



A POLÍTICA BRASILEIRA DE REGULAÇÃO COMO FORMA DE CENTRALIZAÇÃO CONSERVADORA DA MÍDIA E DE MANUTENÇÃO DO STATUS QUO

Carlos Agostinho Almeida de Macedo Couto¹

Resumo: O artigo apresenta uma análise da situação da regulamentação dos meios de comunicação no Brasil em comparação com modelos de outros países. Apresenta também uma avaliação das possibilidades de alteração, prática e política, do marco regulatório do setor no país.

Palavras-chave: Comunicação, Regulação, Mídia, Política.

Abstract: The paper presents an analysis about the regulation of media in Brazil and also compares that one with the regulation existent in other countries. This scientific article also presents an evaluation about possibilities of alteration, practice and policy, for media regulation in Brazil.

Keywords: Communication, Regulation, Media, Politics.

¹ Doutor. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). carlosagcouth@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Estudo recente promovido e publicado² pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o estado da arte da comunicação e telecomunicações no Brasil constitui-se de um importante instrumento para a divulgação de dados atualizados das áreas, bem como guia fomentador de novos aprofundamentos e pesquisas.

Cuidadoso e amplo, o trabalho demonstra e analisa indicadores sobre a história do desenvolvimento comunicacional e telecomunicacional no Brasil, situação do ensino superior nas áreas específicas, comparação com experiências de outros países, regulamentação, novas tecnologias etc.

O estudo indica, porém, que o âmbito da regulação³ do setor comunicacional – área que vai aqui ser abordada com maior ênfase – no país, a realidade é contraditoriamente conflitante com o desenvolvimento tecnológico alcançado até aqui, com os conceitos mais arraigados de democracia e com a experiência dos países que permitem maior participação no acompanhamento do setor. A realidade brasileira baseia-se, como tentaremos demonstrar, em um complexo marco regulatório que, de tão diluído e concorrente, favorece uma excessiva centralização do direito à veiculação (caso da concessão de canais abertos de rádio e TV); em um excessivamente burocrático processo de legalização de propostas e experiências públicas (caso das redes públicas, da irradiação universitária e comunitária) e nenhum controle social (pela sociedade) dos processos de escolha de concessionários ou discussão de conteúdos.

Apesar de o governo federal ter promovido uma Conferência Nacional de Comunicação (realizada de 14 a 17 de dezembro de 2009 em Brasília), durante a qual discutiram-se temas relativos à problemática aqui levantada, na prática nada de relevante foi encaminhado, a despeito das resoluções extraídas daquele encontro. A regulamentação do setor comunicacional no Brasil será, portanto, o objeto deste trabalho, que pretende se vincular ao eixo temático “Desafios e Dimensões Contemporâneas do Desenvolvimento e Políticas Públicas”, adotado pela VI Jornada Internacional de Políticas Públicas da

² Cf. Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil 2011/2012. Brasília: Ipea, 2012, 4v.

³ Regulação e regulamentação são no mais das vezes sinônimos. Neste estudo, embora os termos possam também referir-se à mesma coisa, compreendemos a regulamentação como a estrita normalização (leis, decretos, portarias e outros normativos) e a regulação algo mais amplo que contempla, além da regulamentação, o acompanhamento da aplicação das normas e regras. Além da adoção de medidas que concorram para essa finalidade, também a sugestão de alteração das normas para os órgãos competentes.



Universidade Federal do Maranhão, com ênfase nas políticas públicas relativas ao campo da Comunicação Social.

2 EXPERIÊNCIAS DE REGULAÇÃO E O MODELO BRASILEIRO

Há vários estudos sobre a situação do setor comunicacional no Brasil, uns mais técnicos, outros mais analíticos, como os desenvolvidos por Waldenir Caldas, Venício de Lima e Wilson Gomes. O trabalho do Ipea, além da qualidade das pesquisas e editorial, apresenta um levantamento mais recente, atualizado.

Do trabalho depreende-se, como outros autores já haviam indicado anteriormente, que o Brasil possui uma regulamentação complexa e dividida em diversos órgãos e esferas, ao contrário de outros países pesquisados. Países esses desenvolvidos ou em desenvolvimento.

No Reino Unido temos o *Office of Communications* e na Argentina a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca). Ambas as instituições possuem um mandato regulatório amplo, concentrando a formulação das normas e regras das áreas de telecomunicações e comunicações. Enquanto nos Estados Unidos, a regulamentação desses setores é mais limitada, sobretudo nas comunicações. Não há uma regulamentação específica, por exemplo, para o fomento da indústria cinematográfica. A *Federal Communications Commission (FCC)* pode multar as emissoras por conteúdos considerados irregulares ou obscenos, mas não há uma regra para a classificação dos programas, as empresas realizam uma autotaxação. No entanto, o traço comum nestes países é a existência de um único órgão regulador. (MENEZES, Monique, 2012, p. 320)

Brasil e França optaram pela diluição dos marcos regulatórios acompanhados por diversos órgãos, de diferentes setores.

“O formato francês de regulação das comunicações está dividido, basicamente, em duas agências. Uma que controla as telecomunicações (telefonia e parte da internet), *Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de Postes (Arcep)*, e outra a radiodifusão (rádios, TVs) – *Conseil Supérieur de L’audiovisuel (CSA)*”. (MENEZES, Monique, 2012, p. 335).

No Brasil o – amplo – conjunto de normas e processos de acompanhamento é administrado por órgãos como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANCINE (Agência Nacional de Cinema) e o Ministério das Comunicações. Destaque-se também a existência, apesar da produtividade/influência amplamente questionada, do Conselho Nacional de Comunicação, órgão consultivo do Congresso Nacional e de Conselhos Estaduais de Comunicação, como órgãos consultivos dos legislativos estaduais em 7 das 27 unidades da federação. Nenhum com atuação destacada.



A despeito da reconhecida problemática do setor comunicacional brasileiro – no tocante aos seus efeitos práticos, como também da complexidade burocrática algo paralisante, as experiências de debate e tentativa de atualização do marco regulatório do setor de comunicação não parecem receber a atenção necessária, principalmente do governo federal e do Congresso Nacional, embora existam movimentos da sociedade civil atuantes no processo de acompanhamento e denúncia da situação (como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) e pesquisas acadêmicas relevantes sobre a temática;

O estudo do Ipea, assim demonstra:

Diferentemente do setor de telecomunicações que foi reformulado na década de 1990, a regulação da comunicação no Brasil encontra-se bastante defasada. O Código Brasileiro de Radiodifusão é de 1962, tendo sido atualizado em 1967. A LGT⁴ de 1997 não dá conta dos avanços da internet comercial dos últimos anos, tornando-se, assim, defasada nesta área. Somente em 2005 o governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial, cujo objetivo era elaborar um anteprojeto de lei que regulamentasse os Artigos 221 e 222 da Constituição Federal, referentes aos Serviços de Comunicação Social. Em 2006 um novo decreto foi sancionado modificando as diretrizes de 2005. Entre as modificações destacam-se a mudança de Grupo de Trabalho Interministerial para Comissão Interministerial, a não obrigatoriedade de um Comitê Consultivo e a inexistência de um prazo de entrega dos trabalhos. Estas mudanças limitam a participação da sociedade na elaboração de um marco legal para a comunicação social.

Sem um marco regulatório atualizado, percebe-se que a orientação legislativa da área de comunicação está desvinculada das telecomunicações, e esse é o caso da radiodifusão. Embora o discurso dos políticos acene na direção da ampliação do debate com a sociedade, na prática ainda não foi possível observarmos um diálogo democrático sobre o tema. O projeto encaminhado pelo então secretário de Comunicação da Presidência, Franklin Martins, ao Ministério das Comunicações não está sendo discutido abertamente. Ao mesmo tempo em que o governo não tem demonstrado claramente seu posicionamento em relação a assuntos mais polêmicos, como a existência ou não de normas específicas para os conteúdos dos canais. (MENEZES, Monique, 2012, p. 329)

O cenário parece ficar ainda menos claro, e indicar a submissão à norma vigente por parte daqueles que poderiam propor alterações, atualizações na regulamentação.

Considerado um dos maiores trunfos políticos do atual governo e do grupo que representa, a boa relação e os acordos havidos com os partidos que compõem o governo – numa espécie de loteamento de áreas, com conseqüente maioria no Congresso Nacional (os chamados acordos para a “governabilidade”) – não parecem ter motivado seus membros para a proposição de mudanças, pelo menos nesta área.

A paralisação percebida pelos pesquisadores do Ipea, apesar de haver uma proposição formal de ações apresentada por membro do governo em gestão imediatamente

⁴Lei Geral de Telecomunicações



anterior, mas cujos líderes políticos permaneceram no poder, indica que o governo federal abriu mão de ser artífice do processo.

Em entrevista recente concedida ao jornal Folha de São Paulo, o presidente (Rui Falcão) do Partido dos Trabalhadores, ao qual a presidente da República é filiada e que lidera a aliança que controla o poder no Brasil há mais de 10 anos, afirmou que o governo conduzido por uma sua militante não encaminhará proposta de organização da regulamentação da mídia. Segundo ele, "neste mandato, proposta provinda do Executivo não haverá, pelo que eu entendi. [...] Nós vamos fazer um seminário com outras entidades, ver qual é a melhor estratégia" (Proposta de regular mídia não virá do governo, diz presidente do PT, 2013). O jornal ainda informa, referindo-se a uma decisão da presidente que: "O PT defende há anos a aprovação de um marco regulatório da mídia. No governo Lula, o ex-ministro da Comunicação Social Franklin Martins elaborou um projeto, mas Dilma decidiu não levar o debate para frente" (Op. cit., 2013), embora esteja referindo-se a um ato, acima indicado, do ex-secretário de Comunicação da Presidência da República.

Fica a incógnita: o que levou um governo considerado forte, com altos índices de aprovação (63% de aprovação do governo e 79% de aprovação da presidente, segundo pesquisa divulgada em março de 2013⁵) e com ampla maioria no Congresso Nacional a desistir de uma ação deliberada e elaborada no seu próprio seio, embora em mandato anterior?

Ratificando a postura aqui indicada, o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, em uma espécie de resposta à repercussão dada à informação de que o governo não daria continuidade a projetos de atualização da regulação da mídia, acaba por confirmar a decisão, apesar de o ministro afirmar que não se contrapõe à regulação: "Mas a primeira prioridade vai ser fazer um grande plano de investimento de infraestrutura de telecomunicações" (Em São Paulo, Paulo Bernardo defende a regulação da mídia, 2013).

3 OS PRINCÍPIOS DA CRÍTICA À MÍDIA DESREGULAMENTADA

Do ponto de vista pragmático há 4 formatos de organização de mídia preponderantes no mundo, assim identificados: Propriedade Pública (a propriedade e operação do sistema são monopólios estatais); Acesso Universal (a regulação é estatal, mas a propriedade e operação são privados); Fiduciário Público (leve controle na regulação estatal e propriedade

⁵ Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) sob encomenda da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e divulgada em 19 de março de 2013.



e operação privados); Livre Mercado (regulação mínima, propriedade e operação privados com alta competitividade). (SANTOS e SILVEIRA, 2007, p. 55)

De um ponto de vista mais acadêmico, dois princípios de análise se destacam: a negação do formato liberal (chamado por eles mesmos de “interesse público”) pela Teoria Crítica e o modelo de regulação inglês, no qual subsiste um órgão público (não estatal) que operacionaliza, mesmo que dentro de um sistema com competição privada, os princípios de produção e veiculação de conteúdo com atenção ao serviço público.

Os princípios são divergentes no tocante às suas conclusões e sobre os modos de operação propostos.

A Teoria Crítica (fundada e desenvolvida por pensadores alemães sediados originalmente junto à universidade de Frankfurt) ataca a racionalidade técnica da sociedade capitalista que, para seus autores, submeteu os indivíduos à dominação econômica, no lugar da autodeterminação imaginada pelo Iluminismo. Consequência disso, Adorno e Horkheimer, principais referências desse movimento, conceituaram o termo indústria cultural, em 1947, na obra *A Dialética do Esclarecimento*, visando estabelecer uma diferença entre a cultura oriunda da própria massa (a verdadeira cultura de massa) e a cultura imposta pelos meios de comunicação. O termo trata “da produção em série, da homogeneização e da deteriorização dos padrões culturais, passando a exploração comercial dos chamados bens culturais a reforçar a dominação técnica, imposição do sistema, e a gerar passividade no público” (COUTO, 2009, p.57). Neste ponto de vista, a cultura não poderia ser explorada pela mídia devido à sua determinação economicamente prioritária vista como alienante e manipuladora.

Essa postura, considerada contemporaneamente excessivamente pessimista é fruto da formação erudita dos intelectuais de Frankfurt; das experiências vividas pelos seus membros na fuga do nazismo que os perseguia; no aparente sucesso conseguido no sentido de manipulação das massas pelos nazistas pelo rádio e cinema (algo revisto posteriormente) e pelo desconforto causado nesses intelectuais pelo contato com a lógica americana de exploração do rádio (para eles, popularesco, submetido aos interesses dos anunciantes e pouco culto).

Outra corrente, também de orientação europeia, apresenta uma visão menos pessimista, com a proposição de um modelo que pretende ser democrático, participativo, autogerido e que não se submete à censura governamental ou do mercado.



A lógica do modelo britânico atribui maior responsabilidade ao Estado na prestação do serviço, aproximando seu sistema de comunicação do Serviço Público. O conceito de Serviço Público é importante na observação do modelo britânico, que optou por um modelo misto, mais próximo à categoria *Common Carriage*⁶, ao criar uma autoridade independente para a radiodifusão: a British Broadcasting Corporation.

A BBC, que representa originalmente o modelo inglês, obedece à lógica do serviço de utilidade pública. O serviço de comunicação é um serviço a que todos os ingleses têm direito a acesso e o modo como esse serviço é garantido à sociedade de dá pelo Estado, que o define, tanto na forma de organização da rede, como na forma de financiamento, ficando, ao setor privado a prestação do serviço, sob encomenda e orçamento originados no mesmo Estado. O modelo inglês buscou uma instituição independente para garantir a isenção em relação ao Estado, para garantir o princípio da liberdade de expressão. (SANTOS e SILVEIRA, 2007, P. 67-68)

Interessante frisar que, embora com resultados da análise e proposições mais, ou menos, pessimistas sobre os usos da mídia, ambos os princípios partem de uma mesma lógica: a negação do modelo excessivamente liberal praticado nos Estados Unidos. Até mesmo os ingleses, povo de uma nação também liberal, assim se posicionaram:

No início, a explosão do número de rádios gerou um caos no ar.(...)O cenário americano assustava os ingleses. Opiniões rechaçando o modelo americano eram comuns, como a do pioneiro do rádio inglês, R. N. Vyvyan, horrorizado com a falta de regulação, a interferência entre os sinais de rádio e a utilização massiva para fins publicitários (SANTOS e SILVEIRA, 2007, P. 61)

Mesmo adotando contemporaneamente um modelo misto de canais públicos e privados (estes incentivados pelo Partido Conservador no pós-guerra), o modelo inglês – elogiado por boa parte dos interessados em radiodifusão, inclusive acadêmicos – teve (e mantém) como base a crítica ao modelo americano “privado e financiado por anúncios, seja pela desordem, seja pela desqualificação do conteúdo veiculado” (SANTOS e SILVEIRA, 2007, p. 69), como também a ideia de que naquele “modelo está o vínculo direto da televisão e do rádio com a cultura, praticamente consagrada como um direito de todo inglês”. (SANTOS e SILVEIRA, loc. cit.)

O modelo brasileiro, entretanto, demonstra ser uma mistura indefinida e que não tem na regulação antimonopólio estatal e/ou do mercado (teoricamente, o modelo americano) nem no relacionamento de radiodifusão com a cultura e o livre acesso ao conteúdo (modelo inglês) seus alicerces mais profundos. Para Santos e Silveira, ainda como uma hipótese para fomentar o debate, “o que existe no Brasil é uma espécie de ‘meio do caminho’ entre o conceito clássico de Serviço Público – tal como originário na regulamentação britânica – e o

⁶ Refere-se ao formato identificado como de “Acesso Universal (a regulação é estatal, mas a propriedade e operação são privados)” citado mais acima neste texto.



conceito mais elástico de interesse, necessidade e conveniência pública originário da regulamentação dos Estados Unidos”. (2007, p.79)

Adotando as tecnologias mais recentes como fundamento desse modelo confuso, temos a implantação da TV digital no Brasil (o SBTVD-T, Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre) do qual se divulga prioritariamente a melhoria da qualidade do sinal a ser operado pelas concessionárias já existentes, sem aludir-se publicamente às possibilidades de aumento no número de emissores, maior participação do público, barateamento dos custos de produção, com conseqüente maior produção audiovisual não controlada etc. Ou seja: aparentemente, tudo poderá permanecer como está, apesar das potencialidades trazidas pela tecnologia.

4 CONCLUSÃO

A regulação da mídia no Brasil, como exposto, obedece a normativos concorrenciais e a órgãos reguladores diversos, redundando em uma situação de regulação excessivamente burocrática. Do ponto de vista prático, o modelo adotado aproxima-se do experimentado nos Estados Unidos da América – o Fiduciário Público, no caso brasileiro com aparente regulação fortalecida (como se dá na Inglaterra), mas que na prática apenas sustenta o modo de exploração privado dos meios de comunicação.

As experiências mais voltadas ao serviço público, considerando-se que na teoria considera-se que o espectro eletromagnético é propriedade de todos administrada pelo Estado (nação), são, entretanto, claramente desprivilegiadas. Percebe-se isso no tocante às políticas restritivas de atuação das TVs públicas (a TV Brasil, por exemplo, é pública, mas acessível majoritariamente por aqueles que podem pagar assinaturas privadas), das TVs universitárias (poucas e também distribuídas em canais fechados muitas vezes), das rádios comunitárias (com legislação absolutamente restritiva e ação coercitiva do Estado para as experiências mais ligadas a entidades do movimento social e aceitação do uso por políticos).

Tal formato tanto desprivilegia a relação dos meios de comunicação com a cultura como um direito, quanto favorece a desmobilização, pela falta de incentivo e espaço, de experiências educativas, alternativas e experimentais, de disseminação cultural regional etc. Ao mesmo tempo favorece a centralização do controle dos meios em poucos emissores, possibilita a produção cultural vazia e acrítica (como os produtos sazonais de fácil aceitação,



grande circulação comercial, mas de pouca contribuição para a cultura e identidades nacionais).

Resultado de uma indefinição de formato não necessariamente desinteressada, o modelo brasileiro tem sido fruto de discussões e de sugestões de reorganização, mas aqueles que, aparentemente, mais força teriam para fomentar esse debate – tanto do ponto de vista político, por controlar a maioria dos partidos, quanto técnico, por dispor de estudos e propostas já elaboradas – tergiversa e foge da temática, como assume o próprio governo.

Resta compreender-se se a tão propalada e vaidosa política de alianças do governo federal está servindo, no caso específico da comunicação, para o encaminhamento de políticas públicas de interesse nacional ou apenas para a manutenção do *status quo*.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

CALDAS, Waldenyr. **Cultura de massa e política de comunicações**. São Paulo: Global Editora, 1987.

COUTO, Carlos Agostinho A. de M. **Estado, mídia e oligarquia: poder público e meios de comunicação como suporte de um projeto político para o Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2009.

Em São Paulo, Paulo Bernardo defende a regulação da mídia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 02 de abril de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/em-sao-paulo-paulo-bernardo-defende-regulacao-da-midia-8010504>> Acesso em 02 de abril de 2013.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2007.

LIMA, Venício A. de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MENEZES, Monique. A regulação no setor de telecomunicações e comunicação no Brasil. In: **Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil 2011/2012**. Brasília: Ipea, 2012, vol 4.

Proposta de regular mídia não virá do governo, diz presidente do PT. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 de março de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/99846-proposta-de-regular-midia-nao-vira-do-governo-diz-presidente-do-pt.shtml>> Acesso em 23 de março de 2013.

SANTOS, Suzy dos e SILVEIRA Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicação. In: SANTOS, Suzy dos e RAMOS, Murilo César (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.