as restrições relativas à propriedade costumam se concentrar no controle *de facto*, já que é o controle efetivo que importa.

Não há no Brasil restrição à propriedade simultânea de várias mídias, a chamada propriedade cruzada. Também não há atualmente regras que limitem a propriedade simultânea dos serviços de televisão paga e rádio. O Projeto de Lei 29 pretende introduzir limites à propriedade cruzada no setor de TV paga, separando empresas de produção de conteúdo das empresas de distribuição de conteúdo, principalmente para evitar práticas abusivas.

O Artigo 222 da Constituição Federal limita a participação de estrangeiros na propriedade de jornais e radiodifusoras ao máximo de 30% do capital votante, sendo que os 70% restantes podem ser de brasileiros natos ou pessoas naturalizadas brasileiras há pelo menos dez anos.

Essas regras não oferecem proteção suficiente contra o surgimento de conglomerados concentradores de mídia. Em primeiro lugar, porque elas não se aplicam diretamente ao controle *de facto*, então é

143. Veja a Lei da Agência de Desenvolvimento e Diversidade da Mídia, n. 14, 2002.

possível estender o controle de várias formas indiretas; em segundo lugar, porque elas são mais permissivas do que as adotadas em outros países, especialmente devido à falta de qualquer regra sobre propriedade cruzada; em terceiro lugar, porque emissoras estendem suas próprias redes por meio de relações com afiliadas, fato que pode facilmente ser percebido devido à grande proporção de programação centralizada.

Ao mesmo tempo, acreditamos que é importante para o Brasil ter redes nacionais de radiodifusão, especialmente num cenário em que a radiodifusão pública tem posição fraca. Essas redes nacionais são valiosas para desenvolver e manter um senso de cultura e unidade nacionais, assegurando uma ampla disponibilidade de noticiários de alta qualidade, contribuindo para a boa informação do público e para o debate nacional.

A transmissão digital já está instalada em várias cidades brasileiras e, ao que parece, já foram concluídos alguns acordos sobre o uso de recursos digitais, sobre os quais não obtivemos detalhes. Como é bem sabido, o Brasil adaptou a tecnologia digital japonesa, ISDB-T, seguido de muitos outros países, principalmente na América Latina.

A despeito desses importantes avanços, o Brasil não tem nenhum prazo formal estabelecido com a UIT para concluir a transição para a televisão digital, apesar de o Decreto nº 5.820 de 2006 estabelecer a data de 30 de junho de 2016. Além disso, houve poucas consultas públicas para tratar dessa transição.

A passagem para a tecnologia digital libera espaço de transmissão, já que mais canais podem operar na mesma quantidade de frequências. A possibilidade de ampliar a difusão de conteúdos permite promover a diversidade, além de aumentar o acesso. Representantes do Ministério das Comunicações nos informaram que seriam alocados à EBC canais multiplex – quatro nas principais cidades e três em cidades menores – para oferecer canais ao Congresso Nacional e a órgãos do Poder Executivo, cobrindo temas como educação, cultura e cidadania (este último administrado pelo Ministério das Comunicações). Não está claro o modo pelo qual essas decisões foram tomadas e nem foram esclarecidos os motivos para que diferentes braços do governo tenham seus próprios canais. De qualquer forma, a questão sobre o que fazer com os dividendos da tecnologia digital deve ser objeto de cuidadoso planejamento e de um debate aberto.

Recomendações

Deveriam ser estabelecidas regras mais sólidas sobre a concentração de propriedade, inclusive de propriedade cruzada. Estas precisam se concentrar no controle de *facto* exercido pelos indivíduos, e não na composição corporativa das emissoras. No entanto, deve-se levar em consideração a necessidade de o Brasil contar com redes nacionais de radiodifusão.

A responsabilidade pelo monitoramento e pela aplicação das regras de propriedade deve ser do Cade, com apoio de uma nova autoridade regu-

ladora independente, quando e se esta for criada. O Cade deve ter recursos suficientes e desenvolver a *expertise* necessária para assumir esse papel.

É necessário buscar uma abordagem mais participativa no processo de transição para a tecnologia digital, para assegurar que sejam considerados os importantes interesses públicos.

Pelo menos parte dos dividendos da tecnologia digital deveria ser alocada a usos de radiodifusão, e deve ser promovido um processo aberto e participativo para decidir como usar esse espectro adicional.

S O B R E O S A U T O R E S

Toby Mendel é o Diretor Executivo do Centro de Direito e Democracia, uma nova ONG de direitos humanos que se centra na prestação de consultoria jurídica em matéria de direitos fundamentais para a democracia, incluindo o direito à informação, liberdade de expressão e direitos de reunião e de associação. Antes disso, ele foi, por 12 anos, Diretor Sênior da área jurídica da ARTIGO 19, uma ONG internacional de direitos humanos com foco na liberdade de expressão.

Ele tem prestado consultoria sobre liberdade de expressão e direito à informação para uma vasta gama de atores, incluindo o Banco Mundial, vários órgãos da ONU e de outros organismos intergovernamentais e diversos governos e ONGs em países de todo o mundo. Nestas várias atuações, ele desempenhou um papel fundamental na elaboração de legislação nas áreas do direito à informação e regulação da mídia. Antes de ingressar na ARTIGO 19, ele trabalhou como consultor sênior de direitos humanos para a Oxfam do Canadá e como analista de política de direitos humanos na Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá (CIDA). Tem publicado extensivamente sobre uma variedade de temas, dentre os quais: liberdade de expressão, direito à informação, direitos de comunicação e questões relativas a refugiados, incluindo estudos comparativos jurídicos e analíticos sobre o serviço público de radiodifusão, o direito à informação e políticas de radiodifusão.

Eve Salomon tem uma rica experiência em regulação tanto de órgãos estatutários como não estatutários. Advogada por formação, ela é atualmente a presidente mundial do Conselho Regulador da RICS (organismo de autorregulação de topógrafos), é comissária da Comissão de Queixas da Imprensa (organismo autorregulador da imprensa do Reino Unido), a (estatutária) Comissão sobre Apostas do Grã-Bretanha, e presidente da Fundação para Vigilância da Internet do Reino Unido (uma associação para combate de conteúdo de abuso sexual infantil *online*). Durante quatro anos, até sua dissolução, ela foi membro da força-tarefa Legislar Melhor, um organismo independente de aconselhamento do governo do Reino Unido sobre como melhorar a regulamentação em todos os setores. Ela continua a realizar trabalhos de consultoria para departamentos e agências de governo do Reino Unido na área de melhoria da regulamentação.

A área de especialização legal de Eve é a de regulamentação da radiodifusão. Ela é especialista jurídica da Divisão de Direitos Humanos do Conselho Europeu e autora da publicação *Diretrizes para Regulamentação da Radiodifusão* (UNESCO/Associação de Radiodifusão da Comunidade Britânica). Ela foi consultora de inúmeras ONGs, órgãos governamentais e reguladores de radiodifusão em todo o mundo. Empregos anteriores incluíram o de Subsecretária da Comissão Independente sobre Televisão do Reino Unido, Diretora de Serviços Jurídicos da Autoridade de Rádio e Secretária Interina da Ofcom.

ESPECIALISTAS E INSTITUIÇÕES CONSULTADAS

72

SÉRIE Debates CJ

Consultores da UNESCO

José Paulo Cavalcanti
Regina Dalva Festa
Eugênio Bucci

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Agência Nacional do Cinema (ANCINE)

Associações Corporativas das Empresas de Mídia:

*Associação Brasileira de Emissoras de Rádio
e Televisão (ABERT)*
Associação Nacional de Jornais (ANJ)
Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER)

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

Consultores parlamentares da área de Comunicação (Câmara dos Deputados e Senado)

Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) – Ministério da Justiça – equipe de classificação indicativa

Grupo de trabalho, coordenado pela Secom, para a formatação do novo Marco Regulatório da Mídia no Brasil - estabelecido pelo Decreto Presidencial de 21 de Julho de 2010

Ministério das Comunicações (MINICOM)

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)

TV Globo

Pessoas e instituições que gentilmente responderam questões adicionais

Conar – Edney Narchi
Ministério das Comunicações –
Eduardo Amorim M. de Souza

Assistentes de pesquisa no Brasil

Alexandra Bujokas de Siqueira
Rodrigo Garcia Vieira Braz
Mariana Pícaro Cerigatto

DEBATES PÚBLICOS

Versões preliminares dos textos “ Análise Temática - O ambiente regulatório da radiodifusão: estudo de caso para os reguladores brasileiros” e “ Marco para Regulação de difusão: recomendações para o Brasil” foram apresentados e discutidos nos seguintes eventos:

Seminário Internacional *Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias* realizado pela Secretaria da Comunicação Social (SECOM) nos dias 09 e 10 de novembro de 2010.

Encontro *Regulação da Radiodifusão: construindo o modelo brasileiro* organizado por Artigo 19, UNESCO, Konrad Adenauer e Fundação Ford no dia 16 de novembro de 2010.

LISTA DE SIGLAS*

ABC – Companhia Americana de Radiodifusão	FCC – Comissão Federal de Comunicações
ABC – Escritório de Auditoria de Circulações	FSER – Fundo de Apoio à Expressão Radiofônica
ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	GWB – Lei Alemã de Controle de Fusão e Concorrência
ADC – Associação para os Direitos Civis	ICASA – Autoridade Independente para as Comunicações da África do Sul
ACMA – Autoridade Australiana para as Comunicações e Mídia	IRA – Autoridade Reguladora Independente
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	ISDB-T – Serviço Integrado de Transmissão Digital Terrestre
ANCINE – Agência Nacional do Cinema	ITN – Televisão Independente de Notícias
ANER – Associação Nacional dos Editores de Revistas	ITV – Autoridade Independente de Televisão
ANJ – Associação Nacional de Jornais	JBC – Comissão Jamaicana de Radiodifusão
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	KPFA – Rádio Financiada por Ouvintes /Berkeley
ARD – Organizações Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha	KEK – Comissão para Concentração da Mídia
ASA – Autoridade de Padrões de Publicidade	LPIF – Fundo de Desenvolvimento da Programação Local
ATSC – Comitê do Sistema Avançado de Televisão	LRG NW – Lei de Radiodifusão para o Estado de North-Rhine Westphalia
AVMS Directive – Diretiva para Serviços de Mídia Audiovisual	MCMC – Comissão Malaia de Comunicações e Multimídia
BBC – Corporação Britânica de Radiodifusão	MDDA – Agência para o Desenvolvimento da Mídia e Diversidade da África do Sul
BDU – Empreendimentos de Distribuição de Radiodifusão	NBC – Companhia Nacional de Radiodifusão
CAB – Associação Canadense de Radiodifusores	NDR – Radiodifusão da Alemanha do Norte
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica	NHK – Corporação Japonesa de Radiodifusão
CBA – Associação de Radiodifusores da Comunidade Europeia	OEA – Organização dos Estados Americanos
CBC – Corporação Canadense de Radiodifusão	Ofcom – Departamento de Comunicação
CBS – Sistema de Radiodifusão de Columbia	OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
CBSC – Conselho Canadense de Padrões de Radiodifusão	OSJI – Iniciativa de Justiça da Sociedade Aberta
CIDA – Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá	PEBS – Transmissões Eleitorais dos Partidos
CMA – Lei de Comunicações e Multimídia	PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
CONAR – Conselho de Autorregulamentação Publicitária	PSB – Emissoras de Serviço Público
CNTV – Conselho Nacional de Televisão	RCTV – Rádio e Televisão de Caracas
CRTC – Comissão Canadense de Radiotelevisão e Telecomunicações	RTM – Rádio e Televisão Malaia
CSA – Conselho Superior do Audiovisual	RTNDA – Fundação dos Diretores de Rádios e Televisões Noticiosas do Canadá
DJCTQ – Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação	SABC – Corporação Sul Africana de Radiodifusão
DVB-T – Radiodifusão Terrestre de Vídeo Digital	SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
DMA – Maiores mercados	UIT – União Internacional de Telecomunicações
EBC – Empresa Brasil de Comunicação	
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente	

* Para as siglas em língua estrangeira estão apontadas as respectivas traduções para o português.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERT. *The Relevance of the Federative Model in Brazilian Radio and Free-to-Air Television*: report. Brasília: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 2010.

_____. *Site da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão*. Disponível em: <<http://www.abert.org.br>>.

AGÊNCIA REPÓRTER SOCIAL. *Entre eleitos, 80 parlamentares controlam rádio ou televisão*. [S.l.]: Agência Repórter Social, 2006. Disponível em: <www.reportersocial.com.br/>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ALMANAQUE DA COMUNICAÇÃO. *Portal*. Disponível em: <www.almanaquedacomunicacao.com.br/>.

ANDI. *Site da Agência de Notícias dos Direitos da Criança*. Disponível em: <www.andi.org.br/>.

ARTIGO 19 Brasil. *Site da Campanha Global pela Liberdade de Expressão - Article 19*. São Paulo. Disponível em: <www.artigo19.org/>.

BITTELI, M. A. S. (Org.). *Coletânea de legislação de comunicação social*. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. *Coletânea de legislação de telecomunicações*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BOLAÑO, César. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal*. Disponível em: <www2.camara.gov.br/>.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei n.º 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/2003/D4901.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Decreto-Lei n.º 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jun. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Decreto n.º 6.246, de 24 de outubro de 2007. Cria a Empresa Brasil de Comunicação – EBC e aprova seu Estatuto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de out. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6246.htm>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L4117.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8389.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o serviço de TV a cabo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8977.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8987cons.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 9.472, de 14 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm>. E disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110236/lei-da-radiodifusao-comunitaria-lei-9612-98>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 10.461, de 17 de maio de 2002. Acrescenta alínea ao inciso I do art. 23 da Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mai. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/2002/L10461.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Lei n.º 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2002. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2002/10610.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

- _____. Ministério da Cultura. *Site da Ancine - Agência Nacional de Cinema*. Disponível em: <www.ancine.gov.br>.
- _____. Ministério da Justiça. *Portal do Cidadão*. Disponível em: <www.mj.gov.br>.
- _____. Ministério das Comunicações. *Site da Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações*. Disponível em: <www.anatel.gov.br>.
- _____. Presidência da República Federativa do Brasil. *Portal*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.
- _____. Senado Federal. *Portal*. Disponível em: <www.senado.gov.br>.
- BRAZ, Rodrigo. *Estado e comunicação: uma análise do modo de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela*. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília.
- BUCKLEY, Steve et al. *Broadcasting, Voice and Accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*. Washington: The World Bank Group, 2008.
- CALDAS, Graça. Legislação, tecnologia e democratização dos mcm: o compromisso público do PT. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 3. São Paulo, 2004. *Anais...* São Paulo: Escola de Comunicação de São Paulo, 2005.
- CONAR. *Site do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária*. Disponível em: <www.conar.org.br>.
- DONOS DA MÍDIA. *Projeto Donos da Mídia: o mapa da comunicação social*. Disponível em: <www.donosdamidia.com.br>.
- EPTIC. *Portal Eptic Online - economía política de las tecnologías de la información y de la comunicación*. Disponível em: <www.eptic.com.br>.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. *Estadão.com.br: site do Jornal O Estado de São Paulo*. Disponível em: <www.estadao.com.br>.
- ETICA NA TV. *Site Ética na TV - quem financia a baixaria é contra a cidadania*. Disponível em: <www.eticanav.tv>.
- FNDC. *Site do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação*. Disponível em: <www.fndc.org.br>.
- GRUPO DE MÍDIA SP. *Site do Grupo de Mídia São Paulo*. Disponível em: <www.gm.org.br>.
- INSTITUTO ALANA. *Site*. Disponível em: <www.alana.org.br>.
- JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2002.
- LEAL, Sayonara. *Rádios comunitárias no Brasil e na França: democracia e esfera pública*. São Cristóvão: Editora UFS/Eptic, 2008.
- LIMA, Venício. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MARTINS, Marcus. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy. *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- MARTINS, Mariana. *Anatel destrói mais equipamentos de comunicação*. São Paulo: Observatório do Direito à Comunicação, 2009. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5042>. Acesso em: 15 out. 2009.
- MOREIRA, Sonia Virgínia; HELAL, Carla Leal Rodrigues. Notes on media, journalism education and news organizations in Brazil. *Journalism*, n. 91, 2009.
- OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. *Portal*. Disponível em: <www.observatoriodaimprensa.com.br>.
- OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. *Portal*. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br>.
- _____. *Produção regional na TV brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras*. São Paulo: Observatório do Direito à Comunicação, 2009. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=441>. Acesso em: 27 fev. 2010.
- PIERANTE, Octavio; SANTOS, Susana. *Estudo comparativo de regras de must carry na TV por assinatura*. Brasília: Anatel, 2008. Disponível em: <www.anatel.gov.br>. Acesso em: 5 mai. 2010.
- PROTEGE ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES. *Portal*. Disponível em: <www.proteste.org.br>.
- PROYECTO IMPUNIDAD. *Site do Proyecto Impunidad - crímenes contra periodistas*. Disponível em: <www.impunidad.com/>.
- RAMOS, Murilo. *Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologias*. Brasília: Faculdade de Comunicação/UnB, 2000. Disponível em: <www.unb.br/fac>. Acesso: 03 out. 2006.
- _____; SANTOS, Suzy (Orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- SALOMON, Eve. *Guidelines for Broadcasting Regulation*. Paris: CBA, UNESCO, 2006.
- TVs COMUNITÁRIAS DO BRASIL. *Site*. Disponível em: <<http://abccomorg1.webnode.com/>>.
- UNESCO. *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>.
- _____. *Media Development Indicators*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf>>.
- VALENTE, Jonas. *TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e a sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília.
- WAISBORD, Silvio. *Press and the public sphere in contemporary Latin America*. Washington, D.C.: School of Media and Public Affairs/George Washington University, 2008. (Paper 5.2 in the role of the news media in the governance reform agenda).

SÉRIE Debates CI



Confira os números anteriores da Série Debates:

Série Debates CI, n.1 – A Blogosfera policial no Brasil: do tiro ao twitter – Silvia Ramos e Anabela Paiva (Coords.)

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185252por.pdf>

Série debates CI, n. 2 - Levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação – João Marcelo Borges

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001895/189599por.pdf>

Série debates CI, n. 3 - Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros – Rogério Christofolletti

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189915por.pdf>

Série debates CI, n. 4 - Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos indicadores de desenvolvimento da mídia da UNESCO – Danilo Rothberg

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>

Série debates CI, n. 5 - Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial – Josenildo Luiz Guerra

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf>

Série debates CI, n. 6 - Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores – Luiz Augusto Egypto de Cerqueira

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189918por.pdf>



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil



FORDFOUNDATION

www.unesco.org.br/brasil

• SAUS Quadra 5 - Bloco H - Lote 6
• Ed. CNPq/IBICT/UNESCO - 9º andar
• 70070-912 - Brasília - DF - Brasil
• Caixa Postal 08559
• Tel.: + 55 (61) 2106 3511
• Fax: + 55 (61) 2106 3697