

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

Camilo Vannuchi

**Direito Humano à Comunicação:
fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil**

São Paulo
2020

CAMILO VANNUCHI

**Direito Humano à Comunicação:
fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil**

Versão original

Tese apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo como exigência para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Área de concentração: Ciências da Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Bucci.

São Paulo

2020

Autorizada a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Dados inseridos pelo(a) autor(a)

Vannuchi, Camilo Morano

Direito humano à comunicação : Fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil / Camilo Morano Vannuchi ; orientador, Eugênio Bucci. -- São Paulo, 2020.
488 p.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Bibliografia
Versão original

1. Direito à comunicação 2. Direitos humanos 3. Regulação dos meios de comunicação 4. Democracia I. Bucci, Eugênio II. Título.

CDD 21.ed. - 302.2

VANNUCHI, Camilo. **Direito Humano à Comunicação: fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil.** 2020. 488p. Tese (Doutorado). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

A meus filhos Daniel e Bruna,
que saberão construir um futuro com mais direitos, diversidade e democracia.

Em memória dos jornalistas Jair Borin e Audálio Dantas,
com quem pude conviver em momentos distintos da minha trajetória, e que exerceram,
cada um à sua maneira, influência significativa na minha opção pelos direitos humanos.

Tudo o que os homens fazem, sabem ou experimentam
só tem sentido na medida em que pode ser discutido.

Hannah Arendt

Não existe democracia sem opinião pública,
sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser
informado das decisões que são tomadas em nome do interesse
coletivo e de exprimir sobre elas sua própria crítica livre.

Norberto Bobbio

Eu sonho com uma sociedade reinventando-se de baixo para cima,
em que as massas populares tenham, na verdade,
o direito de ter voz, e não o dever apenas de escutar.

Paulo Freire

Resumo

VANNUCHI, Camilo. **Direito Humano à Comunicação: fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil**. 2020. 488p. Tese (Doutorado). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

No âmbito dos estudos da Comunicação, esta tese propõe que, na democracia, o Direito à Comunicação – um direito humano estabelecido nos marcos da ONU há meio século – seja assimilado como princípio orientador da atividade de comunicação social e, por extensão, das políticas públicas e da regulação do setor no Brasil. Neste sentido, a presente pesquisa indica a necessidade de atualizar a legislação que disciplina a atividade dos meios de comunicação – sobretudo a radiodifusão e o jornalismo, mas também o setor audiovisual e das mídias sociais – e demonstra que, para regular a comunicação, não basta somente o paradigma do mercado, do direito comercial, da livre concorrência: o paradigma deve ser o dos Direitos Humanos.

Para sustentar a tese resumida acima, este estudo apresenta uma reconstituição histórica do processo que levou à elaboração do conceito de “direito à comunicação” nos anos 1970 e estabelece pontos de contato entre a prática comunicacional e a cultura de Direitos Humanos no Brasil na contemporaneidade. Combinando três metodologias diferentes – revisão bibliográfica, análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas com pesquisadores – esta tese examina os marcos da regulação dos meios de comunicação no país e as principais propostas feitas por segmentos da sociedade para atualizar a legislação com a finalidade de detectar como esses dois paradigmas – o do mercado e o dos Direitos Humanos – incidem no debate público sobre o tema.

Esta tese traz também uma contribuição inédita ao campo das pesquisas em Comunicação: a íntegra do Anteprojeto de Lei dos Serviços de Comunicação Eletrônica, conforme elaborado no último ano do Governo Lula e entregue em dezembro de 2010 à presidente eleita Dilma Rousseff pelo então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins. Após permanecer dez anos em sigilo, sem que nenhum veículo de comunicação o publicasse, o documento é aqui revelado e estudado pela primeira vez. Esse anteprojeto materializa uma etapa representativa na mudança de paradigmas estudada nesta tese: nele, artigos elaborados segundo a lógica do paradigma do direito comercial convivem com artigos condizentes com o (novo) paradigma de regulação dos

meios orientada para o Direito à Comunicação. De acordo com as conclusões do presente estudo, o segundo deve prevalecer sobre o primeiro em favor de um novo marco democrático.

Palavras-chave: Direito à comunicação. Direitos humanos. Liberdade de expressão. Meios de comunicação. Democracia.

Abstract

In the ambit of the Communication studies, this thesis proposes that, in democracy, the Right to Communicate – a human right established on the UN frameworks half a century ago – be assimilated as a guiding principle for the social communication activity and, by extension, for the public policies and for the regulation of the sector in Brazil. In this regard, the present research indicates the need for updating the legislation that regulates the media activity – chiefly broadcasting and journalism, but also the audiovisual and social media sectors – and demonstrates that, in order to regulate the communication, the paradigm of the market, of the commercial law, and of the free competition does not suffice: the paradigm must be that of the Human Rights.

In order to support the above summarized thesis, this study presents a historical reconstitution of the process that led to the development of the concept of the "right to communicate" in the 1970s and establishes connections between the communication practice and the current culture of Human Rights in Brazil. Combining three different methodologies - bibliographic review, content analysis, and semi-structured interviews with researchers - this thesis examines the landmarks of the media regulation in the country and the main proposals made by segments of the society to update the legislation in order to detect how these two paradigms - of the market and of the Human Rights - influence the public debate about the topic.

This thesis also brings an unprecedented contribution to the field of research in Communication: the complete Draft Bill of the Services of Electronic Communication, as drafted in the last year of Lula's presidency and delivered in December 2010 to the President-elect Dilma Rousseff by then chief minister of the Secretariat of Social Communication, Franklin Martins. After being kept secret for ten years, not published by any communication vehicle, the document has been revealed and studied here for the first time. This draft bill materializes a representative stage in the paradigm change studied in this thesis: in the document, sections elaborated according to the logic of the paradigm of commercial law are together with sections aligned with the (new) paradigm of media regulation oriented toward the Right to Communicate. According to the conclusions of the present study, the latter must prevail over the former in favor of a new democratic landmark.

Keywords: Right to communicate. Human rights. Freedom of speech. Media. Democracy.

Considerações iniciais

Escrevo estas linhas no outono de 2020. Quando esta tese for depositada, terei finalizado meu terceiro trabalho de conclusão de curso como aluno da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Considerando os breves intervalos entre depósito e defesa, foram doze anos de estreita convivência com esta universidade, à qual passo a atribuir o carinhoso epíteto de *alma mater*. Doze anos distribuídos em duas etapas, separadas por um hiato de mais de uma década. Foram cinco anos na graduação em jornalismo, entre 1997 e 2001, quase três anos no mestrado, entre 2013 e 2015, e outros quatro dedicados ao doutorado, entre 2016 e 2020.

Ao longo desses anos, meus temas mudaram quase que completamente entre um trabalho e outro. Escrevi um livro-reportagem sobre viola caipira ao final da graduação (2001), uma dissertação sobre revistas de cidades (2015) e, agora, uma tese sobre direito à comunicação e regulação dos meios (2020). É também curioso que, embora distintos, inclusive no quadro teórico de referência, os três trabalhos parecem cumprir, aos meus olhos, diferentes etapas de um mesmo percurso lógico: um processo de construção de conhecimento apoiado essencialmente no direito à comunicação, embora somente agora, no doutorado, este conceito apareça impresso no título.

Ao pesquisar a história da viola, sua consolidação como porta-voz do homem do campo e o caráter essencialmente emancipatório da música “de raiz” produzida por violeiros ao longo de quase um século de presença no mercado fonográfico, tomei contato com a tensão entre cultura popular e cultura de massa e entendi que a música de viola desempenhava, deliberada ou intuitivamente, um papel de resistência diante de uma arte pasteurizada, comercial, elitista ou hegemônica, para citar algumas das expressões encontradas durante aquela pesquisa.

Mais de uma década depois, ao fazer um estudo de caso sobre uma revista especializada na cobertura da cidade de São Paulo, a *Época São Paulo*, publicada pela Editora Globo entre 2008 e 2013, voltei a deparar com o debate sobre direitos. Por que as revistas locais nunca dirigem o mesmo olhar para todas as regiões da cidade? Em que sentido o CEP influencia ou condiciona o produto editorial? Como empreender um modelo de jornalismo capaz de ver a cidade menos como objeto de consumo e mais como espaço social e comunicacional, um território público de todos? Nas revistas de cidade, a quem é garantido o direito à comunicação e a quem ele é sistematicamente negado?

Durante o curso do mestrado, trabalhei por um período como assessor legislativo, na área de comunicação de um mandato na Câmara dos Deputados. Aquela atividade, desenvolvida entre 2014 e 2016, me aproximou do tema central desta tese, o direito humano à comunicação. Embora não fosse o foco da minha atividade profissional, acompanhei mais ou menos de perto a tramitação e a aprovação do Projeto de Lei do Direito de Resposta, transformado na lei nº 13.188 de 11 de novembro de 2015, que veio preencher parte das lacunas deixadas pela revogação da Lei de Imprensa, em 2009. Acompanhei também a retomada do debate em torno da possibilidade de um novo marco regulatório dos meios de comunicação, pauta que paira pelos corredores da Câmara e também na imprensa desde os anos 1990, mas sobretudo após a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), promovida pelo Governo Federal em 2009.

Agora, passados cinco anos, o debate ressurgira no âmbito da campanha eleitoral de 2014, por meio da formulação do que a então candidata à Presidência da República Dilma Rousseff chamou de “regulação econômica” da mídia. O que seria essa regulação? Por que a regulação econômica soava mais agradável aos donos da mídia do que a aparente ameaça representada pela hipótese de regulação de conteúdo? Ao inscrever um projeto de pesquisa no processo seletivo do doutorado, em setembro de 2015, propus aprofundar o tema da regulação dos meios de comunicação. Por que ela é importante? Para que serve? O que deveria ser regulado?

Foram muitas as modificações feitas no projeto de pesquisa desde aquela primeira proposta até a consolidação deste trabalho que o leitor ou a leitora tem em mãos (ou em tela), em parte provocadas pela transformação do país e pelas mudanças enfrentadas ao longo dos últimos anos. E eu só tenho a agradecer pelo aprendizado, pela experiência, pela oportunidade de mergulhar nesse tema e conviver com ele por tanto tempo.

Agradeço a generosa orientação do Prof. Dr. Eugênio Bucci, ao meu lado desde o mestrado. Eugênio é um dos autores brasileiros com maior e melhor produção sobre os principais temas do direito à comunicação aqui discutidos, entre os quais a concentração dos meios, os desafios da comunicação pública, as garantias e os limites da liberdade de expressão. Tive a honra de aprender com ele não apenas nos livros, mas também nos encontros de orientação e como seu estagiário na disciplina “Especialização em Jornalismo: Livro-Reportagem”, da qual tive a honra de participar no âmbito do Programa de Aperfeiçoamento do Ensino (PAE).

Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Jornalismo, Direito e Liberdade (JDL), filiado à Escola de Comunicações e Artes (ECA) e também ao Instituto de Estudos

Avançados (IEA) da USP, no qual sou membro desde o início, em 2015. Agradeço ao aprendizado e às trocas que tivemos nos mais de quinze seminários promovidos pelo JDL nos últimos quatro anos, e o faço na figura de seu coordenador, o Prof. Dr. Vitor Blotta, com quem também pude estagiar na disciplina “Legislação e Deontologia do Jornalismo”.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão vinculado ao Ministério da Educação que me recebeu como bolsista entre junho de 2017 e abril de 2020. Sem este apoio, eu não conseguiria me dedicar como me dediquei à redação deste volume. Sem uma política de fomento à pesquisa, não há produção científica democrática, independente e de qualidade. Sem produção científica democrática, independente e de qualidade, não há país capaz de ingressar na era do conhecimento.

Agradeço ao suporte permanente e generoso que recebi da Aline, minha esposa, e dos meus pais, Lúcia e Paulo, bem como ao afeto inspirador dos meus filhos, Daniel e Bruna, melhores motivos para desligar o computador e deixar a pesquisa de lado por um par de horas – ou pelo final de semana inteiro. Espero comemorar com vocês em breve.

Finalmente, aproveito estas linhas para reforçar minha convicção de que é preciso discutir, hoje e sempre, democracia e direito à comunicação.

Que esta pesquisa possa contribuir para o debate sobre democratização da mídia, violação de direitos e regulação dos meios. E que possa inspirar uma comunicação dialógica, emancipatória, potente e participativa – o tipo de comunicação que esperamos construir. Juntas e juntos.

Camilo Vannuchi

Outono de 2020

Lista de tabelas

Tabela 10.1 – Matérias encontradas sobre regulação dos meios de comunicação por ano, 195

Tabela 10.2 – Número total de ocorrências na amostra por palavra-chave conforme o veículo, 196

Tabela 10.3 – Número de textos com palavras-chave por gênero jornalístico ou “editorial” (2007-2017), 200

Tabela 10.4 – Análise de direção: número total de matérias com discurso favorável, neutro ou desfavorável conforme a palavra-chave (2007-2017), 201

Tabela 11.1 – O que regular em relação à comunicação pública (parte 1), 212

Tabela 11.2 – O que regular em relação à comunicação pública (parte 2), 213

Tabela 11.3 – O que regular em relação à concentração econômica, 215

Tabela 11.4 – O que regular em relação ao conteúdo, 220

Sumário

INTRODUÇÃO

- O percurso do pesquisador, 23
- Comunicação e crise da democracia, 26
- Justificativa e objetivos, 31
- Hipótese, 33
- Metodologia, 34
- Quadro teórico de referência, 36
- Estrutura da tese, 37

Parte I — A COMUNICAÇÃO COMO DIREITO HUMANO

- 1. Um direito entre muitos, 39
- 2. A cultura dos direitos humanos no Brasil, 43
- 3. Breve histórico dos direitos humanos, 49
 - 3.1 Direitos humanos não existem, 49
 - 3.2 A invenção dos direitos humanos, 51
 - 3.3 Do individual ao coletivo: primeira, segunda e terceira gerações, 54
- 4. O direito de comunicar, 67
 - 4.1 A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, 70
 - 4.2 Contribuições do Relatório MacBride, 74
- 5. Direitos humanos na sociedade da informação, 81
 - 5.1 Atualizando o conceito, 87

Parte II — A REGULAÇÃO DOS MEIOS NO BRASIL

- 6. Regulação e liberdade, 93
- 7. Breve história das leis que regem a comunicação, 101
 - 7.1 As primeiras leis de imprensa, 101
 - 7.2 A regulação do rádio na primeira metade do século XX, 108
 - 7.3 A (des)regulação da televisão na segunda metade do século XX, 115

8. A Constituição Federal de 1988 e o movimento para “democratizar” o setor, 125
 - 8.1 O arcabouço constitucional não-regulamentado, 135
 - 8.1.1 Complementaridade dos sistemas, 139
 - 8.1.2 Coronelismo eletrônico, 143
 - 8.1.3 Concentração da mídia, 145
9. Um projeto de regulação guardado a sete chaves, 157
 - 9.1 O anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica (2010), 163
 - 9.2 O futuro da comunicação social eletrônica vai para a gaveta (2011), 180
 - 9.3 Um projeto de lei de iniciativa popular (2013), 184
10. A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais, 189
 - 10.1 “Não se pode falar tudo”, 190
 - 10.2 Análise quantitativa: presença e frequência na *Folha* e no *Globo*, 194
 - 10.3 Análise qualitativa: o discurso da *Folha* como estudo de caso, 199
11. Diretrizes para a regulação dos meios nas falas dos entrevistados, 203
 - 11.1 Principais desafios e obstáculos à garantia do direito à comunicação, 205
 - 11.2 É oportuno um novo marco regulatório dos meios de comunicação? 208
 - 11.3 O que regular em relação à comunicação pública, 211
 - 11.4 O que regular em relação à concentração econômica, 214
 - 11.5 O que regular em relação ao conteúdo, 217
 - 11.6 O que regular em relação à internet, 221
12. Por que o paradigma dos direitos humanos deve orientar a regulação dos meios, 227

Considerações finais, 235

Referências bibliográficas, 245

APÊNDICES

Apêndice I – Questionário utilizado nas entrevistas, 255

Apêndice II – Entrevistas, 257

ANEXOS

Anexo I – Minuta do anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica

Anexo II – Projeto de lei de iniciativa popular da mídia democrática

INTRODUÇÃO

O percurso do pesquisador

Pesquisar é percorrer. Uma boa entrevista pode conduzir o olhar do pesquisador para um novo aspecto ou uma nova abordagem. Um livro ou artigo pode inspirar novas leituras. Às vezes, uma nota de rodapé desperta *insights* e estimula a construção de todo um capítulo, ainda não previsto. Quando o objeto de pesquisa está assentado na realidade contemporânea, em permanente transformação, uma notícia de jornal, um post ou um tuíte podem operar modificações profundas no estudo em andamento. Quando o corpus de pesquisa não está dado nem circunscrito no tempo, o dia a dia pode alterar bruscamente o escopo da investigação e a natureza da análise. Quatro anos, às vezes, é tempo demais.

A primeira versão do projeto de pesquisa que resultou nesta tese foi submetida à banca de seleção em 2015. Ali, tratávamos pouco de direito à comunicação e muito de marco regulatório. Nossa proposta, naquele momento, era entender os entraves políticos que bloqueavam a apresentação de um projeto de lei de regulação da mídia. O que as bancadas e os partidos pensavam sobre o assunto? Por que esse tema era recorrente nos programas de governo e em campanhas eleitorais do partido vitorioso e, invariavelmente, engavetado após a posse? Que tipo de concertação se fazia necessária para que o Brasil adotasse um novo marco regulatório dos meios de comunicação, nos moldes das leis sancionadas no decênio anterior em países como Argentina (2009), Venezuela (2010), Equador (2013), Uruguai (2013) e Reino Unido (2013)?

Já no primeiro ano do curso, a centralidade desta pesquisa começou a migrar para o direito à comunicação, ou melhor, para o imperativo de conceber a comunicação como um direito humano. Ainda de forma intuitiva naquele momento, começamos a eleger o que nos parecia o mais relevante nesse assunto: estabelecer princípios orientadores para uma regulação dos meios que contribuísse para a plena garantia do direito à comunicação.

As primeiras leituras e entrevistas haviam revelado duas urgências: (1) romper a lógica de pensar os meios de comunicação (jornais, revistas, programas de rádio e televisão) somente como meios de produção ou como mercadoria, sobretudo aqueles classificados como serviço público no Brasil (rádio e TV), e (2) elaborar um marco regulatório orientado para a garantia dos direitos humanos. Ao fim do primeiro ano, nosso projeto de doutorado já tinha um título bastante parecido com o atual: “A comunicação como direito humano e diretrizes para um marco regulatório dos meios no Brasil”.

Ao finalizar esta tese, no primeiro semestre de 2020, percebemos o quanto este trabalho foi influenciado pelo espírito do tempo. Atravessamos um período que vem sendo interpretado como de redução ou desmonte de direitos, sociais e humanos. Um período de sombras. No Brasil, temos convivido com homenagens a torturadores¹, elogios à ditadura militar², ameaças de um novo Ato Institucional n.º 5³ e boicote a filmes e séries⁴. Recentemente, um secretário de Estado citou Joseph Goebbels, o ministro da Propaganda da Alemanha nazista, num vídeo divulgado nos canais oficiais do Poder Executivo⁵. Foi exonerado após a repercussão negativa.

No âmbito específico da comunicação, vislumbramos uma cada vez mais agressiva campanha de perseguição a jornais – como a *Folha de S.Paulo*, que revelou em 2018 o uso de um esquema fraudulento envolvendo disparos de WhatsApp em favor do candidato que seria eleito presidente – e a jornalistas – como o editor do *Intercept Brasil*, Glenn Greenwald, responsável por divulgar em 2019 conversas privadas que revelaram seletividade e favorecimento nas investigações da Operação Lava-Jato. Somam-se a essas agressões uma agenda de ataques sistemáticos à comunicação não-comercial, como a fusão da TV Brasil, de caráter público, com a NBR, de caráter estatal, cortes expressivos no orçamento da EBC, a empresa responsável por sua programação, e outras iniciativas tomadas pela Presidência da República a fim de coibir ou intimidar a imprensa.

Foi com disciplina de pesquisador, mas também com inevitável perplexidade, que observamos os sinais de avanço do autoritarismo e risco de ruptura democrática. No Brasil, esse *zeitgeist* está refletido em pesquisas recentes de opinião pública sobre democracia e direitos humanos. Numa delas, feita em 2018 pelo Pew Research Center

1 Em seção na Câmara dos Deputados em maio de 2016, o então deputado Jair Bolsonaro prestou homenagem ao coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, diretor do DOI-Codi nos anos 1970, oficialmente declarado torturador pela Justiça de São Paulo após perder ação movida por integrantes da família Teles. Em maio de 2020, já na Presidência da República, Bolsonaro recebeu no Palácio do Planalto outro militar acusado de tortura, o Major Curió, que atuou na repressão à Guerrilha do Araguaia e teve o nome citado na Comissão Nacional da Verdade,

2 Em setembro de 2019, Bolsonaro agrediu publicamente a alta comissária da ONU para os direitos humanos e ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet, afirmando em publicação nas redes sociais que o Chile “só não é uma Cuba graças aos que tiveram a coragem de dar um basta à esquerda em 1973, entre esses comunistas o seu pai, brigadeiro à época”, escreveu, referindo-se ao pai de Michelle, Alberto Bachelet, morto em 1974 em decorrência das torturas.

3 O deputado federal Eduardo Bolsonaro, filho do presidente da República, afirmou em entrevista concedida em outubro de 2018, que, se a esquerda “radicalizasse” na oposição ao governo de seu poder se tornar necessária uma resposta. “E uma resposta pode ser via um novo AI-5”, declarou.

4 Considerado o mais importante filme nacional de 2019 pela crítica, “Bacurau” não foi indicado para representar o Brasil na cerimônia do Oscar. Em agosto do mesmo ano, o governo federal suspendeu um edital de fomento a séries com temática LGBT para TVs públicas.

5 Secretário Nacional da Cultura, Roberto Alvim parafraseou Goebbels em um vídeo divulgado em janeiro de 2020 nas páginas digitais da Secretaria. Depois afirmou que foi uma “coincidência retórica”.

com mais de 30 mil entrevistados em 27 países, 83% dos brasileiros se disseram insatisfeitos com o funcionamento da democracia no país. No resto do mundo, o índice foi de 51%⁶. Erra, no entanto, quem pensa se tratar de um fenômeno isolado. Algumas das democracias mais bem estruturadas do planeta, consideradas “plenas” segundo estudo da The Economist Intelligence Unit, braço da revista *Economist* dedicado a pesquisas, também sofreram abalos importantes no último período. Segundo o ranking elaborado pela unidade de inteligência desde 2006, a média geral de pontos obtidos pelos países caiu de 5,48 para 5,44 em todo o mundo entre 2018 e 2019, atingindo o menor patamar desde o início de sua elaboração, em 2006. O Brasil, por sua vez, obteve nota 6,8 e caiu mais duas posições, chegando à 52^a, em empate com a Tunísia.⁷

Décimo colocado no ranking da democracia na América Latina, o país exibe, no início de 2020, uma democracia considerada “falha” ou “imperfeita”, segundo a terminologia utilizada na pesquisa. Como comparação, Costa Rica, Uruguai e Chile acabam de ingressar no seletor grupo formado pelos 22 países de democracia “plena”. “Quando o ranking foi lançado, em 2006, o Brasil ocupava a 42^a posição, com 7,3 pontos”, diz o jornalista Jamil Chade, correspondente do UOL em Genebra. “Em 2008, chegou a subir para a 41^a posição. Mas, desde então, vem sofrendo uma queda tanto na pontuação como na classificação. Em 2017, o Brasil era o 49^o colocado, caindo para a 50^a posição em 2018 e, agora, sua pior posição (52^a).” Os motivos, segundo a apuração, são dois: o governo pouco permeável à participação ou controle popular e a escassa cultura política da população no que tange ao conhecimento e à defesa dos pilares da democracia.

Neste sentido, coube a nós ajustar o manche. Diante de um cenário que não é de avanço, mas de retrocesso, pareceu menos relevante a proposição de diretrizes para um novo marco regulatório dos meios. Havia sinais claros de que a retomada dessa pauta num futuro próximo era algo muito improvável. Se, em 2015, nos parecia adequado elaborar diretrizes e estratégias para viabilizar um marco regulatório cidadão, uma legislação moderna e garantidora de direitos, agora a conjuntura nos compelia a dar um passo atrás.

6 Cf. BERALDO, Paulo; MARQUES, Vítor. Levitsky: Crise econômica e corrupção contribuem para insatisfação com a democracia. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 13 mai. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,crise-economica-e-corrupcao-contribuem-para-insatisfacao-com-a-democracia,70002826356>.

7 Cf. CHADE, Jamil. Brasil cai em índice que mede democracias no mundo. UOL, São Paulo, 22 jan. 2020. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/01/22/brasil-cai-em-indice-que-mede-democracias-no-mundo.htm>.

Entendemos que seria mais oportuno dedicar este trabalho a conceituar melhor o direito humano à comunicação e fixar esse conceito num cenário de crise da democracia e criminalização dos direitos humanos para, a partir daí, analisar as propostas de regulação dos meios conforme elaboradas por estudiosos e ativistas, bem como as reações dos jornais de referência ao tema. O entendimento da comunicação como direito humano é que deveria ser a diretriz de qualquer hipótese de marco regulatório, supúnhamos. E havia, no horizonte, uma razão maior do que todas as outras para investirmos neste tema: a defesa da democracia.

Comunicação e crise da democracia

De repente, o futuro da democracia virou assunto prioritário na agenda dos jornais, das universidades e do mercado editorial. Em 2018, mais de dez universidades públicas replicaram o curso “O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil”, oferecido originalmente pela Universidade de Brasília após tentativa do então ministro da Educação, Mendonça Filho, de censurar a disciplina. A PUC de São Paulo, a USP, as Universidades Estaduais de Campinas e da Paraíba e as Federais da Bahia, do Ceará e do Amazonas foram algumas delas.

A revista *Veja*, semanal de maior circulação no país⁸, publicou quatro capas sobre democracia entre setembro de 2018 e dezembro de 2019. Uma delas, lançada na véspera do segundo turno de 2018, exibiu a imagem de um exemplar impresso da Constituição Federal dentro de uma caixa de vidro com o seguinte título: “Em caso de emergência, quebre o vidro”. Abaixo, o subtítulo: “Com a provável eleição de Bolsonaro, as instituições - que resistiram às tentações autoritárias da esquerda petista - terão agora de vencer as tentações autoritárias da direita radical”. Em setembro de 2019, a tentativa de censurar uma revista em quadrinhos dos Vingadores que mostrava um beijo entre dois rapazes numa página interna inspirou outra capa de *Veja* sobre democracia: “Uma nova idade das trevas”, dizia o texto, sobreposto à imagem do beijo com o carimbo “censurado”. A chamada dizia: “Ataques à democracia, recolhimento de livros, campanhas antivacinas e até terraplanismo. Por que a ignorância vem ganhando terreno

⁸ Segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC), *Veja* teve circulação total média (soma de exemplares impressos e digitais) de 915.095 exemplares por edição em 2018, enquanto *Época*, em segundo lugar, alcançou a marca de 493.970 exemplares por edição no mesmo período. Cf. <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/03/11/revistas-semanais-recuperam-audiencia-no-digital.html>.

no Brasil e no mundo”. Por fim, em dezembro, a revista estampou na capa uma simbólica pichação num muro: “Abaixo a ditadura”. “Um fantasma do passado volta a assombrar o país”, informa o subtítulo, em referência ao fato de 40% da população, segundo pesquisa exclusiva, considerar possível o fim do regime democrático.

“Quem assina um jornal independente assina um compromisso com a democracia”, foi o slogan adotado pelo *Nexo Jornal* após a eleição de 2018. “Sem liberdade de imprensa não tem democracia”, adotou a *Folha de S.Paulo*, mais ou menos na mesma época, para anunciar sua assinatura digital.

Ensaio sobre a erosão da democracia no mundo também povoaram as livrarias em 2018 e 2019. Estantes foram invadidas por títulos distópicos e provocativos entre os quais *Como as democracias morrem* (Zahar, 2018), *Como a democracia chega ao fim* (Todavia, 2018), *O povo contra a democracia* (Companhia das Letras, 2019) e *Democracia em risco?* (Companhia das Letras, 2019). Alguns lançamentos do mesmo período trataram mais especificamente do dístico democracia e comunicação, entre os quais *Existe democracia sem verdade factual?*, de Eugênio Bucci (Estação das Letras e Cores, 2019), *A democracia no mundo digital*, de Wilson Gomes (Sesc, 2018), e pelo menos dois livros dedicados a analisar o comportamento dos meios de comunicação no recente processo de impeachment de Dilma Rousseff: *Enciclopédia do golpe volume 2: O papel da mídia*, organizado por Míriam Gonçalves (Declatra/Canal 6, 2018) e *Democracia fraturada: a derrubada de Dilma Rousseff, a prisão de Lula e a imprensa no Brasil*, de Pedro Nunes (CCTA/Ria Editorial, 2019), publicado pelo Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal da Paraíba.

Em todos esses livros, inclusive nos *blockbusters* citados no início do parágrafo anterior, são frequentes as análises do processo de esfacelamento da democracia em diferentes países associadas a especulações sobre a parcela de responsabilidade dos meios de comunicação, tradicionalmente apresentados como instituições de controle, capazes de garantir equilíbrio e zelar pela preservação do Estado democrático de Direito. A realidade, pelo menos a realidade retratada nesses livros, mostra-se um pouco mais complexa que isso.

A edição brasileira de *Como as democracias morrem*, publicada em meados de 2018, foi o livro mais vendido daquele ano na Amazon Brasil. Para os autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), professores de ciência política de Harvard, os maiores atentados à democracia na atualidade acontecem por meio das instituições, e não à revelia delas ou contra elas. Não há tanques nas ruas. “Autocratas eleitos mantêm um verniz de

democracia enquanto corroem a sua essência”, dizem. A captura do jornalismo pelo poder autoritário é citada entre as formas de corrosão. “Os jornais continuam a ser publicados, mas são comprados ou intimidados e levados a se autocensurar. Os cidadãos continuam a criticar o governo, mas muitas vezes se veem envolvidos em problemas com impostos ou outras questões legais. Isso cria perplexidade”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 17).

Levitsky e Ziblat afirmam que uma coisa que distingue autocratas de líderes democráticos é sua intolerância à crítica e a disposição para usar seu poder para punir aqueles que, seja por meio da mídia ou na sociedade civil, venham a criticá-los. Os autores se debruçam principalmente sobre os Estados Unidos imediatamente posterior à eleição de Donald Trump, em 2016. Segundo os autores, Trump proferiu sucessivas ofensas a profissionais da imprensa, os quais chamava genericamente de desonestos, e “ameaçou reiteradamente punir a mídia hostil”. Ainda durante a campanha eleitoral, o então candidato do Partido Republicano afirmou que iria “ampliar o escopo de nossas leis de calúnia e difamação para que, quando eles escreverem artigos propositadamente negativos, horríveis e falsos, nós possamos processá-los e ganhar muito dinheiro” (p. 69).

Segundo Levitsky e Ziblat, esse modelo de retaliação, patrocinada pelo chefe de Estado com um providencial empurrãozinho de juízes solidários a ele, abre precedentes perigosos para o poder de fiscalização tradicionalmente exercido pelos meios de comunicação. “Quando importantes meios de comunicação são atacados, outros entram em alerta e passam a praticar a autocensura”, afirmam (p. 87).

Durante a campanha eleitoral, não foram raros os ataques de Trump. Acusou o *New York Times* e a CNN de fabricarem fake news, ameaçou Jeff Bezos, dono do *Washington Post* e da Amazon, com uma ação antitruste, e deu sinais de que poderia bloquear a fusão entre a Time Warner (dona da CNN) e a AT&T. Finalmente, atacou a NBC, ameaçando cassar sua licença, sempre num tom que tornava evidente o sentido de retaliação. A campanha anti-mídia promovida pelo hoje presidente dos Estados Unidos contribuiu para fidelizar um eleitorado altamente permeável aos arroubos autoritários de seu líder, vistos muitas vezes como sinais de franqueza e autenticidade. Em 2017, lembram os autores, um candidato republicano ao Legislativo agrediu fisicamente um repórter do *Guardian* que o interpelava com perguntas desconfortáveis. Naquele mesmo ano, uma pesquisa de opinião feita pela revista *Economist* revelou o tamanho da intolerância dos republicanos em relação à imprensa. “Quando perguntados se concordavam em permitir que tribunais fechassem órgãos de mídia por publicarem informação *tendenciosa ou imprecisa*, 45% dos republicanos pesquisados responderam

ser favoráveis, ao passo que somente 20% foram contrários” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 192, itálico do autor).

Para o cientista político Yascha Mounk, autor de *O povo contra a democracia*, poucas atitudes são tão perversas para a democracia quanto a perseguição dos meios de comunicação pelo governante. “Um sistema em que os direitos de minorias impopulares são protegidos e a imprensa pode criticar o governo livremente assegura que as pessoas possam mudar seus soberanos mediante eleições livres e justas”, diz (MOUNK, 2019, p. 20). O autor destaca uma das estratégias utilizadas por populistas autoritários: tentar colar na imprensa o rótulo de inimiga e, moto-contínuo, culpá-la pelo insucesso de seu governo. Empresas jornalísticas são, dessa maneira, tratadas como instituições falaciosas, corruptas ou, conforme a expressão utilizada por Trump, *fábricas de fake news*.

Vem daí a opção preferencial desses líderes populistas e autoritários pelas redes sociais, supostamente um canal de interlocução direta com o povo, valiosa porque prescinde da “inconveniente” mediação dos meios de comunicação, que, segundo essa concepção, só existem para atrapalhar a nação. Ao minar a credibilidade e a relevância dos meios de comunicação, governantes autoritários agem por antecipação, vacinando-se contra possíveis denúncias e escândalos. “É normal a mídia criticar o presidente”, disse Mounk em passagem por Brasília, onde proferiu palestra na UnB para lançar seu livro em abril de 2019. “O problema acontece quando o presidente considera a mídia inimiga, quando a pessoa tem medo de expressar sua opinião política. Esse é o perigo”, declarou, referindo-se particularmente à atividade jornalística, à imprensa⁹.

Ao mesmo tempo, os meios de comunicação também têm sido criticados por estudiosos e intelectuais quando se calam perante autoritarismos e violações de direitos e quando suas próprias ações contribuem para a erosão da democracia. Dos Estados Unidos à Rússia. Professor de História na Yale University, Timothy Snyder dedicou seu livro *Na contramão da liberdade: a guinada autoritária nas democracias contemporâneas* aos repórteres, considerados por ele os “heróis da nossa época” (2019). Em determinado trecho do livro, o autor discorre sobre o uso político da RT, antiga Russia Today, emissora de televisão estatal que exhibe conteúdo em inglês, espanhol, francês, alemão, árabe e russo para mais de 100 países e mantém escritórios em dezesseis deles. Seu objetivo,

9 GARCIA, Roseli. “A classe média acredita que o sistema seja contra ela”, diz professor de Harvard na UnB, explicando Bolsonaro. *Diário do Centro do Mundo*, São Paulo, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-classe-media-acredita-que-o-sistema-seja-contra-ela-diz-professor-de-harvard-na-unb-explicando-bolsonaro>. Acesso em: 29 dez. 2019.

escreveu Snyder, era emitir propaganda russa para audiências estrangeiras e “suprimir conhecimento que pudesse inspirar ação”. “Nas palavras de Vladimir Putin, a RT era ‘financiada pelo governo, por isso não poderia deixar de refletir a posição oficial do governo russo’”, escreveu.

O slogan da RT, “questione mais”, inspirava um apetite por mais incerteza. Não fazia sentido questionar a factualidade do que a RT transmitia, uma vez que o que o canal transmitia era a negação da factualidade. Como dizia seu diretor: “Não existe jornalismo objetivo”. A emissora queria comunicar a ideia de que toda a mídia mentia, mas a RT era honesta porque não fingia ser verdadeira. A factualidade foi substituída por um cinismo deliberado que não pedia nada ao telespectador além de um aceno de concordância de tempos em tempos antes de dormir. “A guerra da informação agora é o principal tipo de guerra”. Dmitri Kisseliov¹⁰ devia saber do que estava falando. (SNYDER, 2019, p. 197).

Guerra de informação não é exatamente um conceito novo, mas parece ter voltado repaginado ao xadrez mundial. À disputa por informação soma-se a extraordinária estratégia de desinformar: não leia, não ouça, não assista, não acredite em nada. Na sociedade da informação, não há mercadoria mais valiosa do que a informação, seja ela embalada na forma de dado pessoal, poderoso ativo no mercado dos algoritmos, seja na forma de notícia, insumo indispensável para quem quer criar, investir ou empreender. Nenhum presidente, gestor ou monarca dedicaria tamanha atenção aos meios de comunicação, seja para cooptá-los ou para desconstruí-los, se eles não desempenhassem, ainda, enorme influência. “Um poder que não possa exercer influência claramente não é poder”, afirma o filósofo sul-coreano Byung-Chul Han no livro *O que é poder?*.

Embora as mídias não se organizem em si como um espaço de poder, múltiplas interações entre mídias e processos de poder são possíveis. (...) Por esse motivo, o poder totalitário procura ocupar os espaços midiáticos. E a formação de uma opinião pública não pode ser pensada separada do desenvolvimento midiático. (HAN, 2019, p. 142)

De Francis Bacon a Michel Foucault, de Walter Benjamin a Antonio Gramsci, muitos autores se debruçaram sobre o binômio informação e poder. Hoje, podemos falar em comunicação e poder, o que pouco altera no sentido último dessa correlação de forças.

¹⁰ Jornalista e âncora da RT.

“O poder está baseado no controle da comunicação e da informação”, resume o sociólogo espanhol Manuel Castells em *O poder da comunicação*:

O poder depende do controle da comunicação, assim como o contrapoder depende do rompimento desse controle. E a comunicação de massa, a comunicação que potencialmente atinge a sociedade como um todo, é moldada e administrada por relações de poder, tem raízes nos negócios da mídia e nas políticas do Estado. O poder da comunicação está no âmago da estrutura e da dinâmica da sociedade (CASTELLS, 2015, p. 21).

A defesa dos meios de comunicação quando eles protegem a democracia e a condenação dos meios quando eles colaboram para a erosão do regime democrático são dois movimentos contemporâneos complementares que nos colocam diante de um paradoxo de difícil superação: como garantir o livre exercício do jornalismo, a liberdade de expressão, o direito à informação, e, ao mesmo tempo, coibir práticas como a captura do jornalismo pelo poder (político ou econômico), a produção deliberada de mentiras, a difusão de preconceitos e discursos de ódio ou a violação de direitos? Essa questão nos conduz, finalmente, ao cerne desta introdução e desta tese.

Justificativa e objetivos

O que buscamos nas próximas páginas é conceituar o que se convencionou chamar de direito à comunicação, inserido desde os anos 1970 no rol dos direitos humanos debatidos pela comunidade internacional, bem como investigar formas e estratégias para que a defesa desse direito possa influenciar, orientar e disciplinar a atividade dos meios de comunicação, sobretudo quando concessionários de serviço público.

Entendemos que perseguir a garantia do direito à comunicação é papel do Estado, extensível aos três poderes, o que implica empreender políticas públicas que a promovam (Executivo), formular e aprovar uma legislação ordinária que a proteja (Legislativo) e observar o cumprimento das leis, bem como a observância do perpetrado pela Constituição (Judiciário). Nesta tese, voltaremos nosso olhar principalmente para a Constituição e a legislação ordinária a fim de investigar o que poderia – ou deveria – ser contemplado em um novo marco regulatório dos meios de comunicação. Não para marcar posição ou esprepear, mas para que essa regulação venha a ser elaborada, aprovada e sancionada, assumindo o direito à comunicação como farol.

Entendemos ainda que a diversidade de vozes e uma maior representatividade social nas programações das rádios e das TVs – não somente na recepção, mas especialmente na emissão –, funcionariam como atalhias aboletados no transatlântico em que se transformaram os meios de comunicação: diante de eventuais inclinações autoritárias, concentradoras e violadoras de direitos, é preciso acionar o sinal de alerta.

Vem daí nosso interesse, explícito na segunda parte deste trabalho, em estabelecer diretrizes para que o direito à comunicação seja garantido pelos meios de comunicação e nos meios de comunicação.

Para isso, coibir a concentração do setor da comunicação social ou impedir a captura dos meios de massa pelo poder político, vetando o controle de concessionárias de radiodifusão por parlamentares, são passos fundamentais, previstos na Constituição e nunca disciplinados. Além desses, há outros princípios constitucionais que ainda carecem de regulação, tão necessários hoje quanto em 1988.

As propostas não se encerram tampouco no que foi previsto na Constituição. É preciso adotar outras regras e ações para que o direito à comunicação seja garantido no Brasil. Quais são elas? Que modelo de regulação é preciso adotar para que a radiodifusão, entendida como uma modalidade de serviço *público* orientada para a garantia de um direito *humano*, assuma como prioridade não mais a disputa por audiência ou a captura de anunciantes, mas a garantia de um direito?

É também objetivo deste trabalho contribuir para que projetos de regulação dos meios de comunicação passem a adotar os direitos humanos como matriz, e não mais o direito empresarial ou concorrencial, por exemplo. Seus fundamentos deixariam de ser a livre iniciativa, a livre concorrência ou, no limite, a “desregulamentação regulamentada”¹¹ que Castells considera tendência nos países em que predominam a cultura e a política liberais (ou neoliberais). Em substituição a esses fundamentos entrariam outros, como a representatividade, a polifonia de vozes, a valorização da cultura regional, a garantia de que os direitos da infância sejam preservados e assim por diante.

11 Manuel Castells afirma que “a transformação tecnológica e cultural da comunicação na sociedade foi canalizada e moldada por estratégias comerciais que levaram à formação de um sistema empresarial de multimídia em redes globais”. A formação desse sistema global, segundo o autor, foi possibilitada pela “evolução de políticas regulatórias no mundo todo”. Essa regulação, ainda segundo o sociólogo, é conduzida por instituições políticas, em virtude do papel essencial que a comunicação desempenha, tanto para a infraestrutura quanto para a cultura. O que Castells anota com preocupação é que “houve uma mudança tectônica na regulamentação da comunicação em todos os países a partir da metade da década de 1980 até a primeira década do século XXI, embora com orientações e ênfases distintas, dependendo da cultura e da política em cada país. No entanto, de um modo geral, houve uma tendência predominante para a liberalização, privatização e desregulamentação regulamentada das indústrias de transmissão radiofônica e de telecomunicação” (CASTELLS, 2015, p. 153)

Hipótese

A hipótese desta pesquisa é que somente uma regulação dos meios de comunicação orientada para a garantia do direito humano à comunicação incidirá de maneira positiva na realidade da imprensa e da indústria de entretenimento, sobretudo no serviço público de radiodifusão, contribuindo para ampliar o acesso à informação e promover a liberdade de expressão de olho numa democracia de alta intensidade, ao mesmo tempo em que impõe barreiras a projetos concentradores e autoritários.

Colocando de outra maneira, entendemos que a comunicação social deve ser concebida como direito humano, assim como a saúde e a educação. O direito à comunicação distingue-se do direito à informação por prever troca, diálogo, liberdade de expressão. Normalmente, o direito à informação é entendido como o direito de acessar dados e conteúdos, inclusive aqueles que o governante busca esconder. Quando se recorre à Lei da Transparência para acessar dados do governo ou quando se cobra das Forças Armadas a revelação do paradeiro de desaparecidos políticos que estiveram sob a tutela do Estado antes de sumir, é ao direito à informação que apelamos. Acessar informação por meio da mídia é um direito reivindicado com base nesse princípio. Nenhuma censura é tolerada exatamente porque o direito à informação é sempre presumido.

Direito à comunicação é outra coisa. Ele prevê, por exemplo, o acesso aos meios de produção e distribuição de conteúdo, para além do simples acesso às ferramentas de recepção. Prevê a função social da comunicação. Prevê a implementação e a viabilização de canais comunitários. Prevê práticas não discriminatórias e o respeito incondicional aos diferentes grupos sociais e de gênero, o que implica a não-objetificação da mulher e o controle rigoroso de práticas criminosas como discurso de ódio, racismo, homofobia, transfobia, xenofobia e preconceito de classe e origem. Prevê garantias de equidade, intercâmbio e valorização da identidade cultural, aspectos dispostos já no final dos anos 1970 por Sean MacBride, presidente da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, instituída pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em 1977, no prólogo do relatório “Um mundo, muitas vozes” (também conhecido como Relatório MacBride), de 1980.

Naturalmente não existe uma solução mágica que permita eliminar de uma assentada essa complexa trama que são os problemas de comunicação. Ter-se-á que caminhar passo a passo, encher-se de

paciência e percorrer um longo itinerário antes de poder criar novas estruturas, aplicar novos métodos e gerar uma nova mentalidade. (...) Os aspectos desse processo modificar-se-ão constantemente, ao passo que os objetivos continuarão a ser os mesmos: maior justiça, maior equidade, maior reciprocidade no intercâmbio de informação, menos difusão de mensagens em sentido descendente, maior “auto-suficiência” e identidade cultural e maior número de vantagens para toda a humanidade. (UM MUNDO E MUITAS VOZES, 1983, p. xiii)

Defender o direito à comunicação, em 2020, é sobretudo entender o cidadão não como consumidor de informação ou entretenimento, mas principalmente como sujeito de direitos – de direitos humanos, e não somente de direitos do consumidor. Sob este olhar, comunicação é troca, é emancipação, é construção da cidadania.

Metodologia

Esta tese é resultado de uma pesquisa qualitativa apoiada em processos de investigação representativos (não-probabilísticos) e de análise dialética (LOPES, 2012). Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, com vistas a ampliar a familiaridade com o tema e aprimorar ideias que envolvam nosso objeto (GIL, 2002). No limite, pode ser considerada também uma pesquisa com finalidade intervencionista, uma vez que propõe uma ação concreta: uma nova regulação dos meios no Brasil.

Em relação às fontes de informação, combinamos os métodos histórico e documental com análise de conteúdo (LOPES, 2012) e baseamos nossa investigação em ampla pesquisa bibliográfica e documental – sobretudo no que tange à construção histórica do direito à comunicação – e na realização de entrevistas, individuais e em profundidade (GASKELL, 2012), especialmente importantes na segunda parte deste trabalho.

Nossas entrevistas foram realizadas com o objetivo de melhor compreender o que tem sido elaborado sobre direito à comunicação – principalmente no que se refere aos desafios e obstáculos para a plena garantia desse direito no Brasil – e conhecer algumas das propostas de peças normativas que, eventualmente, poderiam formar consenso entre formuladores filiados a três grupos específicos da sociedade civil: os pesquisadores, as entidades de classe e as organizações que defendem a “democratização da comunicação”.

Neste sentido, entrevistamos dois teóricos do direito à comunicação com extensa produção intelectual, ambos ligados à Universidade de Brasília e com a experiência de terem participado dos debates sobre comunicação realizados por ocasião da constituinte

(1987-1988): os professores doutores Venício A. de Lima e Murilo César Ramos. Em seguida, representando o segmento formado por ativistas pelo direito à comunicação, entrevistamos as diretoras do Intervezes Coletivo Brasil de Comunicação Social e do Núcleo de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, respectivamente Bia Barbosa e Renata Mielli, ambas jornalistas e integrantes da coordenação executiva do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) por ocasião das entrevistas. Por fim, fizemos as mesmas perguntas ao jornalista e dirigente sindical José Augusto Camargo, vice-presidente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj).

Todas essas entrevistas foram presenciais e realizadas em 2017. Semiestruturadas, foram feitas com base num mesmo questionário de treze perguntas¹² com o objetivo de permitir o cotejamento das respostas a fim, principalmente, de verificar o que se repetia nas análises e nas reivindicações.

Ainda em 2017, entrevistamos o coordenador de comunicação e informação da Unesco para a América Latina, Guilherme Canela, que não poderia responder especificamente sobre a situação da comunicação social no Brasil em razão do cargo que ocupava no sistema das Nações Unidas. Nossa entrevista acabou ocupando um outro lugar no âmbito desta pesquisa, uma vez que Canela nos ajudou a fixar o lugar social ocupado pelo direito à comunicação na comunidade internacional, sobretudo na ONU, e pensar, com ele, os desafios do continente em relação às violações desse direito.

Finalmente, na virada de 2019 para 2020, fizemos outras entrevistas, breves, sem questionário, respondidas por e-mail ou via aplicativo de mensagens, com cinco pesquisadores envolvidos há mais tempo com o tema da regulação dos meios: Murilo César Ramos, Venício A. de Lima, Bia Barbosa, Eugênio Bucci e João Brant. Nessa nova etapa, a intenção foi consultá-los especificamente sobre o conteúdo do anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica elaborado em 2010, ainda no governo Lula, e entregue por Franklin Martins, então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social, a Dilma Rousseff, eleita semanas antes para a Presidência da República. Na ocasião, a intenção da equipe que deixava o governo era que o anteprojeto, ao qual Martins se refere como “minuta”, era que aquele material pudesse subsidiar um projeto de regulação dos meios a ser finalizado e protocolado pelo novo governo junto à Câmara dos Deputados, o que jamais aconteceu. Estas entrevistas foram realizadas quase três anos depois das outras porque apenas no final de 2019 este pesquisador foi autorizado, tanto

¹² O questionário utilizado nas entrevistas pode ser conferido nos anexos desta tese.

pelo ex-ministro quanto por Dilma, a ler, estudar e publicar a íntegra do anteprojeto¹³. Só então pudemos compartilhar o texto com os pesquisadores citados – a maioria deles jamais tivera acesso àquele conteúdo – e indagar-lhes suas impressões e considerações.

Finalmente, analisamos também a forma como as propostas de “regulação da mídia” foram abordada nos dois jornais de maior circulação no Brasil: a *Folha de S.Paulo* e *O Globo*. Ali, combinamos pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa para investigar não somente a prevalência de determinadas palavras-chave nos veículos pesquisados, mas também seu posicionamento editorial, o que fizemos combinando técnicas de análise do discurso (CHARAUDEAU, 2012) e de análise de conteúdo (BARDIN, 2009).

Quadro teórico de referência

No que tange ao quadro teórico de referência, este trabalho dialoga com dois grupos principais de autores e pensadores. O primeiro deles é formado por aqueles que pensaram os direitos humanos e narraram a história de sua construção, incluindo os fundamentos do direito à comunicação e da cultura democrática. Ao lado de obras referenciais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o relatório MacBride (*Um mundo e muitas vozes*), publicado pela Unesco em 1980, nos apoiamos em autores como Norberto Bobbio, Celso Lafer, Lynn Hunt e Fábio Konder Comparato para pensar direitos humanos, direito à comunicação e democracia através do tempo.

O outro grupo de autores com evidente centralidade nesta pesquisa é formado por aqueles que pensaram e ainda pensam a regulação dos meios e a emergência de um novo paradigma de gestão da mídia que tenha como finalidade sua democratização. Nesse grupo, coexistem autores com ampla produção intelectual sobre os mais variados aspectos da regulação dos meios, entre os quais destacam-se os professores Venício A. de Lima e Eugênio Bucci, também orientador desta pesquisa, e aqueles com produção voltada mais especificamente sobre um ou outro tema inscrito no arco mais amplo da regulação e do direito à comunicação, entre os quais políticas públicas de comunicação (Murilo César Ramos), comunicação pública (Laurindo Lalo Leal Filho), captura da imprensa por políticos (Suzy dos Santos), história econômica da radiodifusão no Brasil e sua influência na audiência (Marialva Barbosa, Sérgio Mattos, Maria Rita Kehl) e concentração dos meios de comunicação (Ben Bagdikian, Manuel Castells, Noam Chomsky), entre outros.

¹³ O documento original pode ser conferido nos apêndices desta tese.

Estrutura da tese

Esta tese é dividida em duas partes. Na primeira, conceituamos o direito humano à comunicação partindo de uma abordagem histórica e chegando a uma análise dos principais desafios atuais relacionados ao tema. Na segunda parte, nosso olhar se volta para a regulação dos meios de comunicação: bases conceituais, antecedentes legislativos, propostas de intervenção no âmbito jurídico, repercussão junto à opinião pública.

Nos capítulos 1 e 2, o assunto é a abrangência – e a emergência – da promoção dos direitos humanos, bem como um olhar sobre a cultura de direitos humanos no Brasil. O que a população entende por direitos humanos? Qual o lugar ocupado pelo direito à comunicação e por alguns de seus pilares, como a liberdade de expressão, nessa cultura?

No capítulo 3, discorreremos sobre a construção histórica dos direitos humanos, ou sua “invenção”, buscando compreender as diferentes etapas do processo e as prioridades em cada período: dos direitos individuais aos coletivos, do direito negativo ao positivo.

No capítulo 4, entendemos como e quando surgiu o direito à comunicação e de que forma ele se insere na linha evolutiva dos direitos humanos conforme descrito no capítulo anterior. Analisaremos alguns de seus pilares e princípios.

No capítulo 5, que encerra a primeira parte, entramos em contato com aspectos mais recentes do debate sobre direito à comunicação por parte da comunidade internacional, com a preocupação central de absorver o que há de mais relevante sobre o papel da internet e das mídias sociais na ampliação do direito à comunicação neste século.

No capítulo 6 inaugura a segunda parte desta tese. Sua função é mostrar por que erra quem contrapõe regulação e liberdade. Liberdade não significa ausência de regramento, e essa compreensão é essencial para avançarmos na segunda parte desta tese.

O capítulo 7 apresenta uma breve história da legislação que vigorou ou que ainda vigora no Brasil com o objetivo de regular a comunicação, desde as primeiras leis de imprensa às normas atuais que regem a radiodifusão.

Um aprofundamento se faz necessário para investigar o processo constituinte e entender o legado da Constituição de 1988: o que houve de contribuição efetiva e quais os dispositivos constitucionais nunca regulados. Em razão desses silêncios da lei – pontos que, embora previstos na Constituição, nunca foram contemplados na legislação infraconstitucional –, o Brasil tem hoje um modelo de comunicação que viola sistematicamente a Constituição. Tudo isso é tema do capítulo 8.

O capítulo 9, por sua vez, é dedicado especificamente ao anteprojeto de lei do serviço de comunicação eletrônica elaborado em 2010 pela Presidência da República após longo processo de diálogo com amplos setores da sociedade civil. Esta pesquisa buscou narrar a construção daquele anteprojeto e também analisar o documento, o que foi feito com a ajuda de pesquisadores consultados especificamente com este objetivo. Sobretudo, esta tese publica com exclusividade a íntegra do anteprojeto de lei, que pode ser conferida em anexo. Uma vez que aquele anteprojeto foi engavetado menos de um ano após sua elaboração, ainda em 2011, entidades de classe e organizações da sociedade civil em defesa de um novo marco regulatório dos meios de comunicação elaboraram em 2013 uma nova proposta de regulação, bastante inspirada na mesma Conferência Nacional de Comunicação de 2009, agora consolidada na forma de um projeto de lei de iniciativa popular, o que também é contado no capítulo 9.

O capítulo 10 traz os principais resultados de um levantamento quantitativo e qualitativo realizado com o objetivo de entender de que maneira a regulação dos meios de comunicação é abordada nos jornais de referência. Foram pesquisados os jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo*, no conjunto das edições impressas publicadas entre 2007 e 2017, com base em protocolos de análise de discurso e análise de conteúdo. Esse levantamento diz muito sobre a forma como esse debate tem sido bloqueado por setores da imprensa.

No capítulo 11, reunimos o pensamento de nossos entrevistados – pesquisadores, ativistas e representantes de entidades de classe envolvidos com o tema do direito à comunicação no Brasil – sobre os principais obstáculos e desafios para a garantia do direito humano à comunicação e sobre o que deve constar em um novo marco regulatório dos meios para que fosse orientado mais para os direitos humanos do que para o direito comercial ou empresarial. Em que bases ele deve ser estruturado? O que não pode faltar?

Finalmente, no capítulo 12 retomamos os principais pontos de inflexão trazidos por esta pesquisa para sintetizar a proposta estruturante desta tese: em que medida e segundo quais critérios o paradigma da regulação dos meios no Brasil deve ser revisado de modo a assumir a garantia do direito à comunicação como objetivo central.

Ao longo de todos esses capítulos, buscamos detalhar, sempre que oportuno, os passos percorridos por esta pesquisa, revelando bastidores, dificuldades encontradas e inspirações que nortearam escolhas e mudanças de rumo. Entende-se aqui que esse desenho poderá revelar algumas das estradas vicinais que não puderam ser percorridas, despontando como possíveis temas para pesquisas futuras.

Parte I — A COMUNICAÇÃO COMO DIREITO HUMANO

1. Um direito entre muitos

Tomemos por um instante a alegoria da caverna, de Platão, um dos textos mais conhecidos da filosofia clássica (PLATÃO, 2014, p. 267-305). Imaginemos que a cena descrita pelo filósofo grego acontecesse hoje, no Brasil. E que, pela primeira vez, um grupo de forasteiros irrompesse pela caverna, tumultuando a rotina de seus moradores, que jamais haviam imaginado algo tão improvável quanto a possibilidade de haver vida do lado de fora. E vida inteligente.

Os forasteiros avançam com cautela. Seus olhos demoram a se adaptar à escuridão. O ambiente é úmido, inóspito, algo hostil. Só aos poucos percebem que há pessoas ali, uma comunidade inteira. Num primeiro lance, homens e mulheres caminham de um lado para o outro, ininterruptamente, carregando objetos nas mãos e sobre as cabeças, como se um capataz os ordenasse a manter o ritmo, sem cessar. Mais ao fundo, um segundo grupo de pessoas, todas elas com os rostos virados para um paredão de pedra, atadas ao chão por pesadas correntes, entretidas somente com as sombras produzidas pelo grupo anterior. As duas turmas não se conhecem, não se tocam, não se falam, separados entre si pelo espaço e por uma espécie de divisão social primitiva, cada qual em sua casta, cada um em seu lugar.

Os forasteiros não escondem o assombro, a incredulidade. Agora, enxergam tudo. Pendurados em seus pescoços, crachás os identificam como procuradores. São quatro, no total, e integram uma oportuna comissão de direitos humanos do Ministério Público Federal. Eles não estão ali a passeio. Compõem uma delegação, uma operação de defensoria realizada com o intuito de flagrar violações de direitos humanos a fim de resgatar cidadãos encontrados em situação degradante. O que eles veem? O que será reportado a seus superiores após terminada a visita?

“Reparem, eles estão acorrentados”, diz um dos procuradores, o mais jovem entre eles, com os olhos voltados para os grilhões atados às pernas e aos pescoços dos moradores daquele subterrâneo.

“Eles estão neste mesmo local, submetidos às mesmas violações, desde crianças, privados de saúde, educação e liberdade”, completa uma procuradora, a única mulher no grupo, decidida a protocolar uma representação junto à vara da infância e juventude.

“Estão presos, sem sentença transitada em julgado, e submetidos a uma rotina de trabalho degradante, análoga à escravidão”, anota um terceiro. Anota, no caso, em sentido literal, sacando do bolso uma caneta esferográfica e um moleskine de capa lilás.

“O cativeiro lhes inviabiliza o acesso à informação”, revolta-se o quarto procurador, que até agora permanecera calado. “Eles são iludidos pelas sombras. Achem que tudo é sombra. Não têm acesso a outra versão dos fatos, a outra perspectiva. Imagina quando souberem que há um mundo lá fora”.

“Verdade”, concorda a procuradora. “Também a liberdade de expressão lhes é tolhida. A quem podem indagar, cobrar transparência? Eles sequer conversam entre si!”

“Veja”, diz o homem do moleskine, “o pessoal do fundo acompanha todos os movimentos do pessoal lá de cima, refletidos na pedra, vinte e quatro horas por dia, e não podem sequer se comunicar com eles. Não há mão dupla. Formam sua visão de mundo com base exclusivamente nas sombras produzidas por essas pessoas que andam”.

“E essa galera de cima também não age com autonomia”, lembra o jovem.

“Eles não têm sequer o direito de questionar”, continua o procurador que faz anotações, indiferente ao comentário do rapaz. “Consumem um mesmo tipo de imagem, reproduzida *ad eternum* em ambiente indigno, e essas imagens moldam suas crenças”.

“Temos de alertá-los, mostrar a eles o que é real”, entusiasma-se o primeiro.

“Esquece”, descarta a procuradora. “Você acha que seremos bem recebidos? Na melhor das hipóteses, seremos chamados de mentirosos. Estão todos anestesiados diante do monopólio da imagem projetada, contra o qual nada podem, nada tentam, nada fazem.”

Diante de um cenário caracterizado pela profusão de violações, o direito à comunicação surge como um entre muitos direitos que, fustigados neste início de século, devem inspirar análises e iniciativas em sua defesa. É ele o tema desta primeira parte, em especial o processo histórico que culminou em sua gênese, em sua formulação.

Antes, no entanto, é oportuno abordar a cultura de direitos humanos no Brasil e observar de que forma essa cultura foi historicamente construída. De que maneira todo um sistema de garantias e direitos, constituído para proteger os cidadãos contra a opressão e o poder absoluto do governante, passou a provocar reações negativas de pessoas que, sob todos os aspectos, deveriam defender esses direitos? Ou, conforme o paradoxo proposto por Boaventura de Sousa Santos, como lidar com a “realidade perturbadora”

segundo a qual “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos”, mas “objeto de discursos de direitos humanos”? (SANTOS, 2018, p. 42)

Ou seja, se há mais gente em posição de reivindicar e se beneficiar com os direitos humanos do que no grupo formado por aqueles que efetivamente os gozam, o que leva essa mesma população a ecoar com convicção narrativas que a prejudicam, como a ideia de que direitos humanos não servem para nada ou, conforme axioma muito em voga no Brasil, servem apenas para “defender bandidos”?

Vamos a isso.

2. A cultura dos direitos humanos no Brasil¹⁴

Apenas excepcionalmente a expressão *direitos humanos* pode ser empregada como um termo neutro, desprovido de ideologia. Conforme a conjuntura, a audiência, o lugar de fala ou a finalidade do discurso, *direitos humanos* é signo controverso, carregado de idiossincrasias. Por vezes, o termo é empregado com valência positiva e direção favorável (BARDIN, 2009), como nesta tese. Por outras, inclina-se na direção oposta, desfavorável, atacado por líderes autoritários e vilipendiado por seus seguidores. “Direitos humanos só servem para defender bandidos”, dizem. “Direitos humanos para humanos direitos”, reivindicam.

No limiar da segunda década do século XXI, não há exagero em afirmar que os direitos humanos estão em baixa no Brasil. Uma pesquisa mundial feita pelo Instituto Ipsos e divulgada em março de 2018 avaliou a percepção sobre direitos humanos na população brasileira e aferiu que 66% concordavam com a frase “os direitos humanos defendem mais os bandidos”. Um em cada cinco achava que os direitos humanos não deveriam sequer existir.¹⁵ Em agosto do mesmo ano, outra pesquisa do mesmo instituto trouxe resultados semelhantes. Segundo a pesquisa *Human Rights in 2018: Global Advisor*, também do Ipsos, seis em cada dez brasileiros concordavam com a frase “os direitos humanos apenas beneficiam pessoas que não os merecem, como criminosos e terroristas”¹⁶. Entre os 28 países pesquisados, o Brasil ficou atrás somente da Índia e da Arábia Saudita no grau de concordância com outra frase: “os direitos humanos não significam nada no meu cotidiano”. Aqui, 28% concordaram.

É verdade que, grosso modo, os direitos humanos nunca estiveram realmente em alta por aqui, não para o conjunto da sociedade. A mais importante pesquisa de opinião sobre direitos humanos realizada no Brasil, por sua abrangência e profundidade, foi feita em 2008 por iniciativa do Governo Federal. Seus resultados foram reunidos e analisados em livro dois anos depois. Num dos itens pesquisados, observou-se a baixa adesão ao tema por parte da sociedade. Dois em cada cinco entrevistados, ou 40% do universo

14 Abordar no escopo desta tese e colocar em perspectiva a “cultura de direitos humanos no Brasil” foi uma recomendação feita pela professora doutora Maria Victoria Benevides, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em nossa banca de qualificação, em 18 de abril de 2018.

15 Cf. SHALDERS, André. Dois em cada três brasileiros acham que direitos humanos defendem mais os bandidos, diz pesquisa. BBC Brasil, São Paulo, 16 maio 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44148576>>. Acesso em 19 jan. 2020.

16 Cf. FRANCO, Luiza. Mais da metade dos brasileiros acham que direitos humanos beneficiam quem não merece, diz pesquisa. BBC Brasil, São Paulo, 11 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45138048>>. Acesso em 19 jan. 2020.

investigado, não soube mencionar um direito humano assegurado pela Constituição (VENTURI, 2010, p. 21-22).

Por outro lado, quando perguntados sobre quem eram as pessoas de fato protegidas pelos direitos humanos, apenas um em cada sete (15%) fez associações negativas, relacionando os direitos humanos a privilégios da “elite” ou de “bandidos”.

Acostumados que estamos a encontrar no noticiário o tema dos direitos humanos quase só associado à criminalidade e à segurança pública, e diante do ruído das críticas às políticas de direitos humanos, supostamente voltadas apenas à “proteção de bandidos”, a hipótese inicial que norteou a pesquisa era de que a percepção da maioria da opinião pública seria crítica e negativa. Para surpresa da equipe envolvida com a investigação, não foi o que encontramos – os dados indicam que essa visão retorcida dos direitos humanos é claramente minoritária.

De modo sintético, pode-se afirmar que a maioria da população brasileira, embora mostre baixo grau de conhecimento dos direitos humanos em sua amplitude, tende: (1) a reconhecer o caráter universalista dos direitos humanos e sua relevância para o bem comum; (2) a reivindicá-los, ainda quando não os nomeie como tais; e (3) a apoiar as políticas voltadas para sua promoção, sempre que propostas. Em que pese a existência de contradições, particularmente em relação a políticas no campo da segurança pública, com o apoio simultâneo a propostas inspiradas em orientações antagônicas, de modo geral, os dados revelam que há uma prevalência do enfoque humanista entre as visões em disputa na formação da opinião pública.

Em suma, há muito a fazer em termos de difusão e educação em direitos humanos, para transformar seu reconhecimento tácito em um reconhecimento explícito, ativo e consciente. (VENTURI, 2010, p. 16)

Observadas as especificidades de cada uma das pesquisas no que tange ao universo e à metodologia empregada, é oportuno notar um claro agravamento do quadro de aderência aos direitos humanos, posto que, vencido um intervalo de dez anos, os resultados foram menos animadores em 2018. Agora, o percentual da população convencida de que os direitos humanos beneficiam “pessoas que não os merecem, como criminosos e terroristas” alcançou 60% da população segundo a pesquisa Ipsos – uma fatia da sociedade bem mais generosa do que os 15% de 2008.

Ainda na pesquisa de 2008, algumas frases foram submetidas à avaliação dos entrevistados. Duas delas, especialmente controversas, merecem ser aqui destacadas. Nada menos que 43% concordaram com a frase “bandido bom é bandido morto”, enquanto a frase “direitos humanos deveriam ser só para humanos direitos” obteve a concordância de 34%. Em 2018, o Ibope testou as mesmas frases numa pesquisa de abrangência nacional e obteve índices mais robustos para ambas. Passados dez anos, 50%

dos brasileiros concordavam total ou parcialmente com a frase “bandido bom é bandido morto”, ao passo que 36% discordavam dela (14% preferiram não opinar).¹⁷

A liberdade de expressão, por sua vez, parece ter ganhado maior protagonismo entre 2008 e 2018. Se naquela ocasião 8% dos entrevistados citaram direitos relacionados à liberdade de expressão quando perguntados sobre o direito que consideravam mais importante, agora 12% mencionaram “direito de expressão” (ou de “falar o que quiser”) ao responder à questão “o que significa direitos humano para você?”, ambas as vezes na forma de resposta espontânea.

Por outro lado, em 2008, a liberdade de expressão assegurou lugar de destaque no ranking dos direitos mais importantes na opinião dos entrevistados, feito que não se repetiu em 2018. Por meio de uma questão prevista no questionário da pesquisa de 2008, buscou-se ouvir da população quais eram os direitos humanos mais importantes na vida do entrevistado com base numa lista impressa num cartão apresentado ao respondente. O “direito à liberdade de expressão” ficou em terceiro lugar numa lista de sete direitos, à frente, por exemplo, de “direito à proteção igual perante a lei” e “direito de não ser preso arbitrariamente”. Quando indagados sobre quais deles eram os menos respeitados em suas vidas, os entrevistados novamente conferiram a terceira colocação ao “direito à liberdade de expressão”. Para eles, a liberdade de expressão só não era mais desrespeitada no Brasil do que o direito à vida e o direito à proteção igual perante a lei (BRASIL, 2008, p. 29).

Já em 2018, na pesquisa *Human Rights in 2018: Global Advisor*, da Ipsos, investigaram-se os direitos que, segundo os entrevistados, mais mereciam defesa. Os cinco mais citados no mundo foram a liberdade de expressão, em primeiro lugar, com 32% das menções, seguido por direito à vida (31%), direito à liberdade (27%), direito à igualdade de tratamento perante a lei (26%) e direito de não ser discriminado (26%). No Brasil, a liberdade de expressão nem sequer apareceu no *top-five*. Aqui, a segurança pública liderava, com 38%, seguida por direito à vida (36%), direito das crianças à educação gratuita (32%), direito à liberdade da escravidão ou do trabalho forçado (29%) e direito de não ser discriminado (28%).

Essa evolução distópica da percepção dos direitos humanos na esfera pública revela o que podemos chamar de crise na cultura dos direitos humanos. É disso que se trata. No último decênio, passadas sete décadas desde a promulgação da Declaração

17 JARDIM, Lauro. *Ibope: 50% dos brasileiros acham que bandido bom é bandido morto*. O Globo. Rio de Janeiro, 4 mar 2018. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/ibope-50-dos-brasileiros-acham-que-bandido-bom-e-bandido-morto.html>. Acesso em: 19 jan 2020.

Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948, os direitos humanos deixaram de ser apenas um conceito pouco compreendido e que parecia apartado do cotidiano da maioria das pessoas para se tornar, ao menos para parte significativa da população, algo injusto, desagradável, que serve prioritariamente a quem não merece.

No best-seller *Sapiens: uma breve história da humanidade*, publicado em Israel em 2012, Yuval Noah Harari concebia os direitos humanos como uma “ordem imaginada” e ironizava a disposição de seus formuladores em descrever “uma realidade governada por princípios universais e imutáveis de justiça, como igualdade ou hierarquia”. Por certo, uma formulação admirável, reconheceu o autor. “Mas o único lugar em que tais princípios universais existem é na imaginação fértil dos *sapiens* e nos mitos que eles inventam e contam uns aos outros”, escreveu.

Em que sentido todos os humanos são iguais uns aos outros? Existe alguma realidade objetiva, fora da imaginação humana, em que somos verdadeiramente iguais? Todos os humanos são iguais do ponto de vistas biológico? (...) A evolução se baseia na diferença, e não na igualdade. Cada pessoa carrega um código genético um pouco diferente e é exposta, desde o nascimento, a diferentes influências ambientais. (HARARI, 2018, p. 152-153)

Ali, o autor atentava para o fato de que, mesmo fictícia, a “ordem imaginada” proposta nas declarações de direitos, como a da ONU de 1948, tinham uma razão de ser: ela colabora para a construção de uma sociedade melhor. “Ordens imaginadas não são conspirações malignas ou miragens inúteis”, afirmou. “Ao contrário, são a única forma pela qual grandes números de seres humanos podem cooperar efetivamente”.

Não deixa de ser instigante que, quatro anos depois, Harari tenha voltado ao tema dos direitos humanos, novamente de maneira irônica, em *Homo Deus: a brief history of tomorrow*, publicado primeiramente em Israel em 2015. Ali, o tema é evocado em meio a uma instigante exposição a cerca da cruzada histórica e tecnologicamente empreendida pela humanidade no sentido de driblar ou derrotar a morte.

Somos constantemente lembrados de que a vida humana é coisa mais sagrada do Universo. Todos dizem isso: professores nas escolas, políticos no parlamento, advogados nos tribunais e atores nos palcos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela ONU após a Segunda Guerra Mundial – que é, provavelmente, a coisa mais próxima que temos de uma constituição global – estabelece categoricamente que “o direito à vida” é o valor mais fundamental da humanidade. Uma vez que a morte claramente viola esse direito, a morte é um crime contra a

humanidade, e nós deveríamos nos engajar totalmente numa guerra contra ela. (HARARI, 2017, p. 24, tradução nossa)

Finalmente, como que para fechar o ciclo argumentativo e provocador inaugurado em *Sapiens*, o autor israelense debruça-se mais uma vez sobre o tema dos direitos humanos em seu livro mais recente, *21 lições para o século 21* (2018), relacionando-o com temas correlatos, como o futuro da democracia, de modo a descrever um cenário distópico, caracterizado pela proliferação de violações de direitos e, mais importante, pela perda da confiança em valores humanitários como liberdade de imprensa, de pensamento ou de migração. “Desde a crise financeira de 2008”, diz o autor, “pessoas em todo o mundo estão cada vez mais desiludidas com a narrativa neoliberal”.

Muros e sistemas protecionistas estão de novo em voga. Cresce a resistência à imigração e a acordos comerciais. Governos supostamente democráticos solapam a independência do sistema judiciário, restringem a liberdade de imprensa e enquadram toda oposição como traição. (...) O ano de 2016 – marcado pelo voto pró-Brexit na Grã-Bretanha e pela ascensão de Donald Trump nos Estados Unidos – representou o momento em que essa onda tempestuosa de desilusão atingiu o cerne dos Estados liberais da Europa ocidental e da América do Norte. (...) Alguns descobriram o gosto pela velha ordem mundial, e simplesmente não querem abrir mão de seus privilégios raciais, nacionais ou de gênero. Outros concluíram (certa ou erroneamente) que liberalização e globalização são uma grande farsa que confere poder a uma elite minúscula às expensas das massas. (HARARI, 2018, p. 23)

É a este ambiente paradoxal que esta tese se filia para pensar direitos humanos em 2020. E pensar o direito humano à comunicação, uma tarefa duplamente desafiadora.

3. Breve histórico dos direitos humanos

3.1 Direitos humanos não existem

A expressão *direitos humanos* é curiosa, por vezes traiçoeira. Como conceito, é ainda turvo, opaco, raramente descrito de forma clara e precisa. Talvez por isso provoque reações tão diversas quanto as mencionadas no capítulo anterior. São os direitos “dos manos”, dizem aqueles que atribuem à “turma dos direitos humanos” certa propensão a “defender bandidos”. São os direitos “das minorias”, afirmam outros, assumindo uma abordagem igualmente frequente e equivocada.

Uma das primeiras razões dessa imprecisão está na escolha das palavras que a compõem. A rigor, os direitos humanos apenas raramente são direitos, na acepção jurídica do termo, uma vez que sua adoção esbarra na ausência de regulações específicas que permitam ao operador do Direito condenar e atribuir penas a quem os descumpre. E, isso é certo, não podem ser considerados humanos, aqui tomando como humano aquilo que é universal, extensível a toda a humanidade.

Vejamos alguns exemplos. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, são direitos humanos o trabalho digno, a liberdade de escolher em que trabalhar e o recebimento de salário igual por trabalho igual. São também direitos humanos alimentação e moradia adequada. Nada disso é protegido por lei, com sanções estabelecidas para quem a infringe. Tecnicamente, talvez não seja possível sequer atribuir responsabilidade pelo descumprimento desses direitos, a não ser que se atribua aos Estados nacionais a obrigação de garanti-los, o que esbarra na agenda liberal adotada pela maior parte das 193 nações que compõem a ONU. Basta lembrar que nem a assistência médica é garantida aos cidadãos em países como os Estados Unidos. Essa ausência de previsão legal para a punição de quem viola direitos humanos torna qualquer declaração de direitos algo parecido com uma lista de princípios, um rol de boas intenções ou compromissos éticos que pouco têm de positivado do ponto de vista jurídico.

Sobre o tema da universalidade dos direitos humanos, é oportuno lembrar que o consenso transnacional tem sido uma busca incessante, muitas vezes utópica, o que dificulta sua consolidação. Isso acontece por dois fatores. Primeiramente, em razão da multiplicidade de culturas que se tentam abarcar num mesmo padrão de Justiça, tachada

intuitivamente de europeia ou ocidental. Em segundo lugar, em razão de uma tradição classista e excludente que, ao longo dos séculos, exigiu lufadas generosas de teoria crítica e contestação – quando não revoluções – com a finalidade de ampliar a abrangência desses direitos. A escravização talvez seja o exemplo mais bem acabado desse paradoxo. Os mesmos franceses que, em 1789, proclamaram uma declaração reconhecendo que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direito” mantiveram o escravagismo nas colônias até 1848.

Neste sentido, tem sido frequente a crítica a certos protocolos de direitos humanos propostos pela comunidade internacional por terem sido elaborados majoritariamente com base em critérios ocidentais, ou, em outras palavras, no olhar do colonizador, o que implica atropelar crenças, hábitos e culturas diversas, muitas vezes tachadas de primitivas ou bárbaras. Não nos cabe aqui entrar no mérito dessas crenças e hábitos, o que buscamos é somente pôr em perspectiva a propalada universalidade dos direitos humanos.

Tomemos como exemplo o artigo que inaugura a hoje septuagenária Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948. O texto afirma que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Sabemos que há no mínimo três mentiras embutidas nesse *caput*: não é verdade que todas as pessoas nasçam livres, não é verdade que todas as pessoas nasçam iguais em dignidade, não é verdade que todas as pessoas nasçam iguais em direitos. Em 1948, analfabetos não podiam votar no Brasil. Na França, o voto feminino era novidade, legalizado apenas três anos antes. Na Arábia Saudita, mulheres votaram pela primeira vez em 2015. Em agosto de 2019, muita gente no Ocidente ficou perplexa diante da notícia de que as mulheres sauditas com mais de 21 anos seriam finalmente autorizadas a viajar sem a autorização do pai ou do marido. Na China, meninas ainda são mortas pela família por serem meninas. Na Índia, não existe crime de estupro quando o homem faz sexo com a esposa sem consentimento. Somente em 1984, o Código Penal brasileiro ganhou o Artigo 28, segundo o qual “emoção e paixão” deixaram de justificar a inimputabilidade do réu – e apenas em 1991 o Superior Tribunal de Justiça consolidou posição extinguindo a hipótese de absolvição de quem alega “legítima defesa da honra” ao matar esposa ou namorada.

Essa curiosa condição de semi-existência faz com que a história dos direitos humanos seja muitas vezes concebida como uma construção permanente, uma elaboração diuturna, ao mesmo tempo filosófica, política, social e jurídica.

3.2 A invenção dos direitos humanos

Ainda hoje, não é muito clara a gênese dos direitos humanos, tampouco há consenso sobre a natureza de seu advento. Os direitos humanos teriam sido criados? Descobertos? Elaborados? Lynn Hunt (2009) fala em “invenção” dos direitos humanos. Para ela, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa do século XVIII, grupos de homens ilustrados e normalmente ricos formularam declarações bem-intencionadas, mas que pouco avançavam para além das boas intenções. “A Declaração da Independência (*Estados Unidos, 1776*) não tinha natureza constitucional”, diz a autora.

Declarava simplesmente intenções, e passaram-se quinze anos antes que os estados finalmente ratificassem uma Bill of Rights muito diferente em 1791. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão afirmava salvaguardar as liberdades individuais, mas não impediu o surgimento de um governo francês que reprimiu os direitos (conhecido como Terror), e futuras constituições francesas – houve muitas delas – formularam declarações diferentes ou passaram sem nenhuma declaração.

Ainda mais perturbador é que aqueles que com tanta confiança declaravam no final do século XVIII que os direitos são universais vieram a demonstrar que tinham algo muito menos inclusivo em mente. (...) Mas eles também excluía aqueles sem propriedade, os escravos, os negros livres, em alguns casos as minorias religiosas e, sempre e por toda a parte, as mulheres. (HUNT, 2009, p. 16)

Fábio Konder Comparato (2019) refere-se à “afirmação histórica” dos direitos humanos¹⁸. Fala também em “revelação” – a “revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito” (p. 15) – e em “reconhecimento”: o “reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais” (p. 15). Ainda assim, mesmo recorrendo à tradição filosófica, a elaborações precursoras dos direitos humanos surgidas na antiga Grécia ou na construção do humanismo na Idade Média, bem como em certos pensadores católicos como o apóstolo Paulo ou São Tomás de Aquino, Comparato jamais concebe em sua obra os direitos humanos como algo dado, natural, mas sempre como construção – histórica, política, social, cultural e jurídica.

¹⁸ Dialogando com Norberto Bobbio (2004), que já falara em “afirmação” dos direitos humanos.

Celso Lafer (1988) fala em “reconstrução” dos direitos humanos à luz de Hannah Arendt, uma reconstrução a partir da ruptura representada pelo avanço do totalitarismo na Europa dos anos 1930 e 1940. Ao fim da segunda guerra, segundo o autor brasileiro, fazia-se urgente garantir o “direito a ter direitos” (ARENDR, 2007).

A ruptura surge, provocando o hiato de que fala Hannah Arendt, e levando ao desconcerto epistemológico, quando a lógica do razoável que permeia o paradigma da Filosofia do Direito não consegue dar conta da não razoabilidade que caracteriza uma experiência como a totalitária. Esta, convém frisar, não foi fruto de uma ameaça externa, mas, ao contrário, foi gerada no bojo da própria modernidade e como desdobramento inesperado e não razoável de seus valores. (LAFER, 1988, p. 27)

O uso da palavra “reconstrução” por Lafer embute também o pressuposto teórico de que os direitos humanos já gozavam de materialidade antes de serem demolidos pela experiência totalitária protagonizada pelo fascismo italiano e o nazismo alemão no período imediatamente anterior à segunda guerra mundial. Essa materialidade dos direitos humanos à qual Lafer se refere não deve ser vista como previsão no direito positivado, o que elevaria os direitos humanos à condição de garantias legais cujo descumprimento ensejaria condenações e punições, mas como conceito, inspiração e bandeira política. Os direitos humanos, àquela altura, tampouco tinham abrangência ou vocação universal.

Até a emergência do totalitarismo ao qual se referem Arendt e Lafer, não havia qualquer organismo internacional nos moldes do que viria a ser a Organização das Nações Unidas, fundada em outubro de 1945, após o término da guerra, então com 51 Estados-membros (chegariam a 193 em 2020). Havia, com efeito, declarações de direitos humanos e constituições nacionais que os previam, mas sempre com abrangência local, nacional, jamais extensível ao conjunto dos países ou à “humanidade”. Inclusive a constituição alemã de 1919, que fundou a breve República de Weimar, tida como a primeira Carta europeia a introduzir os pilares da democracia social por contemplar tanto os princípios da organização do Estado quanto os direitos e deveres fundamentais, acrescentando às liberdades individuais os direitos de conteúdo social, então uma novidade (COMPARATO, 2019).

Mesmo nesses casos – e aqui destacamos a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) inglesa, de 1689, a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1789, às quais voltaremos no próximo subcapítulo – não seria de todo correto falar em direitos humanos como

direitos consolidados ou positivados, de modo que sua “reconstrução” a partir do final dos anos 1940 teria de ser, necessariamente, também sua construção.

Nesse sentido, Lafer é feliz ao falar sobre “possibilidade” quando qualifica os direitos humanos na introdução de sua pesquisa, descrita por ele como “uma reflexão sobre as condições de possibilidade de uma das propostas básicas da modernidade, que é a da conversão, com os direitos subjetivos e os direitos humanos, do homem como o sujeito de Direito, legitimador do ordenamento jurídico” (LAFER, 1988, p. 23).

Norberto Bobbio (2004) diz que vivemos “a Era dos direitos”, mas não hesita em reconhecer a distância, seja ela a de um abismo ou a de um passo, entre os direitos proclamados e os direitos efetivados. O impasse da contemporaneidade talvez seja exatamente este: caminhar dos primeiros para os segundos, conduzi-los da teoria para a prática da defesa dos direitos humanos. “Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”, diz ele.

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. Não se poderia explicar a contradição entre a literatura que faz a apologia da Era dos direitos e aquela que denuncia a massa dos “sem-direitos”. Mas os direitos de que fala a primeira são somente os proclamados nas instituições internacionais e nos congressos, enquanto os direitos de que fala a segunda são aqueles que a esmagadora maioria da humanidade não possui de fato (ainda que sejam solene e repetidamente proclamados) (BOBBIO, 2004, p. 9)

É disso que se trata, afinal. Entender os direitos humanos não como algo dado, mas como algo ainda timidamente positivado, um conceito em disputa, como proposta básica da modernidade, nas palavras de Lafer, ou como afirmação histórica em processo, na acepção de Comparato. Uma afirmação histórica em curso há quase 250 anos¹⁹.

19 Consideramos aqui a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 4 de julho de 1776, como marco inaugural da concepção de direitos humanos como garantias universais, uma vez que a referida declaração norte-americana foi onde apareceu pela primeira vez o postulado segundo o qual existem direitos inerentes a todo ser humano, e que devem ser garantidos a despeito de raça, cor, classe social etc. “Consideramos as seguintes verdades como autoevidentes, a saber, que todos os homens são criaturas iguais, dotadas por seu Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca da felicidade”, diz o texto (Cf. COMPARATO, 2019, p. 118).

3.3 Do individual ao coletivo: primeira, segunda e terceira gerações

A despeito de algumas de suas bases conceituais remontarem à antiguidade clássica, sobretudo à Grécia de Sófocles, Platão e Aristóteles (séculos V e IV a. C.), e outras terem sido herdadas da tradição cristã forjada na escolástica de São Tomás de Aquino (século XIII), a história dos direitos humanos como os conhecemos, formulados a partir do reconhecimento da igualdade entre todas as pessoas, funda-se com o Estado liberal, prevalente na América do Norte e na Europa Ocidental a partir da segunda metade do século XVIII. Mais do que isso, o reconhecimento do que chamamos de direitos humanos esteve na origem mesma do Estado liberal, como um de seus pilares, e não como decorrência dele.

Sua gênese está intimamente ligada à superação do Estado absolutista, forma de poder despótico que inaugurou o Estado moderno após o esfacelamento do modo de produção feudal durante o período conhecido como Renascimento. Sobretudo a partir do século XV, o teocentrismo cedeu espaço para o antropocentrismo, o que provocou impacto direto na percepção da individualidade, da ciência e do humanismo, mas a forma de governo hegemônica tanto na Europa quanto na América era, ainda, a monárquica, quando não a imperial, com a figura de um soberano que tudo pode, dono de um poder absoluto. “O Estado sou eu”, teria dito o Rei Luís XIV, o mais longo e absoluto de todos os monarcas da História, no trono por 72 anos, entre 1654 e 1712.

A “Era dos direitos” só pôde ser inaugurada com o fim do absolutismo como regime hegemônico, momento em que, nas palavras de Bobbio, “passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão” (BOBBIO, 2004, p. 2). Em outras palavras, Celso Lafer recorre ao latim para refletir sobre esse mesmo momento inaugural ao anotar a distinção seminal entre a perspectiva *ex parte principis* – aquela do príncipe, de quem detém o poder – e a perspectiva *ex parte populi* – aquela da população, dos súditos (LAFER, 1988, p. 172). A “invenção” dos direitos humanos é um dos pilares dessa mudança e está registrada nas primeiras declarações e constituições que os acolhem. É essa mudança que vai tornar possível o surgimento da noção de serviço público, de um poder Executivo exercido por um “servidor”. Por essa perspectiva, o governo, ao menos em tese, passa a servir ao cidadão, e não o cidadão servir ao governante. E nenhum governante, nenhum ocupante do trono ou do gabinete presidencial, poderá incidir sobre

a vida privada ou a integridade física de seu súdito. Com os novos direitos, o déspota perde o direito de ser déspota, e isso marca sobremaneira o ingresso da Modernidade.

São marcos inaugurais da “Era dos direitos” a independência dos Estados Unidos, em 1776, e a revolução francesa, treze anos depois. Ambos os eventos foram eternizados por declarações irmanadas no tempo e no espírito: a Declaração de Independência dos Estados Unidos, seguida por declarações de direitos elaboradas nas colônias norte-americanas para retificar sua independência em relação à Coroa Britânica, e, principalmente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

As similaridades entre esses textos são muitas. “Todos os homens são criaturas iguais, dotadas pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis”, diz a declaração norte-americana de 1776. “Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos”, estabelece o primeiro artigo da declaração da Virgínia, também de 1776. “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, diz o artigo primeiro da declaração francesa de 1789²⁰.

A marca central dessas primeiras declarações foi sempre o repúdio ao absolutismo e a busca por garantias individuais que protegessem o cidadão do próprio Estado. Sua meta é a liberdade, e seu principal valor é a não-intervenção por parte do Estado por meio de norma ou Lei. No âmbito jurídico, convencionou-se chamar de “direito negativo” essa não-intervenção por parte do Estado. Grosso modo, trata-se de garantir direitos que são exercidos à revelia do Estado. Ou dizer, em outras palavras, que o Estado não tem certos direitos. Quando se afirma, por exemplo, que ninguém poderá ser detido ou preso sem o devido processo legal nem ser punido senão em virtude de uma lei estabelecida e promulgada antes da prática do delito, o que se coíbe é a coerção, a violência ou o abuso de autoridade por parte do Estado. O detentor do poder de Estado, doravante, não tem o direito de prender quem ele quiser, torturar quem ele quiser ou condenar à guilhotina quem ele quiser e quando quiser.

A declaração francesa, inspirada na americana, inclui todos esses itens e mais alguns. Diz, por exemplo, que “todo homem deve ser presumido inocente até que tenha sido declarado culpado” e que “a sociedade tem o direito de pedir a todo agente público que preste contas de sua administração”. Ela também explicita, nos artigos 10 e 11, a garantia do direito à liberdade de expressão e, por extensão, à liberdade de imprensa:

²⁰ Os textos dessas declarações foram disponibilizados, quase sempre na íntegra, no livro “A afirmação histórica dos direitos humanos”, de Fábio Konder Comparato, em edição de 2019 já referenciada.

Art. 10. Ninguém deve ser inquietado por suas opiniões, mesmo religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.

Art. 11. A livre comunicação dos pensamentos e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem; todo cidadão pode, pois, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei.²¹

Anterior à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Declaração de Direitos de Virgínia, nos Estados Unidos, já dedicara um de seus dezesseis parágrafos, especificamente o décimo-segundo, à liberdade de expressão e de imprensa, treze anos antes: “A imprensa livre é um dos grandes baluartes da liberdade e não pode nunca ser restringida, senão por governantes despóticos”.²²

A relevância histórica dessas duas linhas é enorme. Em razão delas, a Declaração da Virgínia foi pioneira na defesa da liberdade de expressão, inspirando não apenas a Declaração francesa, mas também a primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos, já em 1789. Como é sabido, a Constituição norte-americana, sancionada em 1787, tem apenas sete artigos, todos eles voltados à organização do Estado e às responsabilidades dos poderes, sem nenhuma seção que fizesse as vezes de declaração de direitos. Isso foi em parte corrigido dois anos depois, com a promulgação de dez emendas. A primeira delas é a que garante, legalmente, a liberdade de imprensa nos Estados Unidos:

O Congresso não editará lei instituindo uma religião, ou proibindo o seu exercício; nem restringirá a liberdade de palavra ou de imprensa; ou o direito de o povo reunir-se pacificamente, ou o de petição ao governo para a correção de injustiças.²³

Essa primeira fase do processo de “invenção” dos direitos humanos, ou de sua “afirmação histórica”, é chamada de “primeira geração”. Baseia-se na formulação de garantias individuais concebidas para defender o cidadão do poder do soberano no Estado absolutista. Sua afirmação está intimamente ligada à ausência do Estado: ou seja, quanto menos o Estado “se meter” na vida do indivíduo, mais esses direitos serão observados.

A segunda geração dos direitos humanos, ao contrário, está intimamente ligada à presença do Estado, ou eventualmente outra autoridade imbuída de poder equivalente, como provedor desses direitos. Agora, o que se pede não é mais o direito negativo, mas

21 Apud COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos, 2019, p. 166-167.

22 Idem, p. 129.

23 Idem, p. 134.

o direito positivo: ou seja, é preciso que instâncias de poder elaborem políticas e promulguem leis que desempenhem a função de garantir direitos.

São direitos humanos de segunda geração a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, entre outros. Sua afirmação é posterior à dos direitos negativos, de primeira geração. Os direitos humanos de segunda geração datam do século XIX e XX e são, em geral, tributárias do pensamento socialista que eclodiu no período da revolução industrial e avançou pelos primeiros anos do século XX. Lafer (1988) nos lembra que esses ainda não são direitos coletivos, mas direitos individuais que se exprimem de modo coletivo. São os chamados deveres sociais do Estado, que vêm se somar aos direitos individuais do indivíduo. O direito de se organizar em partidos políticos, por exemplo, ou o direito de se sindicalizar ou de receber uma educação de qualidade são todos direitos do cidadão, mas direitos sociais, que dependem do outro, seja do Estado ou da coletividade: não se faz um partido político com uma só pessoa, tampouco um sindicato, por exemplo.

Agora, o cidadão já não se satisfaz em tornar o Estado menos despótico ou poderoso. O que ele quer, também, é influenciar as decisões do Estado, participar da elaboração das políticas. O Estado é chamado a atuar como promotor e fiador dos direitos humanos. Como universalizar o acesso a educação? Como organizar partidos políticos? Como formar um sistema público de saúde capaz de garantir este direito a todos? Para os constituintes dos séculos XIX e XX, o objetivo central passa a ser conciliar os direitos de primeira e de segunda geração, os direitos negativos e os positivos, os individuais e os sociais.

A primeira geração de direitos viu-se igualmente complementada historicamente pelo legado do socialismo, vale dizer, pelas reivindicações dos desprivilegiados a um direito de participar do “bem-estar social” (aspas do autor) (...) É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo *welfare state*, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado, porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade (LAFER, 1988, p. 175-176).

Bobbio diferencia as duas gerações de direitos humanos a partir da postura exercida pelo Estado frente a esses direitos.

Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios (BOBBIO, 2004, p. 6)

Historicamente, os direitos de segunda geração aparecem pela primeira vez num estágio imediatamente posterior às declarações da Virgínia e da França. Enquanto a primeira Constituição dos Estados Unidos, em 1787, prescinde de qualquer declaração de direitos e nada fala sobre direitos sociais, a Constituição francesa, de 1791, traz um primeiro exemplo dessa modalidade de direitos no Título 1º, quando prevê uma instância dedicada à seguridade social, “para criar crianças abandonadas, aliviar os pobres doentes e dar trabalho aos pobres inválidos que não o encontrassem” (LAFER, 1988, p. 176).

A despeito dessa menção, é sobretudo na primeira metade do século XX que a segunda geração se consolida, como resultado da conjuntura, das circunstâncias e, de forma perceptível, da luta de classes, como nos lembra Bobbio. “Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez”, diz. E acrescenta:

A liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice (BOBBIO, 2004, p. 5).

No Brasil, os direitos humanos de segunda geração aparecem pela primeira vez na Constituição de 1934, a mais curta da nossa história, com duração de apenas três anos, até ser derrubada por Getúlio Vargas em 1937 para a implementação de um regime ditatorial que ficaria conhecido como Estado Novo. No preâmbulo daquele Constituição, aparece pela primeira vez a expressão “bem-estar social”. Em seu bojo, estão contidas conquistas de caráter social, político e trabalhista como o advento das férias remuneradas e do repouso semanal obrigatório, a proibição do trabalho infantil e de diferenças salariais

para quem exerce a mesma atividade, e a maior participação do povo no processo eleitoral por meio do voto feminino, do voto secreto e do voto obrigatório para maiores de 18 anos.

Os direitos sociais, positivos, de segunda geração, estão no cerne da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela ONU em 1948, ali combinados aos de primeira geração. Se os vinte primeiros artigos se aproximam mais do direito negativo, os dez últimos são profundamente condicionados pela ação efetiva do Estado. No artigo XXII, por exemplo, é expressa a responsabilidade de cada Estado na garantia de seguridade social dos membros da sociedade, bem como dos “direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. O artigo XXIII prevê o direito ao trabalho, à remuneração justa e satisfatória, e à proteção contra o desemprego. O artigo XXVI não apenas registra o direito à educação como determina que a educação deverá ser gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais.

Antes de seguir, é relevante contextualizar a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Aprovado em dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o texto foi formulado entre fevereiro de 1946 e junho de 1948, pouco mais de um ano após a criação da ONU, em 1945. Surgiu, portanto, na esteira da Segunda Guerra Mundial, o maior conflito bélico já visto até então. Os países-membros da ONU reuniam-se em Genebra sob o impacto das bombas atômicas e sob o escaldado do totalitarismo, do ódio de raça e de religião, da falência absoluta do senso de alteridade.

Esse reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível quando, ao término da mais desumanizadora guerra de toda a História, percebeu-se que a ideia de superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou uma religião, sobre todas as demais, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade (COMPARATO, 2019, p. 233)

No âmbito da comunicação, no entanto, a Declaração de 1948 é tímida, aquém do que poderia ter sido. Especificamente neste tópico, ela nada avança no sentido do direito positivo, resumindo-se a repetir a mesma fórmula negativa da liberdade de expressão, já anunciada quase dois séculos antes, na Declaração da Virgínia e na Declaração francesa. Enquanto outros temas adquirem densidade na declaração de princípios justamente por contribuir para a formulação de políticas por parte do Estado, o artigo XIX somente retifica como fundamental a liberdade de opinião e expressão:

Art. XIX – Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.²⁴

Apenas de forma superficial e difusa, a leitura do referido artigo sugere a responsabilização do Estado no desafio de oferecer meios e condições para que todo cidadão possa efetivamente receber e, sobretudo, “transmitir informações e ideias por quaisquer meios”, o que viria a ser, passados 50 anos, um dos pilares da reivindicação histórica por um sistema de comunicação mais democrático.

Após a Declaração Universal de 1948, outras declarações e convenções temáticas se sucederam, como a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, em 1952, a Declaração da Criança, em 1959, ou a Declaração dos Direitos dos Deficientes Físicos, de 1971, culminando no grande marco que foi a Conferência de Viena sobre os direitos humanos, de 1993, que reuniu delegações de 171 Estados e, nas palavras de Celso Lafer (2004, p. IX), “consagrou sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento”. Antes disso, dois pactos firmados em dezembro de 1966 tiveram o condão de conferir maior legitimidade e alguma personalidade jurídica ao que, em 1948, era apenas uma declaração de princípios. Juntos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais trouxeram aos Estados-membros da ONU um efeito vinculante que a Declaração Universal de 1948 não exercia.

Ao detalhar na forma de normas o que o documento anterior trazia sobre esses temas e submeter à assinatura e posterior ratificação por parte dos Estados-membros, os dois pactos ganharam materialidade constitucional nos países que os ratificaram, o que foi feito pelo Brasil em 1992. Por convenção expressa no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e incluída do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, tudo aquilo que é estabelecido em tratados internacionais, desde que ratificados pelo Estado brasileiro, pode ser equiparado a norma constitucional no Brasil (PIOVESAN, 1999). Com isso, inaugura-se em 1992, no Brasil, a possibilidade de proteção efetiva dos direitos sociais, de segunda geração, o que implica políticas públicas e postura ativa do Estado.

A nós, interessa nos deter por mais uma página ou duas no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, uma vez que a seção dedicada aos direitos

24 Apud COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 2019, p. 243.

culturais versa também, mesmo que de modo indireto, sobre o que hoje concebemos como direito à comunicação.

O caráter vinculante do pacto e a compreensão de seus conteúdos como princípios normativos é uma orientação expressa no próprio texto do pacto, no artigo 2º:

1. Cada Estado-Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.²⁵

A cerca do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, escreveu Comparato:

Por serem exigências de superação da inércia estatal, ou formas de se evitar o desvio da ação dos Poderes Públicos em favor das classes sociais ricas e poderosas, os direitos declarados no presente Pacto têm por objeto políticas públicas ou programas de ação governamental; e políticas públicas coordenadas entre si. A elevação do nível de vida e da qualidade de vida das populações carentes supõe, no mínimo, um programa conjugado de medidas governamentais no campo do trabalho, da saúde, da previdência social, da educação e da habitação popular (COMPARATO, 2019, p. 342)

O Artigo 15 do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece a cada indivíduo o direito de “a) participar da vida cultural”. Esta tímida formulação desagua numa avenida de argumentações e elaborações teóricas que serão tributárias do que hoje entendemos como direito à comunicação. Como processo histórico, o papel singular dessa formulação está em ampliar o olhar sobre o direito individual e negativo da liberdade de expressão, previsto na Declaração de 1948, para que passemos a entender a liberdade de expressão também como direito social e positivo. Para que a liberdade de expressão ou o direito à informação sejam garantidos a todos os cidadãos, não basta impedir que o Estado ou qualquer outra instância de poder viole essa liberdade e esse direito, seja por meio de censura, coerção ou outro instrumento autoritário: é preciso promover o acesso à informação e aos canais de expressão cultural, entre os quais o cinema, o palco, a televisão ou a imprensa, condição para “participar da vida cultural”.

25 Cf. COMPARATO, 2019, p. 347.

Em “A afirmação histórica dos direitos humanos”, Comparato apresenta de forma sintética o cerne da sua abordagem sobre concentração da mídia e sobre a dominação do aparato de radiodifusão por famílias que já detêm poder político ou econômico, como veremos com maior profundidade mais adiante. Sobre o artigo 15, o autor lamenta que o direito de participar da vida cultural tem sido “um dos menos prezados em todo o mundo” (p. 364) e que “hoje, na Era da comunicação de massa, a participação do povo na vida cultural dá-se, principalmente, por intermédio do rádio e da televisão” (p. 365).

É mais uma razão para se impedir que a organização e o funcionamento desses veículos de comunicação social fiquem subordinados exclusivamente ao interesse empresarial privado, ou à dominação incontrolada de autoridades governamentais. O direito de participar da vida cultural está, com efeito, intimamente ligado à liberdade coletiva de expressão (COMPARATO, 2019, p. 365).

A partir do advento do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comparato propõe uma premissa fundamental para entender o direito à comunicação como o concebemos hoje: o entendimento de que a liberdade de expressão não é tão-somente um direito individual e privado, como nos foi legado pela tradição liberal desde a Declaração da Virgínia, nem somente um direito social, como estabelecido pelo Pacto de 1966 em diálogo com a necessidade de políticas que promovam o acesso aos meios, mas também um direito coletivo. Doravante, não se trata somente do direito que o indivíduo tem de se expressar, sem que o Estado o atrapalhe, nem do direito que o indivíduo tem de acessar os canais para se expressar, com o auxílio do Estado, mas também há que se prever e perseguir o direito que toda a coletividade tem de participar da vida cultural, expressando-se e garantindo pleno acesso à expressão dos outros, da coletividade, condição para o pleno desenvolvimento de todos, como povo e sociedade.

Os chamados direitos coletivos são os protagonistas do que se convencionou chamar de terceira geração dos direitos humanos. Aos direitos individuais da primeira geração e aos direitos sociais da segunda vieram se somar os direitos essencialmente coletivos da terceira. A titularidade desses direitos recai não mais no homem, na mulher, no cidadão, mas necessariamente numa coletividade: um grupo, uma aldeia, um povo, a humanidade. Bobbio (2004, p. 5) cita como exemplo o direito ambiental, o direito de viver num ambiente não poluído. Lafer (1988, p. 181), menciona o princípio da autodeterminação dos povos.

Os direitos humanos de terceira geração podem ser reivindicados por uma aldeia ou uma etnia em risco de ser dizimada, ou mesmo um grupo que seja vítima sistemática de opressão, discriminação ou violência. Quando o Supremo Tribunal Federal, em 2019, aprovou a equiparação da homofobia ao crime de racismo, entendendo a similaridade entre as duas formas de perseguição a que esses dois grupos sociais estão sujeitos, os negros e os gays, atendeu a uma reivindicação que pouco tinha de individual, embora os indivíduos negros e homossexuais fossem beneficiários diretos desse direito. Tratava-se, isso sim, de uma reivindicação coletiva, uma vez que o benefício trazido pela equiparação seria extensível a todo o universo de homossexuais.

Essa nova etapa empreendida pelo direito internacional, marcadamente a partir dos anos 1980 e puxada pelo movimento ecológico, inspirou o que Comparato chamou de “liberdade coletiva de expressão”. Está na base de algumas das mais importantes reivindicações dos grupos que atuam pelo direito à comunicação. Quando se reivindica, por exemplo, o combate ao oligopólio da mídia ou a implantação de uma rede de emissoras comunitárias, essas reivindicações não têm como horizonte a garantia de direitos individuais, para beneficiar um ou outro. Elas existem e avançam na sociedade por aquilo que são: instrumentos de acesso da coletividade aos meios necessários ao efetivo exercício da liberdade de expressão e da participação de todos na vida cultural.

A mesma lógica deve prevalecer em relação à defesa contra abusos. Um conteúdo que ofende um espectador ou ouvinte pode, conforme a especificidade da ofensa, ser ofensivo a toda uma coletividade de espectadores e ouvintes. Vitor Blotta (2012) trata dessa questão no quinto capítulo de sua tese de doutorado ao se debruçar sobre uma ação que o Ministério Público Federal de São Paulo movera contra a Anatel em 2011 cobrando da agência a regulamentação de uma lei, aprovada dez anos antes, que proibiria as emissoras de rádio e TV de alterar o volume durante a programação. Na ocasião, segundo Blotta, pesquisas comprovavam o hábito de elevar deliberadamente o som dos canais, sobretudo durante os anúncios. “(As movimentações pela regulação de elementos técnicos da propaganda comercial) assumem o olhar e a atenção dos indivíduos como bens que não deveriam estar expostos a todo momento a estímulos do mercado, especialmente em ocasiões não (...) consentidas”, diz.

Quando se pensa num direito que é ao mesmo tempo do indivíduo, da sociedade e da família de se proteger contra conteúdos de programas de rádio e televisão que violam os princípios da comunicação social, isto é, um direito *transindividual* (arts. 220 e 221, CF/88), torna-se possível

ajuizar ações coletivas para defendê-lo, como a Ação Civil Pública acima citada, além de diversas outras já movidas pelo Ministério Público (BLOTTA, 2012, p. 195).

O ingresso da humanidade no que tem sido chamado de sociedade da informação, ou sociedade do conhecimento, fez ampliar a urgência de garantias nesse sentido – no sentido de uma regulação que promova liberdades e poderes, proteção e acesso. Hoje, o desafio central no campo dos direitos humanos está menos em fundamentá-los do que em efetivá-los, ou seja, garantir a inclusão dos direitos humanos no ordenamento jurídico, sua aplicação e sua tutela.

Uma das condições para isso é a educação em direitos humanos, com vistas à promoção de uma cultura de direitos humanos que contribua para seu entendimento e seu reconhecimento. Educação em direitos humanos e também educação política para a cidadania, que tenha como meta passar de uma cidadania exclusivamente legal ou declaratória para uma cidadania participativa ou *ativa*²⁶, conforme formulação de Maria Victoria Benevides. “Hoje, se tomarmos o eixo da democracia como efetiva soberania popular, a educação política significa a educação para a participação”, escreveu a socióloga em 1994. Os meios de comunicação social não são alheios a esse processo.

Essa educação – crucial para a cidadania ativa e para que se transforme o quadro atual dos vícios da representação e das eleições no Brasil – supõe, sem dúvida, uma discussão aprofundada sobre o papel dos meios de comunicação de massa como veículos a serviço do pluralismo de valores. É evidente que a educação política não pode ser entendida numa via única – só do Estado para o povo. Mas, sim, pela exigência da pluralidade de agentes políticos, e não só os partidos políticos (BENEVIDES, 1994, p. 14).

Segundo a autora, os meios de comunicação devem constituir também eles um espaço privilegiado de exercício da pluralidade e da cidadania.

A educação política, num contexto democrático, supõe que os próprios interessados se transformem em novos sujeitos políticos. E, assim, recuperem o sentido verdadeiro de cidadania ativa e de participação popular. Esse tipo de concepção – que exige o dinamismo da criação e da liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos – supera a visão

26 Cidadania ativa é tema de diversos artigos publicados por Maria Victoria Benevides, bem como de seu livro *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular* (Ática, 1991). “Distingue-se, portanto, a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela – da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994).

do liberalismo, que tem como modelo o cidadão proposto para toda a sociedade (como o “patriota”) como se ela fosse homogênea, harmoniosa, unidimensional. E não uma sociedade de classes diferentes e antagônicas, de grupos sociais, religiosos, raciais, culturais, tão diversos. Daí decorre a ligação entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa. Ou seja, a educação política assim entendida é a recuperação moderna do direito clássico à fala pública, da isegoria ateniense (BENEVIDES, 1994, p. 14).

Outra condição para a efetivação dos direitos humanos, seguindo o raciocínio esboçado na página anterior, é a incorporação desses direitos, todos eles, pelas legislações nacionais, e não somente pelas Constituições, uma vez que somente as leis ordinárias permitem o estabelecimento de punições e penas para quem comete violações.

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção. (BOBBIO, 2004, p. 77)

É em direção a este reconhecimento dos direitos humanos pelos órgãos legislativos que caminhamos, ou deveríamos caminhar, nesta primeira etapa do século XXI. Inclusive para a efetivação do direito à comunicação, tema central desta tese e assunto específico do próximo capítulo.

4. O direito de comunicar

A compreensão da comunicação como direito humano é formulação mais ou menos recente na história do Direito, posterior à enunciação dos direitos civis e políticos e também dos direitos econômicos, sociais e culturais, todos esses estabelecidos pelos pactos internacionais de 1966 e amplamente adotados pela comunidade internacional por meio das assinaturas e das ratificações mencionadas no capítulo anterior.

O que hoje conhecemos como *direito à comunicação* foi inicialmente chamado de *direito de se comunicar* ou simplesmente de *direito de comunicar*.

Tal conceito apareceu pela primeira vez em 1969, em artigo publicado na revista do European Broadcasting Union, a EBU Review, por Jean D'Arcy, então diretor dos serviços visuais e de rádio no Escritório de Informação Pública da ONU, com sede em Nova York. “Virá o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá de abarcar um direito mais amplo que o direito humano à informação, estabelecido pela primeira vez 21 anos atrás, no Artigo 19. Trata-se do direito do homem de se comunicar”, escreveu o autor. (FISHER, 1982, p. 26).

Na década de 1970, a própria ONU, por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), passou a discutir o *direito de comunicar*. Os representantes dos Estados-Membros ali reunidos notavam, já em meados da década, a existência de violações que não se resumiam ao direito à informação ou à liberdade de expressão, para citar dois direitos já amparados por declarações anteriores e, àquela altura, reconhecidos em diversos países.

Era preciso de alguma forma zelar pela qualidade da informação, pela existência de espaços de manifestação não capturados por corporações capitalistas ou ideologias específicas e, sobretudo, garantir que o fluxo mundial de comunicação, em tempos de guerra fria, reproduzisse a dominação territorial do Hemisfério Norte sobre o Hemisfério Sul. O risco, pensavam, era que o mundo voltasse a ser dividido entre impérios e colônias, tendo os grandes conglomerados da mídia como pioneiros numa versão moderna e tecnológica das grandes navegações.

Da mesma forma que a eclosão da fome, do desemprego e de relações de trabalho degradantes durante a segunda guerra mundial e no período imediatamente posterior contribuíram para que os direitos econômicos e sociais fossem protegidos nos anos 1960, também a importância cada vez maior dos meios de comunicação no pós-guerra – a

caminho do que viria a se chamar Era da Informação – motivou uma atenção crescente ao tema. Seria oportuno, portanto, consolidar esses direitos e atribuir-lhes forma de lei.

Os pilares do direito à comunicação, evidentemente, seriam emprestados da ONU, em especial naquilo que as Nações Unidas produziram sobre direito à informação e outros direitos negativos correlatos. Um desses documentos seminais é a resolução 59 da primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, produzida e publicada em 1946, segundo a qual "a liberdade de informação configura um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades às quais as Nações Unidas se dedicam"²⁷. Em seguida, dois anos depois, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, contemplou à sua maneira, em três linhas, o direito à informação, à liberdade de opinião e à liberdade de expressão: "Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão", diz o Artigo 19. "Este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras". Note-se que já estava expresso, aqui, o reconhecimento do direito de transmitir informações, mas ainda como direito negativo, aquele que se garante vedando qualquer interferência do Estado ou de terceiros sobre a liberdade do cidadão. Não se concebe, ainda, o direito de transmitir informações como um direito positivo, carente de empenho do Estado por meio de políticas públicas de acesso ou leis específicas.

Já o direito à comunicação resultou da percepção de que direito à informação e liberdade de expressão, como direitos de primeira geração, eram conceitos insuficientes para contemplar as garantias necessárias ao exercício da comunicação, ora visto como ato essencial para a dignidade humana e para o pleno desenvolvimento dos indivíduos, um direito não apenas civil, mas também social e, no horizonte, coletivo.

Direito à comunicação é um conceito distinto do direito à informação e do direito à liberdade de expressão, embora os tangencie. O direito à informação, por exemplo, está na origem das leis de transparência, bem como das justas e urgentes recomendações feitas na última década por Comissões da Verdade em todo o Brasil: que se abram os arquivos da ditadura; que se revele o paradeiro dos mortos e desaparecidos; que se identifiquem ossadas. Nenhuma dessas reivindicações, nem a da transparência nem a da verdade das violações de direitos praticadas pela repressão no período militar, tem necessariamente a ver com jornalismo e comunicação social, embora essas instâncias sejam amplamente

²⁷ No original: "Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated". Disponível em [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I)): Tradução nossa. Acesso em: 30 jan. 2020.

beneficiadas por elas. Tampouco chegam a interferir na cadeia de produção dos meios de comunicação e nos processos da radiodifusão.

Sobretudo – e aqui é preciso especial atenção –, o conceito de direito à informação é, ainda hoje, normalmente percebido como direito de ser informado, de receber informação, o que coloca o cidadão beneficiário desse direito na condição de receptor, polo passivo num constructo que deveria ou poderia reconhecê-lo também como sujeito.

Foi como liberdade negativa que se entenderam os direitos à informação e à liberdade de expressão ao longo de pelo menos três décadas, até que uma comissão formada pela Unesco no final dos anos 1970 começou a repensar esses direitos e a propor um novo direito, o direito de comunicar.

Entre as novidades introduzidas com a difusão do novo conceito, sobretudo após a publicação do Relatório MacBride (UNESCO, 1980), está o compromisso com a democratização da informação e com a multiplicidade de vozes, entendendo o direito à informação também como a liberdade que toda pessoa tem de produzir informação e ser ouvida, e não somente de consumir informação produzida por outro, seja uma empresa jornalística, uma emissora de TV ou o Diário Oficial da União.

Tomando emprestada a matriz proposta por Shannon e Weaver em 1949²⁸ – pioneira em sintetizar os fluxos da comunicação no conhecido diagrama segundo o qual a mensagem é transmitida necessariamente de um agente emissor para um agente receptor por meio de um canal sobre o qual incide algum ruído –, a nova interpretação no âmbito da Unesco, de 1980, ressignificava esse modelo afirmando que não basta ao cidadão ser receptor da mensagem: ele deve ser também emissor. Para isso, é preciso entender a comunicação como via de mão dupla, na qual ambos os sentidos devem estar igualmente amparados no direito. Essa abordagem foi assim justificada por Vera Veiga França:

Vários autores têm contribuído para alargar o conceito de comunicação; adoto aqui, para fins de nossa discussão, uma formulação e uma perspectiva que temos chamado de “relacional”, e se expressa na seguinte formulação: a comunicação é um processo de globalidade, em que sujeitos interlocutores, inseridos em uma dada situação, e através da linguagem, produzem e estabelecem sentidos, conformando uma relação e posicionando-se dentro dela. Nesta concepção, a comunicação não é reduzida a uma dinâmica de transmissão, mas é entendida como interação (...) (FRANÇA, 2016, p. 158)

²⁸ Os matemáticos Claude Shannon e Warren Weaver publicaram em 1949 o livro *A teoria matemática da comunicação* no qual estabelecem, entre outros aspectos, a categoria discursiva do “ruído” e o diagrama baseado no fluxo unidirecional da informação, necessariamente do emissor para o receptor.

Quando esse debate foi colocado como central pela Unesco, uma das questões latentes era a necessidade de enfrentar o que se apresentava como um movimento de “colonização” por meio da mídia. Em meados dos anos 1970, vale lembrar, o conjunto dos países estava fortemente dividido em duas grandes áreas de influência, lideradas na ocasião por Estados Unidos, de um lado, e União Soviética, de outro. Eram anos de Guerra Fria. Havia pressões bélicas, econômicas e simbólicas de ambos os lados, com o objetivo de atrair corações e mentes tanto para o bloco “socialista” quanto para o bloco “capitalista”. Hollywood cumpria um papel importante na “guerra cultural”, na promoção do *american way of life*, bem como os estúdios Disney, a indústria fonográfica e revistas como Time e Life (que viriam a se unir numa mesma megacorporação décadas depois). Nos países mais pobres, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a ausência de infraestrutura de comunicação foi muitas vezes preenchida pela entrada de corporações transnacionais, tanto por meio de agências de notícias, que em certos casos passaram a dominar o noticiário local nessas “colônias”, quanto por meio de transmissões via satélite, tecnologia inaugurada em 1962.

Havia algo de errado nisso, intuíaam os membros da Unesco. Deveria ser direito dos diferentes povos ter acesso a conteúdo local, desprovido da intenção estratégica e política de “conquistar” uma comunidade, a opinião pública em determinado território nem transformar a comunicação em mercadoria, em moeda, em um negócio como outro qualquer, uma espécie de commodity a ser exportada pelos países do primeiro mundo e importada pelos países do terceiro mundo.

Por extensão, o direito de comunicar deveria garantir, ainda segundo a Unesco, o acesso das comunidades periféricas não apenas à informação produzida no centro (nos países desenvolvidos, no hemisfério Norte, no caso), mas, sobretudo, aos meios de produção de notícia e audiovisual, o que vai se firmar como elemento essencial nas propostas de regulação no século seguinte.

4.1 A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação

Em 1974, durante a 18ª Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris entre 17 de outubro e 23 de novembro, foram elaboradas e aprovadas dezenas de resoluções, sobre diversos assuntos, como educação, ciências naturais, cultura, relações internacionais e, é claro, comunicação. Todas as resoluções aprovadas naquela jornada foram reunidas no

ano seguinte em um livro de 186 páginas.²⁹ “Fluxo livre de informação e desenvolvimento da comunicação” é o título de um dos capítulos (UNESCO, 1975, p. 63).

Conforme o modelo adotado pela Conferência, as resoluções foram redigidas de modo a autorizar o diretor-geral da Unesco, o então recém-empossado senegalês Amadou-Mahtar M’Bow (1974-1987), a tomar providências. A resolução número 4.111, por exemplo, autoriza o diretor a “facilitar o fluxo de mão dupla de notícias por meio de medidas cooperativas e, em particular, promovendo agências de notícias regionais” e a “ajudar a desenvolver a imprensa nos países em desenvolvimento, a fim de atender às necessidades desses países para a informação científica e tecnológica e a educação ao longo da vida”³⁰. Na página seguinte, a resolução de número 4.121 diz o seguinte:

Com o objetivo de facilitar a comunicação entre as nações e entre os povos e alcançar maior compreensão dos papéis dos meios e processos de comunicação na implementação de políticas e planos nacionais de desenvolvimento, o Diretor-Geral está autorizado a:

(a) promover estudos e pesquisas com a colaboração de organizações não-governamentais competentes e de instituições nacionais de pesquisa, incluindo departamentos especializados de universidades e, em particular:

(i) promover a pesquisa sobre o fluxo internacional de notícias e produtos de mídia, os aspectos legais e econômicos da comunicação internacional, o conteúdo das mensagens da mídia e as implicações sociais da comunicação de massa e os efeitos do uso da mídia para fins comerciais;

(ii) incentivar o intercâmbio internacional de informações sobre pesquisa em comunicação e políticas e, para esse fim, cooperar com centros de informação nacionais e regionais e organizações não-governamentais;

(...)

(c) promover o conceito de *políticas de comunicação*, levando em consideração as necessidades de comunicação e as possibilidades econômicas das sociedades, os direitos e os deveres das instituições e indivíduos e as novidades tecnológicas no campo da comunicação, incluindo o planejamento de sistemas de comunicação como parte integrante do planejamento nacional de políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural, e, em particular:

(i) realizar estudos e atividades voltadas para o desenvolvimento de metodologias para o planejamento da comunicação, auxiliar os Estados Membros no planejamento de sistemas de comunicação adequados e desenvolver uma estrutura, em nível de pós-graduação, para programas de estudos interdisciplinares para potenciais planejadores de comunicação;

²⁹ O capítulo dedicado à comunicação é o número 4. Cf. UNESCO. General Conference; 18th; *Records of the General Conference*, 18th session, Paris, 17 October to 23 November 1974, v. 1: Resolutions; 1975. Disponível em: <<http://ulis2.unesco.org/images/0011/001140/114040EO.pdf>>. Acesso em: 30 jan 2020.

³⁰ Tradução nossa.

(ii) realizar e publicar, em associação com as Comissões Nacionais, estudos das políticas nacionais de comunicação existentes;

(iii) organizar uma conferência intergovernamental sobre políticas de comunicação na América Latina em 1975 e realizar os preparativos para uma conferência intergovernamental semelhante na Ásia em 1977;

(iv) estudar formas e meios pelos quais a participação ativa no processo de comunicação possa se tornar possível e *analisar o direito de comunicar* em consulta a órgãos competentes das Nações Unidas, Estados Membros e organizações profissionais, e informar a 19ª Conferência Geral sobre outras medidas que devem ser tomadas;

(d) auxiliar os Estados Membros, mediante solicitação, no estabelecimento de programas de pesquisa em comunicação, no treinamento de pessoal de pesquisa e planejamento, na formulação de políticas de comunicação, na definição de planos de comunicação de longo prazo e estratégias de desenvolvimento, nos usos da tecnologia espacial nos programas de desenvolvimento e na identificação e preparação de projetos nesses domínios que possam receber assessoria externa. (UNESCO, 1975, p. 63-64, *itálicos nossos*)

M'Bow assumiu a autorização como compromisso. Consultou órgãos competentes da ONU e de Estados Membros e, na Conferência de 1976, em Nairobi, apresentou o informe prometido dois anos antes, sobre outras medidas a serem tomadas no sentido de analisar o *direito de comunicar*, instituído por M'Bow no informe:

Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, as mudanças tecnológicas adicionaram novas dimensões aos direitos de informação proclamados no Artigo 19. Levaram, por conseguinte, à exigência de um profundo estudo daquilo que agora é denominado Direito de Comunicar.

Conforme foi mencionado durante o debate na Conferência Geral, este é um novo conceito. Assinalou-se que a comunicação deveria ser um processo de "mão dupla", envolvendo o direito de informar assim como o direito de estar informado – um diálogo entre pessoas e um livre e equilibrado fluxo de informação entre nações. O Direito de Comunicar, concordou-se sobre isso, deve ser usado nas presentes e futuras necessidades de comunicação do homem e deve ser parte integrante das políticas de comunicação formuladas pelos Estados-membros.³¹

Já em 1977, foi criada a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, formada por representantes de dezesseis países e presidido pelo irlandês Seán MacBride. Fundador da Anistia Internacional e agraciado com o Prêmio Nobel da Paz de 1974, MacBride tinha uma longa trajetória na defesa dos direitos humanos.

31 Cf. FISHER, 1982, p. 34.

Rapidamente, o colegiado foi apelidado de Comissão MacBride. Entre os membros do grupo foram designados dois representantes da América Latina: o jornalista e escritor colombiano Gabriel García Márquez e o diplomata chileno Juan Somavia, no exílio desde 1974, em decorrência do golpe militar deflagrado em setembro do ano anterior pelo general Augusto Pinochet. Zaire, França, União Soviética, Estados Unidos, Indonésia, Tunísia, Japão, Nigéria, Iugoslávia, Egito, Holanda, Índia, Canadá e Irlanda foram os outros países representados.

A primeira reunião temática convocada pela Unesco para debater amplamente o conceito foi realizada em Estocolmo em maio de 1978. Quatro meses depois, em setembro, a Comissão MacBride publicou um primeiro relatório preliminar, atribuindo de forma explícita a qualidade de direito humano ao direito de comunicar. “O direito do indivíduo a comunicar, a transmitir e a receber informação deve constituir um novo e fundamental direito humano”, dizia o documento, segundo Desmond Fisher, então diretor da RTE, a organização radiofônica nacional da Irlanda, que acompanhou de perto os trabalhos da Comissão e publicou o livro *O direito de comunicar* em 1982, pela Unesco (a edição brasileira é de 1984). Fisher reproduz um trecho do relatório preliminar divulgado na ocasião em que os autores se debruçavam sobre o novo conceito:

Este conceito, no qual se articulam as noções de liberdade, responsabilidade, equilíbrio, acesso e participação, tende hoje a substituir o conceito de direito de informação, que é relativamente recente, o qual já abrangia os conceitos de liberdade de expressão e liberdade de imprensa.

A despeito da ambiguidade intrínseca ao conceito, o direito de comunicar implica uma comunicação de “mão dupla”, dar e tomar, um inter-relacionamento. Envolve diversas liberdades fundamentais que afetam não só os indivíduos, mas também grupos e nações. (FISHER, 1982, p. 37)

Ainda segundo Fisher, reuniões posteriores sobre o direito de comunicar foram organizadas pela Unesco em Manilla (outubro de 1979), Londres (março de 1980), Ottawa (setembro de 1980), Estrasburgo (setembro de 1981) e Bucareste (fevereiro de 1982). De uma reunião a outra, não apenas o conceito foi sendo aprimorado como as propostas de intervenção foram aparecendo, sobretudo no sentido de sugerir políticas nacionais e internacionais voltadas à garantia desse direito. Em Ottawa, o grupo aprimorou o entendimento de que o direito de comunicar é, também, um direito coletivo. “Todos têm o direito de comunicar”, diz o relatório elaborado ao término do encontro.

A comunicação é um processo social fundamental, que capacita os indivíduos e as comunidades a trocarem informação e opiniões. É uma necessidade humana básica e o fundamento de toda a organização social. *O direito de comunicar pertence aos indivíduos e às comunidades que eles compõem* (FISHER, 1982, p. 38, itálico nosso).

Ao cabo de dois anos e meio, os trabalhos da Comissão MacBride subsidiaram o relatório intitulado "Many voices, one world", também conhecido como Relatório MacBride. Entregue a M'Bow em abril de 1980, ele foi aprovado por consenso na 21ª Conferência Geral da Unesco, realizada em Belgrado entre 22 de setembro e 28 de outubro.

4.2 Contribuições do Relatório MacBride

Publicado pela Unesco em 1980, o relatório "Many voices, one world" (UNESCO, 1980) ganhou uma edição brasileira três anos depois, com o título "Um mundo e muitas vozes". Nele, o direito de comunicar foi reconhecido como um direito tanto civil quanto coletivo, o que reforçou o entendimento de que o direito negativo não é suficiente para sua garantia. "Nossas conclusões se baseiam na firme convicção de que a comunicação constitui um direito fundamental tanto do indivíduo quanto da coletividade, que deve estar garantido a todas as comunidades e a todas as nações", aparece no capítulo dedicado às conclusões e recomendações (UM MUNDO, 1983, p. 422). Ele também é descrito como um direito-guarda-chuva, que reúne ou pressupõe alguns dos direitos análogos reconhecidos anteriormente em tratados e declarações:

As necessidades de uma sociedade democrática, no campo da comunicação, deveriam ser satisfeitas mediante a formulação de direitos específicos tais como o direito a ser informado, o direito a informar, o direito à proteção da vida privada e o direito de participar da comunicação pública, que se englobam todos eles nesse novo conceito, que é o direito a comunicar. Nas vésperas do que caberia qualificar como uma nova Era em termos de direitos sociais, todas as implicações do direito a comunicar deveriam ser objeto de um estudo minucioso. (UM MUNDO, 1983, p. 441)

Outro pioneirismo do Relatório MacBride foi o de estabelecer o "público" como beneficiário do direito de comunicar, uma construção atípica no âmbito dos direitos humanos até aquele momento. "Por definição, quem se interessa por uma comunicação

mais desenvolvida, de melhor qualidade e mais livre é o público em geral. O modo de ajudá-lo a se fazer ouvir e a conseguir que se satisfaçam os seus desejos consiste em introduzir o espírito democrático no mundo das comunicações”, diz o documento (UM MUNDO, 1983, p. 277).

Este mesmo trecho revela outras duas características importantes do relatório que dialogam de forma peculiar e que constituirão uma linha de pensamento essencial para a abordagem do tema nas décadas seguintes. Por um lado, o parágrafo fala em uma comunicação “de melhor qualidade e mais livre”. Essa construção é perspicaz por apontar para a convergência entre regulação, qualidade e liberdade, uma tríade que, dada como postulado pelos membros da Comissão da Unesco, tem sido tratada, no Brasil, como paradoxal ou perniciosa, desde, pelo menos, a Constituinte. Enquanto toda uma vertente de pensamento irá insistir no argumento de que regulação é, por definição, a antítese de liberdade e, por extensão, de qualidade da programação, o relatório de 1980 estabelece que, ao contrário, a elaboração de regras que tenham como objetivo ajudar o público a se fazer ouvir é uma forma de atender ao interesse público por “uma comunicação mais desenvolvida, com melhor qualidade e mais livre”, introduzindo o “espírito democrático no mundo das comunicações”.

Há, no relatório, um capítulo inteiro dedicado ao que os autores chamaram de “democratização da comunicação”. Seus formuladores chegaram mesmo a definir essa democratização como o processo mediante o qual:

- a) o indivíduo passa a ser um elemento ativo, e não um simples objeto da comunicação;
- b) aumenta constantemente a variedade de mensagens intercambiadas;
- c) aumentam também o grau e a qualidade da representação social na comunicação ou na participação. (UM MUNDO, 1983, p. 277)

Ao ajustar o olhar para a democratização da comunicação, os dezesseis membros da Comissão anteviram alguns dos principais obstáculos a serem enfrentados, dentre os quais a concentração dos meios. No relatório, eles também se voltaram para a elaboração de recomendações e desafios, como o fomento ao espírito crítico (p. 286), o investimento em infraestrutura a fim de ampliar o número de canais de rádio e televisão e garantir pluralidade (p. 280) e mecanismos de proteção à atividade dos jornalistas (p. 390). O relatório também se aprofunda no tema do *direito de comunicar*, ora traduzido para *direito à comunicação* na edição brasileira.

O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do processo constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas, o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam (...). Hoje em dia, prossegue a luta por estender os direitos humanos e conseguir com que o mundo das comunicações seja mais democrático que agora. Mas, na atual fase da luta, intervêm novos aspectos do conceito fundamental de liberdade. A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidades de acesso e participação dão nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado. (UM MUNDO, 1983, p. 287)

Para Venício A. Lima (2011, p. 241), o Relatório MacBride foi "o primeiro documento oficial de um organismo multilateral que reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação, apresentava possíveis estratégias para reverter a situação e reconhecia o direito à comunicação".

Para Rodrigues (2010), o relatório "reforçou explicitamente a necessidade de reconhecimento do direito à comunicação como princípio jurídico, sendo este conjunto de textos até hoje a principal referência dos estudos que abordam a emergência do DHC (direito humano à comunicação)".

As reflexões, orientações e diretrizes colocadas para o reconhecimento e efetivação de um outro modelo de comunicação global – com um fluxo de informação e conhecimento horizontal, privilegiando o diálogo em detrimento do monólogo, não restritivo aos detentores das novas tecnologias – passaram a girar em torno da aposta em um novo modelo de desenvolvimento social – que descentralizasse o poder e a riqueza, que buscasse a emancipação de todos os povos e suas respectivas culturas, e que priorizasse a radicalização da democracia. (RODRIGUES, 2010, p. 103-104)

Para Fisher (1982), a formulação do conceito de direito de comunicar – e, em seguida, de direito à comunicação – e sua emergência no âmbito das Nações Unidas é, em si, um marco na história dos direitos humanos. Ele desempenharia um papel muito relevante na definição de prioridades e estratégias na busca por um sistema mais equilibrado de produção e distribuição de informação.

A liberdade de opinião e expressão contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos não basta. Ela ressalta mais o conteúdo da comunicação do que o processo de comunicação e sugere um fluxo unidirecional do transmissor ao receptor da comunicação. (...) O conceito do direito de comunicar oferece a possibilidade de pôr fim ao impasse. (...) Ele exprime um princípio filosófico mais fundamental e

tem aplicação mais ampla do que as formulações anteriores dos direitos de comunicação. (...) É universal. Enfatiza o processo de comunicar mais do que o conteúdo da mensagem. Implica participação. Sugere uma transferência interativa de informação. E, subjacente ao conceito, há uma sugestão ética e humanitária sobre a responsabilidade de assegurar uma distribuição global mais justa dos recursos necessários para que a comunicação se torne possível. (FISHER, 1982, p. 15-16).

Estudos realizados pela Unesco retificaram esse diagnóstico e, estimulados pelo contexto de Guerra Fria, ajudaram a incutir certo senso de urgência. "Em todas as sociedades de todos os tempos, informação é poder", afirma Fisher. "Quanto mais pessoas tiverem informação e quanto mais informação as pessoas tiverem, melhor será a sociedade e mais forte sua base democrática". (FISHER, 1982, p. 19).

Dênis de Moraes (2012) destaca a importância do relatório para as discussões sobre políticas de comunicação, sem fechar os olhos para seu caráter efêmero:

O texto final reconheceu a existência de grave assimetria no fluxo mundial de informação e fez 82 recomendações, entre as quais: promover a ideia de que a comunicação é um direito fundamental dos cidadãos e grupos sociais; diminuir os desequilíbrios e desigualdades no campo da informação; promover uma comunicação democrática global que respeite as identidades culturais e os direitos individuais dos cidadãos; desenvolver políticas de comunicação, no âmbito dos Estados, relacionadas aos processos nacionais e regionais de desenvolvimento. Sua publicação estimulou uma série de conferências regionais sobre temáticas correlacionadas, inclusive na América Latina, sob os auspícios da Unesco.

Com a hegemonia do neoliberalismo ao longo da década de 1980, a correlação de forças favorável aos imperativos do mercado enfraqueceu o debate sobre a diversidade cultural e inviabilizou as mudanças sugeridas pelo Relatório MacBride (MORAES, 2012).

O que se viu em seguida foi um rápido processo de esvaziamento político do relatório MacBride. A hipótese de regulação, de qualquer tipo, já despertava no início dos anos 1980 reações de repúdio, por vezes intempestivas, de países, corporações e entidades detentoras de maior poder no âmbito das comunicações. Estados Unidos e Inglaterra manifestaram-se abertamente contra as recomendações do relatório e empunharam a bandeira do livre fluxo de informação. Ambos os países chegaram a se desligar da Unesco em meados dos anos 1980, o que representou importante pressão econômica, uma vez que eram responsáveis por parte significativa do financiamento da Unesco. Retornaram em seguida, mas somente após lograrem êxito no esvaziamento da pauta.

Numa perspectiva histórica, não é difícil perceber que o Relatório MacBride foi intencionalmente desprestigiado, subestimado e mesmo ignorado na escalada conservadora que se seguiu, porque, de fato, representava – e ainda representa, mesmo tomando-se em conta as mudanças ocorridas desde então – um avanço indiscutível em termos de discussão e definição de linhas norteadoras para políticas de estímulo e proteção à diversidade informativa e cultural, em contraposição às ambições monopólicas e mercantis (MORAES, 2012).

Apenas muito mais tarde, nos anos 2000, o direito à comunicação começou a ser retomado, introduzido em projetos de lei de marcos regulatórios aprovados em países da América Latina, e também na formulação de propostas de regulação no Brasil.

Aqui, o direito à comunicação foi preterido na Constituição Federal de 1988 em benefício do velho – e em certo sentido limitado – direito à informação (Art. 5º, XIV) e do direito à livre manifestação do pensamento, ou liberdade de expressão (Art. 5º, IV) (BRASIL, 2019, p. 9-10). No Capítulo V, da Comunicação Social, ficou decretado o repúdio a qualquer forma de restrição à livre manifestação do pensamento, expressão ou informação (Art. 220, caput) e o repúdio a qualquer lei que pudesse constituir embaraço à liberdade de informação jornalística (Art. 220, parágrafo 1º) (BRASIL, 2019, p. 90). Moto-contínuo, o direito à comunicação caiu no esquecimento, boicotado pelos Estados Unidos, pela Inglaterra e também pelo Brasil.

Ele viria a ser reconhecido pelo Estado somente em 2009, no Decreto nº 7.037, promulgado em 21 de dezembro daquele ano, que instituiu a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH-3 (BRASIL, 2010)³². A diretriz número 22 do PNDH-3 tem o condão de conciliar os conceitos de "comunicação", "informação" e "democracia" e apresentá-los como princípios orientadores da abordagem contemporânea dos direitos humanos. "Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos", diz a diretriz.

Ao referir nominalmente o "direito à comunicação", pela primeira vez num documento oficial do Estado brasileiro, o PNDH-3 contribuiu para inaugurar uma nova etapa no debate sobre o tema. Até então, as instituições se referiam, quando muito, ao direito à informação. Agora, o novo documento destacava, nas justificativas do eixo orientador V, “o papel estratégico dos meios de comunicação de massa, no sentido de

32 O primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1) foi lançado em 1996 como resposta à recomendação feita pela ONU, em 1993, em Viena. “A Conferência de Viena também firmou acordo sobre a importância de que os Direitos Humanos passassem a ser conteúdo programático da ação dos Estados nacionais”, diz o prefácio do PNDH-3. “Por isso, recomendou que os países formassem e implementassem Programas e Planos Nacionais de Direitos Humanos” (BRASIL, 2010, p. 15).

construir ou desconstruir ambiente nacional e cultura social de respeito e proteção aos Direitos Humanos”. E concluía:

Daí a importância primordial de introduzir mudanças que assegurem ampla democratização desses meios, bem como de atuar permanentemente junto a todos os profissionais e empresas do setor (seminários, debates, reportagens, pesquisas e conferências), buscando sensibilizar e conquistar seu compromisso ético com a afirmação histórica dos Direitos Humanos (BRASIL, 2010, p. 151).

5. Direitos humanos na sociedade da informação

A Guerra Fria e a ameaça constante de censura sob regimes ditatoriais, tanto de direita quanto de esquerda, consolidaram na opinião pública democrática uma espécie de fixação pela liberdade de imprensa nos anos 1980, fundamentada num discurso que repelia qualquer forma de regulação. Essa fixação se sobrepôs, inclusive, ao oportuno debate sobre fluxos de mão dupla e sobre hegemonismos culturais do hemisfério Norte amplamente contemplado, com o devido tratamento, pela Comissão MacBride.

Como resultado, o debate global sobre direito à comunicação foi deixado em segundo plano, assim como o documento seminal elaborado pela Unesco, sendo retomado com alguma força somente duas décadas depois, no início dos anos 2000, com base em dois postulados:

1. a urgência de se promover maior acesso aos meios de produção da notícia, ora interditados mais em razão da concentração econômica da mídia, aqui entendida como o conjunto dos meios de produção voltados à comunicação social, do que dos regimes autoritários que costumavam obstruir a liberdade de informação nos anos 1970, e

2. a necessidade de garantir maior pluralidade de canais, de modo a contribuir para ampliar a representatividade dos diversos grupos sociais e constituir contrapeso ao discurso da mídia capturada (ou cooptada) pelo poder político ou econômico.

Dois episódios protagonizados em escala mundial pelos Estados Unidos contribuíram para colocar a mídia sob observação. Primeiro, ainda em 1990, a guerra do Golfo, ocasião em que quase a totalidade da imprensa norte-americana e das empresas de comunicação sob sua influência, das agências internacionais aos principais veículos do mundo, ajudou a difundir a versão oficial, forjada pelo governo de George Bush, de que o Iraque, conduzido por Saddam Hussein, tinha armas de destruição em massa e, em razão disso, deveria ser ocupado, invadido, destruído se necessário. Uma década depois, uma narrativa semelhante foi utilizada para justificar a campanha contra o terrorismo que se seguiu ao atentado às Torres Gêmeas no dia 11 de setembro de 2001. Ali, o velho aliado Osama Bin Laden, extremista religioso de família abastada agora esquelético e escondido numa caverna, foi tratado como sendo um vilão poderoso e calculista disposto a dinamitar o planeta, repetindo a estratégia publicitária de construir e disseminar uma verdade útil. O linguista e filósofo Noam Chomsky abordou este tema no livro *Mídia: propaganda política e manipulação*, publicado originalmente em 2002.

Ao longo da última década [1990], a cada um ou dois anos criou-se um monstro ameaçador do qual temos de nos defender. Houve um tempo em que a opção preferencial à mão eram os russos. Quem não ia querer se defender deles? Mas como eles já não se adaptam tão bem ao papel de inimigos, e está ficando cada vez mais difícil recorrer a eles, é preciso inventar outros. A bem da verdade, as pessoas criticaram injustamente George Bush por não conseguir expressar ou articular o que de fato está nos coagindo agora. Isso é um golpe baixo. Antes de meados da década de 1980, quando a pessoa estava apática, bastava tocar o refrão: “Os russos estão chegando”. Mas como ele não dispõe mais desse recurso, tem de inventar outros, exatamente como a máquina de relações públicas de Reagan fez na década de 1980. Então foi a vez dos terroristas internacionais, dos narcotraficantes e dos árabes enlouquecidos, e ainda de Saddam Hussein, o novo Hitler que ia dominar o mundo. É preciso que eles surjam um em seguida do outro. Você assusta e aterroriza a população, intimidando-a a tal ponto que ela fica com medo de viajar e se encolhe apavorada. Em seguida você conquista uma magnífica vitória sobre Granada, Panamá ou algum outro exército indefeso do Terceiro Mundo que pode triturar num piscar de olhos. Isso dá uma sensação de alívio. Fomos salvos no último minuto. Esta é uma maneira de evitar que o rebanho desorientado preste atenção no que realmente está acontecendo ao seu redor, uma maneira de mantê-lo distraído e sob controle. (CHOMSKY, 2018, p. 44-45)

O insólito – e perverso – na equação enunciada por Chomsky é que nada disso acontece sem a participação dos meios de comunicação. Ainda mais grave: somente por meio da mídia, unida à condição de ágora do mundo contemporâneo na comparação feita por Fábio Konder Comparato (COMPARATO, 2010), é possível orientar e conduzir “o rebanho” segundo os interesses nem sempre altivos dos que exercem o poder, seja o político, seja o econômico.

Essa abordagem remete a um pensamento tão espirituoso quanto atual, formulado por Walter Lippmann em 1922. “Minha conclusão é que, para serem adequadas, as opiniões públicas precisam ser organizadas para a imprensa, e não pela imprensa como é o caso hoje” (LIPPMANN, 2010, p. 42). Em outros termos, o que se observa é a perpetuação do *agenda setting*, a capacidade que a mídia de massa tem de orientar a opinião pública, de estabelecer o que é assunto e o que não é, quais são as fontes com credibilidade e quais não são, que conclusões o espectador (ou leitor) deve tirar de determinado episódio, fato ou notícia.

Debruçado sobre o poder quase discricionário que os meios de comunicação de massa pareciam ter quase um século atrás, Lippmann formulou o conceito de “fabricação do consenso” (*the manufacture of consent* no original em inglês), retomado com precisão vinte e seis anos depois por Noam Chomsky e Edward S. Herman, no livro *Manufacturing*

Consent: The Political Economy of the Mass Media, de 1988.³³ Considerada até hoje uma das mais pungentes críticas já editadas sobre o poder da mídia, a obra de quase quinhentas páginas emerge como um distópico retrato dos meios de comunicação de massa e seus efeitos na sociedade, muitas vezes nocivos em razão da homogeneização das pautas, dos discursos e dos interesses, definidos por um mesmo grupo social, formado por aqueles que dominam os meios de produção (não apenas da notícia).

A teoria de Chomsky e Herman foi condensada no que os autores chamam de “modelo de propaganda” e testada na abordagem mediática de alguns episódios do noticiário norte-americano dos anos 1980. “Neste livro, esboçamos um ‘modelo de propaganda’ e o aplicamos ao desempenho da mídia de massa dos Estados Unidos”, dizem os autores no prefácio à primeira edição, reproduzido na edição brasileira.

Esse esforço reflete nossa crença, baseada em muitos anos de estudo das maquinações da mídia, de que a mídia serve para mobilizar apoio para os interesses especiais que dominam as atividades estatais e privadas, e que suas escolhas, ênfases e omissões podem ser frequentemente mais bem compreendidas e, às vezes, com espantosa clareza e insight, por meio de sua análise em tais termos (HERMAN; CHOMSKY, 2003, p. 53).

Segundo os autores, existe um padrão no modo de agir dos meios de comunicação de massa, um processo que passa pela escolha do que é notícia e do que não é e também pela definição do tom, da narrativa, das palavras. No Brasil, sabemos que os acampamentos organizados por trabalhadores rurais sem terra em áreas devolutas são chamadas de “ocupação” ou de “invasão” conforme o grau de empatia ou oposição dos veículos que os noticiam. Publicações solidárias ao MST costumam chamar de “ocupação” o que reportagens veiculadas por veículos críticos ao movimento por certo chamariam de “invasão”. Para se esquivar de acusações de partidarismos ou teorias da conspiração, Chomsky e Herman optaram por analisar de forma técnica o tratamento dado pelo noticiário norte-americano a episódios como a guerra do Vietnã e eleições em países latinos com o intuito de reunir exemplos de seleção, manipulação e distorção.

Críticas institucionais como as que apresentamos neste livro são comumente descartadas pelos comentaristas do establishment como ‘teorias de conspirações’, mas isso é apenas uma evasiva. Não

33 Encontramos uma única edição brasileira do livro de Herman e Chomsky, publicada em 2003 pela Editora Futura com o título “A manipulação do público”. Nesta pesquisa, utilizamos uma edição em inglês publicada nos Estados Unidos em 1994 e também a edição brasileira de 2003.

utilizamos nenhum tipo de hipótese de ‘conspiração’ para explicar o desempenho da mídia de massa. (...) A maioria das escolhas tendenciosas da mídia decorre da pré-seleção de pessoas de mentalidades coadunadas, pré-concepções internalizadas e da adaptação de pessoal às restrições impostas pelo poder da propriedade, da organização, de mercado e político. A censura é em grande parte autocensura, exercida por repórteres e comentaristas que se ajustam às realidades das exigências organizacionais das fontes e da mídia, e por pessoas em níveis mais elevados em organizações de mídia escolhidas para implementar, e que geralmente já internalizaram, as restrições impostas pelos centros de poder de proprietários e outros de mercado e governamentais (HERMAN; CHOMSKY, 2003, p. 54).

A fabricação do consenso seria, assim, promovida por uma espécie de conselho deliberativo extraoficial, formado pelos donos dos meios de comunicação em associação com membros do governo e líderes da comunidade corporativa, grupo hoje referido genericamente como “o mercado”. Nas democracias ditas de livre mercado, as decisões editoriais são quase sempre internalizadas, na expressão empregada no excerto reproduzido acima, e emergem de uma visão de mundo consolidada no âmbito dessa tríplice aliança, em razão das afinidades e dos interesses quase sempre similares entre tais instituições, às quais Herman e Chomsky se referem como “os poderosos”.

Na maioria dos casos, entretanto, líderes de mídia fazem coisas similares porque veem o mundo através das mesmas lentes, estão sujeitos a restrições e incentivos semelhantes e, assim, veiculam matérias ou mantêm silêncio em conjunto em uma tácita ação coletiva e comportamento líder-seguidor. A mídia de massa não é um monólito sólido em relação a todas as questões. Onde os poderosos estão em desacordo, haverá certa diversidade de julgamentos táticos quanto a como alcançar alvos geralmente compartilhados. Mas pontos de vista que desafiem premissas fundamentais (...) serão excluídos da mídia de massa mesmo quando a controvérsia quanto a táticas campeia ferozmente entre a elite. (HERMAN; CHOMSKY, 2003, p. 55)

O fenômeno que se observa, intuído por Lippmann em 1922 e esmiuçado por Herman e Chomsky em 1988 – mesmo ano em que o Congresso Nacional no Brasil aprovava a Constituição Federal ainda em vigor – demonstra que a ausência da liberdade de expressão deixou de ser um problema das ditaduras para se firmar como um problema central, e persistente, das democracias. E que essa obstrução sistemática da liberdade de expressão se dá por meios diversos da censura oficial, sendo mais comuns a manipulação, as restrições impostas pelo poder econômico, a fabricação do consenso. Como resultado, emergiu um inesperado distanciamento entre a função social da imprensa e a práxis do jornalismo. Ou melhor: esse distanciamento tornou-se mais evidente.

Esse esquema culminou em um cenário de crescente oposição entre mídia e democracia, polarização inimaginável por ocasião do Relatório MacBride, resultante do uso continuado de expedientes que favorecem os interesses dos grupos de poder. "O que constatamos na maioria das democracias é que há um conflito entre a sociedade e os meios de comunicação", escreve Ignacio Ramonet, teórico da comunicação e diretor do *Le Monde Diplomatique*, no livro *Mídia, poder e contrapoder*.

Costumamos pensar que os meios de comunicação são essenciais à democracia, mas, atualmente, eles geram problemas ao próprio sistema democrático, pois não funcionam de maneira satisfatória para os cidadãos. Isso porque, por um lado, se põem a serviço dos interesses dos grupos que os controlam e, por outro, as transformações estruturais do jornalismo – tais como a chegada da internet e a aceleração geral da informação – fazem com que os meios sejam cada vez menos fiáveis ou menos úteis à cidadania (RAMONET, 2013, p. 53).

Na concepção de Ramonet, os meios de comunicação desempenharam o papel de quarto poder até recentemente, cumprindo a função de coibir abusos por parte dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A concepção da imprensa como quarto poder, no entanto, já não faria o mesmo sentido, segundo ele, no século XXI.

O quarto poder não está cumprindo sua missão de contrapoder e, além disso, é o único que, no seio da democracia, não admite nenhum tipo de crítica, não admite nenhum tipo de contrapoder. Os poderes estabelecidos numa democracia — como, por exemplo, o partido ou a coligação dominante numa sociedade — têm de suportar uma oposição, que é um contrapoder. (...) Mas quem critica o poder midiático? Em nossas sociedades, ele é o único sem um contrapoder. Portanto, não é democrático (RAMONET, 2013, p. 65-66).

Trata-se aqui de observar os efeitos dos meios de comunicação na perpetuação de uma esfera pública que se mantém, em muitos aspectos, pouco permeável às demandas das camadas periféricas da sociedade, não muito diferente da esfera burguesa concebida por Habermas em 1962. Habermas descrevia a esfera pública como uma rede de cidadãos aptos a debater, julgar e emitir opinião sobre diversos assuntos, de modo a exercer influência política na comunidade. Essa rede, que no início era presencial, formada em salões e cafés literários, estabelece-se a partir do século XVIII com a "mediação da imprensa" (HABERMAS, 2014, p. 175). Seus membros, no entanto, eram necessariamente aqueles que liam, que tinham acesso à informação. Da mesma forma que mulheres e escravos não acessavam a ágora ateniense, a esfera pública de Habermas tem

o tamanho da sociedade burguesa ilustrada: "Essa esfera pública continua literária mesmo quando assume funções políticas. A formação é um dos critérios de admissão; a propriedade, o outro" (p. 232).

Em 1992, no livro *Direito e democracia*, Habermas revisa o conceito de esfera pública que havia formulado décadas antes e coloca em evidência algo que parecia negligenciar em *Mudança estrutural da esfera pública*: as desigualdades de posições dentro da esfera pública moderna e a tendência a moldar a opinião pública por meio de disputas, mais ou menos polarizadas, entre opiniões focalizadas. O debate, e por extensão o poder político, tende a ser dominado por elites distintas, capazes de "influenciar" a sociedade, de modo que a democracia representativa perde o condão da pluralidade real, vista como utópica, e passa a ser regida pela disputa entre grupos de interesse, cada vez mais organizados. As empresas de comunicação de massa constituem, em si, uma dessas elites, e, através delas, facilitam a exposição e a vocalização dos interesses de outras elites, que passam a moldar o conteúdo do que é exibido, veiculado ou transmitido. "Na esfera pública luta-se por influência", diz (HABERMAS, 1997, p. 95).

Nessa luta não se aplica somente a influência política já adquirida (de funcionários comprovados, de partidos estabelecidos ou de grupos conhecidos, tais como o Greenpeace, a Anistia Internacional etc.), mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais (por exemplo, a autoridade de membros de igrejas, a notoriedade de literatos e artistas, a reputação de cientistas, o renome de astros do esporte, do *showbusiness* etc.). (HABERMAS, 1997, p. 95-96)

Aqui, Habermas registra a distinção fundamental entre oradores e ouvintes, arena e galeria, ator e público. Não há equidade na esfera pública, sobretudo naquela operada por meio da comunicação social. O público, segundo o filósofo, precisa ser "convencido" pelos atores. Os atores, por sua vez, "se multiplicam e se profissionalizam" de modo a exercer maior influência política.

No entanto, temos que fazer uma distinção entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela. Tal é o caso, por exemplo, de grandes grupos de interesses, bem organizados e ancorados em sistemas de funções, que exercem influência no sistema político através da esfera pública. (HABERMAS, 1997, p. 96)

Uma vez que certos indivíduos, empresas ou corporações exercem mais ou menos influência que outros, a esfera pública contemporânea é forjada por esses grupos de influência (ou de interesse), que, segundo Habermas, usam a esfera pública para propagar ideias e estratégias de poder.

De fato, os meios de comunicação na contemporaneidade (ainda) desempenham papel decisivo como produtores e reprodutores das desigualdades de posições. Ter acesso privilegiado à mídia implica reforçar um tipo de privilégio semelhante ao do burguês do século XVIII, relegando aos que não têm a mesma oportunidade de acesso um lugar que é essencialmente de espectador ou receptor, e nunca de formulador.

5.1 Atualizando o conceito

Diante da concentração da mídia, do reconhecimento de que os meios de comunicação reproduzem desigualdades e da percepção de que ter acesso à mídia na posição de formulador ou emissor continua sendo um privilégio, uma rápida passada de olhos no relatório *Um mundo, muitas vozes* é suficiente para percebermos que o cenário descrito pelos integrantes da Comissão MacBride em 1980 mantém-se, na essência, atual. Daí seu engavetamento ter gerado certa frustração, ao menos nos países ditos periféricos e nas comunidades mais suscetíveis aos efeitos do abuso do poder da mídia.

A comunicação como direito humano, no entanto, mantém-se como objetivo a ser perseguido. Segundo Margarida K. Kunsch, os problemas apontados no Relatório MacBride ainda podem ser encontrados em todas as sociedades (KUNSCH, 2009, p. 60). A eles, somam-se outros.

Podemos apontar a violência física e as medidas de intimidação, a legislação repressiva, a censura, a constituição de listas negras de jornalistas (...). Outros obstáculos se manifestam na forma de pressões econômicas e sociais: monopólios de fato (públicos, privados e transnacionais); infraestruturas inadequadas; e definição restrita do conceito de notícia, dos critérios de publicações e da escolha dos temas a debater, além da insuficiência de formação e de experiência dos profissionais. Tudo isso limita o direito dos cidadãos à informação. (KUNSCH, 2009, p. 61).

Kunsch diz ainda que "a batalha da Unesco fracassou": "Constata-se hoje que as propostas da Unesco de democratizar a comunicação ficaram no plano teórico, não interferindo efetivamente nas ações do Estado e no sistema produtivo dos meios de

comunicação em massa." (KUNSCH, 2009, p. 61). Ela tem razão em termos. A “batalha da Unesco” inspirou e ainda inspira legislações e políticas públicas aplicadas à comunicação social em diversos países. No ano em que Kunsch publicou o artigo aqui referido, a União Europeia sancionou uma nova legislação de mídia, a Inglaterra avançava na redação da sua e a Argentina aprovava a *ley de medios*. Desde então, novos marcos regulatórios foram aprovados no Equador, na Venezuela e no Uruguai. No Brasil, revogou-se a lei de imprensa herdada do regime militar (2009), atualizou-se a regulação da TV a cabo (2011) e houve a promulgação do marco civil da internet (2014) e da nova lei de direito de resposta (2015). Em todas essas ocasiões, o debate girou em torno da emergência de se garantir o direito à informação ou à comunicação.

Conceber o direito humano à comunicação implica entender os cidadãos que participam do sistema de comunicação como sujeitos de direitos. Neste sentido, é oportuno aprimorar o aparato de proteção, sobretudo em relação aos abusos cometidos pelas empresas de mídia: a violação do direito à privacidade, o crime de injúria ou difamação, a exploração da imagem de crianças e vulneráveis, entre outros. Ao mesmo tempo, é fundamental que instâncias jurídicas e organizações da sociedade civil estejam preparadas para lidar com o tema do direito à comunicação. Novas legislações virão se somar às ferramentas ora disponíveis e ajudarão a avançar no sentido de um modelo de comunicação que tenha como princípio a ampliação da esfera pública (ou esferas públicas, no plural) para um sistema que estimule a participação popular, a representatividade regional, econômica, racial e de gênero, e que possa influenciar mais fortemente as ações do Estado no sentido da democracia.

Ao longo dos anos 1990, cresceu a reivindicação social por meios de comunicação que se propusessem a democratizar essa esfera pública, criando oportunidades para a efetiva participação popular. Uma das formas encontradas pelo setor para buscar garantir a pluralidade de vozes foi a adoção de processos deliberativos, discussões coletivas a partir das quais seriam elaboradas e implementadas políticas públicas e decisões dos poderes Executivo e Legislativo, agora com maior legitimidade do que se elaboradas dentro do gabinete, sem contato com o julgamento público, com o processo de deliberação (MAIA, 2008). Um dos modelos operacionais testados foi o modelo de conselhos, sobretudo os de tipo misto, integrados por representantes do governo e da sociedade civil. As empresas de comunicação pública, por exemplo, dependem fortemente de seus conselhos, chamados de “conselho curador” tanto na Fundação Padre

Anchieta, mantenedora da TV Cultura de São Paulo, como na Empresa Brasil de Comunicação, a EBC, ao longo dos primeiros onze anos.

Outro instrumento muito reverenciado a partir de meados dos anos 1990 foi a rede mundial de computadores. Por muitos anos, acreditou-se que a internet consolidaria um sistema de comunicação mais plural, democrático e participativo. Por um lado, sites e blogs rompiam com a lógica da “grande imprensa” ao permitir a produção de conteúdo e sua distribuição sem a necessidade de investimentos volumosos, o que era imprescindível até os anos 1990. Desde os primórdios da comunicação social, não se alcançava público de massa sem investir pesadamente em estúdios e redes de transmissão, inclusive via satélite, no caso das emissoras de rádio e TV, ou em grandes rotativas e em uma robusta malha de distribuição, no caso dos jornais e das revistas. Quase de uma hora para outra, os portais de conteúdo digital mostraram que era possível amealhar o mesmo volume de leitores ou espectadores sem nada disso: bastava disponibilizar o conteúdo na internet.

Simultaneamente à crença na capacidade empreendedora dos muitos internautas, cada um deles apto a criar e alimentar o próprio blog, havia também a confiança na pulverização dos investimentos. Se havia concentração na radiodifusão e também na imprensa tradicional, restrita a poucas famílias (Civita, Mesquita, Frias...), imaginava-se a internet como um território sem latifúndios, no qual os recursos seriam distribuídos de forma mais igualitária, inclusive os anúncios. Passadas duas décadas, a concentração na internet é ainda maior do que nas outras plataformas. Google e Facebook, sozinhos, absorveram 75% do volume total de publicidade no ambiente digital planetário em 2015 e superaram 85% no mercado norte-americano, segundo estudo publicado no *Financial Times*.³⁴ Essa dominação do mercado fez com que as duas empresas passassem a ser chamadas de duopólio por parte da imprensa. Na elaboração proposta por Manuel Castells, a Chapeuzinho Vermelho da internet encontrou os lobos maus do mundo corporativo (CASTELLS, 2015, p. 167).

Os olhos se voltaram fortemente para o mundo digital. Garantir acesso à informação, esse velho compromisso previsto na declaração universal dos direitos humanos e também em diversas constituições nacionais, incluindo a brasileira, agora implicava garantir também o acesso da população à internet, sem limitações de classe social ou território, investir em banda larga, expandir zonas abrangidas, regulamentar a

34 GARRAHAN, Matthew. *Advertising: Facebook and Google build a duopoly*. Financial Times, 23 jun 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/6c6b74a4-3920-11e6-9a05-82a9b15a8ee7>. Acesso em: 15 mar 2020.

atividade empresarial de servidores e empresas de conteúdo e, não menos importante, promover pluralidade de vozes, exatamente como há muito se cobrava – e ainda se cobra – em relação à radiodifusão. Ao mesmo tempo, crescia a preocupação com uma eventual hiper-regulação, que poderia, no pior dos cenários, habilitar formas pouco sutis de censura, ou, no outro extremo, uma alta permissividade, capaz de admitir, por exemplo, que empresas de telecomunicação habilitassem o acesso à internet em troca do direito de decidir quais sites e aplicativos o consumidor poderia utilizar de graça e quais acarretariam custos, uma forma de induzir o acesso a determinados conteúdos e estimular uma espécie de cartel entre empresas de infraestrutura e empresas de conteúdo.

L nos primeiros anos do milênio, a internet se tornou o tema central de debates e deliberações em dois encontros mundiais organizados pela ONU, as duas edições da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, a primeira fase em Genebra (Suíça), em 2003, e a segunda em Túnis (Tunísia), em 2005. Na declaração de princípios elaborada por ocasião da primeira fase, em 12 de dezembro de 2003, é reiterado o compromisso das Nações Unidas com a universalidade dos direitos humanos, entre eles o direito à liberdade de opinião e expressão, e com a promoção de “uma Sociedade da Informação que respeite a dignidade humana”. Esse direito, ainda segundo a declaração de princípios, inclui a liberdade de “procurar, receber e transmitir informações e ideias”, por quaisquer meios.

A comunicação é um processo social fundamental, uma necessidade humana básica e o fundamento de todas as organizações sociais. Ela é essencial para a Sociedade da Informação. Todo mundo, em todo lugar, deve ter a oportunidade de participar e ninguém deve ser excluído dos benefícios que a Sociedade da Informação oferece (DOCUMENTOS, 2014, p. 17).

Ainda na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, reiterou-se a urgência em aprimorar e, principalmente, distribuir de forma mais equânime as tecnologias de informação e comunicação (TIC), dos computadores pessoais à banda larga, da telefonia móvel à internet sem fio, do armazenamento na nuvem à transmissão por streaming.

Estamos ainda plenamente conscientes de que os benefícios da revolução das tecnologias da informação são hoje distribuídos de forma desigual entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, bem como dentro das próprias sociedades. Estamos totalmente empenhados em transformar esse hiato digital em uma oportunidade digital para todos, especialmente para aqueles que correm o risco de serem deixados para trás e sendo ainda mais marginalizados (p. 18).

Por fim, como não poderia deixar de ser, foi reiterada a necessidade de promover políticas públicas e também regulações no âmbito legislativo que estimulem o desenvolvimento dessas tecnologias e, principalmente, sua democratização. “Incentivar o desenvolvimento de legislação nacional que garanta a independência e a pluralidade dos meios de comunicação”, diz uma das linhas de ação expressas no relatório final da Cúpula de Genebra (DOCUMENTOS, 2014, p. 58).

É verdade que, para que os meios de comunicação possam exercer um papel democratizante da informação e da própria comunicação, não bastam a positivação de direitos e o estabelecimento de um novo corpo normativo. Há que se promover políticas públicas que elejam como prioridade a superação desses obstáculos, das dívidas históricas e das violações de direitos observadas na atividade da mídia e, sobretudo, construir uma ética que tenha como cerne a função social dos meios de comunicação. Não obstante, nenhuma sociedade será capaz de operar transformações consistentes nesse paradigma sem promover mudanças e ajustes no âmbito normativo, ou seja, na regulação dos meios de comunicação. É esse o tema da segunda parte desta tese.

6. Regulação e liberdade

Erra quem contrapõe regulação e liberdade como se fossem instâncias conflitantes. Liberdade não significa ausência de regramento. Vimos, na primeira parte desta tese, de que forma constituições e legislações nacionais, bem como tratados internacionais e declarações universais, foram pródigas em estabelecer arcabouços normativos exatamente para que fosse garantida a liberdade dos seres humanos. Liberdade de não ser preso injustamente, de não cumprir pena sem um julgamento justo, de não ser torturado, de ir e vir etc.

Podemos afirmar que uma das prerrogativas do Estado de Direito é estabelecer normas garantidoras de liberdades. Liberdades no plural. A livre concorrência, a liberdade de cátedra, a liberdade de reunião, a liberdade de expressão ou de pensamento – até o sexo livre, por que não? – dependem de regras para que possam existir. A livre concorrência, por exemplo, só existe quando há leis que coíbem o oligopólio, o truste e o cartel, entre outras práticas que afrontam essa liberdade. Liberdade de concorrência, podemos dizer, não implica liberdade de concorrer de forma desonesta, ardilosa, ou atropelando a liberdade daqueles com quem concorre. Trata-se de uma liberdade que requer limites, uma liberdade que só existe quando se limita, por assim dizer, a liberdade do mais forte, daquele que detém mais poder. “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o senhor e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta”, escreveu o francês Henri Dominique Lacordaire, padre dominicano, em 1848, um século antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos.³⁵

Neste aspecto, a mesma lógica vale para a liberdade de expressão ou de imprensa. Quando pensamos em liberdade de expressão ou de imprensa, o sujeito desses direitos, todos eles, é sempre o cidadão, e nunca uma empresa ou corporação. E essa concepção é chave para entender a questão que ora nos é colocada. É o cidadão que tem o direito de ser informado com liberdade, não é o jornal, a emissora ou a editora que são os beneficiários do direito à liberdade de expressão. Ou melhor: essas empresas são concebidas como instrumentos para o pleno exercício daquele direito.

35 “Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c’est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit” (LACORDAIRE, 1848).

Se repudiamos toda forma de censura, não o fazemos para defender os acionistas que controlam um jornal ou uma emissora de TV, tampouco o fazemos pensando em primeiro lugar no profissional da imprensa, no jornalista ou no cinegrafista que não podem ter o produto de seu trabalho escamoteado por uma instância autoritária. Repudiamos a censura ao jornal, à emissora, ao jornalista e ao cinegrafista, sim, mas essencialmente porque nos interessa preservar o direito que leitores e espectadores têm de serem informados com liberdade.

A defesa, necessariamente intransigente, do jornalista ou do jornal deve ser vista como um meio, e não como um fim. A liberdade de expressão do profissional de imprensa é um instrumento, e não uma meta. Defende-se a liberdade do jornal e do jornalista para, por extensão, defender o acesso à informação e o direito à comunicação. Até porque, para o jornalista, seja ele âncora de uma grande rede de televisão ou produtor de uma pequena rádio comunitária, a liberdade de imprensa não é um capricho, mas uma obrigação.

A liberdade não é um conforto, mas um dever para o jornalista. Quem tem direito à imprensa livre é a sociedade. Quanto ao jornalista, este tem o dever de exercer a sua liberdade e de construir, no exercício da sua profissão, as bases da imprensa livre. Em nome desse dever, que é a mais alta forma de respeito ao direito à informação do cidadão, muitos são os jornalistas que arriscam e mesmo perdem a vida (BUCCI, 2011).

Parafraseando Rui Barbosa, que em 1920 escreveu o livro *A imprensa e o dever da verdade*, Eugênio Bucci publicou em 2009 um livro intitulado *A imprensa e o dever da liberdade*. Nele, o autor argumenta que, se não for livre, a imprensa será incapaz de cumprir todos os deveres que a ela têm sido imbuídos ao longo dos anos, a começar pelo dever da verdade. É como se, para Bucci, o dever da liberdade fosse ponto de partida, enquanto o dever da verdade é necessariamente ponto de chegada. “A verdade jornalística – efêmera, transitória, precária, como sabemos – só se revela aos que não servem a outro senhor que não a ela própria”, diz ele. Neste sentido, não se pode conceber uma legislação que obrigue um meio de comunicação a publicar exclusivamente a verdade. Qual é a verdade? Há uma única verdade? E qual juiz estará apto a decidir se é verdade o que traz o jornal antes mesmo da publicação, ou seja, transformando seu crivo em censura prévia? “As mentiras na imprensa podem perdurar por algum período, mas, se as condições de independência existirem, ainda que minimamente, o debate público tende a corrigi-las e a desautorizá-las”, justifica Bucci (2009, p. 18). A liberdade editorial, portanto, é

premissa para que seja viabilizado o dever da verdade. Ou, em outras palavras, “a verdade factual só se constrói quando as premissas da liberdade são cumpridas” (p. 19).

Liberdade de imprensa, de forma análoga ao que dissemos sobre liberdade de concorrência, não é nem pode ser a liberdade da imprensa de exercer um poder sem moderação, de se associar como quiser e como quiser, de violar privacidades, caluniar e difamar adversários, ou mesmo de mentir ou sonegar informações. Liberdade de imprensa não é nem pode ser a liberdade de exercer o jornalismo de forma desonesta ou ardilosa. Tampouco pode o profissional do jornal bem como seu proprietário, acionista ou anunciante se esquecer que o sujeito desse direito coletivo a que chamamos liberdade de imprensa – ou, por extensão, de direito à informação, ou de direito à comunicação – é o cidadão – o cidadão em razão do qual a imprensa existe –, e não o órgão em si.

É neste sentido que o ordenamento jurídico brasileiro prevê leis que dispõem sobre a comunicação social. Há diversas, como veremos no próximo capítulo, e algumas datam de dois séculos atrás. Nenhuma delas tem o condão de habilitar ou organizar a censura, conforme estabelecido pelo artigo 220 da Constituição Federal de 1988, inspirado na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos³⁶. “Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”, diz o Parágrafo 1º. Não obstante, o postulado de que nenhuma lei deverá constituir embaraço à plena liberdade de informação não deve ser de forma alguma interpretado como um impedimento a qualquer espécie de regulação. A existência de lei que regule a atividade de informação jornalística é dada como premissa; o que é vetado é tão-somente o embaraço, a censura.

Só o que cabe às autoridades é proteger a liberdade de imprensa e a integridade de seus profissionais. Da parte do Estado, o respeito à liberdade de imprensa se traduz numa renúncia: o governante de vocação democrática sabe se recusar a usar seu poder com o objetivo de interferir na mediação do debate público. (BUCCI, 2011)

O governante “de vocação democrática” é esse sujeito presumidamente esclarecido disposto a zelar pelas garantias constitucionais e pelos direitos fundamentais do ser humano, entre os quais a liberdade de expressão (e, por extensão, de imprensa).

36 Primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos, adotada em 15 de dezembro de 1791: “O Congresso não deverá editar lei relativa ao estabelecimento de religião (oficial) ou proibindo o livre exercício desta, ou restringindo a liberdade de palavra ou de imprensa, ou o direito do povo de reunir-se pacificamente e de requerer ao governo reparações de seus agravos” (tradução nossa).

Na prática, no entanto, violações do direito à liberdade de imprensa e de expressão têm sido uma constante na História do Brasil, bem como a perseguição a jornalistas. É evidente que essas práticas são mais comuns nos regimes autoritários e podem ser mais facilmente observadas durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Mas não são práticas exclusivas desses períodos.

Sob José Sarney, primeiro presidente civil após a dinastia verde-oliva que se instalou no Palácio do Planalto de 1964 a 1985, causou polêmica a censura ao filme *Je vous salue, Marie*, de Jean-Louc Godard, feita pelo governo por pressão da Igreja Católica. Também por pressão da Igreja, o carnavalesco Joãozinho Trinta precisou cobrir com um plástico a réplica do Cristo Redentor que, trajado como mendigo, entraria no primeiro carro alegórico da Beija Flor no carnaval de 1989. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro acatara a reivindicação da arquidiocese local e expediu liminar proibindo a exibição pública da alegoria. O Cristo entrou, mas coberto de preto e com uma faixa pintada a mão: “Mesmo proibido, olhai por nós”. A desigualdade social, tema da escola de samba em 1989, grassava durante aquele que seria o último ano de governo Sarney. E ele, o presidente, no mesmo dia em que a Beija Flor desfilou, concederia asilo ao ditador paraguaio Alfredo Stroessner – responsável por impor a censura à imprensa em seu país.

Anos depois, um pedido protocolado pelos advogados da família Sarney foi atendido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e garantiu que o mesmo *Estadão* que publicara versos de Camões nos espaços censurados como forma de denunciar o arbítrio na virada dos anos 1970 ficasse outros nove anos sob censura, de 2009 a 2018, proibido de publicar reportagens que associassem a família Sarney a denúncias de nomeação de parentes e amigos por meio de atos secretos firmados pelo ex-presidente, agora presidente do Senado Federal. Vivíamos, agora, numa democracia. E a censura, velha conhecida, espreitava de perto.

Mais uma vez, para reforçar: quando um jornal é censurado ou perseguido, a violação não tem como alvo principal o jornal ou seus profissionais, mas o cidadão, privado do direito de receber informação correta sem interferências. Mesmo que um governante ouse ofender um jornalista, o principal lesado não é o jornalista, mas o cidadão, do qual o jornalista é quase que tão-somente servidor e um porta-voz.

Segundo Fábio Konder Comparato, esse cidadão é necessariamente um ente coletivo: ou seja, é o conjunto dos cidadãos, dos leitores e espectadores, que é lesado por ocasião da censura ou da ofensa. Porque a censura, a omissão, a invisibilização de grupos sociais ou a manipulação da notícia representam a captura de um direito público – o

direito de se informar e se comunicar – por um indivíduo ou uma instituição, seja ela o governo ou uma empresa, movida por interesses que escapam em todos os aspectos ao direito à comunicação.

Nunca é demais repetir que público opõe-se a próprio. Público é o que pertence a todos. Próprio, o que pertence exclusivamente a um ou alguns. (...) Nesse sentido, pode-se dizer que a liberdade de expressão, enquanto direito fundamental, não pode ser objeto de propriedade de ninguém, pois ela é um atributo essencial da pessoa humana, um direito comum a todos. Ora, se a liberdade de expressão se exerce atualmente pela mediação necessária dos meios de comunicação de massa, estes últimos não podem, em estrita lógica, ser objeto de propriedade empresarial no interesse privado (COMPARATO, 2010a).

A sociedade – ou a comunidade – é igualmente lesada quando a ausência de legislação interfere negativamente na atividade de comunicação, prejudicando o direito à liberdade, como afirmou Comparato em aula inaugural proferida em Curitiba, em março de 2010, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná:

Nos regimes totalitários ou autoritários, as prescrições normativas são abundantes e minuciosas, e muitas delas vigoram secretamente, ao alvedrio dos que comandam. De modo que os cidadãos jamais sabem, ao certo, o que podem fazer sem sofrer sanções repressivas. Mas o vácuo legislativo, tão louvado pelo liberalismo hodierno, provoca a mesma supressão das liberdades, porque o terreno social se abre então, amplamente, à dominação sem limites dos ricos e poderosos (COMPARATO, 2010b).

O “vácuo legislativo” ao qual Comparato se refere está presente na ausência de regulação de muitos dos princípios constitucionais voltados à comunicação social. Três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, não há dispositivos legais que disciplinem algumas das mais relevantes orientações constitucionais para a área de comunicação, como a complementaridade dos sistemas estatal, público e comercial na radiodifusão e a coibição aos monopólios e aos oligopólios nas empresas de mídia. Para Comparato, faltou regulamentar quase todas as disposições da Constituição sobre a comunicação social, “notadamente as que estabelecem as diretrizes gerais sobre a programação das emissões de rádio e televisão, e a proibição do estabelecimento em todo o setor, direta ou indiretamente, de monopólio ou oligopólio (Art. 220 e 221)” (COMPARATO, 2010b).

Em razão disso, o jurista protocolou no Supremo Tribunal Federal, em 2010, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (Adin)³⁷, como advogado constituído pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), cobrando providências em relação a três princípios constitucionais sobre os quais a legislação brasileira permanecia omissa trinta anos após a promulgação da Constituição Federal: a (1) omissão legislativa inconstitucional quanto ao direito de resposta, uma vez que até aquele momento não existia uma lei que determinasse prazos e procedimentos para a publicação do desmentido, a (2) omissão legislativa inconstitucional em regular os princípios declarados no art. 221 da Constituição Federal, no tocante à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão, uma vez que não havia nenhuma norma expressa que regulasse o caráter educativo da programação, por exemplo, ou percentual de produção regional. E (3) a omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação, uma vez que nenhuma lei ordinária tem o condão de definir limites aos impérios da mídia no Brasil, sobretudo no que tange à Rede Globo, maior oligopólio de radiodifusão em atividade, em franco descumprimento dos princípios constitucionais que se propunham a coibir a concentração e o abuso de poder econômico.

Por outro lado, contribuem para garantir o direito à liberdade de expressão – e de imprensa – dispositivos legais que impõem regras para a prática comunicativa, como um número mínimo de horas destinadas à programação jornalística na grade de um canal ou um percentual mínimo de produção nacional no cardápio de séries e filmes sob demanda num serviço de streaming qualquer. É prerrogativa do cidadão a garantia do direito de ser informado, de acessar conteúdo audiovisual em língua portuguesa e de consumir produtos culturais que garantam pluralidade e respeito aos direitos humanos. Em razão disso, toda empresa que obtém uma outorga para operar serviços de radiodifusão no Brasil deve cumprir certas regras estabelecidas por lei e previstas na Constituição.

A confusão entre regulação e censura – *controle, interferência* ou *ameaça* conforme a crítica – tem sido historicamente estimulada, em diversas partes do mundo, por corporações de mídia e detentores de concessões de rádio e TV. Por quê? Porque a ausência de regulação privilegia a perpetuação de um modelo de comunicação orientado para o consumo, para a captura de anunciantes, para a garantia de lucro aos acionistas do jornal ou da TV. A função social dos meios de comunicação e sua missão essencialmente

37 A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão elaborada por Fábio Konder Comparato foi registrada no STF sob o número ADO-10, com relatoria da Ministra Rosa Weber. Em março de 2020, o último evento no processo datava de 2017: a inclusão da ONG Artigo 19 como *amicus curiae*.

educativa e informativa são frequentemente negligenciadas ou legadas para um segundo plano. A ausência de regulação favorece, assim, o sequestro dos meios de radiodifusão – concessionários de um serviço público – pelo mercado.

Segundo Bucci (2015), a “regulação democrática” configura o único método capaz de evitar conflitos entre mercado e democracia. Caberia aos marcos legais, e a mais ninguém, normatizar e disciplinar o mercado, de modo a “conter a interferência estatal ou governamental nos conteúdos culturais ou jornalísticos da programação, protegendo o regime de livre concorrência comercial e garantindo a pluralidade de vozes na esfera pública”.

A regulação moderna fortalece a liberdade. Erram, e muito, os que falam dela como se fosse uma ferramenta em prol da censura (e erram ainda mais os que querem dela se aproveitar para implementar pressões que resultem em censura velada). Nos mercados em que não existem marcos regulatórios democráticos para a radiodifusão, a liberdade se fragiliza e as chances de interferência do poder na programação aumentam consideravelmente. (...) Leis verdadeiramente democráticas, como as que vigem nos Estados Unidos e no Reino Unido, impedem expressamente que governantes interfiram na gestão editorial e administrativa de emissoras públicas, assim como procuram combater o monopólio, o oligopólio e a propriedade cruzada nos meios de comunicação” (BUCCI, 2015, p. 94-95).

Finalmente, é oportuno deixar claro que o Brasil tem uma série de leis que regulam os meios de comunicação, sobretudo a radiodifusão. Neste sentido, esta tese não propõe a elaboração de um marco regulatório dos meios, mas de um novo marco regulatório dos meios. Faz diferença. O ordenamento jurídico brasileiro em relação ao tema é difuso, em muitos aspectos ultrapassado, atrasado em relação à própria Constituição – uma vez que muito pouco do previsto em 1988 foi de fato positivado na lei ordinária – e, quase sempre, ineficaz. Mesmo princípios explícitos como o limite de outorgas de rádio e televisão para um mesmo concessionário ou a proibição de deputados e senadores controlarem concessões de serviço público – o que inclui os serviços de radiodifusão –, não são observados na prática cotidiana da comunicação social no país. No Brasil, veremos no próximo capítulo, há leis que pegam, leis que não pegam, e, principalmente, há aquelas que jamais foram elaboradas ou sancionadas. Nessas reside o maior obstáculo – e também o desafio mais promissor.

7. Breve história das leis que regem a comunicação

7.1 As primeiras leis de imprensa

A imprensa brasileira nasceu regulada e sob forte controle estatal. A primeira tipografia a funcionar regularmente no Brasil desembarcou no Rio de Janeiro em 7 de março de 1808 – quase quatrocentos anos depois de inventada por Gutemberg. Veio de Portugal no porão da nau Medusa³⁸, uma das dezessete embarcações que compunham a esquadra que trouxe Dom João VI e a Família Real de mudança para a colônia após a invasão da metrópole pelas tropas de Napoleão Bonaparte, em 1807. Trazida por Antonio de Araújo e Azevedo, ministro de Estado português que seria nomeado Conde da Barca em 1815, a tipografia logo entraria em operação no Rio de Janeiro, mas não sem regras específicas que orientassem seu uso. O império português vivia seus estertores, mas ainda eram tempos de absolutismo.

Em 13 de maio de 1808, sua majestade D. João VI editou o decreto que criava a Imprensa Régia³⁹, primeira gráfica e editora do Brasil (OBSERVATÓRIO, 2008). Segundo o decreto, caberia àquela tipografia imprimir documentos oficiais tais como papéis diplomáticos e uma nova legislação – a ser elaborada para se adaptar aos novos tempos em que o Rio de Janeiro se tornava, excepcionalmente, sede do Império Português. O decreto também estabelecia que a Imprensa Régia, gerida pela Secretaria dos Negócios Estrangeiros e de Guerra, estaria habilitada a imprimir “outras obras”, inclusive livros, desde que sob a supervisão da Coroa (BARBOSA, 2013).

Em expressão menos eufemística, o decreto instituía oficialmente a censura prévia, condição para a existência de uma tipografia no Brasil. Antes dela, ainda conforme Marialva Barbosa (2013), tentativas de instalar tipografias à revelia da Coroa – ou seja, de forma clandestina – foram fortemente coibidas pela autoridade portuguesa.

38 A história da chegada dos primeiros prelos ao Brasil nos porões da nau Medusa está narrada no site da Imprensa Nacional. Cf. <http://www.in.gov.br/web/dicionario-eletronico/-/nau-medusa-1>. Recomenda-se também a leitura desta reportagem de Lilia Diniz publicada em 2007 no site Observatório da Imprensa: https://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-da-cidadania/por_que_o_brasil_demorou_tanto_para_ter_imprensa/.

39 Curiosamente, alguns autores referem-se à Imprensa Régia como Imprensa Régia. O nome oficial nunca foi Imprensa Régia. Surgiu como Imprensa Régia, mudou algumas vezes de nome a partir de 1818, passando a se chamar Typographia Real, Typographia Regia e Typographia Nacional sucessivamente até adotar a alcunha atual, Imprensa Nacional, somente em 1885. O nome Imprensa Régia, erroneamente atribuído à primeira tipografia fundada oficialmente no Brasil, talvez resulte de uma anacrônica e intuitiva fusão do antigo Imprensa Régia com o atual Imprensa Nacional.

Fato é que, um mês após a edição do decreto que instituiu a Impressão Régia, rebatizada de Imprensa Nacional apenas em 1885, foi publicada a decisão número 17, de 24 de junho. Esta segunda norma expedida pelo imperador tinha por finalidade conferir um regimento à tipografia e nomear uma junta de direção. Naquele e nos anos seguintes, uma das prerrogativas desse grupo de diretores seria decidir quais livros e outros materiais poderiam ser publicados e quais não. Reproduzia-se, agora radicada no Rio de Janeiro, a mesma estrutura burocrática que, em Lisboa, cumprira nos anos anteriores a função de estudar manuscritos a fim de autorizar impressões e expedir “licenças de correr”, ou seja, autorizações para a venda dos livros (ABREU, 2004). Brasileiros que quisessem publicar algo em tipografia, até 1808, precisariam ir a Portugal e cumprir os mesmos passos, com um agravante: ainda lhe era exigida uma autorização para voltar ao Brasil com o produto da impressão na bagagem, fosse um ou uma centena de exemplares de livros. Os jornais, por sua vez, invariavelmente tinham o pedido de negado.

O primeiro jornal impresso no Brasil foi a *Gazeta do Rio de Janeiro*. Saiu do prelo da Impressão Régia em 10 de setembro de 1808, cento e sessenta e sete anos após a criação do primeiro periódico português, a *Gazeta da Restauração*⁴⁰ (CORREIA, 2000, p. 66). Diferentemente do que aconteceu em países como Inglaterra, Alemanha e França, onde a maioria dos jornais, desde o século XVII, era produzida por integrantes da burguesia e sustentada por um moderno sistema de assinaturas, que substituiu o mecenato, usual até o século anterior, com a vantagem de permitir maior independência editorial (HABERMAS, 2014), a origem dos jornais no Brasil se confunde com a tentativa de controlar o debate público por meio do monopólio do prelo. Enquanto, na Europa, essa imprensa burguesa tinha por finalidade transmitir aos assinantes informações de interesse comercial – câmbio, preços dos principais produtos nacionais e importados, avisos sobre a chegada de mercadorias no porto – e, a partir do século XVIII, debater impostos, nomeações, leis e outras ações de governo – à revelia dele e, muitas vezes, em franca oposição a ele, inaugurando a “imprensa de opinião” ou “imprensa de ideias”⁴¹ –, o

40 O nome oficial do jornal que ficou conhecido como *Gazeta da Restauração* era um tanto extenso para os padrões atuais: *Gazeta em que se relatam as novas todas, que houve nesta corte e que vieram de várias partes*.

41 Bernard Miège, professor e pesquisador da Universidade de Grenoble, na França, divide a história da imprensa em quatro fases ou “modelos de comunicação” e afirma que a primeira delas foi a da “imprensa de opinião”, também chamada por ele de “imprensa de ideias”: “É em tomo da *imprensa de opinião* que se organizam os espaços públicos nascentes nas primeiras sociedades democráticas, em períodos diversos, conforme os países, antecédidos apenas pela Inglaterra em relação ao continente europeu e aos Estados Unidos”, diz ele. “Disseminada em toda parte, em meados do século XVIII, esta forma de imprensa está disponível, apesar da oposição mais ou menos permanente da maior parte dos governos; ela é produzida

primeiro jornal brasileiro tinha o aspecto de um boletim oficial, concebido principalmente para divulgar avisos e apresentar o ponto de vista da Corte.

O selo imperial carimbado na primeira página, a condição de único jornal impresso no Brasil e o fato de sair da mesma tipografia que prensava os papéis do governo evidenciavam o caráter oficioso do semanário, embora uma nota na última página da primeira edição se esmerasse em rejeitar essa imagem de publicação oficiosa e, por extensão, chapa-branca. “Esta Gazeta, ainda que pertença por privilégio aos Oficiais da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, não é com tudo (sic) Oficial; e o Governo somente responde por aqueles papéis que nela mandar imprimir em Seu nome”, dizia a nota, o que já evidenciava a valorização da independência, garantidora potencial de credibilidade (BARBOSA, 2013, p. 41).

A última página da primeira edição também tinha a função de informar aos leitores que aceitava anúncios, e que esses deveriam ser encaminhados à redação até quarta-feira. Por fim, orientava a aquisição de assinaturas para que os leitores pudessem receber os próximos exemplares em casa, aos sábados. Já na semana seguinte, no entanto, foi lançada uma segunda edição semanal, de modo que a publicação passou a ser feita aos domingos e quartas-feiras. A partir de julho de 1821, o jornal passou a sair três vezes por semana, às terças, quintas e sábados. E, em janeiro de 1822, o título foi alterado para *Gazeta do Rio*. Em catorze anos de existência, até 31 de dezembro de 1822, seriam publicadas 1.763 edições da *Gazeta do Rio*, incluindo 192 edições extraordinárias (BARBOSA, 2013, p. 40 e 49).

Segundo José Marques de Melo, o projeto editorial da *Gazeta* foi sempre oficioso, chapa-branca. Não à toa, o jornal foi precursor do *Diário Oficial da União*, até hoje publicado pela Imprensa Nacional com a prerrogativa de dar publicidade aos atos do Poder Executivo (MELO, 2008). Márcia Abreu afirma que esse caráter adulatório não contagiou apenas o jornalismo, mas também a produção literária que saía da tipografia da Corte.

Instalada, a Impressão Régia do Rio de Janeiro não se limitou a colocar em letra de forma os éditos, avisos e alvarás, mas imprimiu toda sorte

mediante procedimentos artesanais, suas tiragens são reduzidas, seus ritmos de aparecimento (publicação) são irregulares e sua paginação é variável. (...) Esta imprensa de ideias custa caro a seus leitores, que frequentemente são obrigados a contribuir nos custos da justiça e nas penalidades resultantes das opiniões. A partir deste contexto, no entanto, se estabelece uma proximidade muito grande entre os jornais e seus leitores, e é esta proximidade que permitiu aos burgueses esclarecidos praticar o *Aufklärung*, isto é, o uso público da razão para a argumentação e a troca de opiniões, e assim criar um espaço de mediação entre o Estado (habitado ao segredo durante a monarquia) e o espaço das vidas privadas” (MIÈGE, 1999, p. 4).

de escritos, inclusive obras poéticas e ficções. A julgar pelo que restou dessa produção, a imprensa foi inserida rapidamente nas práticas de adulação dos poderosos, pois foram impressas quantidades significativas de poemas em elogio aos soberanos, recitativos para as datas natalícias de membros da Família Real, orações congratulatórias por vitórias das tropas lusitanas contras os invasores franceses etc. (ABREU, 2004, p. 6-7).

O primeiro jornal impresso no Brasil com a anuência da Corte não foi, contudo, o primeiro jornal impresso a circular no Brasil. Três meses antes da publicação da primeira edição da *Gazeta*, no entanto, começara a circular em território brasileiro o jornal *Correio Braziliense*, publicação mensal em forma de brochura com cerca de 100 páginas e que era editado em Londres pelo brasileiro Hipólito da Costa. A primeira edição do *Correio* foi impressa em 1º de junho de 1808 e desembarcou no Rio de Janeiro semanas depois. E por que era feito na Inglaterra? Porque Hipólito, brasileiro nascido no Rio Grande do Sul em 1774, mudara-se para Coimbra aos 19 anos para estudar Direito e lá ficou. Formou-se aos 24, virou diplomata e passou a trabalhar para a Coroa portuguesa. Atraído pelas letras e pelo ofício de escritor na virada do século, empregou-se na Impressão Régia de Lisboa em 1801, foi a Londres comprar livros em 1802 e, de volta a Portugal, acabou preso pela Inquisição por integrar a maçonaria. Em liberdade, mas ainda respondendo a processo, Hipólito fugiu para Londres em 1805, aos 31 anos, onde se exilou e fundou o próprio jornal, para brasileiros, três anos depois (GOMES, 2007, p. 135).

Sem subordinação à Corte, o *Correio Braziliense* teve, contudo, uma atuação consentida, sem perder o élan de jornal independente e, por vezes, contestador. Sua trajetória revela momentos de aproximação e distanciamento em relação à monarquia, que, embora mantivesse a *Gazeta do Rio* sob sua batuta, não hesitava em criar estratégias que lhe permitissem exercer maior influência sobre o conteúdo publicado no *Correio*, buscando ora “atraí-lo com agrados e dinheiro, e ora reduzi-lo com ameaças, processos, competição subsidiada e proibição de ingresso (*no Brasil*) e leitura” (RIZZINI, 1957, p. 29). A despeito de, em diversas ocasiões, Hipólito ter recebido auxílio financeiro do Estado, sobretudo por meio de diversas assinaturas feitas pelas administrações estaduais, o *Correio* conseguiu fixar a imagem de jornal independente – ou “livre”, na expressão de Rizzini, “fundado na iniciativa privada e, portanto, no risco comercial” (idem, p. 30).

Laurentino Gomes, no livro *1808*, não hesita em classificar como promíscua a relação estabelecida entre a Corte e o *Correio*.

O mesmo Hipólito que defendia a liberdade de expressão e ideias liberais acabaria, porém, inaugurando o sistema de relações promíscuas entre imprensa e governo no Brasil. Por um acordo secreto, D. João começou a subsidiar Hipólito na Inglaterra e a garantir a compra de um determinado número de exemplares do *Correio Braziliense*, com o objetivo de prevenir qualquer radicalização de opiniões expressas no jornal. Segundo o historiador Barman⁴², por esse acordo, negociado pelo embaixador português em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, a partir de 1812 Hipólito passou a receber uma pensão anual em troca de críticas mais amenas ao governo de D. João, que era um leitor assíduo dos artigos e editoriais da publicação (GOMES, 2007, p. 135-136).

Também em relação ao *Correio* o ordenamento jurídico buscou estabelecer limites. Em dezembro de 1810, por exemplo, o governador do Rio Grande do Sul decidiu apreender duas edições do jornal. Em 1817, outros governadores baixaram portarias proibindo o recebimento, a venda e a retenção do jornal de Hipólito da Costa (RIZZINI). Por ser produzido em Londres, no entanto, a censura prévia nunca foi aplicada a ele.

Por iniciativa da Coroa, novas regras para regular a atividade da imprensa em Portugal e no Brasil foram editadas somente em 1820, na esteira da revolução liberal⁴³. Em 21 de setembro daquele ano, foi aprovada uma portaria com a finalidade de regular a censura prévia, tornando-a mais branda e célere. Segundo o texto dessa portaria, seu objetivo era facilitar a “liberdade de imprensa”. A condição era que fossem respeitados o rei, a dinastia, a religião, a futura Constituição, os bons costumes e as nações estrangeiras (CORREIA, 2000, p. 75). Para isso, foi nomeada uma comissão de censores, imbuídos da tarefa de realizar a leitura imediata e rápida dos textos a eles submetidos.

Pouco tempo depois, ainda sob os ventos da revolução liberal que buscava varrer os resquícios do absolutismo português, a censura prévia foi de fato abolida em todo o reino por meio da Carta de Lei de 4 de julho de 1821. Segundo o jurista Luís Brito Correia, autor da obra *Direito da comunicação social* – extensa e aprofundada monografia publicada em dois volumes com um total de 1.424 páginas –, tal Carta de Lei “constituiu a primeira lei de imprensa digna desse nome em Portugal”. Ela garantiu que toda pessoa poderia “imprimir, publicar, compor e vender nos estados portugueses quaisquer livros ou escritos sem prévia censura” (CORREIA, 2000, p. 75). Ao mesmo tempo, a nova legislação tipificou os abusos da liberdade de imprensa e as penas correspondentes, assim

42 O autor se refere ao historiador Roderick J. Barman, autor de *Brazil: the forging of a nation*.

43 Movimento deflagrado no Porto em 1817 após a derrota de Napoleão Bonaparte e a expulsão das tropas francesas (1815). A revolução liberal culminaria no retorno da Família Real ao país (1821) e na promulgação de uma nova Constituição (1822), que extinguiria o absolutismo em Portugal.

como previu a criação de conselhos distritais responsáveis por julgar os delitos cometidos em razão do abuso dessa liberdade. No mesmo ano de 1821, lembra Brito, seria suprimida a Inquisição em Portugal, também ela uma instância censora até então em atividade.

Na esteira da promulgação dessa primeira lei de imprensa portuguesa, e ainda sob o espírito anti-absolutista prevalente naquele país desde a revolução liberal de 1820, a Constituição de Portugal, promulgada em 23 de setembro de 1822, recepcionou a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão no artigo 7º:

A livre comunicação dos pensamentos é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo português pode, conseqüentemente, sem dependência de censura prévia, manifestar suas opiniões em qualquer matéria, contanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos e pela forma que a lei determinar.⁴⁴

A essa altura, no entanto, o inevitável divórcio entre Portugal e Brasil estava prestes a se consumar. Em abril de 1821, Dom João VI atendeu aos chamados da aristocracia portuguesa, aflita em meio aos debates sobre a nova Constituição e inseguros inclusive quanto à manutenção da monarquia, e voltou com a Família Real para Lisboa. Deixou no Brasil o filho Pedro de Alcântara, ora transformado em príncipe regente. Sucedeu-se, então, um período de instabilidade, com a Corte solicitando o retorno imediato do príncipe à metrópole, de um lado, enquanto parte da jovem sociedade brasileira pedia sua permanência na Colônia a fim de conduzir um necessário processo de desenvolvimento desta porção latino-americana do Império. Em janeiro de 1822, D. Pedro afirmou publicamente que permaneceria em terras brasileiras. E, em 7 de setembro, proclamou a Independência.

No âmbito das comunicações, antes mesmo da Independência, uma portaria e um decreto foram assinados pelo príncipe regente. A primeira, de 15 de janeiro de 1822, proibiu o anonimato nas obras impressas no Brasil a fim de que houvesse sempre um responsável legal pelo conteúdo publicado. Seis meses depois, um decreto de 18 de julho proibiu a difusão, por meio da imprensa ou mesmo verbalmente, de “doutrinas incendiárias e subversivas”. Para garantir o cumprimento dessa lei, D. Pedro achou por bem criar um Tribunal do Júri dedicado a julgar os crimes da imprensa. No jornalismo praticado no Brasil às vésperas da Independência, tudo podia ser dito e publicado, desde que não contrariasse os interesses do príncipe e da Corte.

44 Apud CORREIA, 2000, p. 76.

Promovido a imperador, D. Pedro viu-se diante da necessidade urgente de reciclar quase todo o arcabouço legal vigente no Brasil. Promulgada em 23 de setembro de 1922 – apenas dezesseis dias após se desmembrar do Brasil – a nova Constituição portuguesa já não nos dizia respeito, de modo que coube a ele convocar uma “Assembleia Geral Legislativa e Constituinte”. Feito isso, mais de um ano se passou entre elaborações e audiências até que, em 12 de novembro de 1823, insatisfeito com os rumos dos trabalhos daquele parlamento, aparentemente disposto a reduzir seu poder político, D. Pedro optou por dissolver deliberadamente a Assembleia e convocar outra. Dez dias depois, em 22 de novembro, um novo decreto⁴⁵ determinou a execução provisória do projeto de lei da Assembleia Constituinte sobre liberdade de imprensa. Era instrumento importante demais para esperar até que se solucionasse o impasse entre o Legislativo e o Executivo.

Pelo projeto, adotado provisoriamente por iniciativa de D. Pedro, “nenhum escrito, de qualquer qualidade, volume ou denominação (estará sujeito) à censura, nem antes nem depois de impresso”. Ousado, este primeiro ordenamento jurídico concebido na forma de uma lei de imprensa para o Brasil já nasceu fadado a sobreviver de modo efêmero. Instituído provisoriamente, ficou obsoleto no ano seguinte, quando finalmente a primeira Constituição Brasileira foi promulgada. O novo texto, bem menos liberal do que o anterior, previa limites à liberdade de imprensa e previa a possibilidade de impor sanções a quem os desrespeitasse. Sempre a posteriori, ou seja, uma responsabilização posterior à publicação, e nunca estabelecida previamente.

“Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste Direito, nos casos e pela forma que a Lei determinar”, dizia a Constituição promulgada em 25 de março de 1824 em seu artigo 179, inciso IV.⁴⁶ Já em 1830, seis anos após a promulgação da Carta Magna, uma primeira lei de imprensa veio regular o que a Constituição dispunha. Extensa, com 87 artigos, dedicava-se sobretudo a tipificar os “abusos” mencionados naquela Constituição e a expor as regras para a eleição dos conselhos de jurados, obrigatórios em todas as vilas e cidades, e para a formação do “jury de accusação” e do “jury de julgação”, responsáveis respectivamente por apresentar denúncias e definir a sentença. Entre os abusos listados,

45 As datas e os títulos destes e de outros decretos, alvarás e proclamações firmadas em 1823 podem ser conferidos em https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F_85.pdf. Acesso em 27 mar 2020.

46 A Constituição Federal promulgada em 1824 pode ser acessada em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

atacar o sistema monárquico, excitar rebelião contra o imperador, publicar blasfêmias contra Deus, zombar de cultos religiosos e caluniar ou injuriar pessoas e empresas.⁴⁷

Foi essa, essencialmente, a lógica mantida por todas as leis de imprensa aprovadas nos séculos XIX e XX: garanta-se o direito à livre manifestação do pensamento e, quando preciso, condene-se o autor pelos crimes que vier a cometer no uso de sua pena ou de sua voz, como calúnia, injúria e difamação. Nenhuma hipótese de sanção, no entanto, poderia justificar uma intervenção *a priori*. Políticas de controle fundamentadas na institucionalização da censura reapareceram bem mais tarde, em duas temporadas ao longo do século XX: o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985).

7.2 A regulação do rádio na primeira metade do século XX

A imprensa brasileira nasceu regulada e sob forte controle estatal, como vimos. Nasceu também sob a égide da palavra escrita, o que implicava um número reduzido de leitores naquele início do século XIX.

Somos, desde a origem, um país pouco letrado, no qual as políticas educacionais foram repetidamente negligenciadas: eco do modelo de colonização adotado no Brasil, baseado na exploração e na monocultura, muito mais do que no povoamento. Quando não negligenciadas, chegavam com atraso na comparação com outros países, inclusive da América Latina. O Peru, por exemplo, ganhou sua primeira faculdade em 1551, em Lima, e a Argentina fundou a sua em 1613, em Córdoba, enquanto o primeiro curso superior no Brasil foi criado somente em 1808. A primeira universidade brasileira, por sua vez, surgiu em 1909, em Manaus, quase trezentos anos após a fundação da Universidade de Córdoba. De certa forma, nos aspectos caros à educação formal, à saúde e aos serviços públicos em geral, era como se o Brasil tivesse sido inaugurado em 1808, momento a partir do qual, por motivos óbvios, não bastava ser somente uma lavoura, um imenso canavial.

A chegada da família real produziu uma revolução no Rio de Janeiro. O saneamento, a saúde, a arquitetura, a cultura, as artes, os costumes, tudo mudou para melhor – pelo menos para a elite branca que frequentava a vida na corte. Entre 1808 e 1822 a área da cidade triplicou com a criação de novos bairros e freguesias. (...) O tráfego de animais e carruagens ficou tão intenso que foi preciso criar leis e regulamentos para discipliná-los (GOMES, 2007, p. 166).

47 A lei de 20 de setembro de 1830 pode ser lida em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37987-20-setembro-1830-565654-publicacaooriginal-89402-pl.html.

No Brasil de 1808, escravista e rural, o número de leitores era bastante restrito. Ainda assim, a demanda por livros e jornais existia. Advogados, religiosos, professores, políticos e servidores públicos, alguns formados em Lisboa ou em Londres, já constituíam as primeiras sociedades literárias e academias científicas, inaugurando em meados do século XVIII certa intelectualidade dos trópicos. O desejo de formar uma produção literária local, uma cultura escrita essencialmente brasileira, explicava as várias tentativas de abrir tipografias no Brasil desde meados do século anterior. Lembremos, por exemplo, dos poetas Cláudio Manuel da Costa e Tomás Antônio Gonzaga, pioneiros do arcadismo e comumente identificados com a Inconfidência Mineira, obrigados a imprimir seus livros em Lisboa em razão da ausência de tipografias no país.

A Impressão Régia supriu essa demanda, mas ainda era restrita ao Rio de Janeiro. Intelectuais residentes em outras grandes cidades continuavam obrigados a registrar seus pensamentos em jornais manuscritos ou recorrer a tipografias clandestinas. A mudança veio em 1821, após a revolução liberal em Portugal. Agora, o monopólio da Impressão Régia começava a ser quebrado e outras tipografias eram autorizadas a funcionar. Só no Rio de Janeiro foram fundados dez jornais impressos naquele ano e onze em 1822. Em todo o Brasil, foram 53 novos jornais ao longo da década de 1820 segundo o Catálogo de Periódicos da Biblioteca Nacional. Pernambuco e Maranhão ganharam jornais impressos em 1821; o Pará, em 1822; Minas Gerais, em 1823 (BARBOSA, 2013, p. 66-69).

Mesmo assim, o jornalismo produzido no Brasil estava muito longe de ser um jornalismo de massa ou com penetração nos diferentes setores da sociedade. Analfabetos ainda constituíam a esmagadora maioria da população. Barbosa (2013) nos conta que, em 2004, quando o percentual de alfabetização alcançava 93,3% da população em Portugal, 97,8% na Espanha e 95,7% no Chile, no Brasil a taxa era de 88,4%, ainda um atraso significativo. Um século antes, era pior. Segundo o IBGE, em 1906, ano do primeiro Censo, três em cada quatro brasileiros (75%) com mais de 15 anos eram analfabetos⁴⁸.

A supremacia da radiodifusão sobre a imprensa (escrita) foi, portanto, um processo natural. Sua barreira era essencialmente econômica, uma vez que adquirir um aparelho de rádio doméstico custava caro, e não uma barreira cultural ou linguística. Mesmo a barreira econômica era ultrapassada de diferentes maneiras, a principal delas, já nos anos 1930, por meio do uso coletivo: diferentes famílias ou vizinhos reuniam-se

⁴⁸ Para conferir os dados do Censo, ver Braga; Mazzeu, 2017.

na sala na hora dos principais programas para ouvir em conjunto. Por ocasião da primeira transmissão de rádio no Brasil, em 1922, havia dois analfabetos para cada pessoa letrada na faixa etária acima dos 15 anos (65% a 35%). Quando houve a primeira transmissão de TV, em 1950, os analfabetos representavam 53,9% dos homens e 60,6% das mulheres⁴⁹.

Tão natural quanto a ampla receptividade do rádio e da TV na sociedade brasileira foi a prevalência de regulações específicas para a radiodifusão. Agora, não se tratava mais de legislar sobre o que podia e o que não podia ser publicado nas páginas do jornal, ou que tipo de pena deveria ser imposta a quem utilizasse o veículo para caluniar, difamar, cometer sacrilégio ou criticar o governo. Os sistemas de comunicação por ondas eletromagnéticas exigiam, principalmente, medidas que regulassem a infraestrutura de difusão dessas ondas, o uso do espectro eletromagnético, a formação de redes e a forma como seriam distribuídas as concessões dos serviços entre as empresas interessadas.

Quais seriam as regras? Por quanto tempo valeria a outorga? Como renová-la? Haveria contrapartidas? Qual a natureza econômica dessa exploração?

A primeira transmissão oficial de rádio feita no Brasil coincidiu com o centenário da Independência, em 7 de setembro de 1922. Já no ano seguinte, em 31 de outubro, o decreto presidencial 4.743⁵⁰ instituiu uma nova lei de imprensa, a primeira desde a proclamação da República. Nela, o legislador introduziu o direito de resposta e definiu os crimes da imprensa, entre eles a publicação de “segredos de Estado”, “ofensas à moral pública ou aos bons costumes”, ofensas ao presidente da República ou a nação estrangeira, além de calúnias e injúrias. Entretanto, a lei não fazia qualquer menção ao novo sistema de comunicação sonora, entendendo imprensa exclusivamente como o conjunto de produtos impressos, dos livros aos folhetos. As atividades de rádio seriam reguladas pela primeira vez em 1924, pelo decreto 16.657, o primeiro a definir regras para radiotelegrafia e radiotelefonía. Os serviços de radiodifusão foram incluídos entre os serviços de radiotelegrafia (BARBOSA, 2013, p. 225).

A primeira emissora de rádio a operar no Brasil foi a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, criada por Roquette-Pinto em 1923 na forma de rádio clube. Era bancada por contribuições dos próprios associados e com apoio da Academia Brasileira de Ciência. Nasceu como rádio educativa numa época em que sequer havia receptores à venda nas

49 Dados do Censo de 1950 citados por Boris Fausto apud José Marques de Melo (2010), p. 50.

50 O decreto 4.743 de 31 de outubro de 1923 pode ser acessado em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4743-31-outubro-1923-567758-publicacaooriginal-91090-pl.html>.

lojas. As poucas pessoas que tinham acesso à nova tecnologia normalmente montavam os próprios receptores de forma rudimentar. As transmissões eram restritas a algumas horas durante a noite e eram sempre muito ruidosas nos primeiros anos.

Em pouco tempo, houve a percepção de que seria preciso viabilizar uma nova forma de financiamento das emissoras, e que elas teriam, mais cedo ou mais tarde, que migrar do sistema de radioclubismo para o sistema comercial, com a abertura da radiodifusão ao mercado anunciante. Além disso, era preciso disseminar a aquisição de aparelhos domésticos, etapa fundamental para a formação de público. Nos primórdios, o preço dos receptores selecionava o público, tornando-o ainda mais restrito do que havia sido o público letrado dos primeiros jornais a circular no país, um século antes. Em 1924, um aparelho de rádio era vendido por um conto e duzentos mil réis (1:200\$000), enquanto a renda familiar média não passava de quinhentos mil réis (500\$000)⁵¹.

Até o final da década de 1920, outras dezesseis emissoras foram inauguradas no Brasil. No vácuo de uma lei que autorizasse a divulgação de anúncios, permanecia o modelo de negócio baseado em doações, embora os maiores doadores fossem, não por acaso, as empresas que comercializavam produtos radiofônicos: componentes para a montagem caseira do próprio receptor (capacitor, resistor, antena...), num primeiro momento, e aparelhos domésticos de rádio já industrializados (por empresas como Philips, Telefunken e RCA Victor), a partir do final da década.

Se o preço impedia que a maioria pudesse possuir um aparelho, gradativamente o rádio começa a fazer parte de maneira incisiva da paisagem urbana. Além de poder vê-los nas vitrines das lojas que se espalhavam pelos grandes centros, onde o público podia se amontoar para escutar em conjunto os sons que ecoavam para as ruas, havia também a possibilidade da partilha de escuta nas casas daqueles que já haviam adquirido a novidade (BARBOSA, 2013, p. 233).

Somente em 1932, dez anos após a primeira transmissão oficial e nove anos depois da fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, a exploração comercial das rádios foi regulada pelo decreto 21.111⁵², que disciplinou a veiculação de propaganda, desde que

51 Preços levantados e publicados pela pesquisadora Lia Calabre na tese de doutorado *No tempo do rádio*, de 2002, *apud* BARBOSA, 2013, p. 230, nota de rodapé.

52 O decreto 21.111 de 1º de março de 1932 pode ser acessado em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>. Ele define o regulamento para a execução dos “serviços de radiocomunicação no território nacional” previstos no decreto 20.047 de 27 de maio de 1931, que pode ser acessado em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>.

os “reclames” não excedessem 30 segundos nem ultrapassassem 10% do tempo total de cada programa.⁵³

A Presidência da República era então exercida em caráter provisório por Getúlio Vargas, que assumira o poder, após a destituição de Washington Luís por ocasião da Revolução de 1930, com o compromisso de convocar novas eleições. A demora em organizá-las causou revolta na classe política paulista e insuflou a revolução constitucionalista de 1932, derrotada. Eleições legislativas foram finalmente realizadas em 1933, processo que resultou na recondução de Vargas à Presidência no ano seguinte, pelo voto indireto e para um mandato de quatro anos sem direito à reeleição, e também na elaboração de uma nova Constituição Federal, também em 1934.

Passados três anos, em 1937, ciente de que a lei não lhe facultaria uma nova candidatura nas eleições do ano seguinte, agora diretas, Getúlio Vargas logrou perpetuar-se no poder por meio de um golpe de Estado. Inventou o Plano Cohen⁵⁴, um documento que, segundo a farsa, teria sido elaborado por uma organização comunista internacional e que continha detalhes de uma ação que vinha sendo planejada para implementar o comunismo no Brasil. Com o apoio da sociedade, em polvorosa com as notícias, Vargas fechou o Congresso Nacional, argumentando que tal ameaça justificava medidas centralizadoras, e proclamou a Constituição de 1937, entremeada de medidas autoritárias. O novo regime ficou conhecido como Estado Novo e se estendeu até 1945.

Não é objetivo deste trabalho detalhar a gestão de Vargas ou se enveredar nos meandros da política dos anos 1930. Se optamos por dedicar um par de páginas àquele período, é porque entendemos que a Era Vargas foi particularmente significativa para o desenvolvimento da radiodifusão no Brasil e funcionou como um divisor de águas na história da comunicação social em nosso país, principalmente no que tange às ligações (perigosas) entre imprensa e governo, à hegemonia da comunicação comercial sobre a

53 As informações aqui expostas sobre preço do rádio em 1924 e, principalmente, sobre as primeiras leis que disciplinaram a radiodifusão no Brasil, foram obtidas no livro *História da comunicação no Brasil*, de Marialva Barbosa. A autora, por sua vez, atribui a maioria dessas informações à tese de doutorado em História *No tempo do rádio: radiodifusão e cotidiano no Brasil (1923-1960)*, defendida em 2002 pela pesquisadora Lia Calabre, na Universidade Federal Fluminense, à qual não chegamos a ter acesso.

54 “Documento divulgado pelo governo brasileiro em setembro de 1937, atribuído à Internacional Comunista, contendo um suposto plano para a tomada do poder pelos comunistas. Anos mais tarde, ficaria comprovado que o documento foi forjado com a intenção de justificar a instauração da ditadura do Estado Novo, em novembro de 1937”. O trecho citado integra o dossiê *Navegando na História: a Era Vargas*, produzido em 1997 pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), originalmente em CD-Rom, ora disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas/1/anos30-37/GolpeEstadoNovo/PlanoCohen>.

comunicação pública e, sobretudo, à habitual leniência das autoridades e da opinião pública em relação à concentração econômica da mídia.

A regulação da exploração comercial do rádio, em 1932, foi fundamental para a veloz expansão do meio de comunicação, agora o mais importante do país, ao longo das décadas de 1930 e 1940. Em cinco anos, o país passaria de duas emissoras de rádio em operação em 1932 para sessenta e duas em 1937. Até o fim do Estado Novo, em 1945, este número saltaria para 111. Decisão de gabinete, à revelia do público e sem qualquer debate com a sociedade ou a academia, mas influenciada pelos empresários do setor e pela experiência norte-americana, a opção pelo modelo de exploração comercial determinou o futuro da radiodifusão no Brasil pelos noventa anos seguintes.

Para Pedrinho A. Guareschi (2013, p. 40), “a rádio, que iniciara como instrumento cultural e de entretenimento, passa a ter caráter comercial” exatamente naquele momento.

Ainda na década de 1930, o Estado optou pelo *Trusteeship Model*, isto é, uma opção pela concessão de rádio e televisão para atividades privadas comerciais. Esse processo não precisava ser, necessariamente, assim. A Inglaterra, por exemplo, na mesma época, decidiu que uma responsabilidade tão grande quanto a dos meios de comunicação não poderia ser deixada nas mãos de particulares. Advém desse posicionamento a consolidação do sistema inglês de radiodifusão pública, reconhecido hoje como um dos melhores do mundo (GUARESCHI, 2013, p.40).

Segundo Ana Paula Amorim (2014, p. 133), a década de 1930 consolidou “o modelo de exploração do sistema de radiodifusão vigente até os dias de hoje”.

Os decretos editados em 1931 e 1932 confirmam o modelo de exploração comercial do rádio no Brasil, que não vai criar nenhum obstáculo à concentração de propriedade no setor da radiodifusão. O mesmo arcabouço legal que dá suporte às orientações políticas de fiscalização e controle do governo brasileiro vai permitir que, em 1938, em pleno Estado Novo, o empresário Assis Chateaubriand crie a primeira grande rede nacional de mídia no país: a dos *Diários Associados* (AMORIM, 2014, p. 133-134).

Amorim afirma que, embora pareça paradoxal, a decisão de abdicar da propriedade estatal dos meios de comunicação em favor do modelo baseado em concessões para empresas privadas em nada destoa da ideologia centralizadora que marcou a administração de Vargas.

De fato, no período compreendido entre 1930 e 1936, que antecedeu o Estado Novo, Vargas orientou – muitas vezes diretamente – a elaboração de leis que contribuíram para seu projeto de governo. A Lei de Segurança Nacional, por exemplo, foi promulgada em 1935 e regulava também o trabalho da imprensa, definindo crimes como “instalar ou fazer funcionar clandestinamente estações radiotransmissoras ou receptoras” e “divulgar, por escrito, ou em público, notícias falsas sabendo ou devendo saber que o são, e que possam gerar na população desassossego ou temor”.⁵⁵ A obrigatoriedade de todas as emissoras de rádio transmitirem, no mesmo horário e em rede nacional, um programa estatal produzido pelo governo, é também uma invenção de Vargas, prevista no decreto 21.111 de 1º de março de 1932. A primeira edição da *Hora do Brasil* foi ao ar em 1935. Finalmente, houve a criação, em 1939, do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão encarregado de censurar livros, jornais, músicas e filmes no Estado Novo.

Por meio de seu serviço diplomático, segundo Amorim, o governo dos Estados Unidos pressionou todos os governos da América Latina a adotar seu modelo de exploração de radiodifusão, inclusive o Brasil.

A radiodifusão comercial nos Estados Unidos tem forte expansão desde os anos 1920, e o país faz, junto ao empresariado, um forte investimento para expandir e controlar o serviço em todo o continente americano. (...) O rádio, no Brasil, se desenvolve, então, sob forte influência do monopólio da indústria da comunicação e do governo norte-americano, mas nesse aspecto é pouco explorado na literatura nacional ao analisar a regulamentação do período.

As novas legislações, ao mesmo tempo que refletem uma preocupação do governante em manter o controle sobre o setor, estimulam a produção nacional e orientam o conteúdo, acolhem demandas das empresas (AMORIM, 2014, p.138).

Trinta anos depois, agora sob a instância da televisão, a ditadura militar (1964-1985) atuaria não apenas de modo a restituir a censura como prática sistemática de controle da opinião pública, repetindo a experiência de Vargas, mas também adaptando, aos novos tempos e à nova plataforma, velhas práticas de manipulação de dados e divulgação do pensamento único por meio do aparelhamento ideológico das estruturas de comunicação, telecomunicação e radiodifusão.

⁵⁵ A lei número 38, de 4 de abril de 1935, define os crimes contra a ordem política e social e está disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>.

7.3 A (des)regulação da televisão na segunda metade do século XX

Enquanto Governo Federal e empresas de telecomunicações se aliaram nos anos 1930 e 1940 a fim de construir uma extensa rede nacional de radiodifusão, ajudando-se reciprocamente num acordo que interessava a ambos – às empresas, pelo mercado potencial; a Vargas, pela possibilidade de disseminar seus feitos e sua imagem pelos rincões – agora cabia aos governos militares repetir a mesma estratégia com a televisão. O modelo de exploração comercial do espectro eletromagnético, a forma de concessão adotada, a escassez de condições ou contrapartidas, os perfis dos empresários agraciados com as outorgas, diversos foram os instrumentos empregados para que, em pouco tempo, o cardápio de emissoras em operação no país alcançasse a proeza de ser todo ele áulico, apoiador do regime, concentrador, e convicto de que pluralidade não é um valor essencial.

Lançada no Brasil em 1950, coincidentemente a poucas semanas da eleição de Getúlio Vargas para sua segunda temporada no Palácio do Catete, agora pelo voto direto, a televisão surgia sob a regulação dos mesmos decretos 20.047, de 1931, e 21.111, de 1932, editados por Vargas quase duas décadas antes. Ambos os decretos, por ocasião de sua elaboração, previam que suas regras seriam estendidas à “radiotelevisão”, coisa que nem sequer existia. “Constituem serviços de radiocomunicação a radiotelegrafia, a radiotelegrafia, a radiotelevisão e quaisquer outras utilizações de radioeletricidade, para a transmissão ou recepção, sem fio, de escritos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza”, dizia o decreto de 1931. “Radiotelevisão” seria definida no decreto de 1932: “radiocomunicação de imagens animadas”.

Como é natural num país de renda e mídia concentradas, o primeiro canal a entrar em operação no Brasil, a TV Tupi de São Paulo, foi montado por Assis Chateaubriand, dono dos *Diários Associados* e das *Emissoras Associadas*, então o maior conglomerado de comunicação do Brasil. Operando no jornalismo impresso, no rádio⁵⁶, e agora também na televisão, a empresa de Chatô sintetizava um padrão de concentração calcado na propriedade cruzada que seria reproduzido nos anos seguintes por outros conglomerados de mídia e atingiria seu ápice com as Organizações Globo⁵⁷, já nos anos 1970. Ainda em

56 Entre os títulos editados pelo grupo estavam as revistas *A Cigarra* e *O Cruzeiro* e os jornais *O Jornal*, no Rio, *Diário da Noite*, em São Paulo, *Estado de Minas* e *Estado da Bahia*, entre muitos outros. No rádio, comandava a Difusora, a Tupi e a Cultura, em São Paulo, a Tamoio, no Rio, e outras mais de vinte.

57 Além do canal aberto e dos canais por assinatura da GloboSat (GloboNews, SporTV, Telecine, Multishow, GNT e outros), o grupo mantém as rádios CBN e Globo, a produtora GloboFilmes, a gravadora SomLivre, o jornal O Globo e uma editora de revistas responsável por títulos como *Época*, *Galileu* e *Marie Claire*.

1950, Chatô inauguraria a TV Tupi do Rio de Janeiro dois meses depois de inaugurar a emissora paulista.

Do ponto de vista econômico, a exploração comercial da televisão baseada na venda de anúncios foi o que possibilitou a chegada da TV ao Brasil em 1950. As duas primeiras emissoras em operação, a TV Tupi de São Paulo e a TV Tupi do Rio de Janeiro, só puderam ser criadas porque Chateaubriand conseguiu vender, com antecipação de recursos, um ano inteiro de publicidade a ser exibida em seus canais. Quatro grandes empresas dividiram os custos e as cotas: a Antarctica (cerveja e refrigerante), os Moinhos Santista (tecidos e roupas), a SulAmerica (seguros) e a Organização Francisco Pignatari (indústria de cobre, prata e outros metais)⁵⁸. Chatô agradeceu nominalmente às quatro no discurso que fez na inauguração da Tupi de São Paulo, em 18 de setembro de 1950:

Este transmissor foi erguido, pois, com a prata da casa; isto é, com os recursos de publicidade que levantamos sobre a prata Wolff e outras não menos macias pratas da casa: a Sul América, que é o que pode haver de bem brasileiro; as lãs Sams, do Moinho Santista, arrancadas ao coro das ovelhas do Rio Grande e, mais que tudo isso, ao Guaraná Champagne da Antarctica, que é a bebida dos nossos selvagens, o cauim dos bugres do Pantanal Mato-grossense e de trechos do vale amazônico (Assis Chateaubriand apud BARBOSA, 2013, p. 274).

Na sequência, num comentário perspicaz sobre as qualidades e serventias da televisão, Chatô, após repetir pela segunda ou terceira vez os nomes dos patrocinadores, crava o destino daquela nova plataforma de comunicação, vocacionada para ser uma ferramenta de convencimento e de unificação nacional, dois objetivos que, anos depois, nortearão a legislação sobre televisão durante os vinte e um anos de governo ditatorial.

Atentai bem e vereis como é mais fácil do que se pensa alcançar uma televisão: com prata Wolff, lãs Sams, bem quentinhas, Guaraná Champagne, borbulhante de bugre e tudo isto bem-amarrado e seguro na Sul América, faz-se um bouquet de aço e pendura-se no alto da torre do Banco do Estado um sinal da *mais subversiva máquina de influir na opinião pública* – uma máquina que dá asas à fantasia mais caprichosa e *poderá juntar os grupos humanos mais afastados* (idem, grifos nossos).

É importante notar, também, que foi como forma de entretenimento e oportunidade de negócios que a televisão foi introduzida na vida pública e nos lares

⁵⁸ Francisco Pignatari, conhecido como Baby Pignatari, foi um industrial e “playboy” ítalo brasileiro, da família Matarazzo pelo lado materno, que à época fabricava as pratas Wolff.

brasileiros. Em reportagem publicada em 1952 na revista *O Cruzeiro* e resgatada por Barbosa (2013), a televisão foi descrita como “o brinquedo mais fascinante do século XX”. Em 1954, a revista *Radiolândia* destacou “o valor da televisão como veículo promotor de vendas” e afirmou que “as grandes agências de propaganda são hoje os seus maiores clientes” e que “já é difícil conseguir um horário que não esteja patrocinado na TV Tupi” (BARBOSA, 2013, p. 285).

Ambas as vocações, para servir de entretenimento e de veículo promotor de vendas, embora inegáveis, passam ao largo da função da televisão como veículo jornalístico e como ferramenta essencial para a democratização do conhecimento e para a garantia do direito à informação e da liberdade de expressão. De forma intuitiva ou deliberada, a televisão se firmou, no Brasil, antes como mercadoria e como “brinquedo”, o que contribuiu para adiar regulações, afastar cobranças e dispersar qualquer hipótese de conceber a televisão como um serviço público e um direito.

A primeira legislação importante sobre o tema aprovada e sancionada após a chegada da televisão foi a Lei 4.117 de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Nacional de Telecomunicações. A essa altura, já haviam se passado doze anos desde a constituição da TV Tupi. Paulista, Record, Difusora e Excelsior eram algumas das muitas emissoras já em operação, sobre as quais ainda não incidia uma normatização oficial, positivado em lei, que regulasse as concessões e os serviços prestados. O Código Nacional de Telecomunicações vinha preencher essa lacuna. Do projeto apresentado e aprovado no Congresso Nacional, João Goulart vetou 52 artigos. O Congresso derrubou todos os vetos, instado neste sentido por ação coordenada de empresários e representantes de concessionárias de rádio e TV, todos dispostos a garantir que as regras fossem as mais frouxas possíveis para as empresas. Reunidos em um grupo de pressão e instalados num hotel de Brasília, com fácil acesso aos parlamentares, esses concessionados foram vitoriosos em suas reivindicações, vindo a constituir, ainda naquele ano, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

Importante lembrar que Jango ocupava o cargo havia apenas um ano, desde a renúncia do presidente Jânio Quadros, e que só pudera assumir após aceitar a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, e a unção de Tancredo Neves ao cargo de primeiro ministro. Importante lembrar, também, que em novembro daquele ano haveria eleições legislativas no Brasil, o que potencializava a capacidade de pressão das emissoras sobre os parlamentares, aos quais caberia derrubar os vetos. O argumento, velado, é velho conhecido: a programação que afaga é a mesma que apedreja.

Havia ainda aqueles que eram ao mesmo tempo parlamentares e concessionários de rádio e TV, como o então deputado federal João Calmon, vice-presidente dos *Diários Associados*. Conforme registro da própria Abert, Calmon liderou um grupo de trabalho que reuniu subsídios para a derrubada dos vetos de Jango e, sem causar estranhamento, tornou-se o primeiro presidente da entidade (LIMA, 2012).

Formatado sob a tutela do grupo de pressão, mais poderoso que o próprio parlamento, o Código Brasileiro de Telecomunicações inaugurou a regulação do setor e, a despeito de emendas feitas nas décadas seguintes – bem como da Lei Geral das Telecomunicações, sancionada em 1997 –, mantém-se em vigor até hoje.

As primeiras alterações foram feitas pelo decreto-lei 236 de 28 de fevereiro de 1967, com o governo Executivo já sob nova direção, militar e fortemente influenciada pela Doutrina de Segurança Nacional. Entre as boas novidades incorporadas pelos militares estavam a restrição a dez o número máximo de emissoras que um mesmo grupo poderia administrar no território nacional, sendo duas por Estado. Moto contínuo, empresários do ramo começaram a recorrer à alternativa mais fácil: impedidos de adquirir a décima-primeira emissora, passaram a solicitar ao primo, ao genro, ao sobrinho ou a qualquer contraparente que assinasse a papelada, ajustando a rota para manter intacto o privilégio do oligopólio.

Do período militar, propriamente dito, a regulação mais significativa no âmbito da comunicação social, em alcance e longevidade, foi a Lei de Imprensa (Lei 5.250/67). Sancionada em 9 de fevereiro de 1967 e em vigor desde 14 de março daquele ano – um dia antes de Castello Branco transferir o governo para Costa e Silva –, a Lei de Imprensa continha 77 artigos⁵⁹. Resguardava o sigilo da fonte e vetava o anonimato. Ameaçava com a hipótese de apreensão todo jornal ou revista que não exibisse no cabeçalho o nome do diretor e não fizesse constar o endereço de sua sede, bem como todos aqueles que “ofenderem a moral e os bons costumes” ou “promoverem incitamento à subversão da ordem política e social”.

Às concessionárias de rádio e TV, reguladas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, a Lei de Imprensa acrescentava poucos dispositivos. Um deles era a obrigatoriedade de manter por 60 dias os textos e roteiros de todos os programas apresentados, bem como a gravação de debates e outros programas que não eram baseados em roteiro prévio. O poder executivo, travestido em órgão repressivo,

⁵⁹ A Lei de Imprensa de 1967 está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5250.htm.

reivindicava por meio desta norma o direito de requerer o conteúdo publicado a qualquer momento, como uma ameaça discreta a quem ousasse caminhar fora da linha.

A Lei de Imprensa de 1967 seria revogada somente em 2009, pelo Supremo Tribunal Federal, que, por sete votos a quatro, a considerou inconstitucional, ou melhor, não recepcionada pela Constituição Federal de 1988. O argumento central apresentado pelo PDT, legenda que protocolou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que motivou a revogação, foi o entendimento de que o regime democrático não convive com uma lei elaborada com o objetivo de limitar a liberdade de expressão.

O atraso de duas décadas para reconhecer sua inconstitucionalidade não altera o mérito do argumento, embora aquela legislação de 1967, anacrônica e superada como demonstrado pela corte suprema, também previsse dispositivos valorizados em regimes democráticos, como o regramento do direito de resposta, que garante a qualquer pessoa ofendida por uma notícia publicada a prerrogativa de buscar reparação no mesmo veículo que a ofendeu e de forma proporcional ao agravo. O Brasil ficaria desprovido de amparo jurídico sobre essa matéria entre 2009 e 2015, quando foi sancionada a lei 13.188.

A Lei de Imprensa foi sancionada poucos dias depois da promulgação da Constituição Federal de 1967, também ela uma criação que servia aos interesses da ditadura. Sua principal função foi absorver o regramento instituído pelos quatro Atos Institucionais editados ao longo dos três anos anteriores. O último deles, o AI-4, fora editado em dezembro de 1966 justamente para orientar a tramitação da nova constituição: Castelo Branco designaria uma comissão mista, formada por onze deputados e onze senadores escolhidos exclusivamente por ele, a fim de elaborar a nova Constituição. O calendário não deixa dúvida em relação à concentração de poderes no Executivo fardado. Convocada a comissão constituinte em 7 de dezembro de 1966, o projeto foi elaborado, apresentado e promulgado em 46 dias, em 24 de janeiro de 1967.

Além das leis, decretos e atos institucionais editados pelos militares, cada vez com menor intermediação do Legislativo, a ditadura também atuou no campo das comunicações sociais, da radiodifusão e da cultura por meio de políticas, conselhos e agências que foram surgindo de modo a estreitar as relações entre esses setores e a doutrina de segurança nacional que orientava a ação do governo durante o período ditatorial. Entre a criação, em 1966, do Conselho Federal de Cultura – vinte e quatro membros, todos nomeados pelo presidente da República – e a apresentação, em 1975, da Política Nacional de Cultura, com diretrizes orientadoras para o setor, consolidou-se a primazia do binômio segurança e integração nacional como norteador da produção

cultural brasileira. Atribuía-se, oficialmente, uma função à cultura e às artes, e essa função era ajudar a desenvolver o país com base na ideologia da época, algo inspirada em Hollywood e também, por que não, no departamento de propaganda do Terceiro Reich. A Embrafilme (1969), a Radiobras (1975) e a Funarte (1975) são algumas das novidades estruturadas neste período e que reforçaram o caráter de promoção cultural interessada, jamais desinteressada: era preciso promover o tipo de cinema, de arte ou de comunicação que interessava ao governo.

Um documento editado pelo Ministério da Educação e Cultura sob governo Geisel, em 1975, e citado por Maria Rita Kehl (1986), mostra que a Política Nacional de Cultura se entrelaçava “com as políticas de segurança e desenvolvimento; significa, substancialmente, a presença do Estado como elemento de apoio e estímulo à integração do desenvolvimento cultural dentro do processo global de desenvolvimento brasileiro”. A estratégia foi adotada e teve êxito no que tange à atuação dos meios de comunicação de massa, sobretudo à penetração da TV, grande aliada da ditadura em sua missão de integrar a nação e popularizar a doutrina de segurança nacional.

Kehl diz que a televisão, especialmente a Globo, realizou a proeza de, no plano do imaginário, unificar o país, “não enquanto povo, mas enquanto público”. Essencialmente desigual e dividido, o Brasil que surge nas imagens exibidas na programação da emissora é pela primeira vez unitário, coeso, mais pela forma do que pelo conteúdo, o suficiente para compor um “arremedo de nação”. “Nós, o público global, brasileiros de um outro Brasil, nos vemos refletidos todos os dias nas imagens de uma sociedade de consumo. Enquanto público e enquanto mercado consumidor: assim se dá a integração dos brasileiros via Embratel” (KEHL, 1986).

Eugênio Bucci (2004) – para quem “a trajetória da televisão se confunde, ou se mistura, com a história política do país a partir de 1960” – retoma o raciocínio de Maria Rita Kehl ao repetir, com a autora, que “a TV conseguiu produzir a unidade imaginária onde só havia disparidades materiais”.

Por sobre a desigualdade social, a formação da TV brasileira tal como hoje a conhecemos se deu por obra do autoritarismo do Estado, que vigorou na forma de uma ditadura militar entre 1964 e 1985. (...) Só na década de 1970 ela assumiu a missão de integrar a nacionalidade – missão que lhe foi confiada pelo governo. A integração nacional, que estava entre as prioridades do Estado, foi uma demanda lógica e expressa do que, na época, ficou conhecido como a Doutrina de Segurança Nacional (BUCCI, 2004, p. 222-223).

Vem daí o consórcio entre Governo Federal e empresas privadas que, dedicadas à radiodifusão, foram beneficiadas pelas concessões de TV ao longo dos anos 1960 e 1970.

Segundo aquele ideário, o território brasileiro, para estar a salvo das influências subversivas dos inimigos externos e internos (os militantes comunistas), precisava estar inteiramente sob controle de um veículo de comunicação abrangente, onipresente, forte e unificador. Para tanto, o Estado teria de garantir a infraestrutura para as telecomunicações; a iniciativa privada daria conta do resto. À Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações, nascida estatal nos anos 1960 e privatizada mais tarde – foi confiada a missão de amarrar o país-continente pelas telecomunicações, com antenas e satélites. À televisão foi confiada a tarefa de, via Embratel, unificar no plano do imaginário o povo brasileiro (...).

A rede de televisão preferencial dos governantes daquele período acabou sendo a Globo. A opção se deveu a motivos políticos, sem dúvida: a adesão da nova rede aos desígnios do autoritarismo era notória (BUCCI, 2004, p. 223).

Mais do que nunca, as concessões feitas durante os “anos de chumbo” serviram para atender interesses políticos. A Rede Globo, por exemplo, é fruto de uma ilegalidade. Quando criado, em 1965, o Canal 4 do Rio de Janeiro foi beneficiado por uma associação com o grupo de mídia Time-Life, o maior dos Estados Unidos na época, que enviou técnicos e injetou 5 milhões de dólares para a montagem da nova emissora (o equivalente a 40 milhões de dólares ou 200 milhões de reais em 2020)⁶⁰. A revelação daquela associação motivou a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados. O relator, deputado Djalma Marinho, concluiu, em 1967, que aquele acordo transnacional infringia o artigo 160 da Constituição Federal de 1946, em vigor, que vedava a participação de capital estrangeiro em gestão ou propriedade de canais de radiodifusão (GUARESCHI, 2013, p. 42). O dispositivo seria revisto na Constituição de 1988, que admitiu a possibilidade de que até 30% das ações da concessionária sejam de empresa ou investidor estrangeiro. Naquele momento, no entanto, a lei determinava a cassação da emissora. Castelo Branco preferiu deixar pra lá. A impunidade só não foi absoluta porque, em 1968, com a emissora já consolidada, a Globo foi obrigada a desfazer o acordo com a empresa norte-americana.

A Televisão Globo viveu um período de muita intimidade com o novo regime. Era a porta-voz dos interesses dos ditadores de plantão, com condições de mobilizar ou desmobilizar o público, uma vez que sua

⁶⁰ Para calcular a correção monetária da moeda norte-americana ao longo dos anos, utilizamos este conversor: <https://www.in2013dollars.com/>.

programação atingia todo o território nacional, fortalecendo a integração nacional, o consumo interno e a internacionalização da economia (GUARESCHI, 2013, p. 43)

Em 1967, o empresário João Saad obtém a outorga para inaugurar a TV Bandeirantes em São Paulo. “Nesse período, várias empresas se candidataram à concessão”, diz Guareschi. “Mas o critério de decisão era a confiabilidade dos petionários”. Ou seja, segundo o autor, ganhava a proposta mais comprometida com o regime, o que em geral podia ser traduzido por fidelidade e parceria. Nesse sentido, alguns episódios chegam a ser constrangedores, como nos conta Sérgio Mattos (2010):

Nos telejornais era exercido um controle tão rígido, no sentido de aliviar o quadro real da situação vivida no país que, em março de 1973, o Presidente Médici fez a seguinte declaração: “Sinto-me feliz, todas as noites, quando ligo a televisão para assistir ao jornal. Enquanto as notícias dão conta de greves, agitações, atentados e conflitos em várias partes do mundo, o Brasil marcha em paz, rumo ao desenvolvimento. É como se tomasse um tranquilizante após um dia de trabalho” (MATTOS, 2010, p. 110).

Naquele mesmo mês de março de 1973, enquanto os telejornais pintavam um cenário idílico para o Brasil, um estudante de geologia da USP foi assassinado sob tortura no DOI-Codi, um órgão do Estado, aos 22 anos. Em maio, Chico Buarque e Gilberto Gil foram proibidos de cantar a música *Cálice*, inédita, em show no Anhembi. Em julho, o Estadão começou a publicar versos de *Os Lusíadas*, do escritor português Luiz Vaz de Camões, sempre que uma reportagem era derrubada pela censura oficial instalada na redação do jornal. E, em outubro, o Exército deu início à Operação Marajoara, que em pouco tempo dizimou os remanescentes da Guerrilha do Araguaia.

Com Geisel e Figueiredo, a ditadura manteve a política de compadrio com os concessionários de televisão. Durante os 21 anos de ditadura, foram concedidas 67 licenças de canais de TV a empresas privadas (MATTOS, 2010). Em 1975, o apresentador Silvio Santos foi agraciado com a concessão do canal 11 do Rio de Janeiro e fundou a TVS (TV Studios). Líder de audiência nas tardes de domingo, Sílvio Santos retribuiria a gentileza dos militares produzindo o quadro *Semana do Presidente*, feito com imagens de divulgação para dar visibilidade à agenda presidencial, sempre em tom ufanista. O quadro seria exibido no SBT por mais de vinte anos. Em 1980, o espólio da falida TV Tupi foi dividido entre Adolph Block, que inaugurou a TV Manchete, e o

próprio Sílvio Santos, que ampliou a estrutura da TVS e a transformou em SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), agora uma rede transmitida via satélite para todo o país.

A propósito, se deixou de assumir qualquer responsabilidade na busca por uma televisão mais plural ou menos concentrada, o mesmo não podemos dizer em relação à infraestrutura (satélites, antenas, retransmissores) instalada pelo poder público ao longo de duas décadas. A integração do país por uma rede de microondas que permitiu a transmissão de programas ao vivo para todos os cantos – em grande parte instalada pela Embratel, a Empresa Brasileira de Telecomunicações, fundada em 1965 – bem como a ligação dessa rede ao sistema de transmissão *via satélite* e a introdução da transmissão em cores no país – testada a partir da Copa do México, em 1970, e feita oficialmente a partir de 1972 –, foram feitos amplamente explorados pelo governo (LEAL FILHO, 2004). Essa infraestrutura seria usada gratuitamente pelas concessionárias de TV, que a recebeu “de mão beijada”, sem contrapartida, reforçando a percepção de que as relações entre os meios de comunicação e o poder foram a um só tempo promíscuas e perigosas – e também o conceito de que o regime foi, desde a origem, uma ditadura *civil-militar*.

Leal Filho (2004) usa a palavra *benesses* para se referir às contribuições feitas pelo Estado ao sistema de comunicação comercial, desde a formação da rede de transmissão até a leniência perante a infração cometida pela Globo ao se associar com empresa estrangeira. Outras duas benesses seriam inauguradas ou ampliadas naqueles anos autoritários com respaldo em legislação específica, elaborada e adotada por encomenda do Executivo, como de praxe desde 1964:

A essas *benesses* do Estado, cabe acrescentar mais duas práticas até hoje presentes e altamente desenvolvidas: as isenções fiscais e os patrocínios publicitários. É de 1968 o Decreto-Lei 486 que isentou de impostos de importação os equipamentos, peças e sobressalentes destinados à instalação e manutenção de emissoras de rádio e televisão quando importados diretamente pelas concessionárias. E é de hoje, mas tem origem lá nos anos 70, o vultoso volume de recursos aplicados pelo governo nas emissoras a título de propaganda. Estatais como Banco do Brasil, Petrobras, Correios, Caixa Econômica Federal e os próprios ministérios são anunciantes importantes da televisão brasileira. Essa prática não foi inaugurada na ditadura, mas cresceu durante sua vigência com as campanhas publicitárias de louvação ao regime (LEAL FILHO, 2004, p. 43).

Seria possível pensar que tamanhos recursos aportados pelo Estado, na tecnologia ou na publicidade, poderiam ter sido utilizados na formação de um sistema robusto de comunicação pública, como na Inglaterra, o que nunca foi sequer tentado. Por motivos

diversos, pareceu mais interessante aos governos deixar o serviço de comunicação por conta de empresas comerciais escolhidas – e favorecidas – por eles. Elas por certo não desapontariam o governante quanto este precisasse delas. A radiodifusão concentrada, majoritariamente chapa-branca e essencialmente homogênea é herdeira desse processo.

Ainda durante a ditadura, Muniz Sodré (1981), em livro de 1977, propôs o conceito de *monopólio da fala* para se referir à televisão brasileira. O autor se debruça sobre o discurso da televisão, que considera uma modalidade de comunicação excessivamente unilateral e homogênea, que substitui o diálogo pelo monólogo e depende do silêncio do espectador, ora convertido em “mero usuário” (p. 9). Sodré aborda também as implicações econômicas e ideológicas do sistema de radiodifusão brasileiro num momento em que o país, apenas 25 anos após a chegada da televisão, tinha 100 milhões de habitantes e 50 milhões de telespectadores. A televisão, segundo ele, já respondia por 70% da comunicação social produzida no Brasil, deixando no chinelo a imprensa e o rádio. "O verdadeiro silêncio imposto pela televisão é o silêncio das culturas que estruturam simbolicamente os setores marginalizados da população. O recalçamento dessas outras expressões culturais é o verdadeiro efeito hegemônico produzido pelo sistema", afirma (p. 118). E ainda:

Ao Brasil urbano e cosmopolita, cujo universo sócio-cultural tende a ser representado pelos *mass media*, contrapõe-se um Brasil de expressões culturais diversificadas ou heterogêneas – às quais pode-se dar os nomes de *concorrenciais*, *diferenciadas* ou ainda *alternativas* (SODRÉ, 1981, p. 124).

Passando ao largo do direito humano à comunicação, com uma programação elaborada com os dois olhos na audiência e sem qualquer disposição do poder público em cobrar das concessionárias o cumprimento do princípio de que conteúdos culturais e educativos deveriam ser a base da programação de toda emissora, a televisão empreendeu um salto monumental de penetração ao longo dos 21 anos de ditadura. De 1,8 milhão de televisores em 1964, o número passou para 31 milhões em 1987 (BUCCI, 2004, p. 224).

Esse passado de instrumentalização política, favorecimento pessoal e, principalmente, do emprego da programação televisiva como mercadoria buscou-se corrigir no processo constituinte.

8. A Constituição Federal de 1988 e o movimento para “democratizar” o setor

Quem aponta ou denuncia episódios de violação de direitos praticados pelos meios de comunicação normalmente o faz movido por um sentimento de indignação perante duas categorias diferentes de crimes (ou infrações) cometidos por esses meios: uma dessas categorias é caracterizada por abusos percebidos no conteúdo da programação de determinado canal, enquanto a outra é estrutural do setor e ocorre num plano econômico, administrativo, independentemente do programa que vai ao ar.

A primeira categoria diz respeito à forma como determinado jornal, rádio ou emissora de TV se coloca no momento de produzir ou exibir uma reportagem, um programa de auditório ou uma novela. Inédito ou recorrente, causado por distração ou má fé, esse tipo de problema diz respeito necessariamente ao conteúdo. Ele ocorre quando um programa policiaisco exhibe ao vivo, no meio da tarde, cenas de grande violência, arriscando-se a mostrar uma eventual morte ao vivo, num horário em que os sofás em frente à TV estão cheios de crianças. Ocorre também quando um apresentador de programa de auditório ofende uma pessoa do público ou uma convidada e permite que falas e atitudes racistas, sexistas ou xenófobas sejam transmitidas e exibidas em milhares de lares⁶¹. Há ainda violação de direitos relacionada ao conteúdo da programação quando um humorista esculhamba gays ou transexuais, um jornalista diz que algo “é coisa de preto” com o microfone aberto⁶², quando suspeitos de praticar crimes têm seus rostos focalizados pelas câmeras, quando imagens reais mostram crianças em situação de vulnerabilidade suficientemente perto para que sejam identificadas, ou quando uma rádio utiliza o serviço público do qual é concessionária para fazer proselitismo de determinada religião, candidato ou ideologia.

61 O apresentador e empresário Sílvio Santos, dono do SBT, foi notícia pelo menos três vezes em 2019 em razão de episódios ocorridos em seu programa. Numa das ocasiões, perguntou a uma menina de 8 anos se ela preferia “sexo, poder ou dinheiro”. Cf. <https://veja.abril.com.br/entretenimento/silvio-santos-a-crianca-prefere-sexo-dinheiro-ou-poder/>. Em outra, promoveu um desfile de meninas da mesma idade, todas em trajes de banho, e orientou a plateia a eleger a dona das pernas mais bonitas, do colo mais bonito... Cf. <https://rd1.com.br/polemica-de-silvio-santos-com-criancas-vira-caso-de-justica-no-sbt/> Ele também mudou as regras no meio de um concurso musical de modo a negar o prêmio de melhor intérprete à escolhida por 84% da plateia. A cantora preterida era a única negra das três concorrentes. “Na minha opinião, a melhor intérprete de televisão é a Juliani”, discursou o apresentador. “Você é muito bonita, você canta bem e ganhou mais 500 reais”. Cf. <https://veja.abril.com.br/entretenimento/silvio-santos-e-acusado-de-racismo-nas-redes-sociais/>.

62 Em 2018, o jornalista William Waack, da GloboNews, reclama de barulhos de buzinas vindos da rua enquanto aguarda para começar uma entrevista e diz que aquilo, o barulho, é “coisa de preto”. A fala foi exibida ao vivo sem que ele percebesse. Cf. <https://veja.abril.com.br/entretenimento/william-waack-e-acusado-de-racismo-apos-vazamento-de-video/>

A segunda categoria de violações de direitos pouco ou nada tem a ver com o conteúdo exibido ou publicado. Se um deputado ou senador é dono, sócio ou controlador de uma rádio ou de uma retransmissora de TV, direta ou indiretamente, este parlamentar está cometendo um crime. Se uma empresa de comunicação detém um percentual muito alto, superior a 50% ou 60%, de público ou do montante destinado à publicidade, então ela está cometendo um crime. A rigor, nesses dois casos podemos dizer que os crimes foram cometidos não somente pelo parlamentar e pela empresa citados, mas pelo Estado.

As denúncias desses crimes ou violações, tanto do primeiro tipo quanto do segundo, são normalmente apoiadas na Constituição Federal, espécie de tábua das leis em que estão listados os mais importantes compromissos e garantias que regem a vida de um povo ou de um país. “Isso é inconstitucional”, dizem aqueles que flagram, diante da programação de um canal ou do controle da mídia por nove ou dez famílias, evidências de que um princípio da Constituição acaba de ser violado – ou, o que é pior, tem sido sistematicamente violado, dia após dia, há quarenta anos.

De maneira geral, aqueles que propõem que o direito à comunicação seja garantido costumam olhar prioritariamente para dois textos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Constituição Federal de 1988, em vigor. Esses são os marcos éticos dessa reivindicação, embora ambos tenham raros efeitos práticos quando não regulados, ou seja, quando os dispositivos contidos em seus artigos não encontram par na lei ordinária, que orienta na prática o poder judiciário, as multas, as prisões. É o que ocorre com parte significativa dos princípios dedicados à comunicação social na Carta Magna de 1988. “Está na Constituição, só falta regular”, tem sido um mantra repetido por quem estuda o direito à comunicação no Brasil.

Esta pesquisa constatou que este enunciado é recorrente. Quando Miro Teixeira, representando o PDT, protocola no Supremo Tribunal Federal uma Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pedindo a revogação da Lei de Imprensa de 1967, ele o faz afirmando que aquela lei é inconstitucional, uma vez que viola o exposto no artigo 220 da Constituição, segundo o qual “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística”, exatamente o que o legislador, em tempos graves, buscara fazer com a Lei de Imprensa.

Quando Fábio Konder Comparato, advogado constituído pelo PSOL, vai ao mesmo STF protocolar uma Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) visando à regulação de três artigos da Constituição, o que ele faz é alertar o Judiciário de que ainda há dispositivos que dependem de leis específicas para ter alguma funcionalidade.

Franklin Martins, ex-ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social responsável por consolidar uma proposta de regulação dos serviços de comunicação eletrônica⁶³ e a entregar, nos últimos dias do governo Lula, para a sucessora recém-eleita, dizia que o melhor caminho para uma nova regulação dos meios no Brasil seria positivar em lei o que já estava previsto e aprovado na Constituição.

Todas essas manifestações, e diversas outras, sugerem que a opinião pública e os representantes do povo responsáveis pela formulação das leis haviam chegado, em 1988, a alguns consensos importantes, protelados desde então. Analisar a Constituição Federal e verificar o que ela sinalizava em relação à garantia do direito à comunicação revelou-se uma etapa indispensável nesta pesquisa. A essa tarefa, foram somados dois outros problemas a serem respondidos a partir desta investigação: (1) Quais os avanços previstos na Constituição e que acabaram interditados em razão justamente da ausência de regulação posterior? E (2) o que foi interditado já durante a Constituinte, entre 1987 e 1988, em meio a relatórios, substitutivos, subcomissões e comissões?

Mostrou-se relevante, portanto, investigar não apenas o que foi introduzido no texto constitucional, mas também o que deixou de ser e por quê. Para isso, esta pesquisa recuperou alguns textos de época oportunos para captar o ambiente dos debates, das disputas, das pressões e de como a própria discussão sobre comunicação foi deliberadamente invisibilizada nos meios de comunicação. O governo militar havia acabado, o país vivia finalmente numa democracia, mas nesse aspecto muito pouco fora alterado: os jornais e os canais sabiam impor, eles mesmos, a censura necessária para que certos assuntos nunca viessem a público.

Nesta e nas próximas páginas, esta tese está fortemente baseada em reportagens publicadas pela revista *Veja* entre 1985 e 1988, reunidas em 2018 numa publicação comemorativa do aniversário de trinta anos da promulgação da Constituição (ABRIL, 2018), e a escritos de Venício A. de Lima, entre eles um artigo publicado já em 1987 no *Cadernos CEAC/UnB*⁶⁴. Professor da Faculdade de Comunicação da UnB, Lima chegou a assessorar a deputada Cristina Tavares, então no PMDB de Pernambuco e relatora da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, à qual cabia a tarefa de ouvir a sociedade civil e consolidar as propostas a serem apresentadas à Comissão Temática VIII

63 Uma análise da minuta cuja redação foi comandada por Franklin Martins em 2010 será um dos temas do próximo capítulo.

64 Publicação editada pelo CEAC/UnB, o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte criado naquele ano na Universidade de Brasília. Venício A. de Lima era docente da Faculdade de Comunicação.

(da Família, da Educação, Cultura e Esportes e da Ciência e Tecnologia e da Comunicação). O referido artigo do professor Venício A. de Lima, em que ele registra os bastidores do processo decisório sobre o que seria proposto pela comissão aos formuladores do texto final da Carta, foi republicado em livro anos atrás (LIMA, 2011).

A história da Constituinte começou alguns anos antes. Em janeiro de 1985, quando o Colégio Eleitoral escolheu Tancredo Neves para ser o primeiro presidente civil após 21 anos de ditadura militar, um dos compromissos firmados pelo político mineiro, antigo fiador do governo Jango, ex-senador e ex-governador de Minas Gerais pelo PMDB, foi o de convocar uma nova Constituinte. Tancredo chegou a esboçar o que imaginava ser a comissão ideal para elaborar uma primeira versão da Constituição da “Nova República”. Segundo o presidente eleito, ela deveria ter entre 40 e 50 “notáveis” e ser formada principalmente por juristas, mas não somente. Ao lado de Dalmo Dallari, Fabio Konder Comparato, Miguel Reale Jr., Paulo Brossard e Arnaldo Malheiros, entre outros operadores do Direito, Tancredo convocaria o geógrafo Milton Santos, a assistente social Benedita da Silva, então vereadora no Rio de Janeiro (a única mulher na lista), o economista Celso Furtado e o cientista político Bolivar Lamounier, entre outros, conforme reportagem publicada à época pelo jornal *Correio Braziliense*.⁶⁵ O jurista Affonso Arinos, octogenário, seria o presidente. Fernando Henrique Cardoso, o relator.

Internado às pressas no dia 14 de março, véspera da posse, Tancredo não mais deixaria o hospital até sua morte, aos 75 anos, em 21 de abril. Quem tomou posse em seu lugar foi o vice José Sarney. Ao abrir os trabalhos na primeira reunião do Ministério do novo governo, no Palácio do Planalto, no dia 17 de março, Sarney optou por ler na tribuna a mensagem que Tancredo havia redigido para a ocasião, simbolizando com isso a disposição em seguir à risca o que a chapa propusera durante a campanha, da mesma forma que escolhera manter intocado o ministério escalado pelo presidente eleito:

O objetivo mais alto de minha Presidência é a reorganização constitucional do País. É preciso alicerçar a ordem política sobre a legitimidade democrática. Trata-se de uma profunda aspiração de toda a comunidade nacional. A nova Carta, que institucionalizará definitivamente a democracia no Brasil, deve adequar-se às nossas condições econômico-sociais, à índole de nosso povo e à linha de nossa evolução jurídica. Ademais, deve responder a um amplo consenso da generalidade dos setores que compõem a sociedade civil. Por isto tudo,

65 Reprodução da página original com a reportagem citada pode ser acessada em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110616/mar_maio1985%20-%200101.pdf?sequence=3.

impõe-se criar canais que facilitem uma ampla consulta e favoreçam um grande debate nacional. Tendo em vista esse objetivo, estarei criando nos próximos dias uma Comissão Constitucional do mais alto nível que, auscultando a sociedade civil, colhendo sugestões e negociando com as lideranças de todos os setores, elaborará um esboço do anteprojeto de Constituição (TANCREDO, 1985, p. 331).

Se o principal defensor de uma nova Constituição, já desde o final dos anos 1970, era o deputado paulista Ulysses Guimarães – que por diversas vezes retomara o tema e fizera publicar nos jornais artigo sobre a urgência de uma nova Constituinte – Tancredo incorporara aquela missão com engajamento suficiente para que, muito antes da posse de Sarney, sua convocação fosse dada como certa. E, de acordo com as convicções de Tancredo, havia muito a fazer em relação à comunicação social e à radiodifusão. Lima (2011) resgata uma resposta dada pelo virtual presidente na primeira coletiva de imprensa organizada após a vitória no Colégio Eleitoral, em 17 de janeiro. Tancredo respondia a uma questão feita pelo jornalista Audálio Dantas, ex-deputado federal e, na ocasião, presidente da Federação Nacional dos Jornalistas: “A pergunta diz respeito à democratização dos instrumentos de comunicação”, começou o presidente. E detalhou:

Evidentemente nesse setor, prevalece, com maior intensidade ainda, o *espírito autoritário*. Sabemos que as concessões de rádio e de televisão são distribuídas por *critérios exclusivamente políticos, partidários e até personalistas*. A primeira ideia que me ocorre, sem entrar no exame detalhado da matéria, através da consulta feita às entidades de classe nela interessadas, parece ser a *criação de um Conselho Nacional de Comunicações* que tenha participação direta não apenas na decisão da concessão de rádio e de televisão, mas, sobretudo, na fiscalização do seu funcionamento (LIMA, 2011, p. 54, itálicos nossos).

Grosso modo, como bem destacou Venício A. de Lima, Tancredo reconhecia (1) o espírito autoritário que prevalecia na área de comunicação, (2) a ausência de critérios justos para as concessões de rádio e TV, e (3) a adequação da ideia de um Conselho Nacional de Comunicações capaz de orientar as concessões e fiscalizar o funcionamento das concessionárias. Já nas semanas que se seguiram à eleição de Tancredo a realidade parecia mudar. O empresário e político baiano Antônio Carlos Magalhães (ACM), cuja família era dona da TV Bahia, seria escalado por Tancredo para o Ministério das Comunicações e permaneceria no cargo após a ascensão de Sarney. Em 1987, às vésperas da Constituinte, ACM convenceu Roberto Marinho a tirar a programação da Globo da TV Aratu, que a transmitia desde 1969, e migrar para a TV Bahia, então controlada por um irmão, um cunhado e um filho do político baiano. Assim foi feito. No Palácio do

Planalto, aliás, despachava outro homem de comunicação: em seu Estado natal, Sarney comandava o jornal *Estado do Maranhão* e a rádio Mirante FM. Em 1987, durante seu próprio governo – e antes que a nova Constituição pudesse atrapalhar – o grupo fundou a TV Mirante, afiliada do SBT entre 1987 e 1991 e da Globo desde então.

O espírito autoritário e os critérios exclusivamente políticos, partidários e até personalistas que orientavam as concessões segundo a resposta de Tancredo pareciam ainda na ordem do dia. Durante o governo Sarney, antes e depois da Constituição, a farra das outorgas permaneceu inabalável. Jair Borin, em artigo de 1992 para a revista *Comunicação e Sociedade*, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo, apresenta números que corroboram a hipótese de que houve, naquele período, um “festival de concessões”, principalmente de emissoras de rádio. As de ondas médias (AM), segundo ele, passaram de 1.252 em 1988 para 1.557 em 1990, uma expansão de 24%. As de frequência modulada (FM), de 617 para 1.215, um crescimento de 97%. “De maneira geral, também, foram brindados com concessões os políticos que apoiaram o mandato de cinco anos para o então presidente da República”, escreveu (BORIN, 1992).

Na semana em que a Constituinte foi instalada, em 1º de fevereiro de 1987, a revista *Veja* divulgou pesquisa exclusiva feita em parceria com a empresa LPM (Levantamentos e Pesquisas de Marketing) sobre as expectativas dos constituintes em relação à Magna Carta (ABRIL, 2018, p. 66-88). Com base nas respostas de 473 dos 559 constituintes, *Veja* entendeu que, no Congresso, a polarização entre esquerda e direita parecia ceder lugar à polarização entre liberais e partidários de um Estado forte – e os liberais formavam esmagadora maioria.

No campo das comunicações não seria diferente. Conforme a pesquisa, a maioria dos constituintes dizia-se favorável a (1) tirar o caráter político das outorgas, (2) impedir monopólios, (3) garantir o “pluralismo ideológico” e (4) fortalecer o modelo de concessão a empresas privadas, em detrimento das emissoras estatais, entre outras metas.

Sobre o sistema de concessão, 80% dos deputados constituintes diziam-se favoráveis a mudanças (ABRIL, 2018, p. 68). Uma pequena minoria defendia manter o sistema vigente, segundo o qual as concessões eram atribuições exclusivas da Presidência da República. Entre os representantes do PFL e do PTB, prevalecia a ideia de entregar todos os canais à iniciativa privada por meio de concorrência pública. Entre os constituintes do PMDB, do PT e do PDS, era hegemônica a proposta de atribuir ao Congresso Nacional a responsabilidade pelas concessões. Em paralelo, parte dos

parlamentares apoiava a proposta de Tancredo de delegar essa tarefa ao Conselho Nacional de Comunicações, um órgão com representantes da sociedade civil e dos partidos políticos que ainda precisaria ser criado.

Baseado na (política de concessões) que está em vigor, o ex-presidente João Figueiredo, por exemplo, assinou 241 concessões de rádio e televisão nos últimos cinco meses de mandato, número superior ao registrado nos dois anos anteriores. Uma delas ia para a mulher de um amigo seu, cuja relação com a televisão jamais passara dos controles de liga e desliga. Existem hoje no Brasil mais de 1600 emissoras de rádio e cerca de 130 de televisão. As concessões de rádio e muitas de televisão foram dadas a políticos que, com elas, solidificaram suas bases eleitorais e, em geral, exercem nos seus canais férrea censura contra os adversários (ABRIL, 2018, p. 84).

A história daqueles dias mostra que a maioria dos parlamentares não era exatamente liberal, mas majoritariamente individualista e corporativa no que tange à radiodifusão: buscaram, sempre que possível, defender interesses pessoais e ampliar o poder do Poder Legislativo.

Os trabalhos na subcomissão e, em seguida, na comissão temática, foram tão polarizados que aquela foi a única a não encaminhar um texto final à Comissão de Sistematização. Ao longo de mais de um ano, foi impossível chegar a um acordo, sobretudo em razão da atuação persistente dos grupos de pressão – a mesma Abert dos anos 1950, agora ladeada por parte significativa dos próprios parlamentares.

Segundo Lima, operava no Congresso o “grupo das comunicações”, similar às bancadas da bala, do boi e da bíblia dos anos 2000. A principal articuladora desse grupo, ainda de acordo com Lima, era a deputada de Rondônia Rita Furtado (PFL), esposa do secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Furtado, que ocupava o cargo de forma ininterrupta havia treze anos (estivera ali na ditadura e se mantinha no mesmo lugar no governo de Sarney, convidado ainda por Tancredo, juntamente com ACM).

Este “grupo das comunicações”, também chamado de “bancada do rádio”, era constituído por dezenas de deputados vinculados a emissoras de rádio e televisão, dentre os quais um irmão e um filho do ministro: Ângelo Magalhães e Luís Eduardo Magalhães, ambos do PFL e controladores da TV Bahia. Em dissertação de mestrado defendida em 1994 na UnB, Paulino Motter diz que ao menos 146 parlamentares chegaram a fazer parte dessa bancada, o equivalente a 26% da Assembleia (MOTTER, 2019, p. 42).

Embora houvesse, por outro lado, entidades profissionais e universitárias que se articulavam desde o início da década de 1980 em defesa da *democratização dos meios de*

*comunicação*⁶⁶, articuladas oficialmente em 1984 em torno da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação⁶⁷ já com a pretensão de incidir sobre o debate político e influenciar no primeiro governo civil pós-ditadura, ainda antes da derrota da emenda Dante de Oliveira e da confirmação da escolha do próximo presidente no Colégio Eleitoral, muitas das reivindicações foram derrotadas pela bancada do rádio, com maior penetração tanto na subcomissão quanto na comissão responsável por consolidar as propostas no âmbito das comunicações. O próprio presidente da subcomissão, deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), representava os interesses da TV Rio. Coube àquela bancada atuar para que tanto o anteprojeto da relatora Cristina Tavares na subcomissão quanto os dois substitutivos apresentados por Arthur da Távola (PMDB-RJ) na comissão temática fossem derrotados.

Entre as propostas incluídas no anteprojeto ou nos substitutivos que a “bancada do rádio” conseguiu derrubar havia (1) a previsão de *direito de antena*⁶⁸ para organizações sindicais, profissionais e populares; (2) a definição de que os meios de comunicação devem estar a serviço, entre outros, da eliminação das desigualdades e

66 *Democratização da comunicação*, ou *democratização da mídia*, é uma expressão de pouca densidade conceitual, empregada normalmente como bandeira de caráter político com significado difuso, referindo-se às vezes à defesa de instrumentos capazes de coibir o oligopólio na radiodifusão, outras vezes à promoção de emissoras comunitárias e outras iniciativas que possibilitem maior pluralidade no setor, ou ainda, conforme o documento ou a publicação, o controle social dos meios de comunicação por movimentos populares e organizações sem fins lucrativos, confundindo-se às vezes com “popularização” ou “socialização” da comunicação. O início do uso do termo *democratização da comunicação* remonta a 1980, quando um grupo formado por estudantes e professores de jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) elaborou um documento com propostas de lutas pela “democratização da comunicação” e o apresentou no IV Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação (Enecom), realizado de 26 a 28 de setembro de 1980, em Curitiba (SOUZA, 1995, p. 8). Em 1983, por ocasião do VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec), realizado no próprio campus da UFSC, foi consolidado um documento que, no ano seguinte, serviria de base para a constituição da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação. Denunciava, num primeiro momento, a concentração dos meios de comunicação e o corporativismo no setor, o mesmo que seria responsável por bloquear muitas das discussões propostas à Constituinte. Sobre este tema, ler SOUZA, 1995 (dissertação de mestrado sobre a origem do Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação), disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76244/108118.pdf>, e HERZ, 1988 (artigo publicado em junho de 1988, antes da votação da Constituinte em segundo turno), disponível em <http://www.danielherz.com.br/node/293>.

67 A Frente foi fundada em julho de 1984. Coordenada pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), ela reunia a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Federação das Associações de Moradores do Rio e Janeiro (Famerj), a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec), o Centro de Estudos de Comunicação e Cultura e o Departamento de Jornalismo e Editoração da UFSC, ao qual se atribui a gênese do movimento pela democratização dos meios de comunicação (SOUZA, 1995, p. 9-10). Essa Frente foi precursora do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), de 1991.

68 Direito de utilização gratuita do rádio e da televisão em regime a ser estabelecido em lei específica. Os partidos tiveram preservados esse direito (Art. 17, § 3º) e, em razão disso, continuaram a exibir um programa político anual e programas eleitorais nos períodos que antecedem os pleitos, sempre em cadeia nacional. Esse mesmo direito não foi estendido a organizações sindicais, profissionais e populares, modalidade em que poderiam ser inscritas entidades como OAB, CRM, CUT ou Fiesp, como proposto.

injustiças, e do pluralismo ideológico; (3) a transferência da responsabilidade pelas concessões do Poder Executivo para o Conselho Nacional de Comunicação, a ser criado; (4) a proposta de que esse Conselho incluísse representantes das entidades empresariais, das entidades profissionais da área de comunicação, bem como da comunidade científica e de instituição universitária, além de representantes da União (dos ministérios da Cultura e das Comunicações e das comissões de comunicação do Senado e da Câmara); (5) a priorização de entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços; (6) a garantia de direito de resposta a cidadãos e entidades; (7) o estabelecimento do *direito à comunicação*⁶⁹, entre outros (LIMA, 2011, p. 55-61).

A primeira versão do texto constitucional foi consolidada em novembro de 1987. A partir daí, etapa por etapa, essa primeira versão incorporou centenas de emendas, passou pela comissão de redação, voltou a ser emendado, até que a quarta e última versão, tendo sido contemplados mais de oitocentos destaques, fosse finalmente submetida ao escrutínio da Assembleia no dia 22 de setembro de 1988. O placar final indicou 474 votos a favor, quinze votos contrários e seis abstenções.

Em 5 de outubro, uma quarta-feira, Ulysses Guimarães chegou inspirado ao Congresso Nacional para pôr fim a dezoito meses de trabalho e promulgar o que chamou de Constituição “cidadã”. Aquela seria a sétima Constituição da História do Brasil, a sexta promulgada após a proclamação da República, a mais extensa de todas, com 245 artigos, e a primeira a ser elaborada por um conjunto de 559 representantes do povo ao longo de um ano e oito meses de articulações e debates – e não redigida a poucas mãos, dentro de um gabinete, por um pequeno comitê de senhores ilustrados como era praxe nas experiências anteriores. Ulysses discursou por meia hora:

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma⁷⁰. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. A

⁶⁹ Não há qualquer referência ao *direito à comunicação* na Constituição Federal de 1988. Embora parte dos especialistas envolvidos nos trabalhos da Assembleia Constituinte tenha insistido nesse ponto e, por um momento, garantido sua inclusão no segundo substitutivo elaborado pelo relator Artur da Távola, a proposta não foi absorvida na Comissão de Sistematização que elaborou o texto final.

⁷⁰ Ulysses Guimarães se refere à previsão legal das emendas constitucionais. Até setembro de 2019, a Constituição cidadã de 1988 havia sido emendada 102 vezes.

persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo.⁷¹

Dispositivos constitucionais aplicados aos meios de comunicação estão distribuídos ao longo de diversos capítulos da Carta. O parágrafo 3º do Art. 17, por exemplo, é o que determina o acesso gratuito de partidos políticos ao rádio e à televisão. Ele faz parte do Título II, Capítulo V (“Dos Partidos Políticos”). Já o dispositivo que garante a liberdade de pensamento e veda o anonimato, com impacto em toda produção jornalística, é o inciso IV do Art. 5º, incluído no Título II, Capítulo I (“Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”), enquanto o Art. 54, inciso I, inserido no Título IV, Capítulo I (“Do Poder Legislativo”), proíbe que deputados e senadores, desde a diplomação, firmem ou mantenham contratos com empresas prestadoras de serviços públicos – de onde se conclui que eles não podem ser sócios nem empregados ou prestadores de serviços de concessionárias de rádio e televisão.

Mas foi especialmente no Título VIII, Capítulo V (“Da Comunicação Social”), que os constituintes responsáveis pelo texto final reuniram os dispositivos específicos referentes à radiodifusão bem como às atividades de imprensa e propaganda. São cinco artigos, do 220 ao 224, nos quais se afirma o direito à informação e repele-se a censura, por exemplo⁷². Nesse capítulo também estão o dispositivo que veta o monopólio e o oligopólio nos meios de comunicação (Art. 220, § 5º) e o que estabelece diretrizes para que o Poder Executivo possa “outorgar ou renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (Art. 223, caput), fazendo naufragar o projeto de transferir essa responsabilidade para o Congresso Nacional, como fora defendido por número considerável de parlamentares, ou para um conselho tripartite, como desejado pelos movimentos da sociedade civil organizada.

Apesar das pressões contrárias, diversas bandeiras do movimento pela *democratização dos meios de comunicação* foram contempladas no texto, a começar pela

71 A íntegra do discurso de Ulysses Guimarães ao promulgar a Constituição Federal de 1988 pode ser conferido em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>.

72 Curiosamente, o dispositivo que repele a censura (Art. 220, § 2º), embora sintético, é um dos mais truncados do capítulo: “É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. Ficamos sem entender o que seria uma censura de natureza artística, sem paralelo com a conhecida censura motivada por convicções políticas ou ideológicas, ao mesmo tempo em que nos parece anacrônico e contraproducente especificar categorias de censura. Segundo o texto, ficaria liberada, por exemplo, a censura de natureza moral, bem como a de natureza religiosa, não listadas no texto.

proibição dos monopólios e oligopólios e pela previsão da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Algumas vezes, neste e em outros tópicos, a Constituição se assemelha a um corolário de boas intenções, com dispositivos que parecem declarações de (bons) princípios, mas que não estabelecem qualquer orientação sobre como garantir seu cumprimento. Em outras vezes, o constituinte entendeu que o texto constitucional não era o espaço adequado para detalhar regras e procedimentos – possivelmente por não haver consenso sobre cada tópico –, o que resultou na presença de diversas referências a legislações específicas, a serem definidas futuramente, quase sempre indicadas por expressões como “na forma da lei”, “na forma de lei específica” ou “compete à lei federal”. Tirava-se a Constituição da frente como quem tira o bode da sala, relegando a um segundo momento, necessariamente a uma legislatura comum, a tarefa de regulamentar cada item.

Essas ausências, esses silêncios, definiriam parte significativa da agenda dos movimentos pela democratização dos meios de comunicação a partir dos anos 1990 – ou desde o exato momento em que a Constituição foi promulgada.

8.1 O arcabouço constitucional não-regulamentado

Levantamento publicado no site da Câmara dos Deputados⁷³ indica que a Constituição de 1988 estabeleceu 407 dispositivos sujeitos à regulamentação, ou seja, que requeriam leis específicas, sete deles no capítulo Da Comunicação Social, segundo o levantamento. Desses, 264 já haviam sido regulamentados quando da conclusão desta tese, em abril de 2020. Entre eles, a lei que restringe a “propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias” nos meios de comunicação, prevista no 4º parágrafo do Art. 220, e a que cria e disciplina o Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional, desprovido de papel executivo, sem nenhum caráter deliberativo (menos ainda para analisar e atender a pedidos de outorga) e esvaziado de relevância, conforme previsão expressa no *caput* do Art. 224.

Outros 143 dispositivos aguardavam regulamentação em abril de 2020, caso de pelo menos três dispositivos do capítulo Da Comunicação Social, conforme a lista a seguir, disponível no site da Câmara (a análise ponto a ponto é de nossa autoria):

⁷³ Cf. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regulamentacao/dispositivos.

a) Art. 220, § 3º: Compete à lei federal:

I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

Este dispositivo está inscrito no Art. 220, cujo caput determina que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”. Uma das exceções é exposta justamente nesse inciso I do 3º parágrafo: o poder público teria a prerrogativa de, por meio de lei federal, definir classificação indicativa de eventos e outras diversões públicas. Compete ao legislador, portanto, definir horários e locais em que espetáculos e diversões tornam-se cabíveis de restrições. Sem uma ou mais de uma lei infraconstitucional que discipline a classificação indicativa e suas regras, não há como estabelecer pena ou critérios para punição.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu parágrafo 76, orienta os canais de rádio e TV a exibir, no horário recomendável para o público infante-juvenil, somente programas adequados a essa faixa etária. No Brasil, uma lei específica neste sentido nunca foi editada, o que possibilitou, por exemplo, a consagração de programas policiais como Cidade Alerta (Record) e Brasil Urgente (Band) no período vespertino. Desde os anos 1990, esses programas são líderes de audiência às 17h e têm sido reproduzidos por emissoras regionais nas diversas capitais brasileiras. Em comum, um histórico de cenas inadequadas para crianças. Em 2015, por exemplo, ambos exibiram o momento em que um policial de São Paulo atira à queima-roupa contra um suspeito⁷⁴. No Uruguai, o novo marco regulatório determinou que programas desse tipo só fossem ao ar após as 22h.

b) Art. 220, § 3º: Compete à lei federal:

II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

⁷⁴ Cf. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/midiatico/tv-aberta-mostra-policial-atirar-em-suspeitos-ao-vivo-1783/>

Não existem esses meios legais, a não ser a justiça comum, pouco permeável a quem reivindica maior adequação entre a Constituição e a programação de determinadas emissoras – o que é motivado, muitas vezes, pela própria ausência de leis específicas.

No caso em tela, os “meios legais” de que fala o texto podem ser entendidos como ouvidorias ou, o mais adequado, órgãos reguladores.

A sociedade norte-americana, criadora da primeira emenda e responsável por inspirar o sistema de radiodifusão predominantemente comercial adotado no Brasil, convive há quase um século com seu órgão regulador, a Federal Communications Commission (FCC), ou Comissão Federal de Comunicação, fundada em 1934.

No Brasil, desde a Constituinte, propostas de criar órgãos reguladores dos meios de comunicação foram sempre escamoteados pelos próprios meios de comunicação, que, em seu conjunto, preferiam não ser objetos de fiscalização e controle. Embora outros serviços públicos sejam supervisionados por órgãos reguladores – a Anatel regula os serviços de telecomunicações, a Anvisa regula os serviços de vigilância sanitária e a Anac, a aviação civil –, nenhum órgão regula a comunicação social. Nos últimos anos, toda tentativa de criá-la esbarrou em forte resistência das empresas de comunicação, inclusive os jornais. Sem os meios legais, mais difícil reclamar ou “se defender” de programas de rádio ou TV.

Os órgãos reguladores funcionam como intermediários entre os veículos de comunicação e o público. Cabe a eles recolher as demandas originadas na audiência, analisá-las à luz da legislação e considerá-las cabíveis ou não de serem levadas aos emissores. A esses é garantido o direito de contestação, cabendo ao órgão regulador a decisão final, que pode ir de simples advertência, passando por penalidades pecuniárias e chegando até à suspensão da programação ou mesmo a cassação de concessões. No Brasil, a existência de órgão regulador foi aventada em anteprojetos de lei elaborados pelo Executivo, que, no entanto, nunca foram levados à apreciação do Congresso Nacional por serem bloqueados em seu processo de formulação. Assim, as empresas de radiodifusão oferecem serviço público que não pode ter sua qualidade avaliada – pelos meios institucionais – pelos que o recebem, isto é, os cidadãos. Trata-se de uma significativa exceção em relação aos demais serviços concedidos, como os de transportes ou de energia, entre inúmeros outros (FONSECA; LEAL FILHO, 2018, p. 374-375).

O referido artigo 221 estabelece que as emissoras devem dar preferência a programas com “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” e que esses programas devem respeitar os “valores éticos e sociais da pessoa e da família”. Em 2016 o apresentador Sílvio Santos, dono do SBT, perguntou a uma menina de presumíveis seis

anos, no ar, se ela preferia “sexo, poder ou dinheiro”⁷⁵. Os pais dela poderiam buscar a Justiça e denunciar o canal e o apresentador pelas violações. O espectador comum, ou a sociedade civil, por sua vez, não têm uma ouvidoria ou um serviço telefônico de 0800, e-mail ou número de WhatsApp para denunciar, de preferência de forma anônima, esses e outros tipos de violações de direitos.

c) Art. 222, § 3º: Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Este parágrafo foi acrescentado em 2002, pela emenda constitucional nº 36, não existindo na versão original. Não obstante, seu conteúdo remete ao art. 221, igual ao do texto de 1988, no qual constam princípios a serem observados na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão. No primeiro inciso, por exemplo, consta a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”. Qual a definição de cada uma dessas finalidades? Quantas horas diárias devem ser dedicadas a essas categorias? Necessariamente em horário nobre? Qual penalidade será imposta à concessionária que não cumprir esse compromisso?

Em seguida, o inciso II incorpora a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente”. Novamente, segundo quais critérios as emissoras, afiliadas e retransmissoras ficam condicionadas a acolher essa produção? Qual percentual da grade para produção nacional e qual para produção regional? O inciso III é específico ao retomar o conteúdo do inciso anterior, agora com uma reivindicação programática e explicitando a necessidade da regulação específica: “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. Qual lei? Algo neste sentido foi regulamentado em relação à TV a cabo, em 2011, fazendo do serviço por assinatura uma fronteira mais bem regulada e democrática do que a TV aberta, até hoje carente de uma regulação que defina padrões e percentuais para produção nacional, regional ou independente.

75 Cf. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2019/10/07/interna_diversao_arte,795440/silvio-santos-criticado-por-perguntar-sexo-poder-ou-dinheiro-a-crianca.shtml.

Não obstante o site da Câmara dos Deputados listar três dispositivos do capítulo da comunicação social como os que ainda careceriam de regulação específica, observa-se que há outros artigos' em situação semelhante, neste e em outros capítulos da Carta. Eles dependem da legislação ordinária para que sua finalidade seja alcançada. É o caso dos três dispositivos listados a seguir:

8.1.1 Complementaridade dos sistemas

Art. 223, caput: Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Antes de abordar a segunda parte da sentença acima, em que se introduz o tema da complementaridade dos sistemas, é oportuno notar que este artigo 223 confere ao Poder Executivo a competência para outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão. Essa decisão, embora exclusiva do Poder Executivo, depende agora de apreciação do Congresso Nacional. Nada mais é dito sobre o processo de escolha de um candidato a radiodifusão.

Ora, diante da ampla variedade de potenciais concessionários, o que o poder concedente faz para se decidir? Não é especificado qualquer critério ou característica buscada na pessoa ou empresa concessionária. Há, na letra da lei, somente orientações quanto à programação, no Art. 221, e regras quanto à participação societária dos proprietários dos meios, no Art. 222. Mas como verificar a competência da empresa, sua capacidade operacional, os prós e os contras? O que o poder concedente deve considerar para definir o novo concessionário? Qual o perfil que se deseja? Em 1993, concessões, permissões e autorizações passaram a ser regidas pela Lei 8.666, que as submeteu ao mesmo regime de licitações aplicado a outros contratos da administração pública, regulamentando procedimentos para envio de propostas, abertura de envelopes etc.

Em 2017, parte do conteúdo do Código Brasileiro de Telecomunicações referente às outorgas de concessão da radiodifusão foi alterada pela Lei 13.424 de modo a tornar a legislação do setor ainda mais frouxa. A edição feita no Art. 33, parágrafo 3º, é representativa do processo de *desregulação* que vem ocorrendo no país. Caíram todas as condicionantes à renovação das outorgas. Lê-se apenas “os prazos de concessão, permissão e autorização serão de dez anos para o serviço de radiodifusão sonora e de

quinze anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais” onde antes se lia “podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público”. Também foi abolida a exigência dos documentos previstos no Art. 34 do mesmo código, tais como prova de idoneidade moral; demonstração dos recursos técnicos e financeiros de que dispõem para o empreendimento; e indicação dos responsáveis pela orientação intelectual e administrativa da entidade⁷⁶.

Para piorar, não há previsão legal para a rescisão de contrato de outorga a não ser por iniciativa da Justiça ou pelo voto dos parlamentos, presencial e com votação nominal, em número igual ou inferior a dois quintos da Casa, o que reforça o caráter de feudo, de capitania hereditária, uma espécie de convicção de que a concessão é para sempre.

Retomando o assunto central deste item, que é o princípio da complementaridade, observa-se que houve, em 1988, a disposição do constituinte em afirmar, no artigo 223, o princípio da complementaridade entre os três sistemas de radiodifusão: privado, público e estatal. O condão deste artigo está em impedir o franco e absoluto domínio do mundo do rádio e da televisão por empresas comerciais. É disso que se trata. O termo “privado” utilizado no caput refere-se basicamente a “comercial”: um conjunto de empresas dispostas a explorar comercialmente a radiodifusão. Os outros dois sistemas, público e estatal, eram ainda insipientes no Brasil, sobretudo na televisão⁷⁷. Além disso, havia muita confusão entre eles, de modo que talvez tenha acertado a legislação argentina ao contemplar uma fatia do espectro eletromagnético para “entidades sem fins lucrativos” (que podem, em tese, ser controladas tanto por instituições de direito privado quanto por órgãos do Estado). No Uruguai, desde 2015, a nova regulação dos meios estabeleceu a complementaridade entre emissoras comerciais, públicas e comunitárias, resolvendo a confusão insolúvel entre sistemas público e estatal.

Em entrevista para esta pesquisa, Murilo César Ramos anota que a forma como essa divisão foi estabelecida em 1988 contribuiu para que tanto a sociedade civil quanto a classe política relativizassem, com o tempo, a função social do serviço comercial, também ele um serviço público. Da forma como aparece na Carta, tem-se a impressão de

76 O Código Brasileiro de Telecomunicações está publicado com as alterações feitas pela Lei de 2017 em destaque em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117.htm.

77 A TV Cultura de São Paulo, formada por uma fundação privada de interesse público e já em 1988 tomada como referência, havia sido fundada em 1969, menos de vinte anos antes.

que o sistema comercial já não é mais um serviço público, justamente porque está descrito em oposição a público. E, sendo assim, estaria anistiada de suas obrigações enquanto prestadora de serviço público, como a priorizar conteúdo educativo etc. “O sistema privado ficou longe do público, e é tão público quanto o (sistema) público (segundo o tipo de serviço que desempenha)”, diz Ramos. “Isso criou uma ideia de que a TV Brasil, que é pública, tem que fazer tudo que é elegante, que é diverso, e essa aqui (uma emissora comercial) não tem” (RAMOS, 2017). Também em entrevista para esta tese Venício A. de Lima diz que é justamente esta a interpretação que os advogados da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, a Abert, dão ao artigo 223. “Com o princípio da complementaridade, o privado não teria qualquer compromisso com o interesse público, com o bem público, porque isso é coisa para o sistema público, ou para o sistema estatal, ou os dois, mas não o privado” (LIMA, 2017). Ou seja: a confusão entre serviço público e sistema público de comunicação contribui para subverter o que deveria ter sido estabelecido no regramento.

Os problemas de um modelo capturado de cabo a rabo pelo mercado publicitário e de entretenimento são conhecidos: priorização dos programas populares em detrimento de programas jornalísticos ou educativos; desinteresse em garantir o direito à informação em localidades com pouco ou nenhum atrativo comercial (regiões pobres, periféricas, com público reduzido e com hábitos de consumo limitados); entre outros.

Seja como for, falha a Constituição ao não definir os instrumentos para se efetivar a complementaridade. Não basta fixar um artigo e estalar os dedos para que a complementaridade se faça. Sabe-se também que complementaridade não é sinônimo de equilíbrio, de modo que um regime de radiodifusão composto 98% de sistema privado, 1% de sistema estatal e 1% de sistema público seria, matematicamente, um regime em que há “complementaridade” dos sistemas: uma complementaridade sem equilíbrio. Entende-se, no entanto, que a intenção do constituinte era avançar na direção de uma distribuição mais equitativa entre os três sistemas para que o espectro não seguisse dividido da mesma forma que hoje, tão desequilibrada em favor das emissoras privadas.

Indo além, resta evidente que o real interesse da sociedade civil no debate sobre a complementaridade dos sistemas era e é a comunicação pública, aí incluída a categoria de comunicação comunitária e a comunicação sem fins lucrativos. Também de acordo com Lima, embora não tenha estabelecido percentuais a serem cumpridos, o constituinte incluiu o dispositivo sobre complementaridade com a intenção de inverter a lógica das

outorgas seguintes. “Eu trabalhei junto com o (deputado) Artur da Távola⁷⁸ na época da Constituição, acompanhei o processo, e a ideia dele, depois ele explicitou isso numa sessão, era equilibrar as concessões”, diz. “A primeira ideia dele era essa. Ele achava que, se você, a partir da Constituição de 88, começasse a priorizar concessões para um sistema público a ser constituído, você equilibraria o público com o privado (em algum tempo). Isso nunca aconteceu” (LIMA, 2017).

Um efeito colateral da convivência nem sempre pacífica entre os dois modelos, o público e privado, é a consolidação de um conceito, quase tácito, de que a comunicação comercial deve operar segundo a lógica do entretenimento enquanto é papel da comunicação pública, e somente dela, garantir uma programação educativa, cultural, informativa. Bucci (2015) compartilha também dessa visão, como se fosse possível admiti-la ou assumi-la com naturalidade. “Como diferença substancial entre uma coisa e outra”, diz ele, “lembremos a destinação social de cada uma”:

A TV pública tem foco na educação, na formação, na cultura, no jornalismo crítico e na interlocução horizontal entre as várias vozes da sociedade, embora deva ser também atraente, envolvente e até recreativa. A TV comercial, embora possa levar em conta a relevância, a cultura de alto nível e o jornalismo crítico, é parte da indústria do entretenimento, o que é outro universo (BUCCI, 2015, p. 82-83).

Não deveria ser assim. Quando o artigo 221 da Constituição define os princípios que devem ser atendidos pelas emissoras de rádio e TV – (1) preferência por finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (2) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; (3) regionalização da produção cultural, artística e jornalística; (4) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família – não é feita distinção entre empresa pública ou privada, de modo que o foco na educação, na formação, na cultura e no jornalismo de qualidade deve perpassar todas as modalidades de outorgas e exploração, inclusive as comerciais, sem permitir que o senso comum atue no sentido de permitir às concessionárias do sistema privado dar preferência a finalidades de entretenimento, lazer, recreação ou torpor. Todas oferecem um serviço público, seja qual for o regime de exploração ou o tipo de complementaridade.

Marcos regulatórios de outros países estabelecem percentuais para cada categoria, em geral por volta de um terço para cada. A Lei Argentina, conhecida como *Ley de*

⁷⁸ Artur da Távola foi o relator da Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação na Constituinte.

Medios, de 2009, estabeleceu uma reserva de 33% do espectro para organizações sem fins lucrativos⁷⁹. No Equador, a *Ley Orgánica de Comunicación*, de 2013, atribuiu 33% de meios privados, 33% de meios públicos e 34% de meios comunitários. No Brasil, nenhuma palavra sobre percentual de cada segmento.

8.1.2 Coronelismo eletrônico

Art. 54, caput: Os deputados e senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior.

Aqui observamos a preocupação do constituinte em impedir qualquer tipo de contrato entre parlamentares e empresas concessionárias de serviço público. A razão é clara: evitar conflito de interesses. O verbo *manter* foi utilizado com a evidente intenção de oferecer alternativa: rescinda o contrato anterior e estará tudo certo. O artigo, que não é específico para a radiodifusão, incorpora todos os proprietários, sócios, diretores ou empregados de emissoras de rádio e televisão que venham a ser eleitos para o Legislativo.

Em 2008, o estudo “Donos da Mídia”, feito pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) e baseado em dados referentes a 2006, revelou que 48 deputados federais e 20 senadores tinham vínculo direto com meios de comunicação⁸⁰. Esses “coronéis eletrônicos” (SANTOS, 2006), cujo poder e influência substituíram os dos antigos coronéis do açúcar ou do café, representavam, segundo a pesquisa, 10% da Câmara e 25% do Senado em 2006. Uma reportagem da Folha de S.Paulo publicada após as eleições de 2018 afirmava que, naquele ano, a “bancada da mídia” havia caído de 40 parlamentares em 2014 para 28, além de três governadores de Estado⁸¹. Trata-se, ainda,

⁷⁹ Cf. LIMA, Venício A. de. *Para garantir o direito à comunicação: a Lei Argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2014.

⁸⁰ Cf. Intervozes em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21250>

⁸¹ Cf. Folha de S. Paulo em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bancada-da-midia-perde-espaco-no-congresso-mas-elege-tres-governadores.shtml>.

de um percentual bastante alto considerando que são todos servidores em evidente descumprimento da Constituição.

Em 2015, o Ministério Público Federal desencadeou ações contra 32 deputados e oito senadores que eram proprietários ou sócios de concessionárias de rádio ou TV. Até 2020, nenhum deles havia perdido o mandato. Localizamos somente uma solitária Ação Penal 530, apreciada pelo STF em 2014, que condenou o deputado federal Marçal Filho (PMDB-MS) a dois anos e seis meses de prisão e ao pagamento de quinze salários mínimos, mas pelo crime de falsidade ideológica⁸². Ele teria forjado documentos para ocultar sua participação na Radiodifusão Dinâmica FM LTDA, controladora da 94 FM de Dourados (MS), conforme denúncia feita pelo Ministério Público Federal, justamente para burlar o dispositivo constitucional acima citado.

A ausência de regulação específica para tipificar o crime previsto no artigo 54 dificulta a atribuição de pena e torna improvável a condenação daqueles que não chegam a falsificar documentos. Apesar do entendimento do STF na ocasião, o crime de Marçal Filho havia prescrito. Impedido de disputar a eleição de 2014 em razão da ação penal então em curso, o parlamentar concorreu à Câmara Municipal de Dourados em 2016, agora pelo PSDB, e foi recordista de votos no município. Em 2018, foi eleito deputado estadual. Até o que nos foi possível investigar, Marçal Filho, que além de radialista é advogado, ainda atuava como locutor na rádio 94 FM em 2020 – e, tudo indica, preservava a participação acionária.

O dispositivo constitucional virou letra morta por três motivos principais: (1) não há cobrança ou fiscalização, uma vez que não interessa à maioria dos políticos “comprar briga” com donos de emissoras de rádio e televisão; (2) os próprios meios de comunicação escondem a enorme incidência dessa violação por corporativismo e por advogarem em causa própria; e (3) jamais foi elaborada, votada, aprovada ou sancionada uma lei ordinária que defina a punição. Diz o artigo 55 da Constituição que ele deverá perder o mandato. Por que até hoje nenhum perdeu? O parágrafo 2º desse mesmo artigo, conforme redação dada pela Emenda Constitucional 76/2013, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta. Está explicada a ausência de condenações: metade da Casa votará pela cassação de um colega cuja infração foi repetir o que pelo menos 10% do Legislativo faz, e ainda por cima correndo

⁸² Cf. Site do Supremo Tribunal Federal em <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/138461430/condenado-por-falsidade-ideologica-deputado-tem-pena-prescrita>.

o risco de ser perseguido ou retaliado pela emissora do político denunciado, quem sabe em pleno período de campanha eleitoral?

Certa promiscuidade entre empresas concessionárias e o poder concedente foi um dos tópicos desenvolvidos pelo Intervezes, um dos mais atuantes grupos da sociedade civil na defesa da democratização da mídia, no trabalho *Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação*, publicado em 2010:

A posse de meios de comunicação por parlamentares significa que um acúmulo de poder inaceitável em uma democracia, que acaba funcionando como um círculo vicioso reforçador de poder. Essa separação existe entre os três poderes tradicionais e não deve ser diferente em relação ao “quarto poder”.

Além disso, no caso dos meios eletrônicos, os deputados e senadores concessionários são também concedentes (o artigo 223 estabelece que a concessão ou permissão só tem validade depois de aprovada pelo Congresso Nacional), o que gera um inevitável conflito de interesses (CONTRIBUIÇÕES..., 2010, p. 68)

É certo que, na maioria das vezes, a estratégia do parlamentar será eliminar qualquer ligação formal com a concessionária, em geral tocada por um irmão, um primo, um cunhado. Ainda assim, é preciso regular o destino do empresário ou profissional de comunicação eleito deputado ou senador e assumir a tarefa de fiscalizar – e punir – os casos em que for mantida a dupla atividade.

8.1.3 Concentração da mídia

Art. 220, § 5º: Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Sempre que se discute concentração da mídia – e os problemas de um serviço público convertido em mercado, um mercado extremamente concentrado –, é este dispositivo constitucional que se evoca para justificar críticas e embasar propostas.

O tema é velho conhecido. O jornalista e crítico da mídia Ben H. Bagdikian (2018), armênio radicado nos Estados Unidos e um dos autores da extensa investigação feita pelo Washington Post que ficou conhecida como “Os papéis do Pentágono”, foi um dos primeiros autores a dissecar o assunto em livro e atribuir a ele a devida gravidade. A primeira edição de *O monopólio da mídia*, hoje uma obra de referência nos estudos da comunicação, foi publicada em 1983, pouco depois do Relatório McBride da Unesco.

Nela, Bagdikian afirmava, não sem espanto e indignação, que a mídia norte-americana era controlada por cinquenta empresas, que constituíam, segundo o autor, um “ministério privado da comunicação”.

A sexta edição do livro, publicada em 2000, dava conta de um veloz enxugamento no conjunto de gigantes da mídia. Agora, a comunicação era controlada por apenas nove grupos empresariais, um conjunto ainda mais reduzido e concentrado do que os cinquenta que o assombraram dezessete anos antes. Essa edição de 2000 foi citada por Noam Chomsky e Edward S. Herman em 2003, quando atualizaram e reeditaram, com uma apresentação inédita, o livro *A manipulação do público*, lançado originalmente em 1988:

Desde 1990, uma onda de grandes negócios e a rápida globalização deixaram os setores de mídia ainda mais centralizados em nove conglomerados transnacionais – Disney, AOL-Time Warner, Viacom (proprietária da CBS), News Corporations, Bertelsmann, General Electric (proprietária da NBC), Sony, AT&T-Liberty Media e Vivendi Universal. Esses gigantes são proprietários de todos os grandes estúdios cinematográficos, redes de televisão e empresas fonográficas do mundo, bem como uma considerável parcela dos mais importantes canais e sistemas a cabo, revistas, estações de televisão de grandes mercados e editoras de livros (HERMAN; CHOMSKY, 2003, p. 13-14).

Os nove conglomerados de mídia listados por Bagdikian em 2000 não resistiram a quatro anos de intensa transição. Em 2004, o livro foi reescrito pelo autor, ganhou sete novos capítulos e foi redimensionado, assim como a lista do monopólio. Agora, ainda na análise de Bagdikian, somente cinco empresas controlavam a comunicação de massa em nível global. O autor as chamou de “Big Five” – assim mesmo, com iniciais maiúsculas, como seu patrimônio e seu poder de fabricação do consenso. O olhar que o veterano do Washington Post direciona a elas nada tem a ver com admiração diante de um *tycoon* ou de um magnata da mídia. Bagdikian entendia que essa concentração sem precedentes, já desde a primeira edição, exercia um papel excessivamente limitador. “Ela rouba do público a possibilidade de entender o mundo real”, escreveu no prefácio à primeira edição. “Nossa visão do mundo real é dinâmica, cumulativa e sujeita a correções de rumos (...). Mas, para produzir um retrato plural, é preciso se valer das instituições do status quo, e elas devem ter espaço para a diversidade” (BAGDIKIAN, 2018, p. 32).

Na edição americana de 2004, que deu origem à edição brasileira usada neste trabalho, o autor dá nome e sobrenome aos Big Five e contextualiza seu império:

Cinco empresas de alcance global, operando quase sempre nos moldes de um cartel, são proprietárias da maior parte de jornais, revistas, editoras de livros, estúdios cinematográficos e emissoras de rádio e TV dos Estados Unidos. (...) Esses cinco conglomerados são: Time Warner (que em 2003 se tornou a maior empresa de mídia do mundo), Walt Disney Company, News Corporation (com sede na Austrália), Viacom e Bertelsmann (com sede na Alemanha) (BAGDIKIAN, 2018, p. 37).

Uma nota de rodapé acrescentada pelos editores da edição brasileira atualiza a lista formulada pelo intelectual armênio lembrando que o ramo das comunicações é veloz, intenso, e sujeito às oscilações do mercado:

Depois da publicação original desta sétima e definitiva edição do livro, a lista mudou algumas vezes. Houve problemas internos dentro de algumas das companhias, como a divisão da Viacom em duas empresas e as crises do processo de sucessão de Rupert Murdoch na News Corporation. E outras grandes organizações entraram no jogo: a Comcast e a AT&T. Esta última comprou a DirecTV e a colocou entre as cinco maiores e, no final de 2017, anunciou a compra da Time Warner, operação que (...) ainda depende da aprovação do Departamento da Justiça Antitruste norte-americano⁸³. Seja como for, a lógica do funcionamento do mercado continua a mesma que Bagdikian expõe neste livro (BAGDIKIAN, 2018, p. 36, nota de rodapé).

No Brasil, o maior exemplo de concentração de mídia é o Grupo Globo. Em 2017, era a única empresa brasileira entre as 30 maiores “proprietárias de mídia” do mundo segundo a consultoria inglesa ZenithOptimedia, que publica a lista *Top 30 Global Media Owners*. O ranking leva em consideração a receita publicitária. As duas primeiras posições naquele ano foram ocupadas por Google e Facebook, que somaram 20% de toda a receita do planeta. O Grupo Globo ficou em 19º lugar⁸⁴. Na ocasião, o vice-presidente executivo Jorge Nóbrega declarou para uma página corporativa do Grupo que a maioria das empresas listadas tem receita de publicidade proveniente de diversos mercados, e não apenas dos mercados de origem. “No caso da Globo, em publicidade, estamos limitados ao Brasil”, disse. “Mas temos uma posição muito única em audiência, com a TV Globo, que aumentou no último ano. Temos hoje o alcance de 100 milhões de pessoas por dia”⁸⁵.

83 A fusão da AT&T com a Time Warner foi completada em junho de 2018. O negócio de 85 bilhões de dólares marcou a fusão de uma megaempresa de telefonia com uma gigante do entretenimento voltada para produção e distribuição de conteúdo, uma combinação que, aprovada no Brasil pela Anatel em fevereiro de 2020, descumpra o veto legal à propriedade cruzada.

84 Cf. Meio & Mensagem: <https://www.meioemensagem.com.br/home/ultimas-noticias/2017/05/04/google-e-face-seguram-20-dos-gastos-em-publicidade.html>.

85 Cf. <https://grupoglobo.globo.com/2017/05/grupo-globo-entre-os-maiores-da-midia-mundial/>.

Participação no mercado anunciante e percentual de audiência são dois ingredientes constitutivos da concentração de mídia. Há outros elementos relevantes, como a propriedade cruzada – recentemente rebatizada de *mídia convergente* –, a abrangência geográfica do sinal e o controle simultâneo de várias emissoras ou retransmissoras. Em 2013, apenas quatro grupos – as chamadas “cabeças de redes” –, concentravam 85% das emissoras e retransmissoras de TV no Brasil segundo números reunidos pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados: Globo (39,6%), SBT (20,2%), Band (15,3%) e Record (10,3%), sendo que a TV Globo, sozinha, abocanhava mais de 70% da receita publicitária da TV aberta (VANNUCHI, 2018). Em março de 2020, os dez programas de televisão com maior audiência no país, segundo monitoramento semanal em 15 mercados (*praças*) feito pela Kantar Ibope Media, eram todos da Globo⁸⁶.

Em democracias mais bem consolidadas, é comum que emissoras tenham alcance regional ou estadual, e não nacional (uma emissora poderia ser exibida no Ceará, em São Paulo e em mais meia dúzia de Estados, mas não no país todo, indiscriminadamente), e também restrições no percentual de espectadores e nos anúncios (ultrapassando uma audiência equivalente a 50% da população de uma localidade, por exemplo, a emissora seria obrigada a limitar o alcance por meio de restrição geográfica ou a vender um programa para a concorrência, entre outras soluções). Um canal que concentre mais da metade do total de recursos aportados no conjunto de canais de televisão é concentrador de mídia. Um canal que opere no país inteiro de maneira a constituir oligopólios em muitas cidades e monopólios em algumas⁸⁷ é concentrador de mídia.

Um conglomerado que controle diversos canais de rádio e televisão, jornais, revistas, portais da internet, produtora e distribuidora de cinema, gravadora e plataforma de streaming é concentrador de mídia. Quanto a isso, existe um único decreto, de 1967, a estabelecer limitações numéricas para a radiodifusão comercial⁸⁸. Segundo o artigo 12 da norma, firmada pelo então presidente Castello Branco, uma única empresa ou entidade não poderia manter, em todo território nacional, mais do que dez rádios locais – sendo quatro transmitidas em ondas médias (AM) e seis em frequência modulada (FM) –, seis rádios regionais – sendo três em ondas médias e três em ondas tropicais, até o limite de

86 Cf. <https://www.kantaribopemedia.com/conteudo/dados-rankings/audiencia-tv-15-mercados/>.

87 Num país continental como o Brasil, há ainda um imenso número de cidades em que chega o sinal de um único canal aberto, quase sempre a Globo, transformando o monopólio hipotético em monopólio real.

88 Cf. Decreto-Lei 236/67 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0236.htm.

duas por Estado, – e quatro rádios nacionais – sendo duas em ondas médias e duas em ondas tropicais. Quanto à radiodifusão em som e imagem, ou seja, em televisão, ficava fixado o limite de dez emissoras por concessionário, sendo no máximo cinco em VHF e duas por Estado. Foi a primeira e única lei a limitar a concentração de meios de comunicação desde a instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, mas que jamais foi considerada para controlar qualquer império midiático.

Segundo Venício A. de Lima (2011, p. 85), a interpretação desse decreto de 1967 é tal que os limites consideram somente pessoas físicas, e mesmo assim sem considerar parentesco, e também não leva em conta emissoras afiliadas ou retransmissoras. Ou seja, um mesmo dono não pode controlar mais do que dez emissoras de televisão no país, mas tudo bem se ele controlar dez e o irmão outras dez. Da mesma maneira, não há represália ou qualquer ação do Ministério das Comunicações ou do Poder Judiciário se for uma entidade de direito privado, e não uma pessoa, que estiver à frente das vinte concessões. E se em vez de emissoras forem vinte afiliadas regionais ou transmissoras, formando uma rede apta a distribuir o mesmo conteúdo por todo o país, aí também não haverá qualquer ilícito, segundo o entendimento que vem sendo dado ao referido artigo pelo ministério e pelos empresários do setor, sempre conforme Lima.

Nenhuma lei foi editada desde a Constituição para regulamentar o artigo 220. Somente em 2011, a Lei 12.485, conhecida como Lei da TV Paga ou Lei da TV por Assinatura, introduziu uma limitação sobre propriedade cruzada, no sentido de impedir que uma operadora de canais por assinatura seja também emissora de rádio e TV. Quem produz conteúdo não distribuiu, quem distribui não produz. A norma busca separar e manter distantes a atividade de telecomunicação, voltada às operações de venda, instalação e distribuição de serviços, e a atividade de radiodifusão, voltada à criação, à produção e à disponibilização de conteúdos (programas), inclusive àquelas. Seu objetivo era evitar a formação de monopólios de comunicação. Na época, o Grupo Globo, concessionária de radiodifusão, controlava a NET, empresa de telecomunicação, e foi obrigada a se desfazer dela, hoje propriedade da Claro, empresa de telefonia.

Nada disso existe para a radiodifusão aberta, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal. E as regras aplicadas à TV Paga são hoje objeto de um projeto de lei (PL 3.832/2019) que visa à liberação da propriedade cruzada. No final de 2019, o relator do projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, Arolde de Oliveira, havia dado parecer favorável ao relaxamento da regra, permitindo que operadoras de TV Paga sejam donas dos canais que transmitem. Seu argumento é de que

a manutenção da regra atual, em conformidade com a Constituição, é injusta com as empresas de TV Paga, que hoje precisam competir com empresas de streaming como a Netflix, que produzem e distribuem conteúdo. A autorização recente, nos Estados Unidos, da fusão entre a AT&T, empresa de telecomunicação, e a Time Warner, empresa de conteúdo, autorizada a também operar no Brasil via Anatel, contribui para fortalecer a posição do senador do PSD do Rio de Janeiro junto ao Congresso Nacional. Arolde de Oliveira é o mesmo parlamentar que, em 1987, deputado constituinte pelo PFL, presidiu a subcomissão responsável por sistematizar as propostas para a área de comunicação. Ele era ligado, segundo Venício A. de Lima, à TV Rio (LIMA, 2011, p. 62).

O exemplo da Globo veste como luva para explicar o poder desproporcional de um grupo tão convergente. Tomemos um programa de televisão aleatório transmitido no canal, possivelmente uma referência antiga para facilitar a assimilação. O *Xou da Xuxa*, digamos. Líder de audiência nas manhãs, o programa angariava valores bastante expressivos de publicidade. Pela Som Livre, a gravadora da Globo, Xuxa lançava um álbum por ano, garantia de mais vendas e de um volume considerável de divulgação espontânea. Com o álbum nas mãos, era fácil para a diretoria do grupo escalar Xuxa para ir a programas de TV da própria emissora, o que também ocorria, e ocorre hoje, com os programas de auditório e de entrevistas sempre recebendo artistas do próprio elenco.

O caminho segue. O jornal O Globo publica uma resenha positiva sobre o disco e coloca Xuxa com destaque nas páginas. Em determinado momento, o disco aparece na novela. Alguma personagem irrompe em cena cantarolando uma canção ou comentando com alguém sobre o sonho de ir a um show da apresentadora. A Globo Filmes convida e Xuxa participa de um filme dos Trapalhões; depois ganha o próprio filme, e em seguida a primeira sequência, transformando seu nome numa franquia cinematográfica. O passo seguinte é escalar um jornalista do próprio Grupo Globo para escrever e publicar uma biografia da Xuxa, pela Globo Livros, e promover um novo périplo da “rainha dos baixinhos” pelas principais revistas e os principais programas de TV da casa. O livro também será inserido num capítulo da novela, talvez como um presente de aniversário ou da forma como os roteiristas preferirem.

O que torna a concentração da mídia uma adversária do direito à comunicação, e também no direito à informação, é exatamente esse poder de alcance e convencimento desproporcional. Disney, Time Warner, Viacom, Globo, todas elas falam o tempo todo, em todo tipo de mídia, para todo tipo de gente. Martelam uma visão de mundo que é, nos aspectos centrais, essencialmente monocromática, uma vez que são todas muito parecidas

nos interesses, nas bandeiras e nas classes sociais que representam. Por isso se diz que, mesmo não havendo um monopólio de direito, há um monopólio tácito quanto ao conteúdo veiculado. E é em razão disso que outros países têm um histórico de vetos à propriedade cruzada. Nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido, uma pessoa não pode controlar uma concessionária de radiodifusão e um jornal diário que cubram uma mesma localidade, por exemplo. Em outras palavras, se essa regra fosse aplicada ao Brasil, a TV Globo não poderia operar numa cidade em que o jornal *O Globo* circulasse. No Reino Unido, nenhuma pessoa pode manter, ao mesmo tempo, uma concessão de rádio e um canal de televisão cuja audiência potencial inclua 50% ou mais da audiência do serviço de rádio controlado por ela, ou um jornal local com 50% ou mais de participação no mercado. Na prática, reforça o impedimento à propriedade cruzada no mesmo município ou Estado (CONTRIBUIÇÕES..., 2010, p. 64-67).

A concentração dos meios de comunicação andaria, neste sentido, de mãos dadas com a concentração dos meios de produção. Reivindicar a democratização dos primeiros é, de certa forma, reivindicar também a democratização dos segundos. Carlos Eduardo Lins e Silva escreveu sobre isso, antes de Chomsky e Bagdikian, em 1982:

É evidente que os meios de comunicação são os instrumentos mais utilizados pelos detentores do poder econômico e político para tentar inculcar sua racionalidade de dominação sobre o restante da sociedade. Os meios de comunicação de massa são hoje, possivelmente, os aparelhos mais eficientes na tarefa de manutenção da hegemonia burguesa. (...) É evidente que nenhum conjunto de forças sociais a deterá na sociedade contemporânea sem ter acesso aos mais eficazes instrumentos de difusão ideológico-cultural (SILVA, 1982, p. 18).

Para Renato Janine Ribeiro, “a TV cala a política, e omitirá o quanto possa os movimentos populares, o descontentamento, a desigualdade social. Deles, nem palavra, ou só em programas de pouca audiência” (RIBEIRO, 2004, p. 23). Comparato, em publicação recente sobre a cultura essencialmente patrimonialista e oligárquica que impera no Brasil desde a origem, renova a convicção de que desmontar a concentração da mídia deve ser prioridade no escopo da militância por democracia e direitos humanos no Brasil. “A dominação empresarial do sistema de comunicações de massa continuou a subsistir, uma vez encerrado o regime autoritário, e persiste até hoje”, diz ele.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 220, § 5º que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Mas até o momento em que

escrevo estas linhas – mais de um quarto de século após promulgada a Constituição em vigor – esse dispositivo constitucional, como vários outros do mesmo capítulo, permanece ineficaz por falta de regulamentação legal (COMPARATO, 2017, p. 196).

Comparato retoma o assunto nas considerações finais. “Ainda no que tange à aprovação de medidas que propiciem a abertura de brechas na fortaleza oligárquica”, diz ele, “é da maior urgência quebrar o oligopólio empresarial dos meios de comunicação de massa” (p. 235). José Marques de Melo (2010) acredita não haver dúvidas quando aos avanços sublinhados pela Constituição de 1988, responsável por inaugurar um período que, segundo ele, tem sido aquele em que desfrutamos de plena liberdade de expressão e comunicação pública no Brasil. Mas faz coro com Comparato quando diz que há um dilema político que persiste: “a liberdade de informação garantida pelo Estado às empresas jornalísticas constitui evidência da plena liberdade de imprensa no país?”

Podemos afirmar que o Brasil inaugura o novo século vivendo uma das mais vigorosas etapas de liberdade de imprensa, infelizmente temos de reconhecer que constitui um privilégio das elites nacionais. Os grandes contingentes da nossa população permanecem à margem dessa liberdade constitucional. Deixam de usufruir tanto da prerrogativa da liberdade de expressão quanto do direito de ter acesso à informação que nos habilita à cidadania plena e, conseqüentemente, à participação integral na vida democrática (MELO, 2010, p. 52).

Fato é que a concentração dos meios de comunicação, e não por acaso uma concentração formatada pela elite econômica para a mesma elite econômica – resultado natural de um desenho de comunicação baseado quase que exclusivamente no sistema comercial e dependente do mercado anunciante –, está na origem de uma longa trajetória de dominação cultural que tem nos meios de comunicação uma de suas principais fiadoras. Em especial a televisão. É traço constitutivo dessa dominação a transformação do sujeito espectador em coisa, em massa, e, por extensão, sua metamorfose em “rebanho”, para repetir um termo usado por Freud em *Psicologia das massas e análise do eu*, publicado pela primeira vez em 1921 (FREUD, 2011, p. 15)⁸⁹.

A própria categoria discursiva *meio de comunicação de massa*, equivalente a *mídia de massa* e utilizado com frequência como sinônimo de *meio de comunicação social*, é sintoma ou efeito dessa objetificação do sujeito da comunicação. Na massa, não

⁸⁹ Freud recorre à expressão inglesa *herd instinct*, ou instinto de rebanho, em associação a instinto social, ao analisar determinadas características do comportamento de massa.

há indivíduo nem sujeito. O que há é “o público”, “a audiência”. Num texto do final dos anos 1970 intitulado *O discurso competente*, a filósofa Marilena Chaui escreveu que, à luz da Teoria Crítica, a cultura dita de ‘massa’ é a negação de uma cultura democrática, pois, segundo a autora, em uma democracia não há massa. “Nela, o aglutinado amorfo de seres humanos sem rosto e sem vontade é algo que tende a desaparecer para dar lugar a sujeitos sociais e políticos válidos” (CHAUI, 2003, p. 8).

Em diálogo com Le Bon, autor de um livro de 1912 intitulado *Psicologia das massas* de quem empresta citações e reproduz pensamentos, Freud escreve que “a massa é extraordinariamente influenciável e crédula” e também “acrítica” (p. 25). Diz também que a massa “está sujeita ao poder verdadeiramente mágico das palavras” e não tem apreço pela verdade, mas por ilusões, às quais não podem renunciar (p. 29). Ainda referindo Le Bon, Freud afirma que “a massa é um rebanho dócil, que não pode jamais viver sem um senhor” (p. 30) e que esses líderes têm um poder misterioso, irresistível, que Le Bon chama de “prestígio” (p. 31).

No livro de 1921, Freud se aprofunda no estudo de dois tipos de massas, a militar e a religiosa, consideradas por ele massas artificiais, porque precisam ser minimamente conduzidas ou controladas para não se dispersar. A condição para que se forme a massa, segundo o autor, é que os indivíduos reunidos casualmente numa multidão, incluindo o exército ou o conjunto de fiéis, sejam movidos por alguma dose de desejo e outra de afeto em direção aos líderes e aos demais membros da massa. Eventualmente, por uma ideia, uma abstração ou desejo comum. Os indivíduos são, em todo caso, “sugestionados” a integrar a massa. Em suas palavras, “temos a impressão, se o indivíduo abandona sua peculiaridade na massa e permite que os outros o sugestionem, que ele o faz porque existe nele uma necessidade de estar de acordo” (FREUD, 2011, p. 45).

O que ocorre na televisão, ou na mídia em geral, não é muito diferente. Âncoras, comentaristas e apresentadores de programas de auditório têm no prestígio seu maior valor. Atores e atrizes, também. No jornalismo, preferimos falar em “credibilidade”. O sentido é o mesmo. A credibilidade tem a função de orientar a massa disforme reunida como público. Os acordes da vinheta de abertura do Jornal Nacional ou a voz do William Bonner cumprem esse papel. O que for dito ali, no Jornal Nacional, ao longo de trinta minutos de noticiário, tende a ser aceito e incorporado. Não há mecanismo melhor de convencimento, para o bem ou para o mal. E quando a credibilidade é emprestada a um serviço monopolizado, que mobiliza pelo afeto e pelo desejo, todo ele produzido pela elite e para a elite, o resultado pode ser menos democrático do que imaginamos de início.

Não é o caso de nos alongarmos aqui no estudo da psicologia das massas e sua correlação com a concentração dos meios. A nós, basta atentar para o fato de que esta instância a que chamamos “o público” é igualmente formado por indivíduos reunidos casualmente numa multidão, agora pela ação direta da ágora eletrônica, que renunciam a sua peculiaridade, a sua individualidade, pelo mesmo processo de sugestão. Parte constitutiva da indústria cultural, os meios de comunicação foram cúmplices do processo de pasteurização que acometeu também a música, o cinema e outras tecnologias da cultura conforme nos legaram diversos autores, sobretudo os da escola de Frankfurt. E a concentração dos meios, em contraposição à pluralidade, reforça essa homogeneização do discurso e a conversão de um direito em mercadoria. O que sobra é, necessariamente, uma mercadoria monocromática e monocórdica, moldada pela elite e para a elite, com raros dissensos, o que motivou Fonseca e Leal Filho a argumentarem que o oligopólio que impera na radiodifusão brasileira é, no fundo, monopólio.

Do ponto de vista político e cultural essa diferenciação não se aplica, uma vez que todas as empresas atuam com o mesmo (macro) ideário, impedindo a circulação de valores, ideias e informações que não se alinhem com interesses dos grandes grupos empresariais, dos patrocinadores e do *status quo* (FONSECA; LEAL FILHO, 2018, p. 376)

Os Big Five da mídia norte-americana pouco diferem entre si. Defendem os mesmos candidatos republicanos, partilham o mesmo pensamento neoliberal na economia e conservador na política, empunham as mesmas bandeiras de redução de impostos e enxugamento do Estado (BAGDIKIAN, 2018; HERMAN; CHOMSKY, 2003; CASTELLS, 2015). No Brasil, verifica-se o mesmo fenômeno. Pode haver divergências pontuais, o *modus operandi* pode ser diversificado, mas, no limite, repetem-se quase sempre as mesmas pautas, com as mesmas fontes, os mesmos “especialistas” e a mesma visão de mundo, na Globo, na Band, na Record ou no SBT. E isso causa menos estranhamento do que se poderia imaginar. Porque fomos acostumados a pensar que “é assim mesmo”. Porque não conhecemos outro modelo de radiodifusão. Porque jamais tivemos uma experiência no Brasil que não a da hegemonia do sistema comercial e a de um mercado – fomos condicionados a chamar o setor de mercado – concentrado.

Neste sentido, torna-se admissível o emprego do termo “formador de opinião”, tão comum no Brasil. O monopólio da mídia forma a opinião dos leitores e espectadores – e isso não é algo a comemorar. Marilena Chaui chama atenção para essa categoria

discursiva, que considera “curiosa”, no artigo “Simulacro e poder: uma análise da mídia”, publicado no livro *A ideologia da competência* (2014). Jornalistas e apresentadores, assim como intelectuais e artistas, seriam os “formadores de opinião”, enquanto a massa, o público ou a audiência é aquela que precisa ter a opinião formada. Logo, não caberia ao povo emitir opinião, uma vez que ele não a tem, mas somente sensações. Nos quadros dos telejornais que buscam ouvir gente nas ruas (formato conhecido como “o povo fala”), sobretudo em gravações externas que sucedem grandes tragédias, como enchentes e deslizamentos, Chauí afirma ser comum o repórter dirigir ao entrevistado questões com o verbo sentir – o que você sentiu...? – enquanto o papel de explicar, descrever ou orientar é necessariamente do editor, do locutor, do repórter ou de algum especialista consultado. Quem não pensa sente; quem pensa sabe e, portanto, explica (CHAUI, 2014, p. 128).

Aos editores e locutores – ou seja, à mídia concentrada e burguesa – caberia formar a opinião daqueles, naturalmente desprovidos de opinião em razão do lugar social que ocupam. Retomando o conceito de discurso competente, formulado pela mesma filósofa, é como se houvesse, aqui, um discurso mais competente do que outro.

O discurso competente se instala e se conserva graças a uma regra que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer qualquer coisa a qualquer outro em qualquer ocasião e em qualquer lugar. (...) É a noção de competência que torna possível a imagem da comunicação e da informação como espaço da opinião pública, imagem aparentemente democrática e, na realidade, antidemocrática por excelência, pois ao fazer do público espaço da opinião, essa imagem destrói a possibilidade de elevar o saber à condição de *coisa pública*, isto é, de direito à sua produção por parte de todos (CHAUI, 2003, p. 2)

Chauí enxerga nisso uma usurpação do direito à comunicação do mais fraco pelo mais forte, do cidadão transformado em massa pelo investidor ou anunciante, do direito público pelo interesse privado. “Entre os princípios que norteiam a vida democrática, o direito à informação é um dos mais fundamentais”, diz. “Na medida em que a democracia afirma a igualdade política dos cidadãos, afirma por isso mesmo que todos são igualmente competentes em política” (Chauí, 2014, p. 196). Está dado o paradoxo:

Essa competência cidadã depende da qualidade da informação, cuja ausência nos torna politicamente incompetentes. (...) E um direito, como vocês sabem, é sempre universal, distinguindo-se do interesse, pois este é sempre particular. Ora, qual o problema? Na sociedade capitalista, os meios de comunicação são empresas privadas e, portanto, pertencem ao espaço privado dos interesses de mercado (...). Em outras

palavras, estamos diante de um campo público de direitos regido por campos de interesses privados. E estes sempre ganham a parada (CHAUI, 2014, p. 196-197).

Em outras palavras, resta a analogia pertinente impressa em *O monopólio da mídia*: “É apenas nas lendas que Davi bate Golias” (BAGDIKIAN, 2018, p. 40).

Para regular esses e outros elementos, a cobrança por parte da sociedade civil organizada foi retomada na década de 1990, sobretudo a partir da fundação do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), em 1991. O tema também perpassou projetos de regulação propostos em diferentes instâncias, entre eles um extenso e minucioso anteprojeto de lei elaborado pelo Poder Executivo no último ano do governo do ex-presidente Lula, que nunca chegou a ser publicado, divulgado ou protocolado. É esse o tema do próximo capítulo.

9. Um projeto de regulação guardado a sete chaves

Este capítulo não estava previsto no projeto original. Se ele existe, foi graças a uma venturosa confluência de fatores entre os quais se destacam a generosidade das fontes consultadas e a oportuna combinação de disciplina e perseverança que marcou a etapa final desta pesquisa.

Foi somente em razão desses fatores que se tornou possível, faltando apenas quatro meses para o término do prazo para depósito desta tese, obter em primeira mão a íntegra do anteprojeto de lei elaborado no último ano do governo Lula com a finalidade de instituir um novo marco regulatório dos meios de comunicação no Brasil.

Redigido sob a coordenação de Franklin Martins, então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e entregue a Dilma Rousseff, presidente eleita, em 30 de dezembro de 2010, o anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica tornou-se um dos projetos mais comentados e menos lidos da história do Brasil: Muitos sabiam da sua existência, mas poucos o haviam visto de perto. Mais do que a oportunidade de consultar o documento, foi dada a essa pesquisa a oportunidade de publicá-la na íntegra e submetê-la a outros informantes. Isso somente em novembro de 2019, como se verá a seguir.

De fevereiro de 2016 a novembro de 2019, a previsão era estender até a atualidade a retrospectiva apresentada no capítulo anterior, incluindo nela os principais episódios relacionados à regulação da comunicação e também as disputas mais recentes no campo da democratização da mídia.

Um momento chave na história recente, que não deixaria de aparecer nessa retrospectiva, foi a formação, em 2010, do grupo interministerial coordenado por Franklin Martins, com a missão de elaborar um anteprojeto de marco regulatório dos meios de comunicação capaz de auxiliar o governo seguinte na formulação de uma proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional. Tal anteprojeto deveria refletir o amplo processo de consulta pública inaugurado no início de 2009, nas etapas preparatórias da I Conferência Nacional da Comunicação (Confecom), realizadas nas 27 unidades da federação com a participação de mais de 30 mil pessoas em torno do objetivo de definir e aprovar propostas de políticas públicas para serem adotadas pelos três poderes (INTERVOZES, 2010).

Após oito anos na Presidência da República, e tendo contribuído de maneira pontual com algumas políticas ou regulações importantes no campo da comunicação social – algumas pragmáticas, como a renegociação de dívidas de grandes conglomerados de mídia por meio do BNDES, inclusive da GloboPar⁹⁰, e outras programáticas, como a fundação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), considerada a primeira iniciativa robusta em comunicação pública no âmbito federal –, o então presidente Lula deixaria o cargo sem apresentar nenhum projeto de Lei do Executivo destinado a alterar o arcabouço normativo que rege a radiodifusão ou a comunicação social no país⁹¹. Mas deixaria o terreno arado para que sua sucessora pegasse o bastão e protocolasse um projeto de lei junto ao Congresso Nacional.

Franklin Martins assumiu a tarefa, ladeado pelos também ministros Luís Dulci, da Secretaria Geral da Presidência, e Hélio Costa, das Comunicações, trabalhou nessa elaboração ao longo de 2010 e entregou o anteprojeto a Dilma Rousseff dias antes da posse, conforme prometido. Concluída a transferência da pasta e da faixa presidencial, a mobilização para levar o projeto adiante não durou mais do que seis meses. Àquela altura, a expectativa de setores da sociedade favoráveis a uma nova regulação era proporcional à apreensão de setores da sociedade refratários a ela. Nos primeiros meses de 2011, a equipe de Paulo Bernardo, o novo ministro da Comunicação, chegou a trabalhar naquele documento, mas em pouco tempo a proposta foi abortada. Os meios de comunicação não seriam regulados tão cedo – e, pelo visto, não naquele governo.

Entre 2011 e 2019, o anteprojeto foi mantido em sigilo. Quase ninguém, nem os apoiadores nem os críticos da regulação dos meios de comunicação, havia visto ou lido o anteprojeto. Ninguém na coordenação do FNDC tivera acesso ao texto. Ninguém do Intervozes o conhecia. O pouco que se sabia sobre ele era o que diziam os veículos de comunicação, também sem terem acesso à íntegra. Seu conteúdo jamais circulou publicamente. Franklin Martins não falava mais no assunto e recusava pedidos de entrevista, como voltou a fazer quando interpelado para a tese. De qualquer maneira, esta tese não poderia deixar de contar a história daquele anteprojeto de lei.

90 Globopar Comunicações e Participações é o nome da holding do Grupo Globo que, nos anos 2000, englobava a Editora Globo, o site Globo.com, a empresa de TV paga GloboSat e a gravadora SomLivre.

91 Entre os episódios que marcaram o governo Lula na área da comunicação social estão a tentativa de expulsar o correspondente do *New York Times* no Brasil após um texto que ofendia o chefe de Estado brasileiro; a escolha de um padrão de TV digital que atendia à demanda dos oligopólios de mídia, uma vez que manteve a capacidade de acomodar poucas emissoras no espectro eletromagnético, quando poderia ampliar para até quatro vezes mais; e a inclusão da garantia do direito à comunicação como diretriz do Plano Nacional de Direitos Humanos III, um decreto de dezembro de 2009 alterado em maio de 2010. Foram mudanças que tiveram “sentidos contraditórios” (VALENTE, 2013, p. 39).

Em 2018, já após o exame de qualificação e depois de termos feito um razoável levantamento de reportagens e artigos sobre o trabalho conduzido pelo ex-ministro Franklin Martins, tivemos acesso não ao anteprojeto, mas a uma apresentação de PowerPoint em que apareciam, de forma resumida e condensada, alguns dos principais tópicos do marco regulatório proposto. Ainda era pouco. O ideal seria consultar o anteprojeto na íntegra. E, quem sabe, publicá-lo.

No dia 13 de agosto de 2019, foi feito contato com o ex-ministro Franklin Martins. Por e-mail, resumi o projeto de pesquisa e perguntei sobre a possibilidade de ler o anteprojeto. Indaguei também sobre a hipótese de tornar público seu conteúdo. “Ao longo dos últimos três anos, durante as pesquisas, ouvi de diferentes pessoas que esse anteprojeto existe, mas que nunca foi tornado público. (...) Posso tornar público seu conteúdo ou parte dele, passados quase 10 anos desde a elaboração?”

Meu objetivo era analisar o projeto sob a ótica dos direitos humanos. Queria conferir que artigos, parágrafos e incisos haviam sido pensados e propostos com vistas à garantia do direito humano à comunicação. Estava claro, para mim, após três anos e meio de pesquisa, que uma nova regulação dos meios de comunicação só tem razão de existir se tiver como foco e fundamentação a garantia do direito à comunicação. E me interessava saber se, em 2010, a proposta consolidada após a Confecom caminhava nesta direção.

Franklin Martins respondeu ao e-mail no dia seguinte. Contou que o anteprojeto fora entregue a Dilma Rousseff no dia 30 de dezembro de 2010. Explicou sinteticamente que a intenção sempre tinha sido entregar o documento ao presidente eleito, qualquer que fosse o vitorioso em 2010, para que ele (ou ela) tivesse “uma base consistente” para retomar a “discussão na sociedade sobre um novo marco regulatório das comunicações eletrônicas”. Por fim, sugeriu que eu procurasse Dilma Rousseff e pedisse a ela uma cópia da minuta. Argumentou que havia sido ela a destinatária do documento, assim como fora dela “a decisão de suspender a discussão do tema e arquivar a contribuição elaborada pelo governo Lula”. O ex-ministro se dispôs a me enviar “uma cópia”, desde que Dilma assim autorizasse. E manifestou seu descontentamento com o fato de, até hoje, o documento não ter se tornado público (informação pessoal)⁹².

Demorei alguns dias pensando a melhor estratégia para entrar em contato com Dilma Rousseff. Resolvi pedir ajuda a Eleonora Menicucci, ex-ministra de Políticas para Mulheres e amiga pessoal de Dilma desde a juventude. Como eu encontraria Eleonora

⁹² MARTINS, Franklin. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 14 ago. 2019.

pessoalmente na primeira semana de setembro, em um seminário na Unifesp, preferi esperar. Na ocasião contei a ela sobre a pesquisa e sobre o que gostaria de pedir a sua amiga. Eleonora se dispôs a ajudar e pediu que lhe enviasse uma mensagem por WhatsApp resumindo o tema do doutorado e fazendo o pedido. Ela a encaminharia.

Esperei por quase dois meses. Nos primeiros dias de novembro, cobrei Eleonora. Ela me respondeu que havia perguntando e não obtivera resposta. Pensei ter causado algum constrangimento. Provavelmente, aquele ainda era um assunto delicado para Dilma, talvez um tabu. Pensei em desistir. Ela não autorizaria.

Finalmente, em 5 de novembro, decidi fazer uma última tentativa: escrevi eu mesmo para Dilma, também por WhatsApp. Tinha seu número desde julho, mas uma combinação de timidez, protocolo e alguma dose de pessimismo me faziam hesitar. Achava que seria mais fácil por meio de uma amiga ou amigo, alguém que pudesse me apresentar a Dilma, alguém que ela conhecesse. Sem tempo a perder, afinal já era novembro e faltavam quatro meses para a data-limite prevista para meu depósito, escrevi para ela. Contei que Franklin Martins condicionava o envio do pdf à sua autorização e fiz o pedido. Enviei a mensagem às 16h10 do dia 5 de novembro de 2019. “Lógico autorkzo”, ela respondeu, seis minutos depois, comendo palavra e com erro de digitação. “Obrigado!”, respondi. “Vou ver com Franklin se esta resposta por aqui é suficiente.”

Converti aquelas mensagens de WhatsApp em arquivos de imagem e enviei por e-mail ao ex-ministro, de modo que ele pudesse verificar também o número de telefone do qual as mensagens foram enviadas e confirmar a autenticidade em sua agenda. Ele saberia como checar se o número era mesmo de Dilma. No mesmo dia 5 de novembro, ainda estava claro quando recebi por e-mail a íntegra do anteprojeto, em pdf, com uma marca d’água carimbada na diagonal em todas as páginas: “RESERVADO”. Junto com ele, veio também um pedido para que ficasse explícito em meu trabalho que Dilma Rousseff havia autorizado o envio, a leitura e a até agora inédita publicação. “Segue em anexo a última minuta do anteprojeto, a mesma entregue à presidente eleita no dia 30 de dezembro de 2010”, escreveu. “Trata-se de uma minuta, não de um texto definitivo. Alguns pontos, não muitos, ainda careciam de discussão e decisão”⁹³.

Começava ali um novo esforço de pesquisa, inédito e exclusivo, a fim de analisar o anteprojeto em primeira mão e construir um novo capítulo da tese de modo a contemplar aquele documento.

93 MARTINS, Franklin. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 5 nov. 2019.

O anteprojeto era enorme, com 93 páginas e 297 artigos. Somente no final de dezembro, depois de ler com cuidado todo o material e fazer anotações, decidi submeter o anteprojeto a alguns pesquisadores e ativistas envolvidos há muitos anos em debates e propostas de regulação dos meios. Provavelmente, nenhuma dessas pessoas tivera contato anterior com o anteprojeto. Até hoje, seu conhecimento estava restrito ao grupo interministerial que o elaborou e a raríssimos interlocutores, sempre de forma sigilosa. Nenhum endereço na internet o reproduzira ou disponibilizara para download. Alguns textos faziam referência a esse sigilo, dos quais destaco um artigo publicado em 2014, dois dias após a reeleição de Dilma, por Murilo César Ramos:

Construído para ser, na visão de Martins, uma das prioridades do Governo Dilma Rousseff, o anteprojeto, que sumiu nos escaninhos mais recônditos do gabinete do novo ministro das Comunicações, o petista Paulo Bernardo, transformou-se numa espécie de documento mítico, pois acessível, quando ainda visível, aos olhos de muito poucos (RAMOS, 2014).

Com o envio do documento a poucos destinatários, esta pesquisa buscou reunir comentários de intelectuais, formuladores e debatedores com aderência ao tema da regulação da mídia. A eles foi pedido que lessem o documento em sua totalidade e enviassem como resposta tudo aquilo que considerassem relevante ou surpreendente, os pontos altos e os pontos baixos, enfim, uma crítica do anteprojeto que permitisse construir uma primeira abordagem sobre aquece conteúdo, ainda que incidental.

Enviamos o “projeto do Franklin”, como o anteprojeto ficou conhecido na área, a cinco pessoas em duas etapas. Às vésperas do réveillon de 2020, Bia Barbosa e João Brant receberam o documento. Venício A. de Lima, Murilo César Ramos e Eugênio Bucci foram contatados com a mesma finalidade no início de março de 2020⁹⁴. Os dois últimos já conheciam seu conteúdo. Estavam entre os poucos interlocutores que, em algum momento entre 2010 e 2019, o receberam de Franklin Martins ou de outra instância ligada ao governo Lula, ao governo Dilma ou ao Partido dos Trabalhadores, com o mesmo carimbo de “RESERVADO” e o habitual pedido de discrição.

Bia Barbosa e João Brant são membros-fundadores do Intervezes. Em 2010, quando o anteprojeto foi elaborado, Bia Barbosa integrava o conselho diretor e João Brant estava na coordenação executiva da organização. Representando o Intervezes, Brant

⁹⁴ Em fevereiro de 2020, nos foi concedida uma prorrogação de 75 dias no prazo de depósito desta tese, adiada de 5 de março para 19 de abril, o que nos motivou a ampliar o conjunto de comentadores.

participou em 2011 das discussões que resultaram na formulação e aprovação da Lei de Serviço por Acesso Condicionado (SeAC), conhecida como Lei da TV Paga (Lei 12.485/2011), e em 2013 foi um dos autores do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, lançado pelo FNDC. Bia Barbosa permaneceria na coordenação executiva do Intervedores de 2013 a 2019 e, no mesmo período, acumularia a secretaria geral do FNDC. Em razão das funções que exercia na época, no Intervedores e no FNDC, Bia Barbosa fora entrevistada para esta pesquisa em maio de 2017 (BARBOSA, 2017). Ambos responderam à nossa provocação por meio do aplicativo WhatsApp, em longas mensagens de áudio. Brant enviou as suas nos dias 29 de dezembro de 2019 (BRANT, 2019) e 2 de janeiro de 2020 (BRANT, 2020). Barbosa respondeu em 13 de janeiro de 2020 (BARBOSA, 2020).

Eugênio Bucci, orientador desta tese e pesquisador prolífico sobre televisão, direito à comunicação e regulação dos meios, encaminhou seus apontamentos por e-mail. Bucci fora presidente da Radiobrás entre 2003 e 2006 e participara do processo de transformação da Radiobrás em EBC, consolidada em 2007. Em capítulo de livro publicado em 2011, Bucci criticara o “protagonismo da Secom” no processo de elaboração daquele anteprojeto de lei. Segundo ele, atuar na condução das atividades de radiodifusão ou em sua regulação não seria atribuição legal da Secretaria de Comunicação Social, um órgão com sede no Palácio do Planalto, vinculado diretamente à Presidência da República, responsável por cuidar da imagem do presidente e controlar toda a verba publicitária do Governo Federal, e por ser “parte dirigente de uma grande empresa de radiodifusão, a EBC”, o que naturalmente a tornava *parte interessada* na nova regulação (BUCCI, 2011b, p. 84-87). Ao longo dos anos 2000, Bucci prestara consultoria e enviara pareceres sobre projetos de regulação dos meios de comunicação em outros países.

Venício A. de Lima, professor aposentado da UnB e participante ativo das discussões sobre direito à comunicação que marcaram a Constituinte entre 1987 e 1988, autor de muitos livros e artigos sobre regulação dos meios, alguns referidos neste trabalho, desculpou-se. Escreveu uma semana depois de receber o anteprojeto dizendo que havia lido o material e que estava num dilema:

Uma primeira vista no documento deixou claro que para dar algum parecer sério eu teria que me dedicar por um longo tempo ao seu estudo. Teria que compará-lo com a legislação em vigor à época e, sobretudo, com outras propostas (lei Argentina, por exemplo) ou políticas

(sugestões da EU⁹⁵, por exemplo). O documento é muito longo, complexo e abrangente. Retomei o assunto agora e vejo que não tenho condições de fazer o que precisa ser feito. (informação pessoal)⁹⁶

Por fim, Murilo César Ramos também enviou uma mensagem por e-mail. Sem adentrar em pormenores da minuta, por motivos semelhantes aos expostos por Venício A. de Lima, ofereceu uma contribuição relevante sobre o contexto de sua formulação.

Quando o Franklin decidiu começar o debate interno sobre a nova lei, me convidou para fazer uma apresentação ao grupo da Secom (*Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República*) e outros ministérios, e agências, que estariam envolvidos no processo. E, mais ainda, me convidou para estar no grupo, mesmo não tendo vínculo com nenhuma instituição de governo. A assim se deu. Participei de todo o processo e, ao final, li e analisei uma versão impressa do anteprojeto, que ficava na Secom. Entendi que a ideia era não deixar vazar uma versão digital.

Dilma venceu, Paulo Bernardo virou ministro, amigos foram trabalhar no ministério, e nada de o anteprojeto andar.

O que para mim não foi surpresa, porque melhor condição política para o debate teria sido a que existira nos governos do Lula.

Enfim. (informação pessoal)⁹⁷

As contribuições enviadas por Bia Barbosa, João Brant e Eugênio Bucci estão distribuídas nas próximas páginas, devidamente referidas sempre que mencionadas.

O ex-ministro Franklin Martins não quis dar entrevista, afirmando que este não é mais um assunto dele. Foram consultadas reportagens, entrevistas e textos antigos de Franklin Martins numa tentativa de reconstituir a trajetória que culminou na elaboração desse anteprojeto de quase 100 páginas.

9.1 O anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica (2010)

Noventa e três páginas em formato A4, totalizando 297 artigos. É essa a extensão do anteprojeto de lei entregue por Franklin Martins a Dilma Rousseff em 30 de dezembro de 2010⁹⁸. À guisa de comparação, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com 245 artigos, cinquenta e dois a menos.

95 União Europeia.

96 LIMA, Venício A. de. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 16 mar. 2020.

97 RAMOS, Murilo César. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 9 mar. 2020.

98 A íntegra do documento está no anexo.

Nas palavras do ex-ministro⁹⁹, o que Dilma recebeu foi uma minuta, e não um anteprojeto, uma vez que aquele documento acomodaria modificações e ainda carecia de uma formatação jurídica mais rigorosa, bem como da atribuição de penas. O detalhamento e a extensão da peça, no entanto, justificam a opção feita nesta pesquisa por subverter a opinião de Martins e referir-se à proposta simplesmente como anteprojeto. Uma minuta, ao menos no uso habitual da expressão, refere-se a algo muito mais simples.

Logo na ementa, os primeiros sinais da complexidade do texto: “Dispõe sobre os serviços de comunicação eletrônica, os serviços de comunicação social eletrônica e dá outras providências”. E o que seriam os serviços de comunicação eletrônica e os serviços de comunicação social eletrônica? Conforme o art. 2º, que cumpre a função de glossário, o serviço de comunicação eletrônica é aquele que consiste “total ou preponderantemente, no envio de sinais através de redes de comunicações eletrônicas”, enquanto o serviço de comunicação social eletrônica refere-se ao “conjunto de atividades de seleção e organização de informações e conteúdos disponibilizados ao público em geral ou aos assinantes por meio de serviços de comunicação eletrônica”.

Grosso modo, mas com alguma insegurança, entende-se que os primeiros englobam os serviços de telefonia e transmissão de sinais, como os prestados por Claro ou Embratel, enquanto os segundos são oferecidos por empresas de produção e distribuição de conteúdo, como os canais de rádio e TV, a Globo, a EBC ou o SBT.

Ainda segundo o anteprojeto, as concessionárias dos serviços de comunicação eletrônica deverão responder à Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel), enquanto as concessionárias dos serviços de comunicação social eletrônica deverão responder à Agência Nacional de Comunicação Social Eletrônica (ANC), uma novidade proposta no anteprojeto e que seria criada a partir da Agência Nacional do Cinema (Ancine), agora não mais restrita ao cinema nem mesmo ao setor audiovisual, como pretendia o projeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), apresentado também no governo Lula, em 2004, durante a gestão do então ministro da Cultura Gilberto Gil, e arquivado em 2006 na Câmara dos Deputados.

Pouco a pouco, o leitor é apresentado aos diversos aspectos que o projeto busca disciplinar. Não é pouca coisa. Uma primeira leitura, ainda diagonal, dos quase 300 artigos, bem como do sumário, nos coloca a par das disposições gerais. Caso aprovado e sancionado da forma como apresentado naquela versão preliminar, ou minuta, o projeto

⁹⁹ MARTINS, Franklin. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 14 ago. 2019.

de lei promoveria: (1) a criação do Plano Nacional das Comunicações; (2) a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicações; (3) a transformação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional de Comunicação Social Eletrônica (ANC); (4) um reordenamento das competências do Ministério das Comunicações; (5) um reordenamento das competências da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); (6) a organização dos serviços de comunicação eletrônica, incluindo os serviços de telecomunicações; (7) a organização dos serviços de comunicação social eletrônica; (8) a organização dos serviços de radiodifusão.

O projeto é ousado na forma e no tamanho. Algo exagerado e um pouco confuso ao combinar elementos distintos de atividades diversas, ele busca reunir num único marco regulatório dispositivos que poderiam estar dissociados. Poderia haver uma lei das telecomunicações, nos moldes do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, outra da radiodifusão, uma terceira sobre a “comunicação social eletrônica”, uma quarta lei específica para a imprensa, uma quinta lei criando a Política Nacional de Comunicação e uma sexta determinando a formação (ou refundação) do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, agora dotado de responsabilidades diversas na definição das políticas públicas na área de Comunicação e nas concessões e renovações das outorgas de rádio e TV. A opção, no entanto, foi por reunir tudo num único projeto e constituir uma espécie de Código Geral da Comunicação Social.

As atribuições do Conselho e o advento da ANC despontam como as principais novidades e também como as disposições mais suscetíveis a repúdio e polêmica. Nos demais capítulos, buscou-se regular o essencial, aquilo que aparece nos cinco artigos da Constituição dedicados à comunicação social e que até agora não havia sido objeto de regulação específica, conforme descrito no capítulo anterior. Neste sentido, a minuta não constituía uma novidade completa, uma peça legislativa surpreendente ou genial. Uns mais, outros menos, os pontos elencados pelo legislador já faziam parte da literatura específica do direito à comunicação e das propostas discutidas ao longo dos anos 1990 e 2000 por entidades da sociedade civil tais como FNDC, Intervezes, Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé e Federação Nacional de Jornalistas, entre outras¹⁰⁰.

100 Não era a primeira vez que um governo posterior a 1988 apresentava uma proposta de regulação. Antes, a que chegou mais perto de ser aprovada foi o “projeto de lei da comunicação eletrônica de massa”, assim batizado por seu coordenador, o então ministro das Comunicações de Fernando Henrique Cardoso, Sérgio Motta. Ele morreria em 1998 sem finalizar o projeto. A quinta versão do documento está disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/617_leicomunicacao.pdf. A sexta versão seria feita por Pimenta da Veiga, que ocupou o ministério entre 1999 e 2002. Alberto Dines comentou ambas as propostas, com elogios à de Sérgio Motta, considerada séria e assertiva, e críticas

Algo que chama atenção na leitura do anteprojeto é sua capacidade de frustrar as expectativas de quem esperava ver ali sugestões que extrapolassem o texto constitucional. Um dos exemplos é a previsão de que a revogação de uma outorga de rádio ou TV só poderá ocorrer mediante aprovação de dois quintos do Congresso Nacional, em ambas as casas, em votação nominal. É exatamente o que diz a Constituição de 1988, previsão absurda diante da constatação de que raros são os deputados e senadores que “comprariam briga” com uma concessionária de radiodifusão. A lei, neste ponto, é corporativista. E, a depender do “projeto do Franklin”, continuaria sendo.

Ocorre, no entanto, que o anteprojeto de regulação dos serviços de comunicação eletrônica foi concebido como projeto de lei (PL), e não como proposta de emenda parlamentar (PEC). Nenhum PL tem capacidade de reformar a Constituição. Esse ponto específico, portanto, demandaria uma PEC, o que não estava no escopo do anteprojeto.

O próprio ex-ministro Franklin Martins tinha isso em mente ao coordenar o grupo interministerial em 2010. Seu anteprojeto precisaria ser juridicamente sustentável, o que implica não colocar metas que não competem a um projeto de lei, embora fosse possível propor algo mais complexo numa etapa seguinte, tendo garantida a sanção deste primeiro marco. Martins argumenta neste sentido no prefácio para o livro *Para garantir o direito à comunicação*, de 2014, organizado por Venício A. de Lima, cujo título é justamente “Nada além da Constituição”. A citação a seguir é extensa, mas oportuna. Já com um distanciamento razoável, passados pelo menos três anos desde a entrega da minuta a Dilma, Martins reafirmava ali sua convicção de que um novo marco regulatório é necessário e dá pistas sobre o que imagina de um projeto como esse:

A cada dia que passa é mais difícil bloquear o debate sobre a necessidade de democratização dos meios de comunicação. Se antes o tema estava restrito a especialistas, acadêmicos e organizações não-governamentais, atualmente ele faz parte da agenda de boa parte da sociedade. Nos últimos anos, multiplicaram-se as vozes que defendem a elaboração de um novo marco regulatório das comunicações eletrônicas. Cresceu também em todo o país o sentimento de que a existência de oligopólios asfixia a pluralidade e a qualidade da informação. Sintoma disso foram as palavras de ordem que, espontaneamente, tomaram conta das manifestações de junho¹⁰¹,

negativas à de Pimenta da Veiga. A versão apresentada por Pimenta da Veiga suscitou a suspeita de ter sido revista por representantes de grupos de interesse de empresas de radiodifusão, que direcionaram sua artilharia ao ministério. O artigo de Dines está em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/quem-e-o-mais-radical>.

¹⁰¹ Martins se refere a palavras de ordem como “Fora, Rede Globo” usadas nas jornadas de junho de 2013.

sinalizando forte mal-estar com a atuação dos principais meios de comunicação.

O fato é que, nas últimas décadas, o país cresceu, amadureceu e se tornou mais complexo. Já não cabe mais no cercadinho dos oligopólios dos meios de comunicação. Por isso mesmo, a discussão sobre a democratização da mídia está na ordem do dia.

Espera-se que o governo tome a iniciativa de propor um novo marco regulatório, a ser debatido pela sociedade – e aperfeiçoado e aprovado pelo Congresso. Lucraria o país se esse desafio fosse enfrentado num ambiente isento de manipulações e preconceitos. Quanto menos retórica e mais espírito público, melhor.

(...)

O melhor caminho para romper o impasse passa por um pacto preliminar na sociedade: o marco regulatório não conterà nenhum dispositivo que fira a Constituição, mas contemplará todos os dispositivos sobre comunicação social inscritos na Carta Magna, sem relegar ao abandono nenhum deles. Ou seja, a Constituição não pode ser arranhada, mas tampouco pode ser desfigurada. Trata-se de cumpri-la. Na íntegra. (MARTINS, 2014, p. 10-11)

Um dos trunfos do anteprojeto de 2010 foi incorporar muitas das recomendações aprovadas na I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), no ano anterior. Com a Confecom, o Governo Federal se propunha a ouvir a população sobre o tema, receber propostas e consolidar um projeto que atendesse às expectativas. Quando os trabalhos começaram, e as grandes empresas perceberam que não seria uma conferência proforma, mas de fato empenhada em bancar alterações importantes, seis das oito emissoras de TV que estiveram nos primeiros encontros se desligaram, acusando a Conferência de ter viés autoritário e defender a censura estatal por meio do “controle social da mídia”¹⁰². Apesar dos diversos pronunciamentos de membros do Governo Federal repudiando a acusação de censura – o que de fato seria confirmado na ausência de qualquer dispositivo neste sentido no texto do anteprojeto de lei –, permaneceram somente a Band e a RedeTV.

A certa altura, correu entre os organizadores e delegados da Confecom a teoria de que a retirada seria um “blefe”: as TVs teriam abandonado a Confecom na esperança de

¹⁰² Nas ciências políticas, o conceito de “controle social” é epistemologicamente ambíguo, sendo por vezes utilizado para designar o controle do Estado pela sociedade civil e outras o controle da sociedade pelo Estado. Etimologicamente, o sentido da expressão está ligado à sensação de dívida. Uma mídia controlada pela sociedade é aquela em que os meios de comunicação e seus profissionais sentem-se obrigados ou induzidos a produzir segundo limitações postas pela sociedade, como se lhes coubesse “pagar uma dívida”, difusa, histórica, metafórica. Segundo Dennis de Oliveira (2017), “entende-se por controle social o conjunto de medidas normativas, institucionais ou não, que limitam as possibilidades de ação humana individual e criam uma coesão grupal”. Ele detalha: “A origem da palavra controle vem do latim *contrarotulum* (contra-lista). Na Idade Média, os mercadores venezianos criaram o método de registrar as perdas e os ganhos, o ativo e o passivo, em uma lista. O devedor era chamado de *rotulum* e o credor, de *contrarotulum*, que era a lista de verificação. Esta palavra passou para o francês *contrerolle* e daí a palavra em português, controle ou controlo. Da origem etimológica da palavra temos a ideia de “dívida”. O controle existe quando o controlado sente-se na obrigação de fazer algo a outro.”

que, sem sua participação, ela fosse suspensa. Não o foi. E quando a última pessoa falou ao microfone no ato de encerramento, em 17 de dezembro de 2009, havia uma lista com 633 propostas a serem perseguidas, parte delas voltadas ao Poder Executivo, na forma de políticas públicas, e outra parte dependente de ações do Poder Legislativo, tais como:

- (1) Afirmação da comunicação como um direito humano;
- (2) Regulamentação do Artigo 221 da Constituição, que dá preferência a finalidades artísticas, informativas, educativas e culturais na programação do rádio e na TV, bem como aponta a necessidade de promoção dos conteúdos regionais e independentes;
- (3) Regulamentação do inciso do Artigo 220 da Constituição, que proíbe as práticas de monopólio e oligopólio nas comunicações;
- (4) Criação de um Conselho Nacional de Comunicação e de órgãos congêneres nos estados para elaborar e acompanhar a promoção de políticas de comunicação com funcionamento efetivo, diferentemente do Conselho de Comunicação Social, órgão apenas assessor do Congresso Nacional;
- (5) Mais transparência na concessão de outorgas, proibição da sublocação da grade de programação e do controle de emissoras por parlamentares e seus familiares;
- (6) Observância na concessão de outorgas da necessidade de promover a diversidade, dando preferência aos que ainda não possuem meios de comunicação;
- (7) Afirmação do acesso à Internet como direito, garantia de sua universalização e prestação do serviço em regime público;
- (8) Divisão do espectro de radiofrequências destinando 40% para canais do sistema privado, 40% para o sistema público e 20% para o sistema estatal (...) (VALENTE, 2014, numeração nossa)

No intervalo de doze meses entre o encerramento da Confecom, em 2009, e a entrega oficial do anteprojeto, em 2010, houve a criação de uma comissão de sistematização dirigida por Franklin Martins, que se reuniu de agosto a dezembro para montar o anteprojeto, sempre com a estratégia de deixar uma base montada para que o governo seguinte não começasse do zero. Conforme esta tese conseguiu apurar, o grupo de trabalho foi integrado por representantes da Casa Civil, do Ministério da Cultura, da Ancine e da Anatel. O conteúdo do anteprojeto chegou a ser discutido com o então presidente Lula, no início de dezembro, três semanas antes da entrega a Dilma Rousseff e a Paulo Bernardo, indicado para ocupar o Ministério das Comunicações a partir de 2011.

Embora o anteprojeto não defina o tamanho da fatia do espectro eletromagnético dedicada a cada sistema, o privado, o público e o estatal – uma ausência importante num momento em que legislações de outros países passavam a incorporar a divisão percentual do espectro em suas legislações, sobretudo porque a Confecom havia aprovado uma recomendação neste sentido, definindo 40% para o sistema privado, 40% para o sistema

público e 20% para o estatal – todos os demais itens listados acima estão contemplados na minuta. “Direito à comunicação e à informação”, por exemplo, é o título de um dos capítulos, o terceiro do Título II: *Da prestação dos serviços de comunicação social eletrônica*. Vinte e dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o anteprojeto de lei indicava a inclusão da expressão “direito à comunicação” numa lei ordinária pela primeira vez¹⁰³.

O anteprojeto respondia a demandas históricas, que povoavam a literatura pelo menos desde 1988. Ele atendia principalmente à necessidade de regulação econômica, mas incorporava também orientações relativas à regulação de conteúdo e à garantia dos direitos humanos, aqui incluídos os direitos das crianças e dos adolescentes: Vedava a cessão ou arrendamento de horários da grade de programação (um problema crescente, sobretudo em razão da sublocação de horário por igrejas ou por empresas de comércio) (Art. 225); tornava compulsória a classificação indicativa dos programas pelas emissoras (Art. 223, XI) e atribuía à ANC, criada pela mesma lei, a promoção da classificação indicativa, “que possuirá natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos interesses de crianças e adolescentes (Art. 236); proibia às emissoras que obtiverem direitos de exclusividade sobre eventos de interesse nacional a hipótese de não os transmitir (assunto sensível que envolve, por exemplo, a transmissão de jogos de futebol e de corridas de fórmula 1) (Art. 231); proibia conteúdos que incitem o ódio e a discriminação quanto a sexo, raça, opção sexual (sic), origem, classe social, entre outras (Art. 234).

A minuta também estabelecia regras relativas a quotas mínimas de programação e a limites de publicidade comercial no serviço de televisão aberta. As emissoras passariam a dispor, obrigatoriamente, de um mínimo de dez horas diárias de conteúdos audiovisuais brasileiros, das quais duas horas de produção independente, duas horas de produção regional e duas horas de conteúdos dirigidos à criança e ao adolescente, pelo menos (Art. 240), e 10% da grade horária dedicada a conteúdos audiovisuais jornalísticos (Art. 242). Nos canais de acesso condicionado, pelo menos três horas e meia do horário nobre serão reservados para conteúdos brasileiros, metade feita por produtora independente (Art. 252).

103 O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado em dezembro de 2009, foi o primeiro texto normativo do Estado a acolher o Direito à Comunicação. Trata-se, no entanto, de um Decreto-lei (número 7.037), peça que emana do Poder Executivo sem a aprovação do Parlamento.

A despeito da disposição de não negligenciar nenhuma norma constitucional, o anteprojeto incorria na mesma tradição, já observada na Constituição Federal, de protelar decisões a uma lei futura ou a uma estrutura a ser criada. Agora, em vez de reproduzir o “na forma da lei” tão frequente na Carta Magna, a minuta adotava estratégia semelhante em relação, por exemplo, ao Conselho Nacional de Políticas de Comunicações e ao Plano Nacional de Comunicações. Conforme o texto legal editado por Franklin Martins, caberia ao novo Conselho Nacional de Políticas de Comunicações propor ao Presidente: “(...) d) as diretrizes para a outorga e prestação dos serviços de comunicação eletrônica nos regimes público e privado, de radiodifusão e para uso de radiofrequência; e) orientações para a harmonização das normas regulatórias face à convergência tecnológica” (Art. 7º).

Aqui, a gravidade está em não estabelecer em lei essas diretrizes para as concessões, o que coopera para a manutenção de uma zona cinzenta, ajustável conforme os humores do chefe de Estado em exercício, sobretudo quando o inciso II do mesmo artigo determina que “a composição e a forma de funcionamento do CNPC serão definidas em ato do Poder Executivo”. A opção se choca com a proposta, também corrente ao longo das últimas três décadas, de fazer do CNPC uma instância de regulação que amplie o papel da sociedade civil e não seja dependente da decisão unilateral do presidente da República. Também a composição dos sistemas público, estatal e privado de radiodifusão seriam prerrogativas do Plano Nacional de Comunicações, a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Políticas de Comunicação (aquele cuja composição e forma de funcionamento serão definidas em ato do Poder Executivo) conforme o Art. 8º, parágrafo 2º, inciso III.

João Brant considera o anteprojeto adequado à correlação de forças que imperava no período de sua elaboração. A opção teria sido pela viabilização, pelo projeto possível. Era, segundo Brant, “um projeto que dava conta de responder ao essencial que está na Constituição sem provocar uma mudança estrutural de imediato”.

Na época isso nos parecia uma coisa meio recuada, hoje eu acho que ele (*Franklin Martins*) estava certo, na direção de não enfrentar, entendendo que a correlação de forças era tal que talvez fosse possível passar um projeto que estabelecesse esses marcos, mas que seria impossível passar um projeto que tentasse provocar uma quebra no Grupo Globo, por exemplo. A visão do Franklin era (*de estabelecer um processo*): estabelece o sistema regulador, diz que o sistema de comunicação é disciplinado sob uma lei geral e regulado por um ente regulador, e aposta no que isso pode provocar. Ou seja, a ideia de que, no futuro, o sistema regulador iria moldar um sistema de comunicação melhor (BRANT, 2019).

No conteúdo do anteprojeto, Brant nota o senso de oportunidade dos formuladores ao incorporarem normas relacionadas à TV por assinatura, que, naquele momento, constavam do Projeto de Lei Complementar 116/2010 e entrariam em vigor apenas no ano seguinte, com a aprovação e sanção da Lei 12.485, da TV Paga. Não era um regramento ideal, porque ainda não respondia às especificidades do conteúdo não-linear que surgiriam anos depois, com os vídeos sob demanda, mas tinha um mérito grande naquele momento.

Brant destaca também o fato de o anteprojeto criar “uma lógica de interesse público nas concessões, o que é um elemento fundamental”, e menciona oito critérios estruturantes relacionados à programação e que estão presentes nos artigos, definindo regras e, muitas vezes, especificando tempos e percentuais, a maioria ausente na legislação ora em vigor: (1) tempo dedicado a programação de conteúdo jornalístico; (2) tempo dedicado a programação dirigida a criança e adolescente; (3) a produção regional; (4) a produção independente; (5) tempo diário de operação; (6) adequação dos projetos à realidade sociocultural; (7) contribuição para a diversificação da oferta de serviços na área a ser atendida e (8) contribuição para a difusão de obras brasileiras independentes em língua portuguesa.

Isso é algo que a gente sempre reivindicou, a noção de que as outorgas precisam seguir uma linha de interesse público, que não estava bem definida e que, na prática, não existia. Ao mesmo tempo, (*a minuta*) vem proibindo outorga para políticos e proibindo a venda de horários (*arrendamento*), que são elementos também importantes para tirar o controle (*da mídia por terceiros*), seja por grupos econômicos e religiosos com interesses externos à radiodifusão, seja por políticos. (...) Traz um conceito que é da legislação inglesa e que eu acho que a gente também colocou no projeto de lei de iniciativa popular, que é a “devida imparcialidade”. Ele fixa a ideia de que você não pode usar um canal de TV para defender um projeto político. Isso não está dito na legislação atual, então também era um elemento importante” (BRANT, 2020).

O ponto baixo, segundo ele, foi não mexer no tema da concentração.

Ele mantém os mesmos limites de propriedade que estão no Decreto Lei 236/67. Esse é um ponto que dá para entender politicamente, com a ideia de não conflitar com a Globo e outras emissoras, mas me pareceu até anacrônico, colocando os limites de emissoras em VHF, quando as emissoras já operavam em UHF por conta da TV digital. Achei estranho. Eles trazem um artigo da LGT (*Lei Geral das Telecomunicações, de 1997*), o 71, que prevê que a Anatel poderá

estabelecer limites, restrições e condições a empresas ou grupos empresariais quanto a obtenção e transferências de concessões, permissões e autorizações para propiciar competição efetiva e impedir concentração. Na LGT, ela dizia respeito apenas a serviços de telecom, uma vez que radiodifusão estava separado. Acho que aqui tinha uma malandragem para, por meio desse artigo, dizer que haveria limites para a concentração (*também em radiodifusão*). Não sei se era isso, porque nem está no capítulo que trata dos limites na comunicação social eletrônica. Mas esse é um ponto que me surpreendeu negativamente. Isso significa que também não tem limites à propriedade cruzada, a não ser no escopo da Lei 12.485 (*TV por assinatura*).

Também é estranho não permitir a renovação das outorgas de rádios e TVs comunitárias, o que me parece uma viagem. Não sei por que eles colocam isso, porque mantiveram a lógica de renovação das outras outorgas (BRANT, 2020).

Bia Barbosa faz a mesma ressalva em relação à impossibilidade de renovação das outorgas de rádios e TVs comunitárias, um contrassenso num projeto que, em geral, democratiza mais do que concentra.

Quando a gente entra na parte de rádio comunitária, acho que o texto avança um pouco em relação à legislação atual, atendendo alguns pleitos das rádios comunitárias, como a possibilidade de aumentar o número de canais, prever mesmo que excepcionalmente a ampliação da potência, o fomento a minorias indígenas e quilombolas, autoriza a formação de rede no Art. 191, uma coisa que as rádios comunitárias sempre pleitearam, fala da previsão de conselhos nessas emissoras, o que acho importante. Por outro lado, me parece que essa minuta prevê muito mais obrigações e detalha muito mais essas obrigações para as autorizações, que seriam as outorgas de rádios comunitárias, do que para as outorgas de comunicação comercial, em que há poucos detalhes em relação às obrigações¹⁰⁴. E o que eu achei ruim é que ela acaba com a possibilidade de renovação das autorizações. Não entendi de onde veio isso, não havia esse debate (BARBOSA, 2020).

Brant e Barbosa se referem ao Art. 179: “As autorizações para a exploração dos serviços de radiodifusão comunitária terão validade de dez anos, não sendo permitida a

¹⁰⁴ É gritante a diferença de profundidade e tratamento entre o que normatiza as concessões do sistema privado e o que regula as concessões do sistema público. A partir do Art. 146 do anteprojeto, há meia página de regulação sobre o sistema privado de radiodifusão, com apenas dois artigos (146 e 147), e cinco páginas dedicadas à regulação do sistema público, somando dezoito artigos (do 148 ao 165). Nesta etapa, e somente nela, o legislador se preocupa em vedar “qualquer forma de proselitismo na programação” (Art. 148, parágrafo único), por exemplo, como se as emissoras do sistema privado tivessem a liberdade de fazer proselitismo. Também é descrita como finalidade do serviço de radiodifusão comunitária, e somente ali, “dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade”. Tratando-se de serviço público a ser executado por concessionárias, não seria oportuno estender essas finalidades, orientações e normas também às emissoras privadas?

renovação.”. Esse artigo entra em contraposição ao Art. 178, que disciplina as hipóteses de renovação das concessões ou permissões para os sistemas privado:

Art. 178. As concessões ou permissões para a exploração dos serviços de radiodifusão serão outorgadas por meio da celebração do respectivo contrato ou termo, com vigência de:

I – quinze anos, no caso da radiodifusão de sons e imagem; e

II – dez anos, no caso da radiodifusão sonora.

Barbosa compartilha do entusiasmo de Brant diante da leitura de algo que ainda lhe era inédito.

Acho incrível que esse documento não tenha se tornado público até hoje. Seria bem importante várias pessoas conhecerem essa história e saberem como esse processo se finalizou, pelo menos no governo Lula. No geral, é um projeto muito bom. Dialoga com as principais questões que estavam sendo pautadas naquela época em relação às demandas que deveriam orientar um novo marco regulatório para o setor. Ele se propõe a ser um marco regulatório convergente e, do ponto de vista da estrutura, desenha algo coerente com o que a Confecom apontou e os debates públicos vinham apontando naquele momento, que é ter uma divisão de regulação de serviços diferentes, a comunicação eletrônica e a comunicação social eletrônica. A gente fala em regulação por camadas. É o que vários países seguiram e fizeram na atualização de seus marcos regulatórios, e a gente segue com a lei de 1962 regulando o setor. Se naquela época ele tivesse sido colocado para debate público, a gente poderia estar hoje com um marco regulatório mais democrático e mais avançado em relação às demandas tecnológicas que foram surgindo (BARBOSA, 2020).

A secretária geral do FNDC reconhece na minuta contribuições que foram somadas com sucesso à legislação brasileira em anos seguintes por meio de outras leis aprovadas, como a Lei da TV Paga (2011) e o Marco Civil da Internet (2014), e entende que esses dispositivos teriam sido inspiradas pelo pré-projeto de 2010, uma leitura diversa, embora complementar, da conclusão de Brant, para quem esse outros projetos, pelo menos o da TV Paga, já estava em estágio avançado de formulação em 2010, de modo que os integrantes do grupo interministerial coordenado por Franklin Martins que teriam feito a lição de casa e tomado emprestados esses artigos. “Basta a gente ver, por exemplo, que várias questões que depois foram aprovadas e viraram lei, como a Lei do Serviço de Acesso Condicionado, estão tratadas neste documento, que certamente foi uma inspiração para a lei que veio depois regular somente esta parte”, afirma Barbosa (2020).

Quando chega no artigo 58, que fala dos princípios da comunicação eletrônica, achei interessante aparecerem ali três questões que a gente viria a conquistar com o marco civil da internet: a neutralidade de rede, a previsão de universalização de acesso aos serviços de internet, que até hoje a gente briga para acontecer, e a não suspensão do acesso aos serviços prestados em regime público, salvo por débito. Então para mim foi curioso ver um monte de coisinhas que a gente conseguiu consolidar depois, em marcos dispersos, mas que estavam pensadas, naquele momento, pelas pessoas que se debruçaram sobre esse projeto (BARBOSA, 2020).

Outros pontos fortes elencados por Barbosa são: (1) a previsão de duas agências reguladoras, a Anatel voltada para as telecomunicações e a ANC, voltada para a comunicação social eletrônica; (2) a criação de um conselho nacional para pensar políticas de comunicação (Art. 7º) e do Plano Nacional de Comunicação (Art. 8º e 9º); (3) a extensão de normas previstas na lei que criou a EBC, de 2008, para outras emissoras públicas que viessem a obter concessões – “algumas coisas que estão na lei da EBC sobre sistema público de comunicação deverão ser respondidas por toda e qualquer emissora que se enquadre no sistema público, (...) como por exemplo prever conselho curador para todas” –; (4) a previsão de que o novo Conselho Nacional de Políticas de Comunicação poderá indicar outros serviços a serem prestados em regime público – “hoje é uma prerrogativa do presidente; cobramos Dilma durante anos para colocar o serviço de conexão à internet no regime público, e o anteprojeto transfere essa prerrogativa da Presidência da República para o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação” –; (5) a ampliação do percentual obrigatório de conteúdo jornalístico na grade de programação (Art. 242); (6) a inclusão dos princípios de imparcialidade, equilíbrio e pluralismo no jornalismo (Art. 233); (7) a vedação ao arrendamento de grade (Art. 225); (8) as cotas para conteúdo independente e para conteúdo regional; (9) a obrigação das emissoras de divulgar quando sofrerem sanções (Art. 266), entre outros.

Diferentemente de Brant, Barbosa nota que o anteprojeto, se aprovado, traria diversos avanços quanto à obtenção de outorgas e concentração dos meios.

Do Art. 170 para frente começa a falar em outorgas. Acho que melhora bastante. Deixa de prevalecer o critério econômico, que é o que vigora hoje. Achei importante ele prever a possibilidade de restrição de participação de quem já tem outras outorgas de radiodifusão. Achei importante o Art. 183, que estabelece limites para participação acionária de pessoas em emissoras. Então, em vez de ter uma limitação para entidades, passa a limitar a participação de pessoas, o que evita uma burla frequente na legislação, que é mudar uma pessoa na diretoria

de uma empresa e criar um CNPJ diferente para obter uma nova outorga.

Achei interessante, no Art. 184, a ampliação da proibição de outorgas para políticos em qualquer cargo eletivo, e não apenas Senado e Câmara, e a inclusão também de parentes dos políticos, para além dos parlamentares, como forma de evitar outra burla que existe historicamente. Também achei interessante a previsão de consultas públicas no edital das licitações, que apareceu no artigo 170. Por outro lado, senti falta da previsão de consulta pública ou audiência pública nos processos de renovação. Ele prevê consultas apenas para os editais de licitação de novas outorgas. Apesar de falar que a participação social deve ser um princípio dos serviços de comunicação, ele não traz nenhuma obrigação de audiências e consultas para os processos de renovação. Ou seja: a sociedade não pode ser ouvida se aquela empresa explorou aquele serviço de radiodifusão de maneira adequada. Ficou um *gap* nessa parte.

Nessa parte do controle societário, ele transfere do Ministério da Comunicação para a Anatel, no artigo 187, a questão da anuência prévia para transferência de cotas, coisa e tal. Achei interessante isso. E o que achei mais inovador nessa parte foi a previsão de uma obrigação de divulgação pública disso, uma medida de transparência importante para que a sociedade possa se posicionar (BARBOSA, 2020).

Outros pontos baixos apontados por Barbosa, além da não previsão de consulta pública para as etapas de renovação de outorga e da restrição a renovações de outorgas em caso de autorização para emissoras públicas, foram: (1) a ausência de qualquer restrição à formação de redes, um dos principais mecanismos de concentração da propriedade – “porque há a limitação de cinco emissoras nacionais (*por CNPJ*), mas não há nenhuma regulação de formação de redes, e é por isso que as grandes cabeças de redes têm redes enormes, e isso possibilita que elas concentrem audiência, renda, possibilidade de expansão...” –; (2) a indefinição sobre o percentual do espectro eletromagnético destinado a cada um dos sistemas de radiodifusão: privado, público e estatal; (3) a falta de previsão de um fundo ou uma dotação específica, prevista em lei, para o financiamento de uma rede de comunicação pública, como a EBC – “sempre tivemos uma crítica quanto a depender dos orçamentos dos governos estaduais, municipais ou do próprio Governo Federal; é uma deficiência do projeto não ter previsto um fundo para o financiamento da comunicação pública” –; (4) nenhuma palavra sobre quais seriam os bens reversíveis e em quanto as operadoras de telecomunicações devem indenizar ou ressarcir o tesouro nacional pela estrutura instalada e que é aproveitada pelas empresas tanto para telefonia quanto para radiodifusão; (5) ao mesmo tempo em que o anteprojeto determina que as emissoras ofereçam canais de reclamação por parte dos usuários, como ouvidorias, faltou

prever um mecanismo equivalente na estrutura da ANC, ou seja, que não seja restrito a cada emissora, mas que possa receber denúncias como a entidade reguladora que é.

Sobretudo, Barbosa vê problemas no tamanho do anteprojeto e na amplitude de temas e aspectos que ele busca regular. “É um documento muito extenso e que se propõe a tratar de absolutamente tudo dentro de um projeto só, e isso talvez tenha dificultado a estratégia de fazer isso andar dentro do governo”, diz (BARBOSA, 2020).

Eugênio Bucci fez uma leitura mais pragmática do documento (sem qualquer juízo negativo no uso da expressão pragmática). O que ele se propôs a analisar, grosso modo, foi: devemos resgatar esse anteprojeto hoje? Este anteprojeto responde de forma adequada aos desafios atuais no âmbito da regulação da comunicação? Sua indagação é perspicaz. E, como advogado do diabo, dedica-se a analisar muito mais os defeitos do que as qualidades, embora não as negue: “O anteprojeto de lei tem a virtude de tentar enfrentar em grande escala uma matéria que, efetivamente, requer regulação no Brasil”.

O que a Constituição Federal dispõe sobre a Comunicação Social nunca foi devidamente tratado na legislação ordinária – e deveria ter sido, há muito tempo. A virtude não fica só nisso. Questões como a natureza das emissoras públicas, das estatais e das privadas, ainda não se resolveram e, nesse ponto, o anteprojeto indica soluções razoáveis: impede publicidade nas estatais e autoriza apenas a publicidade institucional (sem anúncios de bens e serviços) nas públicas, que incluem as comunitárias. Essa medida é acertada e inibe a concorrência desleal. Também é acertada a medida de vedar o aluguel de horários extensos dos canais abertos – prática hoje disseminada, pela qual as igrejas sublocam as concessões para fazer proselitismo religioso por horas a fio, descumprindo ostensivamente o princípio geral da concessão pública de canais de rádio e TV. Depreendo, ainda quanto aos pontos positivos da iniciativa, uma intenção de sanar as iniquidades de várias ordens geradas pela ausência de limites à propriedade cruzada, o que somo na lista de aspectos elogiáveis (informação pessoal) ¹⁰⁵.

Quanto aos problemas apontados, Bucci optou por comentar oito que ele considerou mais graves – o último deles, compreensível devido ao recuo no tempo:

(1) Falta de clareza. “Em se tratando de técnica legislativa, temos aqui um vício grave, que precede os demais”, afirma. Há, segundo Bucci, imprecisões motivadas por frases mal redigidas, que permitem mais de uma interpretação, além do uso de conceitos nem sempre claros. Essa imprecisão torna-se um problema maior em razão da distância

105 Aqui e nos próximos parágrafos: BUCCI, Eugênio. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 6 mar. 2020.

no tempo. O que se diz sobre transmissão a cabo, por exemplo, pode ser estendido a transmissão por streaming ou sob demanda, bastante comuns uma década depois?

Tive considerável dificuldade para entender o que se entende aí pela expressão “comunicação eletrônica”. (...) Parece que TV a cabo ou por assinatura está incluída, bem como a telefonia celular, mas a veiculação de conteúdos e a comunicação direta entre pessoas na Internet faria parte do escopo da lei? Se sim, até que ponto? A transmissão a cabo consta das descrições arroladas nos artigos, mas... e a transmissão de sinais de vídeo e áudio por streaming ou outros sistemas digitais da web, sem ondas eletromagnéticas, como é o caso do programa *Porta dos Fundos* ou do Netflix? A pergunta vale por que, embora isso não fique claro, há a hipótese de que, ao elaborar o Plano Nacional de Políticas de Comunicação, previsto no anteprojeto, o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, também previsto, poderia tratar dos monopólios globais Google e Facebook/Whatsapp e de suas implicações no Brasil. Se sim, como seria isso?

(2) Falta de aprimoramento. Bucci acredita que a minuta ainda precisaria passar por um processo de análise mais amplo, com setores que não estiveram envolvidos diretamente em sua elaboração, a despeito de sua origem estar situada na Conferência Nacional, que pretendeu cumprir esse papel. Bucci acha que o projeto deveria ter sido, ou vir a ser, reexaminado por um grupo “plural, competente e bem informado, além de comprometido com o valor do direito à informação e à comunicação”. “O assunto merece ser aprofundado em detalhes”, diz.

Reconheço que a ausência de um marco regulatório para os meios de comunicação é um déficit escandaloso da nossa democracia. O Congresso Americano resolveu isso nos anos 30 com a criação da FCC, o Reino Unido tem a Ofcom e todos os países de democracias estáveis já equacionaram essa área. O Brasil segue no déficit. Mas a solução não está no anteprojeto. Ela demanda mais fundamentação teórica, mais argumentos comparativos, mais serenidade e mais precisão conceitual.

(3) Peso excessivo no Poder Executivo. O cerne das políticas públicas de comunicação está apoiado quase que exclusivamente no Poder Executivo. O parlamento é chamado a atuar, como na aprovação de concessões, como já ocorre hoje, mas o papel do Legislativo é de coadjuvante, afirma. “Isso não me parece bom”, afirma. “Nota-se uma hipertrofia do que poderíamos chamar de protagonismo estatal”.

Veja-se o artigo 6º, em seu inciso I: “O Poder Público tem o dever de: I - fortalecer o papel do Estado no debate e formulação de políticas públicas para os setores de comunicação eletrônica e de comunicação

social eletrônica, por meio do Plano Nacional de Comunicações”. É realmente por aí? E o papel da sociedade civil? O Estado, nessa matéria, já não teve poder demais? Vamos lembrar que o quadro atual da comunicação social na radiodifusão (TV e rádio, com suas redes inclusive) só ficou como ficou não por escassez, mas por excesso de presença do Estado – inclusive na omissão do Estado, que se dá por um ato unilateral da autoridade que deixa de agir onde deveria (uma omissão produzida). Lembremos que, na ditadura, conceder outorgas de rádio e TV era ato exclusivo do Executivo. Depois esse monopólio se abrandou (só um pouco). Sarney inundou o país com suas concessões aos amigos e correligionários. Agora, a ausência de regulação ordinária decorre de uma omissão deliberada e, aparentemente, *programada* do Estado – uma omissão eficaz, que também serve para barrar a sociedade civil de elaborar proposições alternativas. O Estado não faz e não *deixa fazer*. Com essa omissão, beneficia interesses empresariais da área (sejam as igrejas que se fundem com emissoras e partidos, sejam as que alugam longas faixas de horários em redes de TV, seja os grupos econômicos que virtualmente monopolizam as fatias majoritárias do mercado publicitário). Nosso problema aqui não é falta de ação do Estado, mas de uma presença opressiva do Estado (via poder Executivo) que, por ação e por omissão, barra a voz da sociedade e da cidadania. Sendo assim, para que fortalecer ainda mais o Estado?

(4) Compreensão distorcida do papel do Estado. Na minuta, o legislador dá a entender que o Estado é uma das partes do debate sobre o assunto. Na opinião de Bucci, o Estado não pode ser “parte”. “Quem é parte aí são as correntes de opinião, os grupos de interesse etc. Estado não é parte, ou não é Estado”, afirma.

Para que, então, repito a pergunta, fortalecer ainda mais o Estado? Você poderia responder: para combater as capitâneas hereditárias em que se converteram as concessões – e eu concordaria. Se um sujeito ganha hoje uma concessão no Brasil, ganha uma concessão praticamente perpétua – será impossível perdê-la. A Constituição exige que 2/5 do Congresso, em votação nominal, aprove a não renovação. Quer dizer: o empresário só abrirá mão daquele canal quando quiser. Ocorre que, nesse ponto, o anteprojeto reafirma o absurdo critério constitucional sobre a não-renovação de uma concessão. Falo do artigo 169, parágrafo 2: “A não renovação de concessão ou permissão dependerá da aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal”. O tema é tão grave que mereceria uma PEC, mas nisso o anteprojeto apenas repete o absurdo constitucional.

(5) Fortalecimento dos tentáculos estatais. O anteprojeto, na avaliação de Bucci, cria uma profusão de conselhos e comitês que responderiam, sem exceção, a três órgãos estatais: o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, que se reportaria diretamente à Presidência da República – ou seja, no mesmo nível hierárquico que os ministérios – e a duas agências vinculadas ao Ministério da Comunicação, a Anatel e a ANC. “Ou seja,

em lugar de fortalecer a sociedade (não o mercado, frise-se, mas a sociedade), prefere armar ainda mais os tentáculos estatais, inclusive para vigiar conteúdos”, diz.

Uma dessas agências resulta de uma transformação da atual Ancine e vai cuidar de aspectos relativos ao “conteúdo”. Vejo aí um campo minado, traiçoeiro. Se um organismo estatal se investe de poderes para avaliar “conteúdo” (palavrinha que já é ingrata e escorregadia para figurar em uma legislação com esse perfil), a área que estará sujeita aos atos praticados pelo poder estatal deve estar milimetricamente delimitada. Não que o Estado – ou uma agência reguladora independente, mais independente do que as previstas, como ficaria melhor – não possa dispor de instrumentos democráticos e não opressivos para verificar se uma emissora cumpre as horas estipuladas de programação infantil. O Estado pode, muito bem, fazer isso. Pode também avaliar se a programação infantil segue os parâmetros quantitativos e qualitativos previamente estipulados no termo da outorga. Ir além disso, porém, é sempre complicado. E o anteprojeto vai além. Vejamos o artigo 233: “Na programação de conteúdo jornalístico, as entidades prestadoras de serviços lineares e abertos de comunicação social eletrônica deverão buscar a devida imparcialidade, observando os princípios do equilíbrio e do pluralismo de opinião”. Agora, pensemos bem: quem vai, em nome do Estado, estipular o que é *imparcialidade*? Poderia haver, aliás, um tribunal capaz de consignar qual o prumo ideal da *imparcialidade*? Você sabe o que é, em termos objetivos, *imparcialidade*? Será que, do jeito que estão, dispositivos como esse não podem favorecer governos arbitrários a promover perseguições de jornalistas ou de emissoras?

(6) Anacronismo.

A regulação dos meios de radiodifusão se fez necessária, desde o início do século XX, porque o espectro de ondas eletromagnéticas é limitado e finito. Como só cabe um número restrito de emissoras em cada cidade, o Estado é o único ente legitimado para arbitrar e decidir que empresas vão ficar com os canais. Não haveria outro jeito de resolver. No Brasil de hoje, é claro que temos de encontrar solução moderna para essa “arbitragem”. O problema ainda existe e é real. Mas é verdade, também, que a tecnologia avançou muito e, em pouco tempo, estaremos vendo um monte de canal de rádio e de televisão que já não precisam usar o espectro de ondas. Então, por que regular? Como o anteprojeto não responde a essa pergunta, ele fica com um jeitão de lei que já nasceria obsoleta. Parece que ele quer resolver um problema do passado.

(7) Partidarismo.

Além de anacrônico, ele parece ser um tanto partidário, como se tivesse sido redigido para fazer oposição ao Roberto Marinho – que, não custa lembrar, já morreu. Obcecado por esse problema chamado Rede Globo, o anteprojeto sequer vislumbra outro problema, muito mais danoso que

o monopólio da Rede Globo – monopólio que pode se verificar em certas regiões, sem falar na fatia desproporcional que fica com ela no bolo publicitário nacional. Esse outro problema é a fusão entre igrejas, partidos e emissores (ou redes) de televisão e rádio. Isso distorce muito mais gravemente o debate público – e o anteprojeto não traz uma linha a respeito.

(8) Silêncio sobre os monopólios globais da internet. Aqui Bucci se permite “atualizar” o anteprojeto, muito mais do que analisar o texto original, uma vez que o problema mencionado só viria a constituir prioridade anos depois. Em 2010, o Facebook ainda estava atrás do Orkut em número de usuários no Brasil, ultrapassando-o somente em dezembro de 2011. Tanto a necessidade de investigar e regular os oligopólios da internet quanto a regulação dos serviços de vídeo sob demanda e streaming, como Now e Netflix, chegariam ao final da década de 2010 como grandes gargalos do direito à comunicação e tópicos inevitáveis para uma regulação futura.

Os monopólios globais (Google e Facebook) já são os maiores captadores de receita publicitária no Brasil (talvez o Facebook, o maior dos dois no Brasil, fique atrás apenas das Organizações Globo). Pois o anteprojeto não diz nada a respeito dos monopólios globais da Internet, embora isso seja, também, “comunicação social eletrônica”. A sensação que fica é que o anteprojeto pretende ser um arcabouço legal para promover um enfrentamento contra alguns grupos da mídia privada no Brasil. Também aí sobressai a impressão de que o anteprojeto vocaliza uma agenda partidária ou mesmo pessoal, e não está na trilha de resolver o atraso regulatório do país e do mercado. Creio que fica bastante evidente que, nesse aspecto, o partidarismo e o anacronismo atuam de mãos dadas, de costas para o futuro – e caminhando na direção de um ajuste de contas pretérito.

9.2 O futuro da comunicação social eletrônica vai para a gaveta

Entregue a Dilma Rousseff e a Paulo Bernardo, o anteprojeto acabou engavetado. Murilo César Ramos diz que o texto chegou a ser trabalhado no ministério, sob Paulo Bernardo, e que uma nova versão teria sido consolidada, nos primeiros meses do primeiro mandato, conforme fontes internas lhe garantiram (informação pessoal)¹⁰⁶. Não obstante, nem Ramos nem esta pesquisa obtiveram acesso a essa segunda versão. O próprio ministro chegou a declarar, em fevereiro de 2011¹⁰⁷, que havia uma equipe trabalhando

¹⁰⁶ RAMOS, Murilo César. Mensagem recebida por camilo.vannuchi@gmail.com em 9 mar. 2020.

¹⁰⁷ Cf. <https://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=25358>.

para dar forma jurídica ao anteprojeto, o que significava, entre ajustes e verificações de competência, inserir também as penas (coisa que havia na quinta versão do “projeto do Sérgio Motta”, de 1998, e não no “anteprojeto do Franklin Martins”). Na ocasião, Paulo Bernardo reiterou publicamente seu empenho em pelo menos dois itens previstos no texto: (1) a extensão a todos os políticos do veto constitucional à posse ou controle de meios de comunicação por deputados e senadores; e (2) a transformação da Ancine em ANC, processo que, segundo ele, já estava em estágio avançado. O ministro permaneceu à frente da pasta por quatro anos, até 31 de dezembro de 2014, sem que nenhum projeto fosse consolidado ou enviado ao Congresso, nem mesmo sobre esses dois pontos.

Desde a campanha eleitoral que conduziu Dilma à Presidência, em 2010, havia sinais de que um projeto de lei com essas características não teria futuro no governo. A coordenação da campanha eleitoral havia protagonizado um episódio constrangedor no dia 5 de julho, ocasião em que protocolou no Tribunal Superior Eleitoral o plano de governo da candidata e o substituiu horas depois por um texto mais leve e conciliador. Pontos referentes à comunicação social estavam entre os afetados pela troca. O primeiro texto afirmava que as cadeias de rádio e televisão eram “em geral, pouco afeitas à qualidade, ao pluralismo, ao debate democrático” e incluía uma lista de propostas tais quais “medidas que promovam a democratização da comunicação social no país, em particular aquelas voltadas para combater o monopólio dos meios eletrônicos de informação, cultura e entretenimento”. Em seguida, se comprometia com algumas das propostas aprovadas na Confecom, tais como: “um novo parâmetro legal para as telecomunicações no país; a reativação do Conselho Nacional de Comunicação Social; o fim da propriedade cruzada; (...) proibição da sublocação de emissoras e horários; direito de resposta coletivo” (LIMA, 2013, p. 210). Nada disso foi preservado no segundo plano de governo, publicado no fim do mesmo dia, apressadamente para não descumprir o prazo legal, após rápida e intensa reação da imprensa, que taxou a primeira versão de radical¹⁰⁸.

Ainda em 2011, enquanto o anteprojeto definhava nos corredores do Ministério da Comunicação Social, a Unesco publicou um relatório sobre a situação da comunicação de massa no Brasil. No documento, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura fazia uma radiografia dos meios de comunicação no país, comparava nosso arcabouço regulatório com o de outras democracias – dez países nos quais os

108 Cf. “Campanha de Dilma ameniza o tom em programa de governo”, G1, 5 jul. 2010, disponível em <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/07/campanha-de-dilma-ameniza-o-tom-em-programa-de-governo-entregue-ao-tse.html>.

consultores foram buscar as “melhores práticas”: África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia –, e, finalmente, listava recomendações. O relatório é assinado por Toby Mendel e Eve Salomon, ambos com ampla experiência sobre o assunto em mais de sessenta países.

No mesmo ano em que o Governo Federal interrompia a tramitação de um projeto de regulação da mídia, antes mesmo de encaminhá-lo ao Legislativo, a Unesco sugeria formalmente, por meio de um *paper* de 78 páginas, que o Brasil adotasse medidas regulatórias diversas, num ambiente que combinaria legislação, agências reguladoras, autorregulação (de conteúdo) e regulação conjunta, como na atuação de conselhos mistos. “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”, escreve a dupla, para a qual esse quadro reduziu “a diversidade e o pluralismo que uma ecologia de radiodifusão mais equilibrada costuma oferecer” (UNESCO, 2011, p. 10).

Entre as recomendações trazidas pela Unesco em 2011 estavam algumas práticas relacionadas ao direito econômico-concorrencial e outras voltadas à regulação de conteúdo. O relatório propunha (1) a adoção de cotas de produção nacional (no mínimo 50% da programação), (2) de produção independente (10% da programação, em parte transmitida em horário nobre) e (3) de produção e conteúdos locais (10%). Ainda em relação a conteúdo, em consonância com os mais importantes tratados internacionais de direitos humanos, propunha (4) a garantia do direito de resposta, (5) a adoção categórica da classificação indicativa para noticiário, obras de ficção e para a publicidade (os autores propunham quatro faixas etárias: até 7 anos; 8-13; 14-17, e maiores de 18), e (6) a proibição firme de veicular qualquer material que possa incitar o ódio.

Outras propostas foram (7) o aumento do financiamento e da independência editorial da EBC e outras emissoras que viessem a adotar o mesmo modelo de gestão, (8) a adoção de critérios claros para avaliar solicitações e outorgar licenças de concessão, bem como fixar um procedimento formal de avaliação das concessões prestes a expirar a fim de “aferir o atendimento aos compromissos e às exigências” e “determinar se a licença deve ser renovada”, (9) a criação de uma nova autoridade reguladora independente responsável pela autorregulação e que, não obstante, seria supervisionada pela autoridade reguladora, que teria poder de impor sanções proporcionais às violações das condições estabelecidas na concessão. “A autoridade também deve 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” (UNESCO, 2011, p. 40, a numeração é nossa).

Os consultores da Unesco também recomendaram, na mesma página do relatório, a inclusão de dispositivos que orientassem a prática jornalística, mais ou menos como no artigo 233 do anteprojeto do Franklin Martins, que recomendava *imparcialidade* e que, justamente por isso, foi pontualmente criticado por Eugênio Bucci algumas páginas atrás. A legislação, segundo os consultores da Unesco, 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”.

A despeito de ter um anteprojeto de quase 100 páginas em mãos, de contar com o apoio de um amplo conjunto de autoridades no assunto e de ter conhecimento das recomendações elaboradas pela Unesco especialmente para o Brasil, Dilma adotou o discurso de que regulação seria uma forma de controle autoritário e passou a emitir sinais de que não se envolveria nesse assunto. Em 2014, voltou a dizer que “o melhor controle é o controle remoto”, frase proferida pela primeira vez em meados de 2010, antes de sua primeira eleição. Quando indagada, repetia que a única regulação possível é a *regulação econômica*, sem nenhuma interferência em conteúdo.

Nada mais foi feito, o que inspirou Murilo César Ramos a escrever e publicar um artigo, logo após a reeleição em 2014, comparando a ausência de desfecho no tema regulação da mídia à trama do filme *Feitiço do Tempo*, de Harold Ramis, com Bill Murray e Andie MacDowell, em que o protagonista fica preso no mesmo dia 2 de fevereiro. Para Ramos, havia um padrão repetido a cada quatro anos: o Partido dos Trabalhadores colocava a regulação dos meios de comunicação em pauta às vésperas da eleição para, após a vitória nas urnas, retirar o assunto de pauta e fazer as pazes com as corporações de mídia, inclusive figurando na bancada do principal telejornal da noite para uma entrevista exclusiva logo após a contagem dos votos. “Por isso não me sensibilizam os discursos de que ‘agora vai’, de que é chegada a vez de se construir o novo ‘marco regulatório’ da mídia. Não me sensibilizam dado o que (não) ocorreu nos últimos anos” (RAMOS, 2014).

Venício A. de Lima compartilhava de opinião parecida. “O setor de comunicações apresentou um balanço negativo nos últimos dez anos (2003-2012)”, escreveu em artigo de 2013 intitulado “Por que não se avança nas comunicações?”, dedicado a comentar o legado dos dez primeiros anos de gestão petista, entre 2003 e 2012. “Salvo algumas poucas exceções, não logramos avançar nas políticas públicas do setor, ao contrário do

que ocorre em democracias liberais consolidadas e até mesmo em países vizinhos na América Latina” (LIMA, 2013, p. 207).

9.3 Um projeto de lei de iniciativa popular (2013)

À medida em que ficava evidente a opção do governo Dilma por engavetar o anteprojeto, sobre o qual já não se falava mais nada no segundo semestre de 2011, instituições, intelectuais e movimentos sociais passaram a buscar uma nova forma de agir. Juntos, compunham um segmento da sociedade civil que havia colaborado intensamente na formulação das recomendações da Confecom, em 2009, acompanhado com interesse a elaboração da minuta, em 2010, e monitorado com grande expectativa as primeiras ações de Paulo Bernardo à frente da pasta, em 2011. E agora, o que fazer?

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) tornou-se o polo aglutinador dessas pessoas e organizações. E os debates que se seguiram apontaram para a ideia estratégica de pautar o tema na opinião pública. Como? Por meio de uma campanha nacional articulada para colher assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular. Se o projeto de lei da regulação, tão necessário, não viria do Executivo nem do Legislativo, só restava o caminho da sociedade civil mobilizada.

Um dos raros instrumentos de democracia semidireta garantido no ordenamento jurídico brasileiro é o projeto de lei de iniciativa popular (PLIP). Foi por meio de um PLIP que a Câmara dos Deputados analisara e aprovara a Lei da Ficha Limpa, em 2010. Por que não tentar?

De acordo com o artigo 61 da Constituição de 1988, os eleitores brasileiros podem apresentar na Câmara dos Deputados um projeto de lei de iniciativa popular se ele tiver sido subscrito por, “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Isso significa, atualmente, a necessidade do recolhimento das assinaturas de aproximadamente 1 milhão e 300 mil eleitores para que um PLIP passe a tramitar na Câmara (FARIA; RODRIGUES; ORMAY, 2016).

Ainda que não fosse possível juntar 1,3 milhão de assinaturas para obrigar a Câmara dos Deputados a analisar um projeto de lei sobre regulação dos meios de comunicação, havia o entendimento de que uma campanha nesses moldes seria bem-sucedida se conseguisse mobilizar a sociedade e promover um número representativo de

debates em diferentes regiões do Brasil, além de alguma inserção na imprensa¹⁰⁹. Primeiro, como ação educativa, democratizando o conhecimento acumulado sobre o tema e despertando o olhar de muita gente que não estava habituada a pensar a comunicação como direito, como serviço público, ou como ferramenta usada para fins eleitorais ou de dominação econômica. Segundo, porque toda a experiência acumulada desde a Constituinte mostrava que nenhuma proposta de regulação viria espontaneamente dos parlamentares. Era preciso uma pressão externa à Câmara e ao Senado, uma demanda que fosse da sociedade, que viesse “de fora”, como na Ficha Limpa.

Os principais momentos dessa construção coordenada pelo FNDC estão contados em artigo publicado por Faria, Rodrigues e Ormay (2016). Começou em dezembro de 2011, na XVI Plenária do FNDC, em que se aprovou a elaboração de um “plano de ação” tendo como eixo central um “novo Marco Regulatório das Comunicações”. Em maio de 2012, os principais elementos que deveriam ser contemplados nesse marco regulatório foram apresentados no seminário Desafios da Liberdade de Expressão, organizado pela comissão executiva do FNDC em São Paulo com a presença de duzentas pessoas, de vinte diferentes Estados, que representavam cem diferentes entidades. Em 27 de agosto de 2012, aniversário de 50 anos do Código Brasileiro de Telecomunicações, já um senhor carente de renovação, foi lançada oficialmente a campanha *Para Expressar a Liberdade*. Faltava o PLIP, uma proposta concreta, um projeto de lei a ser subscrito e protocolado.

Um grupo de trabalho foi criado em dezembro de 2012 para elaborar esse documento, inicialmente com uma dezena de pessoas e em seguida ampliado para receber mais colaborações, sugestões e leituras. Entre as pessoas que participaram desse processo estavam Altamiro Borges, Renata Mielli e Theófilo Rodrigues, do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Luana Bonone, da Associação Nacional dos Pós-Graduandos, Veridiana Alimonti, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, e os professores Venício A. de Lima, da Universidade de Brasília, e Edgard Rebouças, da Universidade Federal do Espírito Santo, além de dirigentes do Intervozes e do próprio FNDC. O “núcleo duro” dedicado a redigir a primeira versão foi integrado por João Brant, Marcos Dantas e Jonas Valente. O trabalho de composição, edição e formatação do

109 De fato, o projeto não reuniu o número de assinaturas necessário. Embora tenhamos procurado, não conseguimos localizar uma estimativa, mesmo que aproximada, do total de assinaturas obtido. Esse dado não aparece no site da campanha nem em reportagens ou artigos sobre o PLIP, o que corrobora a ideia de que a obtenção de 1,3 milhão de assinaturas não era a única meta do grupo, talvez nem fosse a principal.

projeto de lei consumiu quatro meses de atividades do GT e foi concluído no final de abril de 2013. Seu lançamento simbólico foi feito no dia 1º de maio.

A íntegra do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica, como foi batizado, está disponível no site da campanha *Para Expressar a Liberdade*¹¹⁰ e também como anexo a esta tese. São 33 artigos. Entre as novidades propostas pelo projeto está a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, com atuação independente e composto por 28 membros (dos quais sete seriam indicados pelo Poder Executivo, quatro pelas empresas do setor, quatro pelos sindicatos e entidades profissionais dos trabalhadores etc.). Entre as atribuições do Conselho estariam “apontar diretrizes para as políticas públicas do setor”, organizar uma nova edição da Confecom a cada quatro anos, e nomear o defensor dos direitos do público, espécie de ouvidor a quem compete a tarefa de defender os cidadãos e suas famílias de programas que contrariem os princípios estabelecidos na Constituição.

Para Faria, Rodrigues e Ormay (2016), o PLIP da Mídia Democrática, como ficou conhecido, trazia um conjunto de diretrizes para a regulação da mídia, todas em resposta a artigos da Constituição jamais regulados: “Entre os pontos principais que constam no documento estão: (1) o fim da propriedade cruzada; (2) a regionalização da produção cultural; (3) o direito de antena para os movimentos sociais; (4) o direito de resposta”.

Jonas Valente, um dos formuladores do projeto, dedicou-se a analisar seu conteúdo no último capítulo do livro *Regulação democrática dos meios de comunicação*, publicado naquele mesmo ano de 2013:

Para garantir um ambiente plural e diverso, não é possível conviver com oligopólios e com a concentração de poderes como ocorre na mídia brasileira. Outro obstáculo a ser superado é o controle dos meios por políticos. Além de trazer prejuízos ao processo democrático, em especial às eleições, essa participação cria um anteparo às mudanças democráticas no setor ao criar uma “bancada da antena” no Congresso Nacional. Na outra ponta, é urgente o fortalecimento das emissoras públicas e estatais. Isso passa por definir um modelo para o conjunto dessas rádios e TVs (e não apenas para a EBC) e assegurar o seu caráter participativo e recursos para que elas possam atuar com condições de se construírem como alternativa junto aos espectadores.

Mas não basta apenas mecanismos de promoção da “diversidade externa”. Isso porque a lógica empresarial das emissoras comerciais tende a levá-las a uma programação verticalizada e fortemente centrada no entretenimento, com riscos de, na procura pela audiência, chegar a violar direitos humanos. Por isso é importante a existência de regras para assegurar a “diversidade interna”, como cotas para produção

110 Cf. <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>.

nacional, regional e independente, exigências mínimas de horas para determinados programas, como os jornalísticos e os educativos. Além disso, deve-se avançar na proteção de segmentos vulneráveis, como crianças, e as violações de direitos humanos devem ser coibidas a posteriori, para evitar o risco de tipos de censura (VALENTE, 2013, p. 90-91)

Se não obteve êxito em reunir 1,3 milhão de assinaturas e garantir sua tramitação, o projeto elaborado pelo FNDC contribuiu para que o assunto permanecesse por mais algum tempo nos meios de comunicação. Seguindo a mesma linha editorial adotada de forma predominante na cobertura de momentos recentes, tais como a Confecom, em 2009, o período de elaboração do anteprojeto de lei pelo grupo coordenado por Franklin Martins, em 2010, e os primeiros meses de governo Dilma, em 2011, a maioria dos textos publicados sobre regulação da mídia nos jornais de referência (*Folha de S.Paulo, O Globo, O Estado de S. Paulo...*) foi visceralmente contrária aos projetos. A todos eles. É esse o tema do próximo capítulo.

10. A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais¹¹¹

Durante as pesquisas que resultaram nesta tese, foi possível verificar, ainda de forma empírica, certa tendência dos meios de comunicação de referência¹¹² em ocultar debates, propostas e projetos de lei que tratam de assuntos relacionados aos setores por eles representados, como a radiodifusão, as telecomunicações e o jornalismo. A regulação desses setores, dessas atividades, não é discutida publicamente, como se interessasse às empresas de comunicação manter esses assuntos nas sombras, uma vez que, segundo a concepção adotada e reproduzida por elas, dizem respeito apenas à rotina interna das empresas, dos acionistas, dos diretores e de seus funcionários, e não ao público em geral.

Quando “viram pauta”, propostas de regulação do setor são quase sempre tratadas como ameaças, como algo a ser repudiado ou desconstruído. Sob essa visão, regular é sinônimo de censurar. Do direito de resposta à classificação indicativa, instrumentos constitucionais que implicam regramento da atividade dos meios de comunicação, sobre os quais se impõem limites e normas de conduta, transformam-se, no discurso desses meios, em obstáculos à liberdade de atuação dessas empresas. Ou seja: eles atrapalham.

O que este estudo buscou fazer, neste capítulo, foi traduzir essa política de invisibilização em critérios científicos, submeter o que era uma sensação ou, no máximo, uma observação empírica, a um protocolo de observação e análise capaz de gerar dados qualitativos e quantitativos.

E qual a razão desse levantamento?

Em conformidade com as proposições centrais desta tese, esta etapa da pesquisa teve como objetivos (1) verificar como operam, na esfera pública, as estratégias de convencimento e de *agenda setting* dos grupos de pressão, no caso as próprias corporações de mídia; (2) entender esses mecanismos de modo a possibilitar novas estratégias por parte de legisladores, organizações da sociedade civil e formuladores dispostos a retomar um projeto ou uma rede de mobilização por uma nova regulação dos meios; e (3), o aspecto mais relevante no escopo desta tese, observar a natureza das críticas publicadas em relação às propostas de regulação a fim de verificar se elas tratam

111 Uma versão preliminar deste capítulo foi publicada em VANNUCHI, Camilo. A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais. Revista Alterjor, v. 17, n. 1, p. 21-38, 15 jan. 2018. Cf. <http://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/137227>.

112 Jornais, rádios e emissoras de televisão tradicionais e com audiências consolidadas o bastante para que conteúdos produzidos ou exibidos por elas sejam tomados como referência por outros profissionais e veículos de comunicação, não apenas no jornalismo.

a regulação da comunicação sob a ótica do direito econômico ou se concebem a possibilidade de uma regulação orientada pelo paradigma dos direitos humanos, como é proposto nesta pesquisa.

10.1 “Não se pode falar tudo”

Ao dar início a uma aula inaugural no Collège de France, em Paris, em 2 de dezembro de 1970, o filósofo francês Michel Foucault, na época já aclamado por obras como *A história da loucura*, de 1961, e *As palavras e as coisas*, de 1966, mencionou a inquietação que muitas vezes lhe acometia quando se via num púlpito, diante do desafio de escolher um ponto de partida e começar a falar. "Inquietação diante do que é o discurso em sua realidade material de coisa pronunciada ou escrita", discursou, aos 44 anos. "Inquietação de sentir sob essa atividade, todavia cotidiana e cinzenta, poderes e perigos que mal se imaginam" (FOUCAULT, 1999, p. 8).

Os poderes e perigos a que Foucault se referia lhe pareciam tangíveis. Palavras mal colocadas, argumentos imprecisos, comentários erráticos têm o condão de causar estragos, em si ou no interlocutor, a depender do deslize cometido. Cada aula, resenha, denúncia, bronca ou elogio demanda cautela e cuidado. É preciso estar atento ao esmeril, manuseá-lo com destreza. Foucault menciona alguns “procedimentos” que orientariam a produção do discurso.

Suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (FOUCAULT, 1999, p. 8-9).

Um primeiro procedimento mencionado por Foucault no Collège de France é a interdição do discurso. "Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo", diz o filósofo, "que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância; que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa" (p. 9).

Interdição vem do latim *inter* (entre) + *dicere* (dizer): o interdito, as entrelinhas, o que está imbricado no discurso, aqui com o sentido de algo proposital, forjado por quem discursa. O que Foucault diz é que (1) certos temas não devem ser abordados – o que remete ao axioma segundo o qual futebol, política e religião não se discutem –; (2) nem tudo deve ser dito em qualquer circunstância; e, o mais incômodo dos pressupostos

apresentados por ele, (3) nem todos têm direito à voz. Jornais, revistas, sites, programas de rádio e TV são instâncias de produção e difusão de discursos. E, por extensão, de interditos. Em razão de seus projetos editoriais, do lugar institucional que ocupam e, inevitavelmente, dos objetivos e interesses de seus proprietários, operam segundo uma lógica similar. Nem tudo pode ser dito (daí a seleção das pautas, dos assuntos, das palavras), nem sempre (daí a seleção de quando publicar de acordo com a conjuntura, o horário ou a audiência), e não por todo mundo (daí a seleção das fontes, dos entrevistados, dos “especialistas”, dos “personagens” que aparecem nas reportagens).

Toda comunicação implica recorte, seleção, edição. Toda comunicação implica interdição. Os meios de comunicação tornam essa interdição sistemática, compulsória, profissional. Para Marilena Chaui, a mídia “sequestra as significações estabelecidas tanto cristalizando-as em alguns significantes fixos quanto dissolvendo-as em significantes instáveis” (CHAUI, 2004, p. 8).

Vinte e seis anos depois da aula de Foucault no Collège de France, Pierre Bourdieu esteve naquele mesmo espaço para gravar um programa de televisão. Seu tema, em março de 1996, eram os “mecanismos” pelos quais a televisão opera. Sua preocupação residia justamente em práticas de interdição, embora não tenha usado essa palavra. Em seu lugar, falou sobre “censura invisível” e sobre a capacidade que os programas de televisão tinham de “ocultar mostrando”, entre outras “ações simbólicas” da televisão, empenhado em contribuir para que “o que poderia ter se tornado um extraordinário instrumento de democracia direta (*a televisão*) não se converta em instrumento de opressão simbólica” (BOURDIEU, 1997, p. 13).

Para tomar contato com os discursos dos meios de comunicação, sua ação simbólica e suas interdições, não é preciso muito: basta ligar a TV, conectar-se à web ou abrir um jornal. E o que os jornais dizem sobre as propostas de regulação dos meios de comunicação? Os jornais impressos, que não são serviços públicos nem operam por radiodifusão, dizem a seus leitores que há no país uma Constituição a ser regulamentada? Contam que existem diversos artigos sobre comunicação social à espera de leis ordinárias que os complementem e que, em razão disso, há um debate instalado em maior ou menor grau desde a Constituinte a cerca do melhor modelo de regulação a ser feita? Os jornais admitem que a plena efetivação da Constituição é necessária para tornar a democracia mais robusta e estimulam o cumprimento dessa etapa? De que maneira esse assunto é abordado pelos jornais de referência, através de quais filtros?

Com o intuito de analisar o discurso – ou os discursos – dos veículos de grande alcance sobre as propostas de uma nova regulação dos meios de comunicação, esta pesquisa investigou as edições impressas dos jornais de maior circulação no Brasil: a *Folha de S.Paulo* e *O Globo*¹¹³. Em vez de se buscar uma ou outra reportagem a esmo, foram reunidos todos os textos publicados nas edições impressas desses dois jornais que tivessem como tema principal a regulação dos meios de comunicação entre 1º de julho de 2007 e 31 de junho de 2017, um intervalo de dez anos. Esse intervalo permitiria observar variações na taxa de ocorrência do tema e também eventuais modificações de tratamento editorial ao longo do tempo: Em que momentos o assunto aflorou com mais intensidade? Quais os fatos políticos que motivaram sua presença naquelas páginas? As reações foram mais extremadas em período eleitoral?

O corpus de pesquisa foi consolidado por meio de ferramentas de busca nos acervos digitais desses dois jornais¹¹⁴, ambientes em que estão disponíveis, para consulta, reproduções em arquivo de imagem de todas as páginas publicadas em papel no intervalo de tempo selecionado.

A investigação foi realizada entre os dias 14 e 30 de julho de 2017. Foram compilados todos os textos – artigos, colunas, editoriais, reportagens, entrevistas, chamadas na primeira página – que contivessem uma ou mais das seguintes expressões: "marco regulatório" (associada à presença no mesmo texto do termo "mídia" ou do termo "comunicação"), "regulação da mídia", "controle da mídia" e "democratização da mídia". Em seguida, foram desprezados os textos que, embora tenham sido encontrados pelos mecanismos de busca, tratavam do tema apenas de modo incidental. Também foram suprimidas as ocorrências cuja única função fosse remeter o leitor a outra página, como os índices. Descartaram-se, por fim, as cartas dos leitores. Embora selecionadas por um editor, as cartas operam um discurso que não reflete necessariamente o posicionamento do veículo ou de seus colunistas¹¹⁵.

113 Quando este levantamento foi feito, em 2017, a Folha ocupava o topo do ranking de jornais diários com maior alcance do Instituto Verificador de Comunicação (IVC), com circulação média de 304.594 exemplares por dia. O *Globo* vinha em segundo lugar, com circulação média de 291.909 exemplares diários. Os dados do IVC são de agosto de 2016 e compreendem edições impressas e digitais.

114 O acervo da Folha está disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/>. O acervo do Globo pode ser acessado em <http://acervo.oglobo.globo.com/>. O levantamento foi feito entre 14 e 30 de julho de 2017.

115 Analisar as cartas dos leitores publicadas sobre o tema da regulação dos meios constitui, certamente, tarefa oportuna para observar as tensões suscitadas pela cobertura dos jornais e seus efeitos no espaço público, observada a capacidade de intermediação dos editores e seu papel de selecionar quais cartas serão descartadas e quais serão publicadas, tarefa esta que poderá ser retomada em outra ocasião.

A investigação foi conduzida em dois momentos. Numa etapa inicial, de caráter predominantemente quantitativo, foram empregadas técnicas de análise de conteúdo propostas por Laurence Bardin. Professora de psicologia na Universidade Paris V, Bardin desenvolveu o método e o aplicou no estudo de quadros clínicos e também no estudo de material jornalístico antes de sistematizá-lo, em 1977, no livro *Análise de conteúdo* (2009). Nesta primeira etapa, foram considerados aspectos como frequência (contagem de ocorrências) e direção (conteúdo favorável, neutro ou desfavorável).

Em seguida, numa etapa essencialmente qualitativa, foram combinadas a análise temática e léxica dos textos e o aspecto inferencial da análise de conteúdo de Bardin (sobretudo quando a autora propõe inferir condições de produção e recepção) com contribuições elaboradas no campo da análise do discurso por autores como o linguista francês Patrick Charaudeau, em especial o que ele propõe em *Discurso das mídias* (2012).

Segundo Laurence Bardin, a análise de conteúdo pode ser descrita como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2009, p. 44)

Sobre a complementaridade das análises quantitativa e qualitativa, vê-se que:

Na análise quantitativa, o que serve de informação é a *frequência* com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a *presença* ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomada em consideração. (p. 22-23)

Ainda na obra *Análise de conteúdo*, de 1977, lê-se que:

A discussão abordagem quantitativa *versus* abordagem qualitativa marcou um volte-face na concepção da análise de conteúdo. Na primeira metade do século XX, o que marcava a especificidade deste tipo de análise era o *rigor* e, portanto, a *quantificação*. Seguidamente, compreendeu-se que a característica da análise de conteúdo é a *inferência* (variáveis inferidas a partir de variáveis de inferência ao nível da mensagem), quer as modalidades de inferência se baseiem ou não em indicadores quantitativos. (p. 142).

A dupla análise do material selecionado, buscando quantificar as ocorrências e qualificar as presenças, será apresentada a seguir.

10.2 Análise quantitativa: presença e frequência na *Folha* e no *Globo*

Foram localizados 125 textos do jornal *Folha de S.Paulo* e 216 textos do jornal *O Globo* com referência à regulação da mídia.

Embora o período pesquisado se estendesse por dez anos, de julho de 2007 a junho de 2017, 85% das matérias da *Folha* e 95% das matérias do *Globo* estiveram concentradas ao longo de seis anos, entre dezembro de 2009 e novembro de 2015.

Este período engloba episódios que contribuíram para dar visibilidade ao tema, quase sempre por meio de polêmicas, como a repercussão que se seguiu à I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009. Uma das recomendações apresentadas na Conferência foi a criação do Conselho Nacional de Comunicação Social, um instrumento independente composto por membros do governo e da sociedade civil com a atribuição de formular e monitorar políticas públicas para o setor. Entre as 633 sugestões aprovadas na Confecom, a criação do Conselho foi das que mais gerariam atrito e debates inflamados a cerca do que foi chamado de "controle social da mídia".

No mesmo mês e ano, a polêmica foi ampliada em razão do decreto que implementou o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)¹¹⁶, que tinha entre suas orientações a criação de uma comissão de monitoramento do conteúdo editorial a fim de organizar um ranking de veículos identificados com a promoção dos direitos humanos, ranking este que poderia vir a orientar a distribuição dos recursos de publicidade federal, por exemplo, ou comprometer a renovação da outorga por emissoras reincidentes em violações de direitos. Este item específico seria revogado já no ano seguinte, na esteira da polêmica suscitada em razão do “controle social”.

À guisa de curiosidade, a expressão “controle social dos meios de comunicação” ficou fortemente associada ao Partido dos Trabalhadores, como se fosse um traço constitutivo da personalidade do partido de Dilma Rousseff lançar mão de todos os recursos que estivessem a seu alcance para garantir, segundo os críticos, a dominação absoluta e autoritária do setor. Não obstante, o ministro Sérgio Motta havia tomado posse em janeiro de 1995 criticando o “uso político das concessões de rádio e televisão” e

¹¹⁶ Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm.

propondo o “controle social dos meios de comunicação” (PRATA, BEIRÃO, TOMIOKA, 1999, p. 75), uma lembrança que, passados quinze anos, esses jornais não se preocuparam em resgatar. Controle social da mídia ficou sendo “coisa do PT”.

É imperioso notar que, ao longo de cinco anos, entre 2010 e 2014, a frequência com que o jornal *O Globo* abordou o assunto foi sensivelmente maior do que a frequência de abordagem pela *Folha*. Em 2010 e 2011, anos imediatamente posteriores à explosão do tema no espaço público, a frequência de publicações do *Globo* foi quase quatro vezes superior à frequência de inserções na *Folha*, como indica a tabela abaixo.

Tabela 10.1 – Matérias encontradas sobre regulação dos meios de comunicação por ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Folha	4	3	6	13	14	18	17	24	22	4	1
Globo	2	2	2	48	56	19	30	32	21	4	0

Fontes: Acervos digitais dos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo*

Uma hipótese para esse desequilíbrio é o entendimento de que o *Globo* chamou para si a responsabilidade por demover todo e qualquer apoio popular à iniciativa a fim de dispersar os riscos de regulação, expediente que, em todas as teorias e propostas de lei, implicariam sanções ou perdas para o Grupo Globo – empresa que é, simultaneamente, detentora de oligopólio de mídia, praticante de propriedade cruzada, beneficiada por aproximadamente três quartos de todas as receitas publicitárias aportadas na televisão e concessionária de uma outorga renovada automaticamente há 50 anos que tem deputados e senadores entre os proprietários de retransmissoras regionais. Por tudo isso, não seria leviano caracterizar o jornal do Grupo Globo como “parte interessada”.

Sobretudo, foi durante as campanhas eleitorais de 2010 e 2014 que se intensificou a atenção dispensada à regulação dos meios pelos jornais analisados. Em ambos os momentos, a proposta de debater e aprovar um marco regulatório dos meios de comunicação foi associada ao PT, legenda que incluía a *democratização da mídia* em seu plano de governo e que foi vitorioso nas duas ocasiões com a candidata Dilma Rousseff. Em ambas as eleições, a propósito, os principais oponentes de Dilma (José Serra em 2010 e Aécio Neves em 2014) declaravam-se frontalmente contrários a qualquer modificação na regulação da mídia, fosse ela econômica ou de conteúdo, o que contribuiu para fazer desta seara um ponto permanente de discórdia e polarização.

Sem exceção, o discurso dos jornais foi construído de modo a produzir um sentido negativo junto ao público ao longo de todo o período. Se bem-sucedida, a estratégia resultaria no arquivamento das propostas legislativas e das políticas públicas elaboradas pelo Executivo no sentido de combater a concentração da mídia, ampliar o espaço e o investimento em comunicação pública, entre outras iniciativas. Em todos esses casos, a *desregulação* favoreceria justamente os conglomerados identificados como mídia hegemônica, as poucas famílias que dominam a comunicação no Brasil, entre elas a família Frias, da *Folha*, e a família Marinho, do *Globo*.

A predileção por uma ou por outra palavra-chave é também passível de análise. Se as expressões "marco regulatório" e "regulação da mídia" podem ser consideradas neutras do ponto de vista da direção valorativa, o termo "controle da mídia" é notadamente negativo (ou desfavorável) enquanto "democratização da mídia" implica ou deveria implicar uma avaliação positiva (ou favorável). Não seria exagero dizer que "controle da mídia" adere à narrativa daqueles que se opõem à regulação, enquanto "democratização da mídia" é palavra de ordem de quem milita pela sua aprovação.

Isto posto, é notável a predileção dos jornais pelas formas "regulação da mídia" e "controle da mídia", enquanto escasseiam as ocorrências de "democratização da mídia". Houve quatro menções a "controle da mídia" para cada registro de "democratização da mídia" na *Folha*. A proporção no *Globo* foi de cinco para um.

Tabela 10.2 – Número total de ocorrências na amostra por palavra-chave conforme o veículo (2007-2017)

Palavra-chave	Folha	Globo
Unidades de análise ¹	125	216
"Marco regulatório" ²	28	62
"Regulação da mídia"	52	97
"Controle da mídia"	40	75
"Democratização da mídia"	11	14

1. Número total de textos publicados com pelo menos uma das palavras-chave escolhidas, descontando as ocorrências não pertinentes. 2. Acrescida necessariamente do termo "mídia" ou "comunicação" no mesmo texto.

Fontes: Acervos digitais dos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo*

Não à toa, das quatro palavras-chave pesquisadas neste trabalho, "controle da mídia" é a única que aparece nos títulos das chamadas de primeira página. Foram cinco, todas publicadas no *Globo* entre 2010 e 2015: "PT e aliados da AL pregam controle da mídia", dizia uma das chamadas, publicada em 21 de agosto de 2010. "Dilma Rousseff repudia controle da mídia", apareceu na capa do dia 29 de outubro. "Governo volta a discutir controle da mídia", alertou em 31 de dezembro de 2015.

Uma nota publicada em 17 de abril de 2013 no Painel da *Folha* escancarava a influência das palavras na elaboração do discurso. Dizia a nota: "O PT baixou ordem interna: a expressão 'regulação da mídia' será substituída por 'democratização da mídia'. O objetivo é evitar que se relacione a ofensiva petista à censura." Um ano e meio antes, no *Globo*, o colunista Artur Xexéo havia escrito algo na mesma linha: "No Brasil, políticos têm mania de não utilizar a palavra certa. O PT, por exemplo, prefere chamar de 'regulação da mídia' o que é, na verdade, 'censura à imprensa'."

É preocupante que o debate sobre regulação dos meios tenha sido reduzido à lógica binária segundo a qual defender um novo marco regulatório é sinônimo de defender o PT. É igualmente preocupante que os grandes jornais tenham atuado em uníssono de modo a perpetrar o postulado equivocado de que defender a regulação é sinônimo de atentar contra a liberdade de expressão ou a democracia – e mesmo "contra a mídia", como se lê em reportagem publicada na *Folha* em 13 de abril de 2012:

O PT vai usar a instalação da CPI do Cachoeira para voltar a investir contra a mídia. A disposição está expressa em documento divulgado ontem pela cúpula do partido. Redigido pelo comando petista, o texto cita a investigação do esquema de Carlos Cachoeira, acusado de exploração do jogo ilegal, a pretexto de voltar a cobrar a fixação de um marco regulatório para os meios de comunicação. "Agora mesmo, ficou evidente a associação de um setor da mídia com a organização criminosa da dupla Cachoeira-Demóstenes, a comprovar a urgência de uma regulação que, preservada a liberdade de imprensa e livre expressão de pensamento, amplie o direito social à informação", diz a nota (FSP, 13/04/2012)¹¹⁷.

Há aqui pelo menos três aspectos que merecem atenção. Um deles é a associação da proposta ao PT, como se não houvesse defensores da regulação fora do partido ou como se a proposta fosse uma iniciativa do diretório petista. Outro aspecto é a concepção do marco regulatório como "controle da imprensa", num contexto em que outra narrativa,

117 Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/36759-pt-associa-setor-da-midia-a-criminosos-e-defende-regulacao.shtml>.

diametralmente oposta, dirá que controle da mídia é o que se verifica no atual cenário, um controle exercido pelas oito ou dez famílias que controlam os meios de comunicação no país. Um novo marco regulatório, segundo seus defensores, teria o condão de quebrar esses oligopólios e permitir maior oxigenação do setor. Por fim, um terceiro aspecto controverso é entender a regulação como algo que incide "contra" a mídia, e não a seu favor. Propaga-se o discurso de que a mídia não é nem deve ser objeto de regulação, como se leitores e espectadores fossem vítimas da regulação, e não seus beneficiários.

Em reportagem intitulada "PT quer Berzoini em pasta para tocar regulação da mídia" (FSP, 29 out. 2014), repete-se a estratégia de atribuir a regulação ao PT e concebê-la como um expediente de ataque à imprensa e à liberdade de expressão. "A relação do PT com a imprensa sempre foi tensa, em especial durante a gestão Franklin", diz um trecho da reportagem, referindo-se ao ex-ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social Franklin Martins. Mais adiante, referindo-se a reportagem de capa da revista *Veja* veiculada na semana que antecedeu a eleição de 2014, dizendo que Lula e Dilma tinham conhecimento de práticas de corrupção na Petrobras, o texto atribui relação de causa e efeito entre a denúncia e a defesa da regulação do direitos de resposta: "Por causa da publicação da reportagem de *Veja*, o líder do governo na Câmara, Henrique Fontana (PT-RS), defendeu nesta terça (28) que o Congresso agilize a votação do projeto de lei regulamentando o direito de resposta". Segundo a *Folha*, regular o direito de resposta não deveria ser entendido como um princípio normativo fundamental à democracia, mas como uma retaliação ou vingança promovida pelo PT – abordagem pouco esclarecedora, que acaba por tumultuar o debate e interditar seu encaminhamento na Câmara.

Ainda sobre o discurso que insiste em transformar em articulação petista o debate sobre regulação dos meios de comunicação no Brasil, a *Folha* publicou no dia 5 de março de 2013 uma carta enviada ao jornal por Rosane Bertotti, então coordenadora-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC):

Diferentemente do que informou a reportagem "PT pede campanha por controle da mídia" ("Poder", 2/3), o projeto de lei de iniciativa popular para um novo marco regulatório das comunicações é da campanha "Para expressar a liberdade - Uma nova lei para um novo tempo", capitaneada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) com a participação de dezenas de entidades da sociedade civil. É, portanto, o PT quem adere a uma iniciativa da sociedade civil, e não o contrário, como fez supor a reportagem. (FSP, 5/3/2013, p. A3).

10.3 Análise qualitativa: o discurso da *Folha* como estudo de caso

Para melhor proceder com a análise qualitativa do material selecionado, foi feita a opção de centrar esforços nos 125 textos publicados na *Folha de S.Paulo*. A escolha foi feita com base em dois critérios. Primeiro, a maior circulação do jornal, um elemento que, em si, permite inferir que seu discurso atinge um número maior de pessoas, o que tem efeitos reais na percepção da sociedade em relação ao tema da regulação dos meios. Em segundo lugar, a percepção de que *O Globo* teria razões específicas para atacar com maior virulência um novo marco regulatório da comunicação, o que pôde ser percebido na primeira leitura das matérias.

Beneficiado por uma regulação negligente em relação ao oligopólio, à propriedade cruzada e à concentração vertical, entre outras características condenadas pela Constituição e por convenções internacionais em defesa do direito à comunicação, é provável que o Grupo Globo, empresa que publica o jornal *O Globo*, seria de alguma forma penalizado numa possível revisão da regulação dos meios no Brasil.

No jogo de forças entre os conglomerados que fazem a defesa da "liberdade de imprensa", da autorregulação e do repúdio a qualquer "controle de conteúdo", de um lado, e as organizações da sociedade civil que reivindicam pluralidade de vozes, complementaridade entre sistemas público, estatal e privado de radiodifusão, fim dos oligopólios e revisões das outorgas de concessões, sobretudo para evitar o controle de emissoras por deputados e senadores, chama atenção a ausência de reportagens explicativas que se disponham a apresentar de forma pedagógica (1) o que diz a Constituição Federal sobre a comunicação social, (2) o que falta regulamentar, e (3) o que tem sido sugerido pela sociedade civil como proposta de nova regulação para o setor.

Não houve, ao longo dos dez anos pesquisados, nenhum material descritivo, nenhum infográfico (nem na *Folha* nem no *Globo*). O tema é abordado em textos quase sempre editorializados, que misturam informação e opinião, e, não é raro, adotam expressões entre aspas a fim de ridicularizar seu uso e boicotar o contraditório.

O recurso da ironia tem sido utilizado sobretudo quando se incorporam elementos constitutivos do discurso favorável ao marco regulatório, mas com a evidente intenção de desconstruí-lo. "Presidente do PT afirma que é preciso 'democratizar' mídia", foi o título de uma matéria publicada na *Folha de S.Paulo* em 5 de março de 2013 (página A5). "O 'marco regulatório da mídia', item do quarto mandato bolivariano, é justamente o nome

fantasia para a destruição da liberdade de imprensa no país", escreveu o filósofo Luiz Felipe Pondé em sua coluna de 3 de novembro de 2014 (página E8). A semelhança entre esses dois trechos está no ataque à linguagem. Não haverá democratização da mídia, mas controle da mídia, busca afirmar o primeiro título. Não haverá marco regulatório, mas destruição da liberdade de imprensa, diz a coluna.

Em contrapartida, "quarto mandato bolivariano" como referência ao quarto governo do PT aparece sem aspa no texto de Pondé, da mesma maneira que a expressão "controle da mídia" nunca recebe aspas ou qualquer tentativa de desconstrução nas páginas do jornal.

Quase 20% das matérias da *Folha* encontradas são compostas por artigos e colunas. Além de Pondé, opinaram sobre o tema, nos 22 artigos dedicados a ele, autores como Reinaldo Azevedo, Aécio Neves, Régis de Oliveira, Clóvis Rossi, Michel Laub, Gregório Duvivier, Hélio Schwartsman, Manoel Rangel, Edinho Silva e José Américo Dias, entre outros.

Tabela 10.3 – Número de textos com palavras-chave por gênero jornalístico ou "editoria" (2007-2017)

Total de textos com ocorrências	125
Editoriais	1
Artigos/colunas	22
Reportagem/entrevista em ambiência internacional	18
Reportagem/entrevista em ambiência nacional (Brasil)	84

Fonte: Acervo digital do jornal *Folha de S.Paulo*

Finalmente, foi marcante a predominância de textos desfavoráveis à regulação dos meios em comparação com o volume de textos favoráveis. Venceu em todas as quatro categorias, inclusive nos textos selecionados em razão da presença do termo "democratização da mídia", o que indica mais uma vez a subversão de seu significado durante o processo de produção de sentido.

Entre as 40 ocorrências da expressão "controle da mídia" encontradas, nenhum conteúdo foi avaliado como favorável, e apenas cinco foram considerados neutros, contra 35 desfavoráveis.

Tabela 10.4 – Análise de direção: número total de matérias com discurso favorável, neutro ou desfavorável conforme a palavra-chave (2007-2017)

Palavra-chave	Favorável	Neutro	Desfavorável
"Marco regulatório"	6	11	11
"Regulação da mídia"	2	18	32
"Controle da mídia"	0	5	35
"Democratização da mídia"	3	3	5

Fonte: Acervo digital do jornal *Folha de S.Paulo*

Diante do exposto, é possível inferir algumas características do emissor e do receptor desses discursos. Na "instância de produção", conforme a categoria discursiva proposta por Charaudeau (2012, p. 73), encontramos um formulador que reivindica os papéis de defensor da liberdade de imprensa e de arauto da democracia para deflagrar um discurso anti-regulação que não necessariamente pode ser traduzido como democrático. Seu *ethos*¹¹⁸ é o da empresa jornalística, e não o do cidadão. Defende-se a atividade empresarial e o direito do jornal de publicar o que quiser, na plataforma que quiser, sem limitações de nenhuma ordem, mais do que o imperativo da informação ampla e polifônica, e mais do que as garantias constitucionais jamais regulamentadas. É feita a opção por não explicar, não expor em nenhum momento o que diz o texto constitucional ou as propostas de regulação.

Na outra ponta, a "instância de recepção" é concebida como um cúmplice a ser cooptado. São leitores, sejam eles assinantes ou consumidores daquele jornal, que exercem algum tipo de fidelidade com o diário que têm em mãos, e que devem ser orientados a se posicionar como defensores daquele jornal, ou seja, de forma conservadora em relação à hipótese de mudança na lei. Diante da incerteza do que pode vir a ser um país com mídia regulada — menos monopólio e mais multiplicidade de vozes,

118 Personalidade do enunciador revelada por meio da enunciação, segundo Dominique Maingueneau. Ou, na abordagem de Roland Barthes reproduzida por Maingueneau, "os traços de caráter que o orador deve mostrar ao auditório (pouco importa sua sinceridade) para causar boa impressão". Ver MAINGUENEAU, 2013.

segundo uns, ou mais censura e menos liberdade de expressão, segundo outros — defende-se a manutenção do *status quo* para não correr riscos. Por isso conservadora.

O contexto é também auxiliar na ação dos que buscam impedir a regulação. Identificar o projeto de regulação da mídia ao PT e atribuir a ele objetivos escusos, como um hipotético interesse em censurar a opinião pública e impedir a veiculação de notícias desabonadoras, tudo isso contribui para consolidar uma opinião contrária à atualização e à modernização do arcabouço legal da comunicação social no Brasil.

Neste sentido, a análise dos discursos dos jornais sobre a regulação da mídia demonstra uma evidente intenção de influenciar, de convencer, muito mais do que de informar. Recorrendo mais uma vez a categorias discursivas formuladas por Charaudeau, o "efeito de verdade" é mais importante, nessa coleção de matérias, do que o "valor de verdade". É preciso soar verdadeiro, parecer verdadeiro. Para influenciar e obter os "efeitos esperados".

Comunicar, informar, tudo é escolha. Não somente escolha de conteúdos a transmitir, não somente escolha das formas adequadas para estar de acordo com as normas do bem falar e ter clareza, mas escolha de efeitos se sentido para influenciar o outro, isto é, no fim das contas, escolha de *estratégias discursivas*." (CHARAUDEAU, 2012, p. 39)

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal, a falsa sensação de que os meios de comunicação no Brasil operam hoje em condições de plena liberdade e plena democracia, e que “mexer em time que está ganhando” seria uma forma de regredir em direção ao autoritarismo e à censura, pode vir a representar, talvez, o mais significativo entrave para que o país consiga debater e aprovar uma regulação sem a qual o ideal de cidadania da própria Constituição jamais será alcançado. Os discursos dos jornais têm seu quinhão de responsabilidade nisso.

11. Diretrizes para a regulação dos meios nas falas dos entrevistados

Até aqui, este trabalho buscou conceituar e reafirmar o direito à comunicação em perspectiva histórica, traçar um panorama da regulação dos meios de comunicação no Brasil e apresentar de que forma tem se dado a polarização entre aqueles que propõem alternativas de regulação, assumindo como elemento basilar das propostas em discussão a garantia desse direito humano – ainda hoje não positivado no Brasil nem no direito internacional – e aqueles que buscam bloquear qualquer debate neste sentido, postura prevalente nas entidades patronais e nas empresas jornalísticas. Buscou também apresentar e comentar, em caráter inédito, o mais robusto anteprojeto de lei elaborado com vistas à atualização da regulação dos meios no Brasil, aqui analisado à luz do arcabouço teórico sobre o qual se assenta o direito à comunicação e sua jurisprudência.

Nesta etapa final, esta pesquisa se dedica a reunir e sintetizar os pensamentos de alguns pesquisadores contemporâneos com ampla experiência no estudo da regulação dos meios bem como apresentar alguns dos principais conceitos ou bandeiras lembrados por porta-vozes de organizações da sociedade civil que, em seu dia a dia, convivem com a formulação de propostas e com a defesa do direito à comunicação.

Para esta etapa, foram escolhidas seis pessoas com notório conhecimento na área, atuação reconhecida como intermediadores do debate sobre esses assuntos ou como representantes de organizações sensíveis a essa pauta, e por isso envolvidos com o tema. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em 2017. Foram feitas as mesmas questões para todos os entrevistados, o que não impediu o acréscimo de perguntas complementares de acordo com as respostas. Todo o conteúdo foi gravado em áudio.

Foram entrevistados os professores eméritos da UnB Murilo César Ramos (30 mai. 2017) e Venício A. de Lima (31 maio 2017); as jornalistas Bia Barbosa, do Intervozes (25 ago. 2017), e Renata Mielli, do Barão de Itararé (7 nov. 2017), ambas integrantes do FNDC; o então 1º vice-presidente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e ex-presidente do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, José Augusto Camargo (7 nov. 2017) e o conselheiro de comunicação e informação da Unesco para a América Latina, Guilherme Canela de Souza Godoi (20 nov. 2017).

Em razão do cargo que ocupa, Godoi explicou que não poderia comentar casos que remetessem diretamente à realidade brasileira, tampouco poderia responder a metade das perguntas de nosso questionário, em especial as que indagavam sobre pontos

específicos que, hipoteticamente, deveriam ser considerados para a elaboração de um novo marco regulatório. A entrevista ficou deveras prejudicada em razão da ausência das respostas a essas perguntas, de modo que não foi possível utilizá-la neste capítulo, como previsto. Valiosa, a entrevista contribuiu em outros aspectos, como na sugestão de consulta a trabalhos recentes realizados no âmbito da Unesco, sobretudo o relatório assinado por Toby Mendel e Eve Salomon em 2011, já citado em capítulo anterior. A entrevista também foi oportuna ao revelar que, apesar de ter financiado e publicado o Relatório MacBride quarenta anos atrás, a Unesco descartou o conceito de direito à comunicação – ou direito de comunicar – anos depois¹¹⁹, preferindo orientar sua ação para a garantia de direitos já positivados em muitos países e incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como o Direito à Informação e à Liberdade de Expressão (GODOI, 2017). Não seriam poucos, segundo ele, os avanços obtidos na regulação dos meios na América Latina e no Caribe, regiões sob sua responsabilidade:

A minha sensação é que essa terminologia, “direito à comunicação”, engloba ou é quase idêntica a definição que está posta no artigo 19 da Declaração Universal, e para ser bastante sincero eu não entendi muito bem, até hoje, por que alguns grupos decidiram usar uma nova terminologia ao invés de se apropriar de um direito historicamente construído e validado no sistema internacional de direitos humanos. (...) Há vinte anos, só um país da América Latina tinha uma lei de acesso a informação pública, que é fundamental para o direito à liberdade de expressão; hoje só quatro países não têm lei de acesso a informação pública. (...) Há vinte anos, a comunicação comunitária, por exemplo, rádios comunitárias, eram criminalizadas em boa parte da região, hoje a maioria dos países já regulamentaram a existência da comunicação comunitária no espectro eletromagnético. (...) Todos os países da região, exceto um (*Cuba*), têm a liberdade de expressão claramente posta nos seus textos constitucionais (GODOI, 2017).

Todas as entrevistas, inclusive a de Godoi, estão apensadas a esta tese. Foram transcritas na íntegra e editadas somente para adequar o conteúdo à linguagem escrita e para a supressão de declarações em off e de digressões sem aderência aos temas e objetivos deste trabalho. A seguir, foram listados alguns temas fundamentais abordados nas entrevistas. Os pensamentos dos entrevistados estão sistematizados em tópicos, que reproduzem ou sintetizam as principais declarações sobre cada tema.

119 Venício A. de Lima, em entrevista para esta tese, diz que a Unesco foi induzida a abandonar a ideia de direito à comunicação a partir do momento em que seus principais financiadores, os Estados Unidos e a Inglaterra, se retiraram da organização em repúdio às críticas e às recomendações feitas pela Comissão MacBride e expostas no relatório final, suspendendo os pagamentos que faziam (LIMA, 2017).

11.1 Principais desafios e obstáculos à garantia do direito à comunicação

Todas as entrevistas semiestruturadas foram feitas num intervalo de seis meses, entre 30 de maio e 20 de novembro de 2017. Eram dias turbulentos no debate sobre direito à comunicação no Brasil. O país vivia desde o ano anterior sob um governo cuja legitimidade era questionada, inclusive em âmbito internacional, e que, aos olhos de muitos, tinha o aspecto de um mandato-tampão, localizado entre o impeachment de Dilma Rousseff e a posse do próximo presidente eleito, o que aconteceria em janeiro de 2019.

Em poucos meses, Michel Temer – vice de Dilma conduzido à Presidência da República após um processo de afastamento que contara com o apoio declarado do partido político presidido por ele – havia interferido de forma autoritária na Empresa Brasil de Comunicação, provocando descaracterizações importantes no modelo de empresa pública que vinha sendo implementado desde 2007¹²⁰(VANNUCHI, 2018b). Exonerou o diretor-presidente, extinguiu o conselho curador e deflagrou um processo de precarização e perseguição a jornalistas, numa emissora cada vez mais aparelhada. No início de 2018, cortou deliberadamente 62% de seu orçamento (BARBOSA, 2017).

Esse sentimento do mundo, esse espírito do tempo, contaminou de maneira inexorável a crítica dirigida pelos entrevistados ao cenário da comunicação social no país ao longo daqueles meses. “Acho que nós estamos num momento de regressão”, declarou Venício A. de Lima. “O melhor exemplo disso é o que está acontecendo com a comunicação pública. Esse governo conseguiu tirar da EBC o caráter ainda incompleto que existia de tentativa de construção de uma empresa pública” (LIMA, 2017).

Para Lima, os obstáculos à garantia do direito à comunicação no Brasil se confundem com os obstáculos à garantia dos demais direitos. “(*Os obstáculos*) têm que ser entendidos na sociedade em que nós vivemos. Nós estamos vivendo um momento de regressão em relação aos direitos mais fundamentais: trabalho, investimento social do Estado, da concepção do que seja o papel do Estado”. Se esses direitos, defendidos por uma gama maior de movimentos e entidades, definham, o que dizer do direito à comunicação, ainda desconhecido e invisibilizado pela maior parte da sociedade?

120 Sobre as intervenções do Governo Federal realizadas na Empresa Brasil de Comunicação, ler “Tudo que é sólido desmancha na EBC: intervenção governamental no sistema de comunicação pública em construção no Brasil” (VANNUCHI, 2018, p. 22-27). Cf. <http://alaic2018.ucr.ac.cr/sites/default/files/2019-02/GT%2018%20-%20ALAIC%202018.pdf>.

Nós vivemos num país onde as desigualdades são tão brutais que, para a imensa maioria da população, os direitos fundamentais são ainda os direitos mais básicos. Então, você esperar que uma, que essa população ou um contingente significativo dessa população se dê conta do déficit em relação ao direito dela de comunicar-se, que na verdade é o direito dela de construir sua própria autonomia através da participação ativa na formação da opinião pública, republicana, democrática e de participar da vida do País, nós estamos longe disso. O direito à comunicação, talvez se você estivesse fazendo essa pesquisa na Noruega, pudesse haver uma consciência maior desse direito (LIMA, 2017).

A abordagem de Renata Mielli vai na mesma direção da de Lima. Para ela, o grande desafio é fazer com que a sociedade compreenda que a comunicação é um direito como outros. “A sociedade luta para conquistar o direito à moradia, o direito à educação, à saúde, ao trabalho decente, à aposentadoria”, diz ela.

Todo direito só é obtido depois de uma luta, (*depois*) que a sociedade se organiza para conquistá-lo. Com a comunicação não será diferente. Mas as pessoas compreendem mais facilmente que a saúde é um direito, que a educação é um direito, e se é um direito da sociedade, ele tem que ser garantido por quem? Pelo Estado. (...) A comunicação está num nível muito anterior a essa compreensão, então o primeiro desafio para a conquista do direito à comunicação é fazer com que a sociedade compreenda que a comunicação é um direito, porque ela historicamente é tratada pelos meios de comunicação como um serviço, um lazer, um entretenimento. As pessoas não têm muita dimensão do que é aquele sinal de televisão que chega em casa. (...) Justamente porque historicamente isso foi construído dentro de um modelo privado, comercial, e não interessa às empresas que atuam nesse setor fazer com que a sociedade discuta o que é comunicação (MIELLI, 2017).

Outro desafio, para Mielli, é que o direito à comunicação seja tratado como prioridade por movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos do campo progressista, para que se tenha a dimensão de sua importância e se faça a disputa, entendendo que esse é um direito que será importante também na luta por outros direitos, como a moradia e a saúde. Já o maior obstáculo, segundo a secretária executiva do Barão de Itararé, é vencer o senso comum segundo o qual construir marcos legais e políticas públicas voltadas à construção de uma comunicação mais democrática é entendido como censura.

Bia Barbosa acredita que o primeiro obstáculo que atrapalha a garantia do direito à comunicação é a não positivação desse direito.

A sociedade não é informada, a sociedade não reivindica, e você tem uma brutal resistência de quem hoje controla o cenário midiático no País, seja do ponto de vista só da radiodifusão mas também das telecomunicações, da mídia impressa, de operar para que esse direito não seja reconhecido também como um direito fundamental da sociedade, para que isso continue sendo tratado como um serviço ou como parte do setor econômico do País, e não como um direito da população (BARBOSA, 2017).

O parlamento, que poderia ajudar regulamentando o que já foi promulgado na Constituição, opera na direção oposta, ainda segundo Barbosa, porque o Congresso Nacional “funciona numa lógica de uma relação intrínseca com os meios de comunicação em função do poder político que a grande mídia tem no Brasil, de não atacar de maneira nenhuma o interesse desses grandes grupos de comunicação”. Argumento semelhante é suscitado por Murilo César Ramos quando ele diz que existe todo um sistema que obstrui o caminho da regulação. Segundo ele, o regime político que impera no Brasil “não é um presidencialismo de coalisão, mas um presidencialismo de extorsão”. Não seria outro o principal motivo, segundo ele, para os ex-presidentes Lula e Dilma não terem insistido numa nova regulação dos meios. “Esse é um país profundamente oligárquico. É um país profundamente dominado por uma estrutura oligárquica, patrimonialista” (RAMOS, 2017). O grande desafio, por sua vez, é aprender a “pensar convergentemente”.

Para pensar a Globo hoje, o poder econômico dela, tenho que pensar a Globo já na perspectiva daquilo que ela está fazendo na rede, e ela está fazendo muita coisa. Ela pulou na frente. (...) Não tem mais radiodifusão separada de OTT (*plataforma de distribuição de conteúdo sob demanda*), internet, TV por assinatura, Netflix, Telecom. (...) Tem que pensar tudo isso dentro do mesmo pacote (RAMOS, 2017).

José Augusto Camargo, por sua vez, entende que o maior obstáculo é o monopólio formado pelos grandes grupos econômicos, que influenciam a política na forma de grupos de pressão. Essa dominação praticada por grandes empresas de comunicação atrapalha o debate e impede a democratização dos meios, uma meta a ser perseguida para que o pobre, segundo Camargo, entre na conta da comunicação social e seja também ele, na periferia, sujeito de direitos. Já o principal desafio, segundo ele, em tempos de hegemonia de Google e Facebook, seria combater a concentração em nível mundial.

A ampla maioria do trânsito de informação no mundo digital passa pelo Google e pelo Facebook. (...) O grande desafio é ter um ambiente regulatório que ultrapasse as fronteiras nacionais. (...) Esses marcos

regulatórios funcionam, bem ou mal, existem em vários pontos e são necessários dentro de uma conjuntura local. (...) nosso grande problema agora é pensar bases regulatórias internacionais (CAMARGO, 2017).

11.2 É oportuno um novo marco regulatório dos meios de comunicação?

Os entrevistados nesta pesquisa foram unânimes em defender a elaboração e a aprovação de um novo marco regulatório dos meios de comunicação. As ressalvas foram sempre no sentido de indicar que o marco regulatório, em si, não é suficiente para garantir o direito à comunicação. Isso se dá sobretudo porque (1) nenhuma legislação é eficaz se não houver fiscalização e punição, coisas que praticamente inexistem no Brasil; (2) é preciso conciliar legislação com políticas públicas para tirar do papel programas capazes de mudar o panorama da comunicação no país, mesmo que em longo prazo; e (3) a contemporaneidade nos coloca desafios que ultrapassam fronteiras e, por isso, não serão resolvidos por uma legislação nacional.

Um primeiro aspecto a considerar é que o Brasil tem diversas leis, decretos e portarias que normatizam a comunicação e, por isso, discute-se um *novo* marco regulatório, ou seja, uma nova regulação que sistematize o que já existe e, principalmente, atualize as normas atuais, reunindo tudo numa única lei, se possível. “Não é que nós não temos um marco legal, nós até temos alguns”, alertou Renata Mielli. “Mas estão completamente superados. A lei que orienta a radiodifusão no Brasil é de 1962. Não existia VT, era tudo ao vivo. TV era em preto e branco, entendeu? Não existia satélite”.

Então, no mundo do século XXI, nós temos uma dívida histórica no campo da regulação da rádio e da televisão aberta, convivendo com um mundo que já tem regras próprias da TV por assinatura, da internet, agora do serviço sob demanda, dos *over-the-top (OTT)*. É um emaranhado de situações que, em algum momento, a sociedade brasileira vai precisar entender que é preciso sentar e convergir a regulação daquilo que garante a circulação da cultura, da informação, da opinião, das notícias, dos fatos: a comunicação no nosso país. E olhar isso a partir do interesse da nação, porque nós não temos apenas atores nacionais atuando nesse ambiente. Então um novo marco legal para as comunicações é essencial para garantia da defesa da soberania nacional, da cultura nacional, da ampliação do direito à comunicação para mais atores, da garantia de regras mínimas de respeito aos direitos humanos dentro dos meios de comunicação (MIELLI, 2017).

Para Bia Barbosa, o marco regulatório que existe hoje no Brasil não atende aos princípios que estão colocados na Constituição. “E ele não tem nenhum mecanismo do

ponto de vista da fiscalização e da implementação que garanta o seu cumprimento, o que o torna ineficaz”, diz ela. Em razão disso, a atuação do Intervozes e de outras organizações tem sido em favor da elaboração de outro marco regulatório. Como ele deveria ser? “Uma lei geral de telecomunicações que uniformizasse todas essas questões, que as harmonizasse, e que constituísse nesse processo um órgão de regulação que garantisse a implementação disso”, explica Barbosa. E um órgão independente.

Não adianta a gente mudar tudo isso e continuar deixando (*a implementação e a fiscalização*) na mão de um órgão atrelado ao poder vigente, que no caso seria o Ministério da Comunicações, para implementar, para fiscalizar, porque não funciona. As democracias que têm órgãos reguladores independentes para a área da comunicação são muito mais bem-sucedidas no sentido da implementação da legislação do que quando isso é vinculado ao governo de plantão. (...) Um grande obstáculo que a gente tem é não ter a positivação da comunicação enquanto direito, mas não bastaria a gente ter a positivação da comunicação enquanto direito. A gente precisaria ter um marco normativo que garantisse a implementação desse direito, o respeito a esse direito e o exercício desse direito por parte da população. São coisas complementares. A gente precisa de um marco e de políticas públicas que garantam esse direito, mas também só colocar o direito lá e não fazer mais nada em relação a isso não vai fazer a gente sair do lugar (BARBOSA, 2017).

José Augusto Camargo e Murilo César Ramos criticaram a ineficiência da regulação quando não amparada em uma política orientada para a real abordagem desse tema e num órgão eficaz de implementação e fiscalização, como bem pontuado acima por Barbosa. “Você não pode ter mais de cinco emissoras de TV, se eu não me engano¹²¹”, diz Camargo.

Agora, você pode dizer que a Record são cinco, você pode dizer que a rigor a Globo são cinco? O Marinho tem cinco no nome dele, mas são muitas outras articuladas, né? Outra coisa: a lei prevê que você reavalie de quinze em quinze anos, se eu não me engano, a concessão. Isso é feito? E para você ter a concessão, você tem regras para cumprir, função social e tal. Isso é reavaliado? É automático! E você pode dizer que todas as redes de televisão do Brasil cumprem todas as normas da concessão? Nunca ninguém infringiu nenhuma? Porque nunca ninguém perdeu a concessão, né? (...) Político não pode ter rádio. Ah, nenhum tem! Tá, mas a mulher tem, o filho tem, o cunhado tem. (...) E todo mundo fala "essa emissora é do prefeito, essa é do fulano de tal". Quer dizer, a legislação não funciona. E por que não funciona? Porque não tem fiscalização nem punição (CAMARGO, 2017).

121 O limite estabelecido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, é de dez emissoras, sendo no máximo cinco em VHF, aquelas que entram nos canais de 1 a 13 do antigo *dial* da TV aberta.

Murilo César Ramos, que prefere o termo marco político-normativo a marco regulatório, diz que a lei é essencial, mas que, sozinha, nada resolve. “Tem que ter outros instrumentos”, diz. “Regulação, pressão, organização social, sociedade civil e tudo. Agora, se você não tiver o ambiente normatizado, realmente é a selva de pedra”.

Ramos também lembra que a regulação dos meios, no século XXI, precisa abranger elementos como privacidade na internet. “Dados pessoais são o recurso mais valioso do mundo hoje”, afirma. “É isso que alimenta a economia digital, aquilo que a gente fornece, meio sem querer, gratuitamente e tal. Então, não tem como fugir.”

O panorama revela-se distópico. Camargo recorre a indicadores que mostram o aumento exponencial da participação de conglomerados internacionais como Google e Facebook na distribuição de conteúdo digital, inclusive de notícias, e principalmente no bolo de receitas publicitárias no Brasil para acreditar que o desafio da regulação é ainda maior. “Nosso grande problema é pensar bases regulatórias internacionais”, comenta.

Para regular Facebook, Whatsapp, Internet, não existe (*nada*)! (...) Você regula comércio internacional, mas não regula direitos internacionais. As normas do comércio mundial são muito mais evoluídas do que a regulação de caráter cultural, de comunicação. (...) O comércio internacional é regulado e impõe sanções aos países que não cumprem, criam-se barreiras econômicas que se o Estado se recusa, ele sofre sanções, sofre prejuízos no comércio. Na área de comunicação não existe isso (CAMARGO, 2017).

Venício A. de Lima concorda com a pergunta feita a ele, mas se diz cético. “Você está perguntando isso para um cara que nos últimos cinquenta anos lutou para isso acho que quase todo dia”, afirma, referindo-se à aprovação de uma nova regulação. “Seria (*oportuno*), mas eu hoje sou um sujeito completamente sem esperança em relação a isso” (LIMA, 2017). Em seguida, pontua que nem a hipótese de regulação exclusivamente econômica, nem mesmo o argumento em favor da concorrência e contra o oligopólio, tem sido minimamente convincente no diálogo com o mercado e com o Poder Legislativo. Segundo ele, atacam-se as tentativas de coibir inclusive a propriedade cruzada sob a alegação de que essa intervenção prejudicaria a atuação das empresas. “Nos Estados Unidos, isso é feito desde a década de 1940, antes de ter televisão, quando só tinha rádio”, conta. “O sujeito que tivesse uma concessão de rádio em um determinado mercado não poderia ser proprietário de um jornal. Nós copiamos o modelo, mas não a regulação.”

Hoje o argumento neoliberal, ao contrário do argumento liberal clássico que falava que era necessário ter competição no mercado, o argumento neoliberal (...) fala exatamente o contrário. Fala que uma regulação da propriedade cruzada desestimularia as grandes empresas, os grandes conglomerados, a agir no mercado, prejudicaria a ação destes grandes grupos. Quer dizer, é um argumento a favor da concentração. (...) Não vejo nenhuma luz no fim do túnel. Nenhuma. Vamos ver o que acontece, mas eu não consigo ser otimista (LIMA, 2017).

11.3 O que regular em relação à comunicação pública

Neste e nos próximos três segmentos deste capítulo – de 11.3 a 11.6 –, estão listadas algumas sugestões feitas pelos entrevistados para uma nova regulação, hipotética, dos meios de comunicação. As sugestões serão apresentadas de forma fracionada, em tópicos, reproduzindo as respostas dadas por eles.

O formato das questões foi sempre o mesmo: “O que regular em relação a...?”. A intenção foi sabatar os entrevistados sobre aspectos constitutivos de um eventual projeto de lei dedicado a regular o setor a partir de cinco eixos principais, escolhidos com base na literatura e nas pesquisas feitas em relação às zonas cinzentas da legislação em vigor: (1) comunicação pública, (2) concentração econômica; (3) conteúdo; e (4) internet.

De que maneira uma nova regulação dos meios de comunicação poderia – ou deveria – incidir sobre cada um desses assuntos?

Especificamente sobre a comunicação pública, tema desta seção, os entrevistados foram consultados sobre quatro itens:

- (1) deve haver reserva de espectro para cada sistema (público, privado e estatal)?;
- (2) pode haver anúncios de produtos e serviços na programação das emissoras públicas?;
- (3) pode haver apoio institucional/cultural, ou seja, programas patrocinados por empresas ou publicidade de campanhas institucionais?; e
- (4) qual seria o modelo adequado de financiamento e gestão administrativa dessas emissoras? Ou seja: quem as dirige e de onde vem o dinheiro?

As duas tabelas a seguir foram preenchidas com base nas respostas, por vezes reproduzindo expressões e frases dos entrevistados.

Tabela 11.1 – O que regular em relação à comunicação pública (parte 1)

Entrevistado	Previsão de percentual do espectro	Propaganda de produtos e serviços	Apoio cultural ou institucional
Murilo C. Ramos	Sim, 1/3.	Não. Propaganda escrachada, de vender produtos, não.	Sim.
Venício A. Lima	O essencial é buscar o equilíbrio, priorizar as concessões para rádio e TV comunitárias. Poderia ser 1/3 para cada, “mas nós estamos tão distantes disso...”.	Não.	Programas podem ser financiados por grupos privados e essa informação aparecer como “sponsor”: “financiado por” (“tal empresa apresenta...”).
Bia Barbosa	Reserva de espectro é fundamental. Deve ter não apenas para a comunicação pública, mas também para a comunitária. Em outros países, estão definidos os sistemas público, privado e comunitário (estatal entra como público).	Não. A propaganda é condicionada pela audiência e acaba direcionando a programação. A radiodifusão pública, por sua vez, deve seguir princípios e lógicas diferentes das privadas.	Sim.
Renata Mielli	Sim, 1/3 para cada sistema.	Não.	Sim para empresas públicas ou mistas, ONGs, fundações e institutos, desde que não atuem com venda direta.
J. Augusto Camargo	Sim.	Depende. Talvez em um horário específico da programação e que responda por apenas parte dos recursos para que não inverta a lógica da comunicação pública e passe a se orientar pela audiência.	Sim.

Tabela 11.2 – O que regular em relação à comunicação pública parte 2

Entrevistado	Modelo de financiamento	Modelo de gestão
Murilo C. Ramos	Dotações orçamentárias da União e fontes alternativas. Mecanismos de recolhimento como a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP).	Presidente com mandato não coincidente e não demissível pelo governante.
Venício A. Lima	Tem que ter autonomia financeira. A lei que criou a EBC previa, mas o Executivo jamais repassou os recursos aos quais ela tinha direito.	Tem que ter autonomia gerencial e um conselho curador que garanta o cumprimento da lei. E uma presidência e uma diretoria desvinculados do mandato do governante.
Bia Barbosa	O Estado tem que financiar, até para configurar um direito fundamental, como saúde e educação. Mas não pode ser o único financiador. Defendemos um fundo público com várias fontes de recursos, inclusive da iniciativa privada. É absurdo que as emissoras privadas não paguem pela exploração do espectro, somente na outorga.	O desenho institucional tem que prever mecanismos que garantam autonomia em relação ao governo. Tem que ter mandato, tem que ter conselhos. Quem vai escolher o corpo diretivo não pode ser o governante. Precisa ser muito baseado na participação social, com audiências públicas, comitês de avaliação etc.
Renata Mielli	Fundo de fomento (verbas provenientes das outorgas das concessionárias de telecomunicação e com gestão independente dos recursos). Para as TVs e rádios estaduais, cota-parte do ICMS destinada à comunicação pública.	O presidente não deve ser escolhido pelo presidente da República ou pelo governador do Estado. Deve haver um conselho curador independente que elege o presidente da emissora com mandatos não-coincidentes com o governante.
J. Augusto Camargo	Dotação orçamentária, uma taxa cobrada das emissoras privadas e uma pequena margem via propaganda, complementar.	Operação profissional para não mudar a cada quatro anos. Auxiliada por conselhos com rotatividade. Gestor nomeado ou escolhido de uma lista tríplice.

11.4 O que regular em relação à concentração econômica

Em relação ao que se convencionou chamar de regulação econômica da mídia, concebida como um conjunto de princípios normativos que tenha como objetivos garantir a livre concorrência e coibir a dominação dos mercados e o abuso do poder econômico, buscou-se verificar a adesão dos entrevistados a três princípios que nortearam algumas das propostas mais conhecidas de regulação debatidas nas últimas décadas.

O primeiro princípio seria o veto à propriedade cruzada, quando um mesmo empresário possui ou controla meios de comunicação em diferentes plataformas, como um jornal, uma rádio, uma televisão e um site.

O segundo princípio é o estabelecimento de ferramentas que impeçam a dominação do mercado por meio do monopólio ou oligopólio em determinada região geográfica (quando o concessionário concentra um percentual desproporcional da audiência).

Por fim, uma terceira recomendação verificada em marcos legais de diferentes países é coibir a formação de oligopólio por meio da obtenção de dezenas de outorgas (essa prática reduz o espaço da concorrência e tende a se tornar violadora de direitos por reduzir a pluralidade de vozes, perpetuando um discurso único ou homogêneo).

Outros aspectos de fundo econômico foram abordados nas entrevistas, como a concentração vertical, que implica no controle por uma mesma empresa de toda a cadeia produtiva de um produto jornalístico ou audiovisual: por exemplo, um mesmo grupo ser dono de uma editora de revista, da gráfica que a imprime e da distribuidora que leva a publicação aos locais de venda, ou, mantendo o olhar sobre a radiodifusão, um mesmo conglomerado deter as etapas de produção, transmissão, comercialização e distribuição do programa pelas emissoras afiliadas (ou a produtora de filmes, a distribuidora e a empresa de vídeo sob demanda).

Para evitar a concentração vertical, uma lei de 2012 determinou que emissoras de radiodifusão não poderiam mais administrar redes de telecomunicações. O resultado mais notório dessa novidade foi que o Grupo Globo (empresa de radiodifusão) precisou vender sua participação acionária na NET (empresa de telecomunicação), abandonando o ramo da distribuição. Este aspecto estava especialmente em destaque no ano em que as entrevistas foram feitas (2017) porque a AT&T havia anunciado a fusão com a TimeWarner, duas gigantes do mercado norte-americano, uma de radiodifusão e outra de telecomunicações, o que trouxe o assunto de volta à pauta também no Brasil.

Tabela 11.3 – O que regular em relação à concentração econômica

Entrevistado	Propriedade cruzada	Limite de concessões	Limite geográfico ou de audiência potencial
Murilo C. Ramos	<p>A convergência e a internet minaram a diferença entre os meios. Você pode ter uma rádio na internet.</p> <p>Mas pode ser importante regular dentro do escopo da radiodifusão. Quem tem rádio não tem TV. Esse mecanismo ainda é importante em muitos mercados. É bom fazer.</p>	<p>Esse é o instrumento mais importante para coibir a concentração.</p> <p>Pela lei de 1962, só pode ter 10 estações próprias, uma por Estado. Mas os contratos de filiação sufocam o radiodifusor local. A Globo obriga a transmitir toda a programação. São, na prática, mais de dez.</p>	<p>Esse é muito difícil. Pra internet, é impossível.</p> <p>Estabelecer controle por cobertura geográfica ficou complicado. A Globo, hoje, transmite pela internet para qualquer lugar do mundo.</p>
Venício A. Lima	<p>Proibir a propriedade cruzada é fundamental.</p> <p>Mesmo nos Estados Unidos, onde a FCC flexibilizou as restrições com a entrada do presidente nomeado pelo Trump (Ajit Pai), ainda há restrições à propriedade cruzada. O Brasil não as tem.</p>	<p>Poderia ter. Já tem o limite de 10 emissoras, mas há muitas formas de driblar e não há fiscalização.</p>	<p>Sim, deveria ter, a exemplo do que ocorre em outros países, como nos Estados Unidos.</p> <p>Uma audiência presumida como limite, 35%, sei lá. Aqui não temos nada.</p>
Bia Barbosa	<p>Sim, mas precisamos repensar o formato. A divisão clássica era quem tem rádio, não tem TV nem impresso.</p> <p>Já não serve. Com a internet, você tem rádio e TV na internet.</p> <p>Precisa repensar, mas tem que ter.</p>	<p>A gente precisa regular a formação de rede. A lei estabeleceu cinco emissoras por concessionária, uma por Estado. A Globo está no Rio, em SP, em Brasília, em Minas e em Pernambuco. Mas tem 120 afiliadas que passam a mesma programação.</p>	<p>É curioso como é inconcebível pela tradição brasileira, mas é normal em outro país.</p> <p>Nos Estados Unidos, o limite é de 39% da audiência potencial. Se tem fiscalização, ela é chamada a se desfazer de algumas praças.</p> <p>Aqui a Globo está em 96% dos lares.</p>

continua

Entrevistado	Propriedade cruzada	Limite de concessões	Limite geográfico ou de audiência potencial
Renata Mielli	Tem que restringir a propriedade cruzada pensando em percentuais, em pesos e medidas (pode ter a principal TV de uma cidade e um jornal inexpressivo ou uma rádio que está longe das primeiras do ranking de audiência?), e estabelecendo uma progressividade, uma etapa de transição. Tem que vender o jornal? Em quanto tempo? De que forma será a implementação?	(não comentou)	A desconcentração econômica precisa passar pela formação de redes. Se a outorga da TV é para Salvador, por que devemos achar normal que a emissora seja uma afiliada da Rede Globo e transmita 70% ou mais da programação feita no Rio de Janeiro? Tem que estabelecer regras para que surjam, efetivamente, emissoras regionais.
J. Augusto Camargo	É importante incidir na propriedade cruzada, mas ao mesmo tempo precisamos pensar: os jornais vão continuar tendo a mesma influência? E ainda: a convergência não vai fazer com que seja tudo a mesma coisa, a rádio, a TV e o jornal? Acho que a restrição à propriedade cruzada terá de ser repensada.	Sim, a concessão de, no máximo, cinco emissoras precisa ser respeitada. Não pode contar as afiliadas que exibem quase a programação integral da sede. Se não, é maquiagem.	É importante regionalizar e impedir que as afiliadas sejam quase que exclusivamente retransmissoras do conteúdo nacional feito em São Paulo ou Rio. Então, sim, a Globo não precisa ir pro Brasil inteiro.

11.5 O que regular em relação ao conteúdo

Há, no Brasil, a falácia de que regulação de conteúdo é sinônimo de censura. Não é. Regular conteúdo significa estabelecer orientações e padrões para a programação de um serviço que é público. Orientações essas que têm a ver com direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, questões de saúde pública (como o veto a propagandas de tabaco, bebidas alcóolicas e medicamentos).

Outra falácia é de que regulação de conteúdo deve ser evitada, como se não existisse. Ela já existe. Está desatualizada, tem sido muitas vezes inócua ou insuficiente, mas existe. Nossa legislação prevê percentual mínimo de horas dedicadas a programação jornalística, impõe limite máximo de horas destinadas à propaganda comercial e veta a propaganda de álcool. Isso é regulação de conteúdo.

Não há serviço público sem regulação de “conteúdo”. Uma concessionária que licita a gestão de uma rodovia, por exemplo, tem um padrão de atendimento a cumprir e uma série de obras ou melhorias a implementar, conforme o edital da concessão. Se ela deixa de conservar o asfalto, pintar as faixas de sinalização e conferir as placas que caíram ou foram avariadas, ela será multada ou perderá a concessão. Isso é regulação de conteúdo conforme a especificidade daquele serviço.

Essas rubricas não tratam de direito concorrencial nem de regulação econômica, elas não estabelecem número máximo de rodovias ou de quilômetros a serem licitados para uma mesma empresa ou corporação. Elas tratam de “conteúdo” do serviço, de sua natureza e sua qualidade. O Estado não pode ser omissivo em relação a esse serviço, assim como não o pode em relação à radiodifusão.

Regular conteúdo, na radiodifusão, é garantir que um serviço público não seja destinado ao proselitismo religioso nem seja operado com objetivos eleitorais, por exemplo. É entender que o aparelhamento de estações por políticos ou por igrejas é apropriação indébita de um sistema que não pode, por lei e por princípio, ser capturado por interesses privados. É garantir que crianças não assistirão a cenas explícitas de violência nem a execução sumária de uma pessoa transmitida ao vivo em programas policiais às 17h de um dia qualquer. É também incentivar a circulação de programas feitos no Brasil ou na microrregião de quem assiste a ele, que respeitem a diversidade étnica, de gênero e de faixa etária da população de modo que esses espectadores possam se reconhecer na tela.

Há uma discussão rediviva sobre o papel do Estado na regulação de conteúdo. Por um lado, entende-se que o Estado foi propositalmente omissivo por décadas, o que o torna responsável pela desregulação atual. O número de emissoras controladas por deputados e senadores, tema já abordado nesta tese, talvez seja o exemplo mais evidente. Também existe, e é legítimo que exista, a preocupação permanente com a volta da censura oficial e com o aparelhamento de um órgão regulador estatal.

Por outro lado, definiu-se em 1988 que radiodifusão é monopólio do Estado no Brasil, concedido por meio de outorgas. Neste sentido, cabe ao Estado gerir um recurso finito (o espectro eletromagnético) e garantir que a atividade de exploração concedida a empresas e organizações seja devidamente implementada e fiscalizada. O Estado pode – talvez deva – transferir a função fiscalizadora a um órgão ou agência independente, com base na sociedade civil, mas não pode se esquivar da prerrogativa de exercer essa função. Da mesma forma que precisa supervisionar as concessões das estradas ou as parcerias público-privadas na gestão da saúde ou dos presídios. A FCC, agência dos Estados Unidos, tem seu presidente nomeado pelo presidente da República.

Os entrevistados entendem que é necessário regular conteúdo. Lembram que já existe regulação de conteúdo – a exigência de um número mínimo de horas dedicado à produção jornalística nas rádios e nas televisões, por exemplo, ou as restrições aos anúncios de cigarro e bebida alcoólica são regulações de conteúdo – e que não se garante o que a Constituição estabelece no artigo 221 – promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente etc. – sem prever regras para o conteúdo.

Por que precisa ter regulação de conteúdo? Porque, se o princípio é o da diversidade e da pluralidade, você não resolve isso só com o controle da propriedade. Você tem que fomentar a produção independente, e você tem que fomentar a produção regional. Necessariamente. Se não, você vai ter canais só de produção nacional o tempo inteiro, porque é muito mais viável pra emissora do que fomentar o conteúdo regional, o que gera custo local (BARBOSA, 2017).

O respeito aos direitos humanos – e à “dignidade da pessoa humana”, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito segundo o art. 1º da Constituição – deve servir de alicerce para a regulação de conteúdo conforme a percepção dos entrevistados.

A gente tem que definir parâmetros de conteúdo. Por exemplo, respeito aos direitos humanos e a todas as convenções de que o Brasil é signatário. Vedação do discurso de ódio... Discurso de ódio não pode ser acolhido na radiodifusão, que é um serviço público. Por mais que

esteja sendo explorado por um agente privado, é um serviço público. O discurso de ódio, o machismo, qualquer tipo de preconceito (...), a proteção da infância e da adolescência... São, digamos, diretrizes de boas práticas de conteúdo. É preciso ter essa regulação protetiva. Dizer: “olha, essas coisas não são bem acolhidas dentro do conteúdo da radiodifusão”. (...) E, uma vez veiculado, é passível de sanção posterior (MIELLI, 2017).

O que Renata Mielli chama de “boas práticas de conteúdo” também está previsto na Constituição Federal, em especial no inciso IV do artigo 221, segundo o qual “a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão” ao princípio do “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”. São violações diversas e reincidentes de direitos humanos, que desrespeitam princípios constitucionais e normas estabelecidas em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, sobre as quais não há fiscalização, monitoramento ou sanção, conforme nos mostra Bia Barbosa:

Hoje o que nós temos no Brasil de mais problemático, do ponto de vista da regulação de conteúdo, é uma não-regulação de conteúdo em relação a uma infinidade de violações de direitos humanos que são praticadas de maneira sistemática na programação das emissoras – e nada acontece com essas emissoras. (...) E aí você tem o princípio lá, uma lei que fala que não pode, só que você não tem um órgão regulador que multe, fiscalize, monitore e suspenda, no limite, esse tipo de programação, porque ele está violando uma norma que está instituída no País. Então (...) eu acho que a gente tem o problema de não fomentar a produção regional e independente, mas acho que o nosso maior problema em relação à regulação de conteúdo hoje é olhar para a programação das emissoras de televisão e não se indignar com a barbárie que acontece. Nos programas policiais, são violações contra supostos criminosos, crianças que são suspeitas de praticar ato infracional, o discurso de que bandido bom é bandido morto... (...) Você tem programas extremamente machistas, conteúdos extremamente homofóbicos, conteúdos que pregam a violência. Você tem um monte de coisas dessas e ninguém faz nada (BARBOSA, 2017).

Os cinco entrevistados foram convidados a expor sugestões relacionadas à regulação de conteúdo e perguntados especificamente sobre (1) classificação indicativa; (2) diversidade; (3) número mínimo de horas de programação dedicadas à produção regional ou independente, instrumento conhecido como cota de tela; e (4) número mínimo de horas dedicadas à programação jornalística. Todos atestaram a urgência de se incluírem aspectos relacionados a conteúdo na nova legislação.

Tabela 11.4 – O que regular em relação ao conteúdo

Murilo C. Ramos	Classificação indicativa é oportuna no mundo inteiro. Delimitação de horários para o que é impróprio para crianças e previsão de faixa dedicada a programação infantil. Cumprir os princípios que a Constituição estabelece de privilegiar programação educativa e cultural. Assegurar a representatividade regional. Se você é uma emissora de alcance nacional, todas as regiões devem estar representadas na programação. Você sai da Zona Sul do Rio de Janeiro, sai do Sudeste ou do Centro-Sul, e vai pro interior, para o Norte e o Nordeste. Estabelece o princípio e cobra depois. Tem que haver políticas de fomento para gerar essa programação, como o Fundo Setorial do Audiovisual e os mecanismos da Ancine. É preciso viabilizar que haja produção lá na ponta. Diretrizes são mais importantes que regramento: que se assegure diversidade de gênero, étnico-racial, de faixa etária. Também é importante exigir tempo mínimo de programação jornalística e cobrar diversidade de opiniões.
Venício A. Lima	O que está na Constituição. Regionalização, prioridade à programação educativa e cultural. Isso afeta o conteúdo e afeta o mercado de trabalho. Não há definição de percentuais, mas pode haver. Há previsão para isso.
Bia Barbosa	Para garantir o princípio (<i>constitucional</i>) de diversidade e pluralidade, tem que fomentar a produção regional e a produção independente. Percentuais de produção regional estão previstos na Constituição (<i>Art. 221</i>) para serem regulamentados. Não sei dizer se 5% de conteúdo jornalístico é suficiente, não fizemos esse debate quantitativo, mas o importante é saber que precisa haver conteúdo informativo, conforme previsto no mesmo artigo da Constituição: “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”. Agora, como você define o que é cultural, o que é informativo? Precisamos regular. O maior problema é fiscalizar a coibir violações de direitos humanos praticadas cotidianamente na programação de diversas emissoras em todo o país. E garantir que a classificação indicativa seja observada, mesmo após o STF ter revogado a previsão de sanção às emissoras que não a respeitarem.
Renata Mielli	É importante definir parâmetros de conteúdo com base na lei e em todas as convenções de que o Brasil é signatário para coibir violações de direitos humanos pelo sistema de radiodifusão. Seriam diretrizes de boas práticas de conteúdo. E, uma vez veiculado, que seja passível de sanção. Isso tudo tem que estar discriminado numa legislação e precisa haver um conselho que receba denúncias, que avalie essas denúncias, que cobre o direito de resposta, a reparação. Estabelecer cotas de conteúdo regional e independente e fiscalizar o limite máximo de publicidade, que já é lei e muitas vezes não é cumprido. É um absurdo não haver uma ouvidoria.

Continua

J. Augusto Camargo	<p>Cotas de conteúdo regional e independente. Garantir a função social da comunicação exige contemplar a produção artística, cultural e jornalística local. A cota do jornalismo é cumprida? E de que jeito ela é cumprida? A rádio do interior faz jornalismo sobre a região, a cidade, ou a maioria lê as manchetes dos jornais feitos em São Paulo ou no Rio e isso é considerado jornalismo no sentido de preencher o tempo mínimo previsto em lei. Isso não é produção local. Para que ter uma rádio em São Félix do Araguaia se eu não falo de lá? Só falo do que acontece na Avenida Paulista ou no Rio de Janeiro? A gente sabe que na música é a mesma coisa. Toca a música de São Paulo e do Rio. Algumas só tocam música de fora do Brasil. Isso tudo é uma questão que a sociedade precisa discutir. Hoje eu acho que não deveria haver propaganda de nenhum produto destinado a crianças.</p>
---------------------------	--

11.6 O que regular em relação à internet

“Ainda não demos conta de uma agenda do século XX e temos de enfrentar uma agenda do século XXI”. A frase dita por Bia Barbosa em entrevista para esta tese em agosto de 2017 exprime a sensação que, de uma maneira ou de outra, foi compartilhada por todos os entrevistados. “Esse é um mundo que anda muito rápido e é muito complexo, então eu estou aqui pisando em terreno pantanoso”, comentou Murilo César Ramos. Venício A. de Lima teceu considerações sobre a forma como a internet tem sido dominada por grandes grupos internacionais como Google e Facebook, sobre os quais há grande dificuldade de incidência jurídica por serem empresas globais, mas preferiu não sugerir qualquer proposta específica de regulação. “Esse é um universo que eu...”, e deixou o resto da frase no ar, à espera da próxima pergunta. O mesmo desconforto por não dominar o tema perpassou também, em algum momento, as entrevistas de José Augusto Camargo e Renata Mielli. “Sem muita profundidade, sem muita análise especializada no assunto, minha opinião é que...”, introduziu Camargo. “Acho que a gente tem que discutir questões que são muito complexas”, considerou Mielli.

Esse mundo é muito novo e há muita polêmica em torno dos melhores caminhos para garantir proporcionalidade econômica, garantia de direitos, não vigilantismo e regulações que ao mesmo tempo prevejam essas coisas, mas não engessem o potencial criador da própria rede (MIELLI, 2017).

Essa reação inicial não impediu a consolidação de alguns denominadores comuns. Nas falas dos entrevistados, o que surge com maior frequência é a necessidade de incluir o ambiente digital em três ordens de recomendações que podem ser facilmente comparadas às propostas de regulação da radiodifusão (no mérito, uma vez que a internet não é objeto de monopólio do Estado nem de concessões de serviço público). São três grandes escaninhos nos quais as propostas de regulação das redes poderiam ser colocadas:

(1) combater a concentração econômica e a transferência do problema dos monopólios também para este mercado;

(2) garantir a diversidade, a pluralidade e a democratização dos conteúdos; e

(3) estabelecer princípios normativos e até de políticas fiscais ou tributárias, caso se verifique oportuno após uma análise mais cuidadosa, para proteger a soberania nacional e promover maior participação da indústria brasileira nesse mercado.

Segundo Venício A. de Lima, Google e Facebook constituem, hoje, monopólios de comunicação digital tão ou mais poderosos que a Globo na radiodifusão. Porque os anunciantes que antes dirigiam seus recursos para a mídia tradicional passaram a migrar para essas plataformas com uma velocidade espantosa¹²² e porque existe um limbo na regulação das telecomunicações em relação a esses serviços, o que acaba por favorecer um acúmulo ainda maior de poder e de monopolização, inclusive por meio de brechas e estratégias que não estão postas, mas são descobertas a cada momento.

O *zero rating* é um desses elementos. Se uma operadora de telefonia oferece um pacote de dados com acesso ilimitado ao Facebook, por exemplo, enquanto o acesso a outros sites é tarifado, esse usuário tende a navegar muito mais tempo no Facebook, que lhe é gratuito, do que em outros sites, que têm custos, o que gera um tráfego desproporcional para aquela plataforma ao mesmo tempo em que condiciona o acesso à informação. Com isso, essa pessoa passa, naturalmente, a se informar majoritariamente pelo Facebook, a ponto de pesquisas indicarem que internet é sinônimo de Facebook para parte significativa da população em diversos países¹²³. Se o Google é um mecanismo de

122 Graças aos algoritmos, sites como Google e Facebook conseguem direcionar o conteúdo da publicidade com muito mais precisão para o público alvo. São capazes de localizar faixa etária, classe social e interesses pessoais com grande precisão, enquanto a propaganda tradicional publicada num jornal ou num programa de TV tem um direcionamento necessariamente mais disperso.

123 Uma das pesquisas feitas neste sentido foi divulgada em relatório da Mozilla em 2017 e verificou que 55% dos brasileiros compartilham da percepção de que a internet é o Facebook. Cf. *55% dos brasileiros acham que o Facebook é a internet, diz pesquisa*. OLHAR Digital, 19 jan. 2017. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/noticia/55-dos-brasileiros-acham-que-o-facebook-e-a-internet-diz-pesquisa/65422>.

busca gratuito naquele plano de celular, o usuário deixa de usar outro mecanismo de busca. Por isso se trata de uma prática concentradora e discriminatória (no sentido de tratar de forma diferente públicos diferentes).

Associado a esse problema está a necessidade de garantir o que os técnicos chamam de neutralidade da rede, a obrigação que provedores e empresas de transmissão de dados têm de garantir isonomia na oferta de seus serviços, sem distinção por conteúdo, origem ou destino, nem práticas discriminatórias ou que incorram em truste. De forma hipotética, um smartphone da Claro não pode atualizar mais rapidamente uma página do *Globo* do que uma página da *Folha de S.Paulo*, por exemplo, em razão de qualquer combinação entre eles para promover determinado conteúdo em detrimento de outros.

Mesmo sob a vigência do Marco Civil da Internet, sancionado em 2014 após intenso debate, tanto o *zero rating* quanto a neutralidade da rede são itens em permanente disputa entre empresas e entidades e estão longe de ser elementos pacificados.

Por essas e outras razões que a neutralidade de rede é tão importante para a gente enquanto um princípio mínimo para garantir a possibilidade de diversidade na internet. Se o site do G1 carregar muito mais rápido do que o site da Rede Brasil Atual, por uma discriminação no tráfego, que vem de uma quebra da neutralidade de rede, eu vou parar de carregar a Rede Brasil Atual e vou carregar só o G1. Então a neutralidade de rede é um princípio fundamental do funcionamento da internet. Não é nem para garantir as condições de diversidade e pluralidade, mas para permitir que elas possam existir. E aí você vai ter outros mecanismos que vão ter que garantir essa diversidade, como não fechar tudo no Facebook, dar transparência para os algoritmos do Google, e por aí vai (BARBOSA, 2017).

O tema da soberania nacional também aparece nas entrevistas como um elemento a ser considerado para a elaboração de novos dispositivos normativos para a internet. “Se nós vamos construir um foguete no Brasil, há regra para que se use um mínimo de peças nacionais”, compara José Augusto Camargo. “Google, Facebook, Netflix, essas empresas transnacionais têm interesse em montar alguma coisa aqui? Então tem que prever regras. Vai ter que produzir conteúdo aqui, abrir escritório aqui...”.

Renata Mielli compara à situação vivida pela TV por assinatura nos anos 1990 e 2000, quando canais a cabo eram disponibilizados no Brasil sem nenhuma adaptação na grade de programação, exibindo exclusivamente filmes, série e demais programas estrangeiros, sobretudo os “enlatados”, sem nenhuma produção nacional.

Em um mundo globalizado, nós seremos fagocitados (*engolidos*) pela indústria cultural norte-americana se nós não criarmos mecanismos de proteção aos nossos conteúdos no âmbito da internet. A gente estava passando por esse processo na TV por assinatura, em parte das TVs abertas que compravam os enlatados, e agora estamos passando por isso no Youtube, Netflix (MIELLI, 2017).

Há consenso, no entanto, sobre a necessidade de regular mais e melhor a internet. O Marco Civil de 2014 foi um primeiro passo, mas há muitas inseguranças e muitas zonas cinzentas, ainda, sobretudo na definição de regras para produção e distribuição de conteúdos que partilhem da mesma cultura de direitos humanos em que se baseia este trabalho: direito à informação e à comunicação, garantia de pluralidade de vozes, proteção social a crianças e adolescentes, mecanismos que impeçam violações de direitos etc. A própria inclusão do acesso à internet como um direito, de forma análoga ao direito à saúde, à educação, à moradia e à assistência social, é uma construção central para o próximo período, tema sobre o qual a presente pesquisa não pôde discorrer.

Regular a internet seria oportuno também, segundo os entrevistados, para evitar que aconteça, no ambiente digital, o mesmo processo histórico de captura pelo mercado que se verificou na radiodifusão. Mielli critica o entendimento por parte de setores da sociedade de que a internet é um espaço aberto, que não deve ser regulado. “Não existe esse mundo purista”, diz. “A sociedade é dominada por grupos econômicos transnacionais que estão reproduzindo seus monopólios com mais força ainda dentro da internet. Se a gente não criar mecanismos de regulação, estamos ferrados”.

Murilo César Ramos nota que essa mesma captura pelo capital, em certo sentido inevitável e anunciado, fez ruir a ideia inicial, algo ingênua, de que a internet resolveria o problema da pluralidade e democratizaria a produção de notícias, uma avaliação que não durou sequer cinco anos. Para contextualizar seu argumento, Ramos chama atenção para o fato de a internet estar sendo usada em sentido contrário ao da democratização e da pluralidade de vozes imaginada por diversos intelectuais na primeira década do século XXI, entre eles o catalão Manuel Castells.

Castells escreveu um livro, *Redes de indignação e esperança*, e o que saiu depois, com a eleição do Trump e o Brexit¹²⁴, principalmente sobre as redes? Fake news, pós-verdade, num espaço de quatro, cinco anos...

124 Murilo César Ramos refere-se a livro de Castells publicado em 2012. Em seguida, cita a eleição de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos e ao referendo que decidiu pela saída do Reino Unido da União Europeia, o Brexit, ambos eventos de 2016 marcados pelo emprego de fake news e pelo uso de algoritmos para manipular e direcionar informações.

O que era visto como uma explosão de liberdade passou a ser instrumento de controle, de censura (RAMOS, 2017).

Ramos vai além ao comentar o uso dos algoritmos na propaganda, inclusive política e eleitoral:

Trump diz uma coisa para você e diz outra coisa para mim. Só que aí acabou aquele fórum de debate plural em que você tem que prestar contas para a sociedade sobre o que você fez, porque ninguém sabe o que você está dizendo. A transparência foi pro espaço, porque você está indo com a mensagem eleitoral focadíssima em cada um. (...) Bom que desmistificou essa ideia de que a internet era a Santa Madre Igreja que ia resolver os problemas milagrosamente da democracia e da liberdade de expressão (...). Não, a força da grana... o capital, ele é, como se diz, voraz, insaciável (RAMOS, 2017).

Venício A. de Lima observa com cautela o posicionamento de entidades e intelectuais que insistem na ideia de que a internet democratizou as comunicações.

Se você recorre ao modelo grego clássico de participação democrática, a liberdade de expressão tinha um papel fundamental, porque os cidadãos que se reuniam na Ágora, lá o fundamental era não só o fato de que qualquer cidadão podia falar, mas que qualquer um que falasse era ouvido. (...) O problema é você falar e ser ouvido. (...) É verdade, (*hoje*) qualquer um pode falar o que quer. Só que esse argumento esquece do fundamental, que é a assimetria brutal que existe entre eu e você falarmos e o William Bonner falar no Jornal Nacional. Esse que é o problema fundamental. Porque você tem uma cultura de comunicação de massa que com toda a avalanche, o tsunami que a internet representa, (...) você tem ainda um grupo que fala para 50 milhões de pessoas. Eu aqui posso botar minha página na internet, mas qual a diferença que tem entre o Jornal Nacional da Globo e o meu blog? (LIMA, 2017)

Bia Barbosa acrescenta outro agravante a esse problema de escala: parte muito significativa da população brasileira ainda não acessa a internet. E a internet não chega às pessoas como um serviço público gratuito, como ocorre com a radiodifusão. Esse é mais um argumento para desmontar a ideia de que a regulação da radiodifusão é um problema do século XX que foi solucionado pela internet no século XXI.

(*No Brasil*) 40% da população não tem acesso à internet. Então, a gente vai simplesmente ignorar metade da população brasileira em relação a essa questão? Ah, vamos garantir a diversidade para os 55% mais ricos, é isso? Não. Até porque quem mais sofre as consequências da falta de diversidade de informações é quem tem só a televisão para se informar. Quem não tem a internet (...), não consegue comprar um jornal, não tem

acesso a uma revista, não tem nada. Então, achar que a gente vai resolver o problema da ausência de diversidade de vozes na esfera pública de comunicação com a internet é uma baita de uma ilusão. (...) Tem que tratar desse problema, tem que tratar as duas coisas em paralelo (BARBOSA, 2017).

12. Por que o paradigma dos direitos humanos deve orientar a regulação dos meios?

Em um pequeno livro publicado na Itália no ano de sua morte, o filósofo da ciência austríaco Karl Popper (1902-1994) sintetizou as preocupações que o motivaram a propor “uma lei para a televisão”, título do capítulo em que resumiu sua ideia. Anos antes, Popper havia declarado que, diante dos efeitos nocivos da televisão sobre as crianças, talvez não restasse alternativa a não ser recorrer à censura. O comentário provocou estardalhaço. Nas palavras do jornalista Giancarlo Bosetti, que entrevistou Popper para o livro e escreveu a apresentação da primeira edição de *Cattiva maestra televisione*¹²⁵, “o teórico da sociedade aberta, um dos mais importantes intérpretes do pensamento liberal, pretendia lançar um vibrante grito de alerta” (POPPER; CONDRY, 1995, p.8).

O que Popper de fato propunha quando disse o que disse, já nonagenário (ele morreria aos 92, em setembro de 1994), não tinha nada a ver com censura. Sua sugestão implicava única e exclusivamente regulação. Sobretudo, mas não apenas, autorregulação. O estranhamento foi inevitável. Seu clamor para que a programação televisiva fosse de fato *controlada* não parecia fazer sentido na voz de um liberal como ele.

Marxista na juventude, Popper rompeu com o Partido Comunista da Áustria ainda nos anos 1930 e se mudou para a Nova Zelândia em 1937 para lecionar filosofia na Universidade da Cantuária¹²⁶. De origem judaica, acabou permanecendo no país durante toda a Segunda Guerra Mundial, impossibilitado de voltar à Áustria, “anexada” por Hitler em 1938. Ali publicou, em 1945, o livro *A sociedade aberta e seus inimigos*, que o faria mundialmente conhecido. Nele, Popper critica as sociedades “coletivistas”, que ele considerava resquícios de comunidades tribais, fechadas e autoritárias, e defende um modelo de sociedade regido pelas liberdades individuais, pelo respeito à individualidade e pelo estímulo ao uso das faculdades críticas do homem – uma sociedade “aberta” que, essa sim, poderia ser chamada de democrática. Professor da London School of Economics desde 1946, Popper firmou-se ao longo das décadas como um prolífico pensador da democracia liberal. Ainda em 1947, fundaria a Sociedade Mont Pèlerin, uma sociedade internacional dedicada à divulgação do ideário liberal junto com liberais notórios como Milton Friedman e Ludwig von Mises.

125 “Televisão: má professora”, em tradução livre do italiano. O livro foi publicado em Portugal em 1995 com o título *Televisão: um perigo para a democracia*, edição utilizada nesta tese.

126 As informações apresentadas neste parágrafo foram obtidas junto ao verbete sobre Karl Popper publicado na Enciclopédia Stanford de Filosofia. Cf. <https://plato.stanford.edu/entries/popper/>.

Nos anos 1990, no entanto, nada causava tanta preocupação ao filósofo quanto a má qualidade da programação televisiva, que lhe parecia inadequada à formação das crianças, e o enorme tempo que elas, as crianças, passavam em frente à tela. Popper acreditava que as emissoras de TV tinham liberdade demais, e que isso não estava correto. Logo ele, convicto defensor das liberdades individuais.

Bosetti conta que, antes de publicar seu pequeno livro de 1994, Popper tentara por três vezes apresentar seu projeto para a televisão na própria televisão. Esteve, segundo o jornalista, numa emissora alemã, num canal italiano e na BBC inglesa. A experiência, ainda segundo o autor da apresentação, foi malsucedida. Cortes, atrasos e horários mal escolhidos teriam abafado o projeto do filósofo. Numa dessas ocasiões, Popper chegou a dizer que, embora reclamem constantemente do risco de censura, “são eles, os produtores de TV, que detêm o poder de censurar tudo à sua vontade” (POPPER; CONDRY, 1995, p. 13). Foi, grosso modo, exatamente o que aconteceu com ele: seu projeto foi invisibilizado, tanto na TV quanto nos jornais.

Popper considerava inadiável regular a televisão, e regular seu conteúdo. Para expor seu argumento, Popper apoiava-se no imperativo ético de proteger a infância.

Penso que a televisão, cuja influência pode ser terrivelmente nociva, poderia ser, pelo contrário, um notável instrumento de educação. Poderia sê-lo, mas é muito pouco provável que venha a sê-lo, porque transformá-la numa instância cultural benéfica representa uma tarefa particularmente árdua (POPPER, 1995, p. 16).

O problema, segundo o filósofo, estaria na baixa qualidade dos profissionais das televisões, incapazes de produzir, todos os dias, emissões de qualidade ao longo de vinte horas. Somava-se a isso um segundo problema, ainda maior: o modelo de exploração comercial, baseado na venda de anúncios em troca de audiência. Uma vez que as emissoras precisam disputar público para poder disputar (e obter) recursos financeiros provenientes do mercado anunciante – garantindo lucro para os proprietários, orçamento para os programas e salários para os funcionários no fim do mês –, o serviço prestado pelas emissoras passa a ser orientado menos para a educação, a formação ou a cultura e quase que exclusivamente para a ampliação do público. “O nível baixou porque, para manterem a audiência, as cadeias (*os canais*) de televisão sentiram-se obrigadas a produzir cada vez mais programas sensacionalistas”, Popper escreveu. “Ora, o sensacionalista raramente é bom” (POPPER, 1994, p. 17).

Popper vai além:

Para realizar programas simultaneamente interessantes e de boa qualidade são necessárias pessoas talentosas. E aqui reside o problema fundamental, mas existe outro, igualmente importante: as cadeiras (*os canais*) são excessivamente numerosas. E por que estão em concorrência? Evidentemente, para se apoderarem dos telespectadores, e não por terem finalidades educativas (idem, p. 17-18).

Concluindo o diagnóstico, Popper faz referência a um executivo de uma emissora de televisão alemã que teria assistido a uma conferência dele e que, na hora do debate, teria defendido o argumento segundo o qual as emissoras devem oferecer às pessoas aquilo que elas esperam. Ora, indagava Popper, e como saber a receptividade de programas que não foram sequer criados ou testados ainda?

De fato, ele estava convencido de que a escolha só seria possível no quadro do que era oferecido e não perspectivava qualquer alternativa. Tivemos uma discussão realmente incrível. A sua posição afigurava-se-lhe conforme aos “princípios da democracia” e pensava dever seguir a única direção compreensível para ele, a que considerava “a mais popular”. Ora, em democracia nada justifica a tese deste diretor de cadeia (canal), para quem o facto de apresentar programas cada vez mais medíocres corresponde aos princípios da democracia, “porque é o que as pessoas esperam”. Nessas circunstâncias, só nos resta ir para o inferno! (idem, p. 19-20).

Qual seria, então, sua proposta para melhorar a qualidade da programação? Em resumo, o que Popper propôs, na primeira metade dos anos 1990, era um mecanismo semelhante ao Conselho Regional de Medicina ou à Ordem dos Advogados do Brasil. Um organismo apto a supervisionar e orientar a atividade dos profissionais das emissoras.

Os médicos são vigiados por organismos próprios, segundo um método altamente democrático. Todos os países civilizados possuem tais organismos, bem como uma lei que define a sua função. Proponho que o Estado crie um dispositivo semelhante para quem trabalhe na produção de programas televisivos. Seja quem for que participe nesta produção, deveria ser titular de uma autorização, de uma licença ou de uma carteira, que poderia ser-lhe retirada definitivamente se alguma vez agisse em contradição com determinados princípios. Assim, seria possível instaurar finalmente um esboço de regulamentação neste domínio (idem, p. 25-26).

A instituição funcionaria como uma ordem. Os portadores da referida licença acabariam por se sentir responsáveis diante do risco de perder sua licença ao cometer um erro. Ainda segundo Popper, “todas as pessoas que viessem a fazer televisão deveriam

tomar consciência de que têm um papel de educadores pelo simples facto de a televisão ser vista por crianças e adolescentes”. Essa proposta, na opinião do filósofo, não seria apenas urgente, mas uma “necessidade absoluta do ponto de vista da democracia”.

A democracia consiste em submeter o poder político a um controle. É essa a sua característica essencial. Numa democracia não deveria existir nenhum poder político incontrolado. Ora, a televisão tornou-se hoje em dia um poder colossal; pode mesmo dizer-se que é potencialmente o mais importante de todos, como se tivesse substituído a voz de Deus. E será assim enquanto continuarmos a suportar os seus abusos. A televisão adquiriu um poder demasiado vasto no seio da democracia. (...) Não pode haver democracia se não submetermos a televisão a um controle (idem, p. 29-30).

Esse longo preâmbulo apoiado no pensamento do liberal Karl Popper tem por finalidade chamar atenção para a característica excepcional do serviço prestado pela televisão – e não apenas por ela, mas também, em grande medida, pelos demais meios de comunicação social –, na Áustria, na Itália, na Inglaterra ou no Brasil. E também destacar seu papel – ou sua interferência – na democracia. O que Popper coloca, em seu pequeno livro de 1994, é essencialmente a ideia de que a atividade desempenhada pelas emissoras de TV não deve ser regulada somente como atividade econômica. E a razão disso é essencialmente a mesma que esta tese busca apresentar: a comunicação social não pode ser regulada somente como atividade de mercado porque não se trata de uma mera atividade de mercado, mas de um direito. De um direito que, pelas suas características, deve ser, ele mesmo, garantidor de direitos.

Desde o advento da radio-transmissão, nas primeiras décadas do século XXI, e, principalmente, após a inauguração da televisão em 1950, o regramento da radiodifusão no Brasil tem obedecido ao paradigma do direito comercial. Mesmo que esse regramento seja descumprido, mesmo que ele seja muitas vezes fraudado por razões como compadrio, patrimonialismo, corrupção, morosidade ou ineficiência da Justiça, existe no país uma regulação dos meios de comunicação assentada na tradição de pensar os meios de comunicação como empresas produtoras de mercadoria, tal qual uma fábrica de sapatos ou de brinquedos. Talvez mais de brinquedos do que de sapatos, uma vez que a comunicação social, e sobretudo a televisão, é constantemente identificada como parte da indústria do entretenimento, muito mais do que como instrumento necessário à garantia do direito à informação ou do direito à liberdade de expressão.

Foi por meio desse olhar que se chegou, ao longo dos anos, à formulação de dispositivos normativos dedicados a coibir, por exemplo, a propriedade cruzada, a concentração vertical, o monopólio ou mesmo o controle de emissoras de rádio ou TV por senadores e deputados. Todos esses dispositivos são legítimos, são importantes, são absolutamente fundamentais para regular o mercado da comunicação. E têm como pano de fundo a garantia da livre-concorrência, a proteção da atividade de mercado. Sua finalidade é impedir o truste, coibir abuso de poder econômico e preservar um ambiente democrático – mas democrático sob o aspecto da atividade empresarial.

É verdade que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a coexistência de um sistema privado e de um sistema público de radiodifusão. É também verdade que a lei brasileira determinou que a radiodifusão seja operada por meio de concessão, monopólio do Estado, e que as emissoras privadas de rádio e televisão estão autorizadas a viabilizar comercialmente sua atividade e a obter lucro por meio da venda de espaço publicitário. Não há nada de ilegal ou imoral nisso. Se existe a previsão de venda de espaço publicitário, se há exploração comercial desse serviço público, então a regulação do setor com base no direito comercial está mais do que justificada. E é justo que ela exista para impedir abusos de poder econômico, concorrência desleal e assim por diante.

O resultado dessa legitimidade, no entanto, é que a empresa de comunicação passa, de fato, a ser regida como uma indústria responsável por produzir e embalar um produto de consumo, uma mercadoria, como um sapato, um jogo de tabuleiro ou uma sessão de massagem. Com isso, passa a ter seu cotidiano orientado para a captura de mais e melhores anúncios, o que está diretamente relacionado à formação de uma audiência cada vez maior e mais fidelizada, o que converge para o argumento exposto por Popper.

Há mesmo uma espécie de aliciamento do público, francamente estimulado. Disputar audiência e atrair anunciantes são desafios basilares para a saúde financeira das empresas de comunicação. É neste sentido que a atividade de radiodifusão, e por extensão toda atividade de comunicação social privada, precisa prestar contas ao mercado, aqui incluídos o anunciante e o acionista, mas também o contribuinte e o assinante, conforme a categoria de serviço oferecido pelo meio de comunicação em foco.

O arcabouço legal da radiodifusão comercial conspira para que o espectador se converta em consumidor, muito mais do que em cidadão. À guisa de comparação, a Lei da Radiodifusão, sancionada em 1963, estabelece o limite máximo de 25% do tempo para a propaganda comercial e o limite mínimo de 5% para programas educativos. Os números são significativos: embora a Constituição determine que a produção e a programação das

emissoras de rádio e televisão devem atender a princípios como a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, a grade de qualquer emissora está legalmente autorizada a dedicar aos anúncios cinco vezes o tempo dedicado a programas com finalidade educativa. Essa autorização não existe para as emissoras do sistema público nem para as emissoras do sistema estatal, mas é parte constitutiva do sistema de radiodifusão privado.

É preciso ter em mente, no entanto, que os cinco artigos da Constituição Federal dedicados à Comunicação Social foram propostos e sancionados com vistas a orientar todos os serviços de radiodifusão, e não somente a radiodifusão pública ou a radiodifusão privada. E é aí que o paradigma precisa mudar.

O artigo 221 da Constituição estabelece que toda forma de comunicação, e não somente a comunicação pública ou a comunicação estatal, deve ser pautada por princípios como (1) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (2) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (3) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e (4) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Simultaneamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente estipula multa de três a vinte salários mínimos para “quem exhibe, total ou parcialmente, fotografia de criança ou adolescente envolvido em ato infracional, ou qualquer ilustração que lhe diga respeito ou se refira a atos que lhe sejam atribuídos, de forma a permitir sua identificação”. São dois exemplos entre muitos outros para reforçar que, embora justa, importante, essencial e necessária, o paradigma do direito comercial não é suficiente para dar conta de toda a regulação exigida pela complexa trama dos meios de comunicação.

Para ir além, para contemplar regulação de conteúdo, como sugerem Karl Popper e o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como garantir outros elementos dignos de regulação apresentados ao longo desta pesquisa, como cota de tela, direito de antena, neutralidade de rede e garantia de representatividade de diferentes grupos sociais nas grades de programação, o paradigma do direito comercial não é suficiente. Porque a comunicação é mais do que uma atividade comercial. A comunicação é, também, um direito humano. E, para que seja contemplado o direito humano à comunicação, é preciso somar à regulação de mercado uma outra regulação, uma regulação orientada pelo paradigma do direito à comunicação.

Essas duas ordens de regulação não são excludentes, tampouco antagônicas. São, isso sim, orientadas segundo dois paradigmas distintos que, em tese, deveriam coexistir.

No limite, com prioridade para o paradigma do direito à comunicação, exatamente porque, como já foi esmiuçado neste trabalho, quem tem direito à informação, à comunicação ou à liberdade de expressão não é nunca a empresa jornalística ou o conglomerado de mídia, mas as pessoas, as pessoas físicas, as pessoas humanas. O paradigma do direito à comunicação é que vai organizar a atividade econômica da comunicação de uma forma mais contemporânea e satisfatória, instruindo modelos de regulação que vão além daquilo que é mercado.

A regulação do setor segundo o paradigma do direito (humano) à comunicação deve incidir não somente sobre o mercado, mas, de forma pedagógica, também sobre o Estado. Levar a sério a garantia do direito à comunicação significa, por exemplo, que as outorgas de radiodifusão devem se voltar com empenho para a busca de algum equilíbrio na complementaridade dos sistemas. Passadas três décadas desde a Constituição Federal, o mapa da comunicação social no Brasil ainda carece de emissoras públicas, comunitárias, sem fins lucrativos, que façam ecoar em ondas eletromagnéticas a voz e a cara de uma parte importante do país ainda apartada das telas e do *dial*. Significa também, adentrando a década de 2020, que haja empenho para que o acesso à internet seja popularizado e universalizado, como é o acesso às ondas eletromagnéticas por meio das quais opera a radiodifusão. E que existam organismos, sejam eles estatais, privados ou, preferencialmente, mistos, capazes de acompanhar as programações das rádios e TVs para, apoiados em ouvidorias e conselhos, consigam de uma vez por todas coibir práticas discriminatórias e outras violações de direitos ainda observadas nessas programações.

A trajetória de Popper é oportuna para pensar essa mudança de paradigma. Diante da complexidade da programação televisiva e seus efeitos nos estertores do século XX, Popper ousou operar, ele mesmo, uma mudança importante de paradigma: entendeu que a elegia à liberdade individual esbarrava na percepção clara e incontestável de que a televisão precisa de freios. O que ele não diz no texto, mas poderia ter dito, é que o direito de uma empresa de exercer sua plena liberdade para montar sua programação não pode nem deve suplantar o direito coletivo de uma sociedade ou de uma população de conviver com uma programação que promova um ambiente de paz e que não seja violadora de direitos.

Uma analogia com a própria história dos direitos humanos mostra-se oportuna. Também a afirmação histórica dos direitos humanos foi inaugurada sob um paradigma liberal, como visto na primeira parte desta pesquisa, amparado na garantia das liberdades individuais, e avançou rumo à terceira geração, contemplando não somente os direitos

sociais, culturais e políticos, mas sobretudo, os direitos difusos e coletivos. O direito à comunicação é parte constitutiva desse processo de afirmação histórica e precisa ser contemplado em um novo marco regulatório dos meios que responda a essas demandas. Sobretudo para que a comunicação social deixe de ser concebida exclusivamente como uma atividade mercantil e passe a ser compreendida de fato como um direito humano – como a saúde, a moradia e a educação.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou aproximar dois objetos da Ciência da Comunicação que, tradicionalmente, vinham sendo abordados, quando muito, de forma desconectada: o direito à comunicação e a regulação dos meios de comunicação. O objetivo foi investigar e estabelecer conexões entre essas duas instâncias, aparentemente tão próximas, inclusive do ponto de vista semântico, que historicamente percorreram caminhos diversos, distantes um do outro, ou mesmo paralelos, tocando-se somente no horizonte.

A hipótese era que, observadas em diálogo, uma e outra convergiriam de modo a formar uma coisa só. Ou melhor: que elas deveriam se imbricar e se alimentar mutuamente numa relação simbiótica que terminaria por mostrar que são instâncias inseparáveis. Principalmente, esta tese buscou mostrar que a garantia do direito à comunicação é etapa constitutiva indispensável no processo de promoção da dignidade humana e na construção de uma sociedade fundada em valores como justiça e equidade, e que não há direito à comunicação sem uma regulação dos meios que lhe seja compatível.

Ao mesmo tempo, esta tese buscou reconstituir a história da regulação dos meios de comunicação no Brasil e analisar contribuições recentes neste universo, entre as quais se destaca o extenso e controvertido anteprojeto de lei elaborado no último ano do governo Lula e engavetado no governo Dilma, sobre o qual muito se falou e pouco se viu, publicado e analisado pela primeira vez no presente trabalho. Este percurso, por sua vez, teve por finalidade encontrar o direito à comunicação em algum ponto do caminho. As perguntas repetidas reiteradamente durante o estudo do regramento e das propostas de regulação dos meios de comunicação eram: Essa norma é garantidora do direito à comunicação? Essa lei tem o condão de contribuir para a promoção e a defesa desse direito humano que, há quarenta anos, tem sido chamado de direito à comunicação?

Não houve surpresa quando os dois percursos se cruzaram nessa pesquisa. E, no exato momento em que se cruzaram, constatou-se que nunca haviam caminhado lado a lado com o devido engajamento e real cumplicidade. Aquele direito humano até hoje não encontra eco ou acolhida nesta regulação, por mais que muitos tenham tentado, desde o início do processo de redemocratização. Essa ausência de ressonância tem como principal razão, conforme esta tese logrou apurar (ou concluir), o fato de o paradigma da regulação dos meios de comunicação no Brasil ter sido sempre o direito comercial, de mercado, e não o paradigma do direito à comunicação (ou dos direitos humanos).

Neste sentido, foi de extrema relevância cada passo percorrido na pesquisa. Mergulhar na literatura especializada a fim de conhecer a história dos direitos humanos, suas origens, suas razões, suas etapas, conforme apresentado na primeira parte desta tese, foi necessário para melhor conceituar o direito à comunicação, uma categoria discursiva ainda difusa, não acolhida na Constituição Federal nem na legislação ordinária brasileira, muitas vezes confundida com direito à informação ou direito à livre expressão.

Ao mesmo tempo, foi significativo localizar a garantia do direito à comunicação como uma das diretrizes, a de número 22, estabelecidas no Plano Nacional de Direitos Humanos, adotado oficialmente em dezembro de 2009, a primeira positividade desse direito num documento oficial do Estado, com a força de um decreto-lei. Ainda mais significativo foi conferir que o direito à comunicação foi igualmente previsto no anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica coordenado pelo ex-ministro Franklin Martins e entregue a Dilma Rousseff em dezembro de 2010. Ali, quase dez anos antes da conclusão desta tese, mesmo que de forma discreta, insipiente, positivado quase que de passagem num título de capítulo sem aprofundamento ou glossário, o direito humano à comunicação convergiu com a regulação dos meios pela primeira vez num marco regulatório que poderia ter sido aprovado, ou, pelo menos, amplamente debatido.

Esta tese tem como uma de suas principais contribuições, se não a única, tornar aquele anteprojeto público pela primeira vez, na íntegra, para que possa ser analisado e debatido como deveria ter acontecido à época de sua elaboração. Muito do que está previsto ali pode ser aproveitado em novos projetos de regulação.

De forma similar, mergulhar na bibliografia sobre regulação dos meios de comunicação foi igualmente pedagógico e esclarecedor para entender os vãos ainda abertos no arcabouço jurídico que normatiza o setor no Brasil e, principalmente, vislumbrar o que este trabalho estabelece como proposta ou mesmo exortação: a necessidade de adicionar ao paradigma de mercado um novo paradigma, o paradigma do direito à comunicação, como farol e espinha orientadora da regulação dos meios no país.

Para isso, será preciso admitir que uma regulação voltada para a garantia de um direito humano, para um exercício democrático de maior intensidade, uma vez que vocacionado para a maior representatividade social e para a promoção da dignidade humana, requer também a regulação de conteúdo e a observância da função social do jornalismo. E permitir que essa percepção ocorra sem tingi-la de ideologia, conflito ético ou crise de identidade, e sem apelar para comparações equivocadas e mesmo esdrúxulas com ditaduras e regimes autoritários. Todos esses são temas espinhosos que permearam,

com maior ou menor adesão, debates recentes localizados na esfera pública – e o capítulo dedicado a analisar o discurso dos jornais é especialmente oportuno neste sentido.

Como se reivindicasse também para si o papel de curadora de conteúdo, esta tese teve também o condão de reunir depoimentos consistentes de alguns dos pesquisadores mais atuantes no debate sobre direito à comunicação e sobre regulação dos meios no Brasil, seja pela intensidade com que se dedicam ao tema em suas atividades acadêmicas quanto pelo envolvimento em ações de *advocacy* e em movimentos da sociedade civil dedicados a observar, fiscalizar e reformar a comunicação social, suas regras e suas práticas. Esses autores, intelectuais e ativistas não costumam ser convidados a debater esses e outros assuntos nos estúdios da Rede Globo ou de outra corporação de mídia, o que faz algum sentido. Num cenário normatizado segundo o paradigma do direito à comunicação, talvez o fossem. Suas contribuições para este estudo foram generosas, assertivas e auspiciosas. Revelam que há ainda muitos caminhos a serem percorridos e toda uma produção a ser feita e divulgada. Como esta tese.

Duas últimas etapas ficaram faltando nestas páginas e poderão ser retomadas numa oportunidade futura. Uma delas seria um estudo cuidadoso, conduzido com rigor científico, do regramento que incide sobre os meios de comunicação em outros países. Sabe-se que a regulação do setor existe nas principais democracias, combinando liberdades e restrições, agências reguladoras e organismos responsáveis por orientar políticas públicas, de modo que um exercício oportuno seria localizar nessas outras democracias os dispositivos legais que tenham sido elaborados e adotados com centralidade nos direitos humanos, em especial no direito à comunicação.

Outra etapa valorosa, que também escapou a este doutorado em razão das limitações temporais e das escolhas feitas quanto à metodologia aqui contemplada, seria a elaboração de uma lista de diretrizes para a regulação dos meios de comunicação que fossem reunidas segundo o novo paradigma proposto nestas páginas. Ainda que por razões pedagógicas ou com intenções exploratórias sem qualquer aplicação prática possível, esta pesquisa cogitou dedicar parte dos esforços à elaboração de propostas concretas, que poderiam eventualmente ser apresentadas na forma de outro anteprojeto de lei, atualizado para o contexto de 2020 e orientado para a garantia do direito humano à comunicação. Pode vir a ser um bom exercício para o futuro.

Após pouco mais de quatro anos de pesquisa, quis o destino que os últimos parágrafos desta tese fossem alinhavados num período muito singular da história do século XXI, de gravidade inquestionável, quando a humanidade enfrenta desafios inéditos e o próprio agir comunicativo é submetido a transformações repentinas e brutais.

No dia 21 de abril de 2020, feriado no Brasil, jornais de diversos países noticiavam, em diferentes idiomas, que os casos confirmados de covid-19 haviam chegado a 2,5 milhões de pessoas no mundo. Em São Paulo, completávamos 35 dias de isolamento social, com orientação expressa para sair de casa apenas o estritamente necessário, usar máscara e manter dois metros de distância das outras pessoas. Na Avenida Paulista, um pequeno grupo descumpria a orientação oficial e aproveitava o feriado para, reunidos ao redor de um carro de som, protestar contra a decisão do governador e reivindicar a abertura imediata do comércio, das escolas e dos serviços. Dois dias antes, num domingo, uma carreata com igual motivação havia preenchido aproximadamente 1 quilômetro da mesma avenida no final da tarde.

A insegurança diante do iminente colapso econômico após um mês inteiro de inatividade em todos os setores da economia, com avanço inexorável do desemprego e da recessão e retração estimada em 6% no PIB, funcionava como catalisador num ambiente com cheiro e aparência de barril de pólvora. “É só uma gripezinha”, diziam uns¹²⁷. “O Brasil não pode parar”, diziam outros, enquanto os números oficiais registravam 41 mil pessoas infectadas e 2,6 mil óbitos por Covid-19 no país em menos de dois meses.

Covid-19 é o nome da doença causada pelo vírus SARS-Cov-2, usualmente chamado de novo coronavírus. Até os primeiros dias de 2020, poucas pessoas no Brasil haviam escutado essa palavra. Os casos estavam restritos à China, de onde chegavam as primeiras notícias sobre a doença. Às vésperas do Carnaval, com alguns casos registrados na Itália e nos Estados Unidos, surgiram os primeiros sinais de alerta. Chegaria ao Brasil? Seria seguro ir aos blocos de rua e curtir a folia?

O primeiro caso no país foi registrado em 26 de fevereiro. Em 11 de março, a Organização Mundial da Saúde anunciou a pandemia: o novo coronavírus havia se alastrado por todos os continentes e sua capacidade de contágio era superior às previsões.

127 Em 20 de março de 2020 e em outras declarações nas semanas seguintes, Jair Bolsonaro chamou a Covid-19, doença provocada pelo coronavírus, de “gripezinha”. “Depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar”, afirmou o presidente da República na ocasião, referindo-se à facada que lhe deram durante a campanha eleitoral de 2018, em fala reproduzida e comentada por diversos jornais. Cf. <https://noticias.uol.com.br/colunas/camilo-vannuchi/2020/04/30/a-pandemia-de-covid-19-segundo-bolsonaro-da-gripezinha-ao-e-dai.htm>

No dia 17, o governador de São Paulo decretou o fechamento das escolas, bibliotecas e teatros, seguido pelo fechamento do comércio para evitar o alastramento da doença. Estas considerações finais foram escritas durante o confinamento causado pelo Covid-19.

As atividades de comunicação precisaram se reinventar. Com a recomendação de ficar em casa, entrevistas presenciais foram transferidas para plataformas digitais, debates passaram a acontecer nessas mesmas plataformas e shows de música foram substituídos por “lives” surpreendentes, conduzidas por bandas desmembradas, cada integrante tocando seu instrumento em sua própria casa. Provedores de internet ficaram sobrecarregados. Conexões fixas residenciais, normalmente 80% ociosas em horário comercial – quando os pais estão no trabalho e os filhos, na escola –, passaram a operar com sua capacidade máxima no terceiro dia de distanciamento, ainda em março, e acusaram aumento no consumo de dados de aproximadamente 40%¹²⁸. Autoridades europeias solicitaram à Netflix que deixassem de disponibilizar arquivos de vídeo em alta definição, preferindo o formato standard, para não sobrecarregar a rede.

A imprensa tradicional, ou parte dela, logrou reverter uma tendência que parecia de declínio e teve sua audiência aumentada. No dia 1º de abril, o jornal *Folha de S.Paulo* noticiou que havia batido seu recorde histórico de acessos pela internet, com 69,8 milhões de visitantes únicos ao longo do mês de março. O recorde anterior havia sido em outubro de 2018, mês de eleições presidenciais no Brasil, com 64 milhões de visitantes¹²⁹. A audiência dos telejornais também aumentou durante a crise. Com 37 pontos de audiência na Grande São Paulo entre 16 e 18 de março, o equivalente a 7,5 milhões de espectadores, o Jornal Nacional alcançou seus melhores números na região desde 2011¹³⁰.

O salto foi provocado, evidentemente, pelo aumento do volume de pessoas em casa, muitas delas com tempo livre numa situação de comércio fechado, serviços interrompidos e escolas vazias, mas sobretudo pela ansiedade provocada pela doença desconhecida e pela necessidade de informação. O direito à informação, esse velho

128 Cf. WIZIACK, Julio; SOPRANA, Paula. Em três dias de quarentena, consumo de internet fixa sobe 40%. *Folha de S.Paulo*, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/em-tres-dias-de-quarentena-consumo-das-redes-de-telefonias-subiu-40.shtml>.

129 Cf. FOLHA atinge recorde de audiência com coronavírus. *Folha de S.Paulo*, 1º abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/folha-atinge-recorde-de-audiencia-com-coronavirus.shtml>.

130 Cf. PADIGLIONE, Cristina. Audiência de telejornalismo explode durante crise do novo coronavírus. *Folha de S.Paulo*, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/03/audiencia-de-telejornalismo-explode-durante-crise-do-novo-coronavirus.shtml>

conhecido, assumia o topo do ranking das prioridades das famílias conforme as notícias sobre a doença, ainda desconstruídas e envoltas em especulações, circulavam. E os canais tradicionais ganharam relevância na hora de procurar informação de qualidade em razão de um dos elementos mais fundamentais da prática jornalística: credibilidade.

Pesquisa do Datafolha divulgada em 23 de março confirmou a preferência dos brasileiros pela mídia tradicional, sobretudo pelos telejornais (61% de confiança) e pelos jornais impressos (58%), na hora de se informar sobre a pandemia¹³¹. Na outra ponta, apenas 12% disseram confiar nas informações que recebem por WhatsApp ou Facebook. O resultado é ao mesmo tempo um alento e um auto-de-fé diante do cenário de terra arrasada que parecia caracterizar a relação entre meios de comunicação e audiência num passado muito recente, em que mensagens de WhatsApp foram determinantes para a eleição do atual presidente da República e, moto-contínuo, passaram a difundir em ritmo crescente mensagens de ódio relacionadas a jornais e a jornalistas (sobretudo mulheres jornalistas). Nessa briga de espadas, o jornalismo parecia derrotado. Em 2018 e em 2019, por duas edições consecutivas – e pela primeira vez desde o início da série histórica –, o Brasil caiu no ranking de liberdade de imprensa elaborado pela ONG Repórteres sem Fronteira, alcançando a 105ª posição em 2018 e a 107ª posição em 2019, atrás da Hungria, governada pelo autoritário Viktor Orbán, na 89ª posição, e da maioria dos nossos vizinhos, que aprovaram marcos regulatórios da comunicação social na última década, como Uruguai (19º), Chile (54º), Argentina (64º) e Equador (94º)¹³².

E o que tudo isso tem a ver com este trabalho?

Em primeiro lugar, é na adversidade que voltamos nossos olhos com maior atenção para aquilo que realmente importa, e o papel desempenhado pelos meios de comunicação em nossas vidas, hoje, escancara uma condição de relevância, de função social, que parecia escamoteada ou submersa. A comunicação não pode, jamais, ser relegada a uma condição menor, como algo menos importante. Se não ombreia com a saúde e a educação, também não fica demasiadamente atrás. Lamentavelmente, foi preciso uma pandemia para nos lembrar que informação é um direito, que transparência é algo a ser exigido, que mentira é coisa para ser repudiada, desconstruída com mais e

131 Cf. MARQUES, José. TVs e jornais lideram índice de confiança em informações sobre coronavírus, diz Datafolha. Folha de S.Paulo, 23 mar. 2020. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/tvs-e-jornais-lideram-indice-de-confianca-em-informacoes-sobre-coronavirus-diz-datafolha.shtml>

132 Cf. GALVANI, Giovanna. Efeito Bolsonaro: Brasil cai em ranking de liberdade de imprensa. Carta Capital, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/efeito-bolsonaro-brasil-cai-em-ranking-de-liberdade-de-imprensa/>

melhor jornalismo, e que a cultura audiovisual, seja na TV aberta, na TV a cabo ou por streaming, é parte constitutiva das nossas vidas e merecedora de valor.

Em segundo lugar, porque a história nos mostra que grandes avanços no âmbito dos direitos humanos foram tradicionalmente elaborados, sancionados ou promulgados na esteira de grandes momentos de crise: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão sucedeu a Revolução Francesa, a Declaração Universal dos Direitos Humanos veio em seguida à Segunda Guerra Mundial... Talvez tenha chegado o momento de uma nova pactuação, e não espantaria se o direito à comunicação estivesse no centro dessa próxima rodada.

Estamos conectados demais, dependentes demais dos meios de comunicação, imbricados demais na sociedade da informação para permitir que direitos sejam negligenciados e garantias sejam suprimidas. O caminho precisa ser necessariamente para a frente, uma trajetória de construção ascendente.

Começamos esta tese falando sobre democracia, ou melhor, sobre a crise da democracia e da cultura dos direitos humanos na segunda década do século XXI. Agora, concluiremos este trabalho discutindo utopia. Utopia e redução de danos.

Numa disciplina ministrada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP¹³³, o professor, Renato Janine Ribeiro, recorria a Tomas Morus e a autores que o comentavam ou tangenciavam, como Rousseau, Maquiavel, Hobbes ou Marx, para estabelecer pontes entre utopia e realismo. O nome da disciplina era exatamente este: *Utopia e realismo* – ou, em sua versão estendida, *Utopia e realismo na leitura das relações humanas*. Para os utopistas (Morus, Rousseau, Marx), segundo o professor, os problemas da humanidade residiriam numa causa externa à humanidade e poderiam ser solucionados no momento em que se suprimisse esta causa, enquanto para os realistas (Hobbes, Maquiavel, Freud) sempre existirão problemas, inerentes à própria condição humana, e a melhor forma de lidar com eles é administrá-los de modo a reduzir os danos.

O direito à comunicação e o polarizado debate sobre regulação dos meios podem também ser interpretados como uma partida de xadrez disputada entre a utopia e o realismo. Ou, em certa medida, entre a utopia e a redução de danos. Diante da hipótese teórica de um sistema de comunicação mais diverso e menos monopolizado, que fiscaliza as violações de direitos praticadas nos meios de comunicação, que veta o coronelismo eletrônico e coíbe a concentração vertical, essencialmente utópico segundo os padrões

133 Este pesquisador foi aluno ouvinte da disciplina no segundo semestre de 2017.

atuais, seria preciso escolher entre a defesa intransigente dessa utopia ou a adoção de uma postura mais flexível, voltada antes à conquista de direitos mínimos, passível de acordo e aprovação? Não deveríamos pensar a regulação dos meios antes como redução de danos do que como utopia?

Sem perder de vista a utopia, o maior desafio nesta distópica sociedade da informação pós-Covid-19 talvez seja justamente este: conceber a regulação dos meios como política de redução de danos, o que implica elaborar e defender um projeto que regule, por exemplo, o que está pacificado na Constituição e deixar o resto para uma fase seguinte. Ou será que a tentativa de estabelecer uma política de redução de danos no âmbito do direito à comunicação é, em si, um projeto utópico?

Habermas, num artigo mais ou menos recente, publicado em 2010, usa a expressão utopia para se referir aos direitos humanos. Mas não sem antes adicionar a ela o adjetivo realista – por certo para complicar ainda mais esta breve elaboração.

Os direitos humanos constituem uma utopia realista, na medida em que não pintam mais imagens enganosas de uma utopia social que garante a felicidade coletiva, mas ancora o ideal de uma sociedade justa nas próprias instituições dos próprios estados constitucionais (HABERMAS, 2010, tradução nossa).

O texto de Habermas aprofunda esse paradoxo:

A tensão entre ideia e realidade que foi importada para a própria realidade assim que os direitos humanos foram traduzidos em direitos positivos nos confronta hoje com o desafio de pensar e agir de forma realista sem trair o impulso utópico. Essa ambivalência pode facilmente levar-nos à tentação de adotar uma postura idealista, mas não comprometida, em apoio aos exigentes requisitos morais, ou adotar a pose cínica dos chamados realistas (HABERMAS, 2010, tradução nossa).

Esta pesquisa foi iniciada no final de 2015. Este pesquisador não tinha experiência anterior com o tema, nem como ativista, nem como estudioso, nem sequer como alguém que acompanhasse com assiduidade os debates sobre direito à comunicação no país. Hoje, sinto que logramos percorrer um caminho que, se nada teve de zona de conforto, tampouco se mostrou inóspito.

Optamos por fazer convergir duas tradições de pensamento que, embora convergentes, costumam ser percorridas separadamente: a do direito à comunicação e a da regulação da mídia. Entendemos, neste processo, que a segunda só faz sentido se for

carreada pela primeira. Não haverá nem deverá haver regulação se esse processo não tiver como princípio essencial a garantia do direito humano à comunicação. Ao mesmo tempo, não haverá direito à comunicação sem um marco normativo que absorva e estimule um novo modo de produção e distribuição da notícia, do audiovisual, da comunicação.

Como irmãs siamesas, regulação e garantia de direitos deverão andar juntas. Para onde apontar o direito humano à comunicação, lá estará a regulação. Para onde caminhar a regulação, lá chegará o direito humano. Que saibamos promover a redução de danos e caminhar em direção à utopia.

Nossa contribuição não foi inédita nem definitiva. Reconhecemos, na iminência do ponto final, o risco de anacronismo e a nossa incapacidade de fazer, no decorrer desta pesquisa, a guinada necessária ao mundo digital, onde a regulação é igualmente oportuna e urgente. Independentemente desse anacronismo, entendemos que o tema de fundo deste trabalho – o direito humano à comunicação – não está restrito a uma ou a outra plataforma, e que falar em regulação dos meios significa contemplar também a regulação dos meios nativos digitais e aqueles que, nascidos no mundo analógico, migraram para a internet.

O percurso histórico do direito à comunicação digital e as diretrizes para atualizar a regulação da internet no Brasil desponta, ao término destas páginas, como mais uma abordagem possível para um trabalho futuro. Debruçar-se sobre as experiências de outros países e sobre as propostas em discussão no Brasil orientadas especificamente para o digital – das quais a regulação do vídeo sob demanda é um dos aspectos mais recentes – serão, por certo, etapas constitutivas dessa próxima fase.

Referências bibliográficas

ABREU, Márcia. Impressão Régia do Rio de Janeiro: novas perspectivas. **Anais do I Seminário Brasileiro sobre Livro e História Editorial**. Rio de Janeiro, UFF, 2004.

ABRIL Comunicações. **30 anos da Constituição**: a história da Carta – as origens, os bastidores e a herança do texto que fundou o Brasil democrático. São Paulo: Abril, 2018.

AMORIM, Ana Paola. Os enigmas da herança do primeiro período Vargas na radiodifusão brasileira: a ausência do público. In LIMA, Venício A. de; GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana Paola (orgs.). **Em defesa de uma opinião pública democrática**: conceitos, entraves e desafios. São Paulo: Paulus, 2014.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BAGDIKIAN, Ben H. **O monopólio da mídia**: edição definitiva. São Paulo: Veneta, 2018.

BARBOSA, Beatriz Costa. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. Brasília, 25 ago. 2017.

_____. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. WhatsApp. 13 jan. 2020.

BARBOSA, Marialva. **História da comunicação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e democracia. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 5-16, ago. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BERALDO, Paulo; MARQUES, Vítor. Levitsky: “Crise econômica e corrupção contribuem para insatisfação com a democracia”. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 maio 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,crise-economica-e-corrupcao-contribuem-para-insatisfacao-com-a-democracia,70002826356>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BLOTTA, Vitor. **O direito da comunicação**: reconstrução dos princípios normativos da esfera pública política a partir do pensamento de Jürgen Habermas (tese de doutorado). Orientador: Eduardo Carlos Bianca Bittar. São Paulo: Faculdade de Direito/USP, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAGA, Ana Carolina; MAZZEU, Francisco José Carvalho. O analfabetismo no Brasil: Lições da História. **RPGE Revista online de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 1, p. 24-46, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/download/9986/6590>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRANT, João. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. WhatsApp. 29 dez. 2019.

_____. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. WhatsApp. 2 jan. 2020.

BORIN, Jair. Rádios e TVs crescem com o festival de concessões. **Comunicação e Sociedade**, número 19, São Bernardo do Campo, 1992. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/8161>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]**. 54^a ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

_____. Presidência da República. **Percepção sobre os direitos humanos no Brasil: pesquisa de opinião pública**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/livro_sdh_pesquisa_percepcao_dh.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010.

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre a televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BUCCI, Eugênio. Ainda sob o signo da Globo. In BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre a televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 220-240.

_____. **A imprensa e o dever da liberdade**. São Paulo: Contexto, 2009.

_____. **O dever da liberdade** (2011a). Observatório da Imprensa, ed. 656, 25 ago. 2011. Disponível em: www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/o-dever-da-liberdade. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. A radiodifusão e a democracia no Brasil (2011b). In SORJ, Bernardo (org.). **Meios de comunicação e democracia: além do Estado e do mercado**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 65-92. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Meios_de_comunicacao_e_democracia.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. **O Estado de Narciso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAMARGO, José Augusto. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. São Paulo, 7 nov. 2017.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso das mídias**. 2ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Prefácio. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias**: ensaios sobre televisão. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 7-13.

_____. **A ideologia da competência**. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2014 (Escritos de Marilena Chauí, 3).

CHOMSKY, Noam. **Mídia**: propaganda política e manipulação. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2018.

COMPARATO, Fávio Konder (2010a). Direito à Comunicação: liberdade, a farsa e a tragédia. Prefácio in: LIMA, Venício Arthur de. **Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa**. Direito à Comunicação e Democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2010a. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Direito-a-comunicacao-liberdade-a-farsa-e-a-tragedia/5/15802>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____(2010b). **Para que o povo tenha a palavra**: aula inaugural dos cursos jurídicos do ano letivo de 2010 da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1/3/2010. Intervozes, 30 abr. 2010. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=24319>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. **A oligarquia brasileira**: visão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017.

_____. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CONTRIBUIÇÕES para a construção de indicadores do direito à comunicação. São Paulo: Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

CORREIA, Luís Brito. **Direito da comunicação social**. Vol. 1. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

DOCUMENTOS da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação [livro eletrônico]; Genebra 2003 e Túnis 2005 / International Telecommunication Union. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

FARIA, Alessandra Maia Terra de; RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado; ORMAY, Larissa Santiago. Sociedade civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da

mídia democrática. **E-Compós**, Brasília, v. 19, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1249>. Acesso em: 16 abr. 2020.

FISHER, Desmond. **O direito de comunicar**: Expressão, informação e liberdade. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FONSECA, Francisco; LEAL FILHO, Laurindo. A não regulamentação da comunicação social e os vetos à sociedade de direitos na constituição: o papel da mídia no Brasil. In: CARDOSO, José Carlos (org.). **A Constituição golpeada**: 1988-2018. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 357-396.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 5ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FRANÇA, Vera Veiga. O objeto e a pesquisa em comunicação: uma abordagem relacional. In: MOURA, Cláudia Peixoto de; LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Pesquisa em comunicação: metodologias e práticas acadêmicas**. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2016, p. 153-174. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/Ebooks/Pdf/978-85-397-0803-1.pdf>. Acesso em: 9 set. 2017.

FREIRE, Paulo. **Essa escola chamada vida**: depoimentos ao repórter Ricardo Kotscho. São Paulo: Ática, 1985.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu e outros textos** (1920-1923). São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 10ª edição. Petrópolis: Vozes, 2012.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. Skype. 20 nov. 2017.

GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Petrópolis: Vozes, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. The concept of Human Dignity and the realistic utopia of Human Rights. **Metaphilosophy**, v. 41, n. 4, jul. 2010.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HAN, Byung-Chul. **O que é poder?** Petrópolis: Vozes, 2019.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade.** Porto Alegre: L&PM, 2018.

_____. **Homo Deus: a brief history of tomorrow.** London: Vintage, 2017.

_____. **21 lições para o século 21.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **A manipulação do público.** São Paulo: Futura, 2003.

_____. **Manufacturing consent: the political economy of the mass media.** London: Vintage, 1994.

HERZ, Daniel. Democratização da Comunicação: a luta após a derrota na Constituinte. **Revista da Associação de Educação Cristã.** Jun. 1988. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/node/293>. Acesso em: 16 maio 2020.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: Genebra 2003 e Túnis 2005.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

INTERVOZES. Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil. **Intervozes,** São Paulo, 7 maio 2010. Disponível em <https://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil>. Acesso em: 11 abr. 2020.

KEHL, Maria Rita. Eu vi um Brasil na TV. In COSTA, Alcir; SIMÕES, Inimá; KEHL, Maria Rita (orgs.). **Um país no ar: história da TV brasileira em três canais.** São Paulo: Brasiliense, 1986. Disponível em: <https://artepensamento.com.br/item/eu-vi-um-brasil-na-tv>. Acesso em: 31 mar. 2020.

KUNSCH, M. M. K. Políticas públicas de comunicação: a necessidade de um debate abrangente. In: CASTRO, D. (org.). **Reflexão sobre as políticas nacionais de comunicação.** Brasília: Ipea, 2009, p. 59-77.

LACORDAIRE, Henri Dominique. **Conférences de Notre-Dame de Paris.** Paris: Sagnier et Bray, 1848.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. Apresentação. In BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LEAL FILHO, Laurindo. Quarenta anos depois, a TV brasileira ainda guarda as marcas da ditadura. **Revista USP**, São Paulo, n. 61, p. 40-47, março/maio 2004.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Venício A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. Os vetos de Jango que a Abert derrubou. **Observatório da Imprensa**. 10 jul. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed702-os-vetos-de-jango-que-a-abert-derrubou/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Por que não se avança nas comunicações? In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013, p. 207-223.

_____. **Para garantir o direito à comunicação**: a Lei Argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2014.

_____. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. Brasília, 31 maio 2017.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Pesquisa em comunicação**. 11ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

MAIA, R. C. M. **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

MAINGUENEAU, Dominique. **Análise de textos de comunicação**. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2013.

MARTINS, Franklin. Nada além da constituição. Prefácio. In LIMA, Venício A. de. **Para garantir o direito à comunicação**. 2ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014, p. 7-12.

MATTOS, Sérgio. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. Petrópolis: Vozes, 5ª edição, 2010.

MELO, José Marques de. Entrevista: José Marques de Melo faz um resgate histórico da mídia brasileira. **Jornalistas&Co**. Edição especial nº 7. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.jornalistasecia.com.br/edicoespecial07.htm>. Acesso em: 26 mar. 2020.

_____. **Os caminhos cruzados da comunicação**: Política, economia e cultura. São Paulo: Paulus, 2010.

MIÈGE, Bernard. O espaço público: perpetuado, ampliado e fragmentado. **Novos Olhares**. São Paulo, n.º 3, p. 4-11, 1999.

MIELLI, Renata. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. São Paulo, 7 nov. 2017.

MORAES, Denis. **Por que políticas públicas de comunicação são fundamentais para a democracia?** Blog da Boitempo, São Paulo, 20 dez. 2012. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2012/12/20/por-que-politicas-publicas-de-comunicacao-sao-fundamentais-para-a-democracia>. Acesso em: 30 jan. 2020.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz/Edições Livres, 2019.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OBSERVATÓRIO da Imprensa. **200 anos de imprensa no Brasil.** 13 maio 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/488MCH002.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

OLIVEIRA, Dennis. **Jornalismo e emancipação: uma prática jornalística baseada em Paulo Freire.** Curitiba: Appris, 2017.

PILAGALLO, Oscar. **História da imprensa paulista: jornalismo e poder de D. Pedro I a Dilma.** São Paulo: Três Estrelas, 2011.

PIOVESAN, Flávia. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; ARAÚJO, Nádia de (org.). **Os direitos humanos e o direito interno.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PLATÃO. **A República.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

POPPER, Karl. Uma lei para a televisão. In: **Televisão: um perigo para a democracia.** Lisboa: Gradiva, 1995, p. 15-31.

POPPER, Karl; CONDRY, John. **Televisão: um perigo para a democracia.** Lisboa: Gradiva, 1995.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sérgio Motta, o trator em ação.** São Paulo: Geração Editorial, 1999.

RAMONET, Ignacio. Meios de comunicação: um poder a serviço de interesses privados? In: MORAES, Dênis de. (org.). **Mídia, poder e contrapoder: Da concentração monopólica à democratização da informação.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013, p. 53-70.

RAMOS, Murilo César. O feitiço do tempo e a regulação da mídia. **Terra Magazine**, 28 out. 2014. Disponível em <https://jornalggn.com.br/midia/a-conversa-mole-do-pt-sobre-regulacao-da-midia>. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Entrevista concedida a Camilo Vannuchi. Brasília, 30 maio 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário.** Cotia: Ateliê Editorial, 2004.

RIZZINI, Carlos. **Hipólito da Costa e o Correio Braziliense**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

RODRIGUES, Diogo Moyses. **O direito humano à comunicação: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias**. Dissertação de mestrado. Orientadora: Maria Victoria de Mesquita Benevides. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; São Paulo; 2010.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Compós, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/104/103>. Acesso em: 7 abr. 2020.

SHALDERS, André. Dois em cada três brasileiros acham que direitos humanos defendem mais os bandidos, diz pesquisa. **BBC Brasil**, São Paulo, 16 maio 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44148576>. Acesso em: 28 dez. 2019.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Comunicação, hegemonia e contra-informação. In: SILVA, Carlos Eduardo Lins da (coord.). **Comunicação, hegemonia e contra-informação**. São Paulo: Cortez; Intercom, 1982, p. 17-23.

SODRÉ, Muniz. **O monopólio da fala: função e linguagem da televisão no Brasil**. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1981.

SOUZA, Marcio Vieira de. **As vozes do silêncio de uma rede de redes: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil (1984-1994)**. Dissertação de mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76244/108118.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

SNYDER, Timothy. **Na contramão da liberdade: a guinada autoritária nas democracias contemporâneas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TANCREDO Neves: pensamentos e fato. 2ª ed. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2013. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/img-pdf/1397141567-vol-01-tancredo-neves.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

UM MUNDO e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

UNESCO. **Many voices, one world**. Londres: Kogan Page, 1980. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. General Conference; 18th; **Records of the General Conference**, 18th session, Paris, 17 October to 23 November 1974, v. 1: Resolutions; 1975. Disponível em: <http://ulis2.unesco.org/images/0011/001140/114040EO.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Representação no Brasil. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Série Comunicação e Informação. Toby Mendel e Eve Salomon. Brasília, Debates CI, n. 7, fev. 2011.

Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191622_por. Acesso em: 16 abr. 2020.

VALENTE, Jonas. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. Coleção O que saber, v. 2. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/colecaoque-saber-02.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. 5 anos de Confecom: muito barulho por nada? **Carta Capital**, 19 dez. 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/5-anos-de-confecom-muito-barulho-por-nada-8910>. Acesso em: 13 abr. 2020.

VANNUCHI, Camilo (2018a). A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais. **Revista Alterjor**, v. 17, n. 1, p. 21-38, 15 jan. 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/137227>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____(2018b). Tudo que é sólido desmancha na EBC: intervenção governamental no sistema de comunicação pública em construção no Brasil. **Memorias del XIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic 2018)**. Grupo Temático 18: Ética, libertad de expresión y derecho a la comunicación, p. 22-27, ago. 2018. Disponível em: <http://alaic2018.ucr.ac.cr/sites/default/files/2019-02/GT%2018%20-%20ALAIC%202018.pdf>. Acesso em 19 abr. 2020.

_____(2018c). O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **Galáxia (São Paulo)**, São Paulo, n. 38, p. 167-180, ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-2554232145>. Acesso em: 15 abr. 2020.

VENTURI, Gustavo. O potencial emancipatório e a irreversibilidade dos direitos humanos. In Brasil; Presidência da República. **Direitos humanos: percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional**. Organização Gustavo Venturi. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

APÊNDICES

Apêndice I: Questionário utilizado nas entrevistas

1. O direito à comunicação é assegurado no Brasil? Por quê?
2. Quais são, hoje, os maiores desafios à garantia do direito à comunicação?
3. E quais são os maiores obstáculos?
4. Um marco regulatório dos meios seria oportuno no sentido de assegurar esse direito?
5. Houve avanços nas últimas décadas no tema do direito à comunicação? São conquistas de regulação, de políticas públicas ou de livre iniciativa de empresas?
6. Alguma legislação ou marco regulatório estrangeiro deve inspirar o nosso?
7. Que tipo de regulação seria oportuno em relação à comunicação pública?
 - 7.1. Com publicidade ou sem?
 - 7.2. Com apoio institucional ou sem?
 - 7.3. Com percentual específico no espectro ou sem?
 - 7.4. Qual o modelo adequado de financiamento e administração?
8. Que tipo de regulação seria oportuno em relação à concentração econômica?
 - 8.1. Com limitação à propriedade cruzada ou sem? Em que parâmetros?
 - 8.2. Com limite de emissoras ou retransmissoras? Em que parâmetros?
 - 8.3. Com percentual máximo de alcance populacional ou sem? Qual?
9. Que tipo de regulação seria oportuno em relação ao conteúdo?
 - 9.1. Com percentual mínimo de produção nacional ou local/cota de tela?
 - 9.2. Com tempo mínimo dedicado a programas jornalísticos?
10. Que tipo de regulação seria oportuno para garantir acesso à produção e difusão de conteúdo por grupos sociais diversos (multiplicidade de vozes)?
11. Anos atrás, pesquisadores viam a Internet como espaço promissor para a liberdade de expressão e o direito de comunicar. Hoje, a hegemonia de Google e Facebook, bem como a entrada da Netflix e o avanço dos conglomerados de radiodifusão sobre o ambiente digital inspiram propostas de regular a internet e os vídeos sob demanda. Que regulação seria oportuna para a internet? Zero-rating? Neutralidade da rede? Cota de tela?
12. A Constituição Federal tem 29 anos. O FNDC tem 25. O Intervozes, uns 15. Como se deu ao longo desses anos e como ainda se dá, hoje, a argumentação de setores refratários a um marco regulatório dos meios?
13. Por que tem sido historicamente difícil avançar na direção da regulação?

Apêndice II: Entrevistas

Murilo César Ramos

Entrevista realizada em Brasília, DF, em 30 de maio de 2017.

13:34 **Camilo Vannuchi:** A primeira pergunta que eu faço é por que a gente diz que o direito à comunicação não é assegurado no Brasil.

13:56 **Murilo César Ramos:** Com toda a questão que nos leva a discutir a norma e tentar uma hermenêutica jurídica, como os juristas falam, há controvérsias. Tem uma dissertação de mestrado, acho que do Renato Biliase, regulador na Anatel, em que ele assegura que o direito à comunicação está positivado na carta. Só que aí é uma abordagem multidimensional. Ele olha, lê os artigos, e tal. Então, começa por aí. Agora, para nós que vimos construindo esse campo ao longo do tempo, desde a Constituinte, sabemos que se tentou colocar na Constituição a expressão “direito à comunicação”, que vinha do relatório da comissão da Unesco, das políticas da Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação, das políticas nacionais de comunicação, enfim. E de um autor, acho que ele é americano, canadense, o Jean D'Arcy. É quem elaborou melhor essa questão do direito à comunicação, que era aquele contraponto clássico da liberdade de expressão liberal, primeira emenda que está acontecendo nos Estados Unidos, que é o direito de ser informado. A discussão das políticas da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, toda nascida na Unesco nos anos 1960, é a crítica que persiste até hoje da unidirecionalidade da comunicação. Tem uma pesquisa empírica clássica da época, feita por uma dupla, um deles era finlandês, que abordava o tema da circulação da informação. “A informação circula em sentido único?”, ela perguntava. Esse texto sempre aparecia. E era assim, circulava do Ocidente desenvolvido para os países da periferia. Então a África, a América Latina, a Ásia, todo mundo consome informação da Agência France Press (AFP), da Society Press, da Reuters. Eles foram, mediram, analisaram e tal. E esse estudo foi um marco porque ele mostrava empiricamente que aquela questão de pesquisa posta e política era fundamental. Como é que você evita isso? Tendo uma norma. Afirmar um direito, que naquele momento era um direito novo, de direito à comunicação. Ou seja, eu sou informado, mas eu informo também. Por que isso se deu? Tudo isso é da Guerra Fria. Você tinha um embate de dois modelos de sociedade, o capitalista liberal, de mercado, e o socialista, de planejamento, de Estado. Os Estados Unidos e a Otan aqui, e a União Soviética e o pacto de Varsóvia aqui desse lado. Essa era a discussão. E tinha toda a discussão de política cultural, de informação, enfim. Então dentro do bloco soviético a liderança era da Iugoslávia, do Marechal Tito. Por que eu digo isso e lembro disso? Porque foi a Iugoslávia que liderou e sediou a Agência de Notícia Internacional, que nasceu para tentar equilibrar esse fluxo. Claro que tinha todo o embate com os Estados Unidos, enfim, mas tudo se repetia nesse processo. E tudo isso tinha por base a ideia de um direito à comunicação que estava escrito em texto, em pesquisa, documentos etc. E que está explicitamente claro em um documento, que é um documento fundamental de se entender esse processo todo que é o Informe MacBride. Mas, enfim, o direito à comunicação, essa ideia vem daí. Então se tentou no processo da Constituinte, com os movimentos, o Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação, que se articulou nos anos 1970 trouxe essa discussão. Então a academia, a sociedade civil, partidos, a grande frente que era do PMDB envolvida nessa questão, essa frente se articulou e ela é responsável, para o bem ou para o mal, pelo capítulo da comunicação social da Constituição de 88. Essa frente, entre muitas das teses dela, muitas que não vingaram, talvez a programática cuja falta sentiu mais ao longo dos anos e que me faz você fazer essa pergunta, foi a inclusão explícita na Constituição do direito à comunicação. Foi a batalha perdida diante do centrão... O centrão da constituinte era das forças de direita. A Abert era das forças que alimentavam o centrão, mas ia muito além, embora o centrão na essência ele perdeu...

(...) A questão das telecomunicações foi pacífica, não houve polêmica. Polêmica foi a comunicação social, tanto que, você sabe isso e a gente cita nos textos ostensivamente, foi a única comissão temática que não levou relatório pronto para a comissão de sistematização. É clássica essa história, foi a única área que não fechou. Até a reforma agrária, o SUS, toda a parte social, meio ambiente, foi tudo uma construção de centro-esquerda... Só a questão da mídia, da comunicação social, não fechou, não teve acordo possível. O que foi feito, e é o capítulo hoje, foi costurado pelo Artur da Távola, já na Comissão de Sistematização, sem um texto base para trabalhar. Tinha o relatório da Cristina Tavares, tinha o relatório do José Carlos Martinez, a esquerda e a direita se engalfinhando ali, ele juntou e fez. Com todos os problemas que esse capítulo tem, verdadeiros absurdos que esse capítulo contém, porque é um acordo impossível. Mas é bom ter um capítulo da comunicação, porque ele é um ponto de partida para discutir a positividade do direito à comunicação.

(...)

25:32 **CV:** Mas essa discussão do direito à comunicação, além de não ser assegurado no Brasil, onde se percebe que há um direito não garantido, ela se dá por conta do fluxo unidirecional da comunicação até hoje... Como é?

25:49 **MR:** Ele não é assegurado primeiramente em razão da inexistência de um dispositivo explícito na Constituição. Agora, mesmo que existisse o dispositivo, como tantos outros, entre eles o da regionalização, mesmo se estivesse explícito na Constituição, talvez se tivesse os mesmos problemas que nós temos hoje. Porque o desequilíbrio na informação, da concentração de poder que se dá pela concentração de mercado é que o sistema todo é um sistema desequilibrado. Ele é um sistema desequilibrado.

(...)

A perda da disputa na Constituição é a mesma que persiste até hoje e é a mesma que fez o Lula não encarar as várias oportunidades que ele teve, boas, de fazer um enfrentamento no campo do Congresso e disputar uma lei. Porque a legislação é fundamental, você não consegue num campo político para políticas públicas que não estejam amparado claramente numa norma ou num conjunto de normas. Então a ausência da legislação para comunicação social foi trágica. E foi deliberada, foi opção de governo. Outro dia eu fiz um tweetzinho, o Lula, nessa fase agora, tá maior fera aí e tal. E ele "não, porque a Globo", e todo mundo esquece e começa a twittar. E eu coloquei assim, "Se eu votar em você de novo, e talvez vote, não será por essa promessa". Não vem me engambelar com esse discurso, porque eu to vivendo o feitiço do tempo eu não saio dele. É o mesmo dia repetido, é o mesmo papo, a mesma retórica. Eu vou almoçar com meus amigos e eles esquecem tudo. Eu e o Vinicius almoçamos juntos, e ele fica meio queto nessas horas assim, porque não adianta, vai falar, todo mundo fica bravo, porque que não fizeram, cara?

32:02 **CV:** Por que era Miro Teixeira, Hélio Costa?

32:05 **MR:** Não, não. Você tava no meu debate lá do dia da abertura? O cara me fez a pergunta das teles, da rádio da comunitária?

32:14 **CV:** Tava, mas não lembro, qual foi?

32:17 **MR:** Primeiro que eu tenho, eu faço uma consultoria pras teles e tal, e falei, será que esse filha da puta, a turma que ele conhece sabe e tal. Mistura as coisas... Que me dá aliás uma entrada e tal. O João sabe, sabia pelo menos. Na resposta que eu dei que eu fiquei elaborando, até pedi pra falar primeiro, porque assim, se as teles foram instrumentadas para derrubada do governo. Eu até fui meio em cima do muro porque, não teve nada a ver assim, são concessionais, eles tem uma série de limitações, mas a resposta que eu dei foi o seguinte: a CartaCapital, foi boa minha resposta porque ela é correta, ela fez uma capa no segundo, começo do mandato da Dilma, sobre o ministro

do plim plim e o ministro do trem trem. O Paulo Bernardo era a grande esperança, e eu te digo, eu mencionei isso lá tudo de passagem, tá elaborado, tá na minha resposta, e eu disse o seguinte. O que eu quis dizer, o governo do PT fez tudo pra agradar as teles e fez tudo pra agradar a radiodifusão, como o Lula sempre disse que nunca em nenhum outro governo o empresário ganhou tanto no Brasil, e eu falei isso. Nem por isso deixou de ganhar elogio, porque? Porque o problema é um problema que foi deixado, que não foi reconhecido, que é um problema, que eu disse claramente, que tem uma estrutura de classe que impede que as coisas aconteçam. Então, o Lula, eu não lembro como eu disse, ele foi no mínimo, eu não quis dizer isso, eu disse lá, mas assim, esse talvez seja o grande erro dele, de ter achado que estava, o fato de você fazer uma aliança, abrir pra direito, abrir o BNDES, o capeta a quatro, e não. Na hora de fugir dos ovos tá fodido. Ou você se protegeu antes de alguma maneira por algum, enfim. Ou, não sei o que o seu pai acharia disso, mas por exemplo, assim uma falta de proteção era o que o Marcelo Neves chamou de coalizão, não é um presidencialismo de coalizão, é um presidencialismo de extorsão. Assim, extorquindo pela base e aí você abre as tetas, os contratos e etc para financiar base, para financiar as eleições. E isso aí é todo mundo culpado, ninguém é inocente disso, ninguém é inocente.

36:19 **CV:** Quais os maiores obstáculos à garantia do direito à comunicação no Brasil?

36:25 **MR:** São essas, esse é um País profundamente oligárquico. É um País profundamente oligárquico. É um País profundamente dominado por uma estrutura, chame do que você quiser, clássica, de classe dominante, oligarquia, patrimonialista. E a partir de São Paulo. Vou citar o debate ontem de novo. O Gilberto vai confirmar. A hora que o Marcelo Neves disse que o golpe foi paulista, ele foi aplaudido pelo auditório espontaneamente assim, porque é um sentimento que todo mundo tem. Porque a verdade é essa. Nós estávamos coincidentemente no memorial do Darcy Ribeiro, você vai ficar muito zangado comigo. O Darcy no livro brilhante dele, que é desigual porque ele terminou o livro já morrendo, então ele termina bem barroco, ufanista, o Brasil é a nova Roma e tal, que era o sonho que o Darcy tinha. Os primeiros capítulos de Formação do Povo Brasileiro, qual é o brasileiro, quem é o brasileiro é o paulista. O brasileiro é o bandeirante, o brasileiro é o mameluco. O brasileiro é o produto da relação do português com a índia, e aí o que ocorreu com esse cara, ele não reconhecia a cultura da mãe, não aceitava, e não era aceito pelo pai, que não para o racismo. E esse cara que, essa é a nossa origem. E ele saiu sertão a dentro aprisionando, escravizando e aí que o mameluco, que vem do árabe, que é aquele cara que escraviza o próprio povo. Essa análise do Darcy é sensacional, e aí eu nunca esqueço quando o Fernando Henrique assumiu, o André Gustavo Stolfo, que é um jornalista que até hoje faz uns com o Lula, está um pouco mais velho que eu, quer dizer, é um cara que sumiu da, mas está por aí ainda. Ele era assessor do Severo Gomes, que era um grande industrial, morreu junto com o Ullysses Guimarães naquele acidente de helicóptero e tal, um baita capitão de indústria paulista. E o André, olha só tão chegando os professores de São Paulo, ele era peemedebista, o André, o Severo era peemedebista, era ullyssista. O Severo então, ele tinha uma norma, uma regra, ele não contratava assessores paulistas. O gabinete dele só tinha assessores, São Paulo não conhece o Brasil. São Paulo é autocentrado, São Paulo é olhar pro seu próprio umbigo. A Revolução de 30, 32, foi contra o Getúlio, foi contra uma *desoligarquização* do poder brasileiro. Não tivesse o Getúlio feito aquela aventura o Brasil teria ido parar onde? CLT, falem do que quiser, do Estado Novo, censura, do caralho a quatro, e o Getúlio tá aí, vivo e a memória dele sem o Lula se corteja com Getúlio e com mais ninguém. Então, o que eu tô querendo dizer, fizesse o que fizesse, esse enfrentamento que tem que ser feito teoricamente, porque como é que se constrói um processo, enfim, vamos fazer uma guerra civil, uma revolução social, são coisas que não estão no nosso horizonte sequer teórico. Então é um baita de um problema, como é que você constrói um processo político constitucional? Então você precisa realmente de uma reforma política, você cai no reformismo, concordo. Você tem que estabelecer, você tem que melhorar a qualidade do Congresso, então você tem que acabar com o financiamento público de campanha, coisas que já estão pautadas. A reforma política, ela é, assim, no que nos resta, ela é o problema central, porque a partir dela que você vai poder ou não resgatar a sanidade no processo político eleitoral e no funcionamento do parlamento que seja mais representativo possível da sociedade brasileira com

todas as suas desigualdades, contradições, etc, etc. Que esse Congresso, eleito, e nós estamos vendo isso assim com uma força, e isso não dá pra negar, essa caixa de pandora foi destampada e ela está mostrando coisas horríveis pra população, a todo momento coisas que a gente tá conhecendo, que se não fosse esse processo todo, tudo bem o dinheiro é dele e tal, mas é um baita de um sonegador, é um corrupto. Um sonegador que escondeu 600 mil euros. Num banco aí e não declarou pra sociedade brasileira. Hoje em dia com a tecnologia das redes, as articulações internacionais, capeta a quatro, não dá pra esconder dinheiro, nem quem queira, não tem como.

41:54 **CV:** Isso é bom. Isso é muito bom.

41:57 **MR:** Claro que é bom. Eu aprendi isso com um procurador do Mato Grosso que é casado com a sobrinha da minha mulher, sabe por quê? Hoje em dia, antes a gente levava pilhas de papel, agora você aperta um botão, abre um terminal, aperta um botão e tá tudo na sua frente.

42:11 **CV:** Murilo, te perguntei dos obstáculos eu queria te perguntar agora sobre os desafios, mas queria te pedir pra você ficar um pouco assim mais...

42:18 **MR:** Midiático?

42:19 **CV:** É, mas assim, é oligopólio, é a comunicação pública? Quais seriam assim os principais desafios do direito à comunicação hoje?

42:32 **MR:** Tá. O principal desafio do direito à comunicação hoje tem a ver com o que eu falei fora da minha área de conforto, sábado, no ENDC¹³⁴. De fato, eu acredito que só fui colocado naquela mesa porque era na Faculdade de Comunicação. A minha senioridade e minha história na área...

42:53 **CV:** Internet?

42:53 **MR:** Então o primeiro desafio é entender a internet. Não é mais, agora... Veja: por que um cara como eu, com 70 anos de idade, aposentado (...) Eu peguei a coisa da crise de paradigma, e disse assim, eu sou o cara do paradigma. Fiquei preso e comecei a negar o paradigma digital. Eu fui assim *kuhniano*¹³⁵ ao extremo, meio metafóricamente, e eu disse não, eu tenho que sair dessa (...) eu tenho que entender essa porcaria aqui. Porque não adianta eu defender mais uma lei para a comunicação de massa, para a radiodifusão, não adianta mais. Vale como instrumento de luta enfim, porque se eu não fizer esse casamento hoje... O grande desafio hoje, teórico, é de realmente pensar convergentemente. Para eu pensar a Globo, o poder dela, a concentração, o poder econômico dela etc. e tal, eu tenho que pensar a Globo já na perspectiva daquilo que ela está fazendo na rede, e ela está fazendo muita coisa. Ela pulou na frente. Para fazer essa regulamentação hoje, o problema se tornou muito mais complexo. Se for só seguir nesse caminho que a gente vinha seguindo, trazer a lei da comunicação de massa, chame como você quiser, ou o próprio modelo de lei convergente que o Franklin desenhou para aquele grupo que eu participei a convite dele, era o único que não era do governo, quatro meses, estudando com um projetinho legal, ele era o que, ele era a nova 4117, a lei de radiodifusão comunitária, a lei da EBC, a lei das agências reguladoras e a lei geral das telecomunicações. Tava tudo num bolo só. Era tosco como ele mesmo dizia, era tosco. O Franklin dizia, "isso aqui é um anteprojeto", mas é um caminho. Era uma agência única, evitava essa confusão de Ancine, Anatel, agora em cima com esse negócio com esse negócio da TimeWarner, a Ancine numa posição, a Anatel com outra. Brigava, era uma agência única, contra o Manoel Rangel que ficou enchendo o saco quatro meses vindo pessoalmente às reuniões, ele e o Alex da Ancine, que são pessoas que sabem argumentar, pessoas vigorosas, lutadoras e tal, e nós passamos no Projeto de Lei, né da agência. Então veja, naquele

134 O 3º Encontro Nacional pelo Direito à Comunicação (ENDC) aconteceu na UnB, em Brasília, entre os dias 26 e 28 de maio de 2017, ocasião em que estivemos com o entrevistado.

135 Ele se refere a Thomas Khun, teórico da crise dos paradigmas.

momento, e só lembrar o que eu te falei antes, na minha resposta daquela pergunta difícil que eu falei, eu disse assim, o Paulo Bernardo engavetou o projeto do Franklin, e quando eu aprendi isso, eu fui correr atrás depois, tentando fazer meu livro que gerou esse.. Porque eu não consegui, nesse clima não dá pra escrever livro sobre isso, entende. Você vê meu livro e despedida, o único livro que eu faria é realmente decente e tal. Eu fui atrás, conversando, o Zé Boner que era considerado até jovem, procurador do Paulo Bernardo e aí o Zé Boner mata a charada pra mim: a Dilma, nós pegamos o projeto, o Bianchi, pra você conhecer, que era o cara da procuradoria, no Ministério da Casa Civil, que tinha sido deslocado para o Franklin, para dar forma jurídica ao processo, então era um cara importante naquele processo todo, o Bianchi trabalhou e eu trabalhei naquele projeto, deu forma e tudo, e ela resolveu engavetar. "O que essa merda desse negócio aí?". Talvez por não entender, como ela acha que tem que entender de tudo, nasceu no meio de misoginia e golpe, na faculdade, sei lá, as colegas ouviram falar isso e tal... Mas ela tinha um temperamento difícil mesmo, todo mundo fala, e se ela não achasse que ela entendia mais que você de um assunto, era espancado, sabe? Todo mundo falava isso pra ela, ela era espancadora de projeto. As pessoas iam se mijando mesmo pra conversar com ela. Porque essa inteligentíssima, brilhante mas centralizadora, então ela tinha que entender. Ou talvez porque ela politicamente achou que não era conveniente, mandou o Paulo Bernardo engavetar. Então o ministro que plim plim, do trim trim, aquela capa foi problema de injusta com ele. Não porque ele foi ministro, ele ter pedido as contas, não, ele fez o que tinha que fazer, só que ele nunca ensinou pra ninguém que a responsabilidade não era dele. Ele matou no peito e...

48:02 **CV:** Foi um soldado da Dilma, fiel?

48:06 **MR:** Não, mas eu acho, até isso eu acho legal. Eu gosto de pensar que talvez eu tivesse feito o mesmo eu seria um cara... Mas eu não sei se teria, se na hora H eu não iria escorregar e não, mas não sei o que, dar uma entrevista, dar um off aqui, dar um off acolá e tal, porque é muito tentador fazer isso. Ele por exemplo, ele deixou de falar pro Samuel, e ele por exemplo, ele deixou de falar pro Samuel Pozzebom, conhece o Samuca, da TV Time, escreve. Você não acompanha os textos do Samuca? Começa a ver. É meu genro, mas enfim, isso é uma outra história. Da TV Time, Samuel Pozzebom, aliás é uma fonte fundamental pra você também, é um jornalista pesquisador. Ele é paulista, torcedor do São Paulo. Fez ECA. Fez ECA com o Manoel Rangel. Fez mestrado aqui, ele veio fazer mestrado aqui comigo, na esteira da TV a cabo, e aí começou a namorar minha filha e eu deixei de orientar ele. Vai que dá uma confusão, e dá uma briga feia entre os dois, como é que eu vou receber o rapaz e ensinar coisas de internet e tal.

49:26 **CV:** Então a internet seria o desafio?

49:27 **MR:** É o primeiro desafio. Rompeu o paradigma. O paradigma é outro hoje. Então não tem mais radiodifusão separada de OTT, internet, TV por assinatura, Netflix, Telecom, não tem.

49:43 **CV:** Tem que pensar tudo isso?

49:44 **MR:** Tem que pensa tudo isso dentro do mesmo pacote. E aí você tem todas as discussões problemáticas que é a chamada regulação da internet. O Rangel deixou, exemplo concreto, o Rangel deixou como legado dele uma consulta pública para você estabelecer as cotas de VOD.

50:03 **CV:** Vídeo on demand?

50:04 **MR:** É a Netflix etc. E também tem hoje a dificuldade que é estabelecer, se o sistema CADE, Anatel e Ancine aprova ou não no Brasil a aliança, a compra do controle da Sky pela TimeWarner. Porque a Lei 12.485, no artigo 5º, diz que distribuidora, operadora de telecomunicações, como a Sky, não pode ser controlada por uma rádio difusora ou uma programadora. Isso se chama Tratado de Tordesilhas que as teles aceitaram para serem liberadas para distribuir porque a Globo sentou em cima, dizendo "eu aprovo isso aí, mas eu não quero esses caras entrando no meu mercado". E a Globo foi a grande vencedora da 12.485. Então você

veja, Globo, TV por assinatura, Telecom, OTT, tá tudo dentro do mesmo pacote. Então você tem o primeiro grande desafio hoje que é o desafio de de fato pensar sistemicamente essas coisas dentro de uma mesma lógica. Não há mais, de fato, como separar. Você preservar a 12.485, a Lei Geral de Telecomunicações, que está aí pra ser mudada conjunturalmente por causa da Oi, mas se deixar, a 4.117 tem que ser refeita, claro. A Lei das Telecomunicações, e a 12485, mais a EBC, rádio difusora do serviço público, mais a radiodifusão comunitária. Se você for tratar essas coisas como se fossem entes isolados não tem como fazer. Boa parte da difusão comunitária se dá na internet. É ou não é verdade?

51:49 **CV:** A gente já falou tanto sobre leis e legislação, você já demonstrou tanta necessidade disso que a próxima pergunta que eu faria já está praticamente vencida, que é se o Marco Regulatório dos Meios seria a solução.

52:03 **MR:** Não, solução nunca é. O marco, que eu prefiro chamar de político normativo, mas eu também já usei essa do regulatório, já embarquei nessa do regulatório, mas depois eu...

52:14 **CV:** Marco Político Normativo

52:15 **MR:** É porque eu, assim, eu metodologicamente tenho insistido muito isso nos últimos tempos, é uma expressão que eu peguei do texto de dois americanos.

52:28 **CV:** A gente pode também tirar o político, é um marco normativo

52:30 **MR:** Não, não. Sabe porque eu insisto no político? Porque a política é central em todos os casos. São pensadores democratas. O François (?) e o outro cara lá, então são caras com a visão mais aberta e tal. Mas assim a ideia não é da política, é do político, o político é essencial, então valorizar. A crítica que eu fiz ao projeto lá na minha fala do sábado: dados pessoais. Então é assim, é tratado no Congresso inclusive pelo movimento, a Veridiana (*Alimonti*) também participa disso, mas a Flávia Lefer, todo mundo vai e entra numa discussão técnica. Fica discutindo conceitos, dados pessoais protege o estado, a normatização, o algoritmo, se entra em cada discussão e se percebe o seguinte, a Economist já ela que me ensinou qual é o problema, esse aqui é o recurso mais valioso do mundo hoje. Dados pessoais, é isso que alimenta a economia digital hoje, é aquilo que a gente fornece. Meio sem querer, gratuitamente e tal. Então, não tem como fugir. Quando a Globo dá tanta importância ao GloboPlay hoje, é porque, se ela não tiver um instrumento na rede que permita também coletar seus dados e poder entrar firme no mercado de publicidade online, ela está fodida, cara. Tá fodida. Hoje o Google, esses dados não existem ainda, mas acredito que o Google seja o segundo maior faturamento publicitário no Brasil, e o Facebook está vindo firme. Você viu a atenção na CBF agora? Ela é curiosa. A CBF decidiu nos amistosos da Argentina e na Austrália agora, ela como a Globo não tem, não tinham os direitos já contratados, eles romperam a negociação com a Globo, compraram não sei como é, se tivesse na EBC tinha que passar pelo Conselho Curador, mas compraram o horário da TV no Brasil, na TV aberta, e vão jogar no Facebook, fizeram um parceria comercial com o Facebook então vai ser streaming da seleção brasileira.

54:59 **CV:** E vai pra TV Brasil?

55:01 **MR:** Vai passar na TV Brasil pra você não perder o público que só tem TV aberta, mas a grande aposta que está sendo feita é a parceria com o Facebook, o que o Curitiba e o Atlético Paranaense fizeram. Você está entendendo? Como é que você vai regular a mídia, o marco regulatório e tal. Quando eu falei, você tem de entender que o jogo hoje é: o que o Facebook tá querendo, já imaginou, ele vai abrir um mercado potencial pra ele, amplia a audiência e mais gente entrando, e mais dados e aí vende aquilo. É outro jogo. É outro jogo. Entender a questão do financiamento da mídia hoje é um problema. Porque aquela lógica tradicional das agências comprando, BV, tudo continua existindo (*mas vai além*). Olha a encenca que se meteram a Record, o SBT, a RedeTV com o Simba Content. Acharam que iam faturar em cima das TVs por

assinatura e deram com os burros n'água porque resolveram cortar o sinal para pressionar Sky, NET, e os caras simplesmente cagaram para eles porque não esses canais não eram relevantes. Aí uma juíza, acho que em São Paulo, deu ganho de causa. Então tá cobrando da Sky, deles, 7 reais e meio por assinante, enfim, tá rolando. Tudo isso agora. Só tô citando isso pra te dizer, você me fez a pergunta se o marco vai resolver. Nunca resolve, mas sem ele não se vive. Então a discussão de um marco político normativo, legal, regulatório como é que a gente queira chamar, o rótulo não importa, ela é essencial. Então a sua pesquisa, o seu foco, ele não se perde, tá. O que eu to argumentando com você é que, se eu seguir num meio tradicional, e veja isso não elimina a questão do direito à comunicação tá mais presente ainda. Hoje, e não foi à toa que os organizadores do Encontro do Direito à Comunicação colocaram a questão da privacidade na primeira mesa, eu talvez tenha ajudado na minha fala a botar um foco mais preciso em privacidade, eu realmente, quem mais foi fundo na questão da privacidade naqueles 15 minutos foi eu. Porque eu tô mexendo com esse troço. Mas então, o direito, a questão da privacidade é fundamental inclusive para assegurar o direito à comunicação. São questões essenciais, questão de fundo éticas, subjetivas, culturais, que são fundamentais pra você entender o processo todo. Mas esqueça privacidade, eu tô forçando a barra um pouco. A tua pergunta inicial de direito à comunicação que vai chegar lá no marco legal, tudo isso permanece fundamental e eu tô dizendo. E a lei é essencial. É que você fez a pergunta muito absoluta assim, vai resolver? Não, nunca resolve. Aí tem que ter outros instrumentos de regulação, pressão, organização social, sociedade civil e tudo, você tem que ter. Agora se você não tiver o ambiente normatizado, realmente é a selva de pedra. E só quem tem ganho por isso hoje é, eu não posso dizer a radiodifusão, a rádio difusão nem existe, é a Globo. Eu prefiro o caso do Simba pra mostrar. Nesse ambiente de novidade, tevê por assinatura os caras não sabem o que fazer.

58:42 **CV:** Deixa o SBT pra lá

58:44 **MR:** São irrelevantes, são irrelevantes. Infelizmente. E isso é uma questão, veja, o marco

58:54 **CV:** Mas o marco político normativo se estende não só a radiodifusão

58:57 **MR:** Não precisa cair nessa esparrela minha de político normativo, pode usar o regulatório.

59:01 **CV:** Tudo bem, mas ele não é sinônimo de radiodifusão.

59:04 **MR:** Não é sinônimo de radiodifusão.

59:05 **CV:** Tem vídeo sob demanda, você tem todos os temas. Tem que resolver por exemplo como é que o Facebook e Google vão controlar 80% da publicidade e de acesso também.

59:20 **MR:** E isso com um agravante.

59:22 **CV:** Do acesso né. Se você libera a franquia de dados do celular só pro aplicativo do Facebook por exemplo, a pessoa se restringe a internet pra ela é sinônimo de Facebook.

59:36 **MR:** Que praticamente já é.

59:38 **CV:** Então mas por isso, é muito por causa disso. Os seus dados terminam no dia oito de mês mas o Facebook fica até dia 30.

59:47 **MR:** A minha irmã tá aqui, a minha irmã é professora de literatura brasileira, feminista, eu peguei uma Piauí sobre construções literárias, e aí tem uma página inteira sobre leituras feministas e um dos livros é um dos livros que ela.. Gloria Steinem, Angela Davis.. É uma pessoa intelectualmente preparada e tudo, a minha irmã é escrava...Eu não consigo explicar pra ela. Eu já briguei com ela por causa de Facebook, por causa de postagens inconvenientes pra mim pelo

menos porque eu sou uma pessoa reservada. Mas já briguei com ela, já sai do Facebook três vezes. Voltei agora porque nós estamos com um projeto somente com o Facebook aqui na UnB.

1:00:32 **CV:** E ela super se expõe.

1:00:34 **MR:** Depende, o mundo dela é o Facebook. Ela veio me fazer uma pergunta sobre um negócio político. Eu fui no seminário, logo, ela tava lá pra ir porque ela é Dilma, Dilma, machismo, misoginia, e tal.

1:00:52 **CV:** "Diretas já é o caralho, eu quero volta Dilma", você tem essa também.

1:00:59 **MR:** E aí, o Barroso quase disse isso né. Você viu a Tereza Cruvinel fez um belo artigo hoje na coluna dela, dizendo assim, autocrítica de Supremo. O Barroso quase disse com todas as letras, falando assim: "nós, o Supremo não fez intervenção no processo de impeachment porque não podia e tal", mas tinha que ter feito intervenção. E aí deu essa merda que deu e o Barroso quase faz a autocrítica. Tá pagando o preço. Então assim, se não tivessem tirado a Dilma não tinha acontecido esse troço aqui agora. Porque a minha irmã, ela vem... Falei Tânia, qual é o problema? Veja, uma intelectual, catarinense, professora de federal, líder de grupo de pesquisa, criadora de um dos eventos mais importantes do feminismo brasileiro, Fazendo o Gênero, que reúne milhares de pessoas em Florianópolis a cada ano, a cada dois anos. Essa pessoa enxerga o mundo dentro da bolha do Facebook. "Ah mas Murilo, eu pego o link e vou". Falo assim, "Tânia, quando você pega o link o algoritmo... Por isso que você vive infeliz, você não lê as outras coisas". Eu tava falando pra ela, eu tava no computador abrindo lá o 247, e ela "ah, eu também vejo, quem que é", eu falei é do Leonardo Attuch, foi meu aluno, e eu nunca gostei muito dele porque ele era sem vergonha, ele sempre foi meio venal. Mas ele fez um negócio legal, é um site inteiro. Mas vamos olhar o El País e o Valor, "ah mas eu não leio valor". Eu falei, ah... "Primeiro que o Valor não é de negócio e não é escandaloso. E tem por exemplo Maria Cristina Fernandes é a maior analista da política brasileira, e se você não ler o diferente como é que você vai viver, mulher?" Então, vou te dizer o que, esse é o outro problema da mídia brasileira, porque se a mídia brasileira se concentrar toda no Facebook, e a tal teoria da bolha. Veja, eu quis oxalá que eu tivesse 50 anos de idade, eu ia ficar muito feliz. Porque eu hoje além de eu ter 70, eu tenho outros prazeres na vida, então não dá pra eu me jogar. Então eu tô tentando trabalhar com a Janara aqui, que tem 40 e tantos, etc e tal. Impressionante cara, quando uma colega minha de 40 e poucos anos meio que quer oferecer disciplina comigo, eu fico feliz, porque meio que eu fui atrás dessa história toda. Mas veja, isso dois anos atrás não teria se dado com você

1:03:29 **CV:** Não, porque?

1:03:30 **MR:** Porque eu não estava preparado. Porque eu fui atrás, comecei a ler.

1:03:35 **CV:** Mas em relação à redes, em relação à internet?

1:03:37 **MR:** À rede, internet. Porque eu via, via principalmente pelo lado do nosso campo progressista da sociedade, FNDC, Intervozes, fundamentalmente, eu via, e isso já tá mudando, esse sinal, naquele momento, eu vi isso muito durante o Marco Civil. Eu fiquei quieto, porque como eu tenho uma relação eventual com as teles e tal, eu falei se eu me meto nisso aqui agora, essa limitação eu tenho e é verdade. Não que os caras lá não saibam o que eu penso e que o meu trabalho pra eles é um trabalho de acompanhamento legislativo no Congresso, eu nem frequento o Congresso, tenho minha equipe lá e tal. Tem nada a ver. E eu, juro por Deus, eu criei um problema num seminário agora em fevereiro, que a gente faz cinco anos com a TeleTime aqui, que eu desanquei o marco legal deles novo. E aí tem uns caras que não entendem né, falam... às vezes a gente paga a consultoria pra esse cara e o cara fala foda-se eu não sou pago pra isso, sou pago pra saber o que está rolando no Congresso, simplesmente. Qualquer um eu passo pro Intervozes eu passo o mesmo material. Ele não é um material inclinado pra isso ou pra aquilo. Mas assim, eu fui atrás. Eu tive que estudar, eu fui atrás. Porque assim, eu senti. Porque na

discussão do marco civil era assim, as OTTs do bem e as teles do mal. Esse debate que foi feito. E aí claro, as teles se apoiaram no Eduardo Cunha e ele que tinha o poder do Congresso, entende, pra conseguir minimizar o que elas entendiam prejuízo para elas. Enfim, o acordo saiu, o marco civil tá aí, não houve grandes prejuízos para ninguém tá certo. Os caras reclamam um pouco, eu sei porque eles reclamam. Ele querem também ter acesso ao mercado de dados pessoais. É isso que eles querem.. Só que eles tem um problema, e eu concordo. Eles sabem tudo o que você faz na rede. O Facebook sabe o que você faz dentro do Facebook, teoricamente. Que já tem acordo, já tem plataforma. Troca de dados subterrâneos que você não tem a mínima ideia que está acontecendo. Então tudo o que você faz no Facebook já não está mais só no Facebook, já é compartilhado com acordo, etc e tal. Então o que as teles querem, elas querem poder entrar no mercado de dados, isso é o que todo mundo quer. A produção de conteúdo nunca foi, esse é um erro, nunca foi objetivo estratégico delas, porque é muito caro e muito especializado. Então, a Telefônica ela tentou isso com a Endemol e vendeu, perdeu dinheiro. Porque quando.. Ela comprou a televisão da Argentina, acho que nem tem mais a Telefônica, porque, quando você percebe o tamanho do buraco que é fazer televisão, fazer conteúdo de alta qualidade, ser um Netflix... Isso aí você não inventa de uma hora pra outra. Ou você copia alguém, tipo, a TimeWarner, a TIT, foi lá e pegou a pegada TimeWarner, é diferente. A legislação lá permite e tal, pegou a TimeWarner. Às vezes, eu dizia, provocava. Qual é o mal por exemplo, se a telefônica for lá e pegar o SBT, pegar a Redetv, o SBT? Injetar dinheiro e se tivesse uma legislação etc, qual o problema? É isso que a Globo não quer. Não é que a Globo "ah, mas a Telefônica é estrangeira, então temos que evitar esses espanhóis aqui", você acha que a Globo está preocupada com isso? Onde impera o timelife? Eles não tem essa preocupação. O que a Globo quer é que entre grana no mercado de produção. Então os caras são antigos né, não tem a mínima condição. A própria Band fica dando horário pra igreja, não tem nenhuma assentabilidade econômica, a lei tem que contemplar isso. Qual é o futuro da radiodifusão no Brasil? Vai precisar de TV aberta por muitos anos e para sempre, nenhum país vai abrir mão da TV aberta. Sempre vai ter, principalmente nas franjas mais pobres, nas periferias, e é assim nos Estados Unidos, aquele interiorão lá, tudo um pessoalzinho em Nova York. Em Los Angeles, o Trump mostrou isso agora, um monte de pontinho vermelho lá espalhado por tudo, conheço bem os Estados Unidos, aqueles no Arizona, que é a cidade onde eu fiz High School lá, e tem uns 25 mil habitantes, tudo head neck. Aqueles caras lá, eles gostam de TV aberta, eles tão cagando pro Netflix, eles querem saber da CBS, sempre vai existir. Então a lei vai ter que contemplar isso. Qual é a política? Ah, não cabe quatro, cinco, seis redes principais? Não cabe. Então tá bom, vamos estimular a fusão do SBT, Record.. Ah Record não quer? Tá, fica a igreja aí, mas... A Record é um problema hoje. Fica SBT, RedeTV e tal, vamos estabelecer estrategicamente o futuro da TV aberta no Brasil e do serviço público e vamos fortalecer a EBC. Porque a Globo naturalmente, em algum momento, nos próximos cinco ou dez anos vai abrir mão da TV aberta. Ela vai ser toda streaming, toda internet, esse é o projeto dela estratégico pelo o que eu acompanho e leio. Então tem uma baita oportunidade pra uma Tv de serviço público: plural, diversa, que é o programa da EBC, que está morto agora mas pode ser ressuscitado rápido, eventualmente. Só a Dilma voltar. Sabe o que a Dilma fez né? A Dilma nunca recebeu presidente da EBC. Na época do Lula, o Franklin ia em todas as reuniões do conselho, os ministros todos iam, o cara da Ciência e Tecnologia, o da Educação, todos os ministros iam, o Franklin não sei como participava, debatia, interessado e tal, a Dilma nunca recebeu o presidente da EBC. Quando, felizmente eu tava já de saída do Conselho quando o Edinho Silva botou a mão lá e só fez merda, no auge do impeachment. Fez só merda. Inclusive assim, merda de tirar a série C que foi conquistada durante no mandato da Teresa, eu relatei o projeto que havia receio do conselho de passar futebol. Foi oferecida para TV Brasil. E então Teresa achou interessante, ela era presidente. E aí ela ia falar comigo: "Você entende e tal" e eu disse "deixa que eu relato". E aí eu falei com o Samuel Pozzebom, "você conhece bem esses meios quem são as pessoas, me dá uns contatos que eu quero saber se é fria ou não". Porque tem muita picaretagem e malandragem. "Não Murilo, a Globo tem o direito, todo o futebol, todo o brasileiro". Então o que ela faz, ela fica com a A e a B, a C ela delega para uma firma, que são os caras menores, mas assim, não tem treta. A responsabilidade última é da Globo. Então fazer o contrato da TV Brasil para série C, em última instância, isso tá sendo amparado no contrato da CBF com a Globo, entende. Então não tem... Embora tenha uns picaretas e tudo, mas não tinha um risco e nunca teve mesmo. Então a

TV Brasil começou a transmitir a série C com grandes sucesso com os mercados onde ela tinha, Belém, Paysandu lá no Pará, foi boa experiência, vinha funcionando bem. Aí o Edinho começou a trocar jogos da série C, com jogos do interior de São Paulo que ele tinha interesse direto em litoral. Como é que eu vou sustentar esses caras e ficar brigando em praça pública e dizer que o melhor governo do mundo e caralho a quatro? Pelo amor de Deus, o negócio é sério rapaz. Não é porque esses caras são filhos da puta. Eu até compreendo, mas voltando ao meu raciocínio...

1:11:50 **CV:** Mas o que você falou do...

1:11:54 **MR:** Eu tenho que sair daqui a pouco cara, como é que você tá aí?

1:11:56 **CV:** Tamo no comecinho.

1:12:01 **MR:** Não me deixe falar tanto. Quando é que você vai embora?

1:12:04 **CV:** Amanhã

1:12:05 **MR:** Hoje a tarde, se você achar importante entende, é que eu tenho uma consulta agora.

00:00 **MR:** E como é que funciona? Eu compreendo porque a esquerda não está acostumada... Como eu circulo no meio dos mercados também então eu tenho a casca mais grossa. Essa notícia gerou um baita desconforto no velho Conselho Curador, que a gente mantém contato e acho que é importante, legal, discutir a Medida Provisória quem sabe. De repente o Temer cai, vem outro cara aí pra conversar com o cara. Enfim, eu concordo, acho que tem que brigar por todos os meios. E aí vem essa notícia. Todo mundo se assusta. A CBF na EBC, eu falei assim, cara, vamos olhar com calma e ver os termos disso. Nada, a EBC é uma empresa pública, de controle estatal, sem fins lucrativos. Ela não tem sócio para distribuir lucro que não seja a União, que é obrigada a reinvestir, se fosse no mundo ideal, todos os excedentes que a EBC gera dentro da própria EBC. Então pode ser vantagem fazer esse contrato com da CBF com a EBC. Pode ser uma receita fundamental, além de tudo, puxa vida, já imaginou a EBC, TV Brasil transmitindo a seleção brasileira, isso vai começar a trazer audiência. Cara eu vi uma vez e aí depois, olha vai ter um programa aqui, uma novela africana interessante, vai atrás. Tem um programa de música bacana. Só que aí vem essa coisa, esse ranço de achar que tudo o que vem.. Eu concordo, quando a Tereza pediu pra dar uma olhada nisso, relata pra mim isso, eu fui atrás, buscar o mais fundo possível para fazer o meu relatório para saber se aquilo não podia representar ônus político, ético e financeiro para EBC. O que eu apurei me deu segurança de fazer um relatório assim: pode fazer. E tanto que fez. Ninguém nunca... Transmitiu, começou, e desde a gestão da Tereza. Tem cinco ou seis anos, mais que a EBC transmite a série C de futebol brasileiro. Ela já transmite.

00:06 **CV:** A pergunta é se teve avanço nos últimos anos e se eles são de regulação, de políticas públicas ou de livre iniciativa das empresas...

00:13 **MR:** Avanços. Avanços. O avanço que não estava muito claro na agenda da democratização da comunicação a não ser periféricamente, é incrível isso, é o que veio da cultura, do Ministério da Cultura, da equipe do Gil, do Juca, do Orlando. Que desembocou na lei 12485, ou seja a Nova Lei da Comunicação, o serviço de condicionado, que substitui a lei de Tv a cabo e regulou o mercado todo. Cujo o grande sinal é a sócio cotas na TV paga, a nova lei de tv paga. Realmente ali teve um avanço e um avanço construído por fora do mainstreaming, do veio principal da democratização da comunicação. Você não vai encontrar nas reivindicações da democratização da comunicação, a não ser olha, cotas, a questão do cinema e das cotas, porque era questão do cinema e das cotas cinematográficas. Essa sempre foi a demanda dos produtores e realizadores de cinema. Do Barretão e aquele que 01:33 do cinema brasileiro. As gerações mais novas e que encontraram numa nova região que eu não conheço a obra cinematográfica, se é que

o Rangel.. Ele deve ter feito documento.. Mas ele tornou-se um grande político e executivo desse setor, da cultura, do cinema e do audiovisual. Rangel é um cara que tá se despedindo agora assim. Ficou esse tempo todo. A partir do momento em que a Ancine passou pro Ministério da Cultura, em que o governo Lula e o Rangel foi pro Conselho da Ancine, tornou-se presidente do Conselho e ficou lá esse tempo todo, ele sobreviveu. Tá saindo porque tem mandato, enfim.

02:17 **CV:** Então, você se refere à produção nacional

02:21 **MR:** A produção nacional, a uma lei nova, a produção nacional, a cota de telas para cinema, políticas de incentivo ao cinema, enfim. Não é uma avaliação tranquila que só se conseguiu, poxa avançou e tal, não acho que seja o teu objetivo de estudo, de novo, posso indicar teses recentes sobre isso, de três semanas atrás. Te indico a pessoa, como eu vou indicar o Luiz Filipe que estudou a questão do direito à comunicação desde o McBride e tal. Colegas seus enfim, que você pode dialogar com eles, trocar figurinhas que eles são recém doutores. Eu, por circunstâncias e coincidentemente participei das bancas do Elvis tá certo. E no caso da Denise, ela avanço inclusive ela tem manifestações muito precisas e claras à política do audiovisual levada a cabo pela Ancine, pelo Gustavo Gindre. João conhece demais o Gindre. Gustavo é um dos idealizadores e criadores do Intervozes. É assim, aquela liderança que saiu da Enecos, pro FNDC e eu acompanhei isso muito de perto e o Gustavo é um regulador da Ancine mesmo, é concursado. E no entanto é quem tem a visão mais crítica e lúcida das vantagens e grandes problemas... A questão da Condecine, e das cotas. Como o setor privado principalmente como a própria Globo se beneficiou e lucra. Como esse conselho de produção independente é ilusório muitas vezes. Porque ele acabou ficando colada por exemplo na própria GloboSat e nas organizações Globo. Independentemente de conhecer, isso foi um avanço. Gerou-se produção, gerou-se norma, gerou-se cultura regulatória, gerou-se cultura de fomento e ainda, há avaliação objetiva, ganhos e perdas efetivas a médio e longo prazo, isso dá pra ser feito, é tudo muito recente. A lei mesmo, a 12485, a Lei de Serviços e Acesso Condicionado, novo nome pra Tv por assinaturas em 2011. Eu inegavelmente.. Gerou-se isso tudo. Gerou-se debate, gerou-se uma estrutura de política pública e gestão, e fomento, e que se aplica na prática. Nosso novo pacto de produção audiovisual, produtoras novas, relações com a GloboSat, com a Globo, enfim. Isso tem um conjunto de fatores que de fato aconteceu.

05:16 **CV:** Isso foi um avanço?

05:17 **MR:** Isso foi um avanço, sujeito à críticas etc, tudo bem, mas foi um avanço. Se você olhar os esforços que foram feitos, aí é mais sobre políticas micro, lá na ponta do regulamento, do decreto, da norma básica, enfim, se você olhar na área da comunicação do serviço público, com relação um pouco à essa ideia de comunicação pública, a equipe que o Ministério das Comunicações, não o Ministério das Comunicações, ficou lá do governo Lula, mas principalmente a partir do primeiro mandato da Dilma, realizou vários ajustes, principalmente na área da radiodifusão comunitária. Ou seja, desburocratização e ordenamento do processo de outorgas de rádios comunitárias, criar condições de identificar melhor se é comunitária nos termos da lei, algum tipo de sanção. Então, saiu um livro agora, tá pronto o livro, do Otávio Pieranti, que foi a pessoa que conduziu esse processo e tá de volta a Anatel agora. Saiu do Ministério. Eu tô inclusive pra escrever o prefácio do livro dele. Ele tá... Sou eu, o Juliano Carvalho lá na Unesp de Bauru puxando, empurrando ele, o Juliano principalmente foi quem teve a ideia, você tem obrigação de fazer esse registro. Não deixar se perder essa memória do que vocês fizeram no Ministério na área de radiodifusão, na área da radiodifusão pública, principalmente na área da radiodifusão comunitária e a própria EBC, enfim. As TVs educativas, culturais, outorgas, a política para mais clareza nos comerciais, mais transparência enfim. Muita coisa deixou de ser feita mas do ponto de vista de gestão de uma política, de importação de uma política pública a partir das normal existentes, tipo 4117, a Lei Brasileira de Telecomunicações, fazer dados pontuais mas significativos no conjunto na área de rádio e comunicação pública e de serviço público, principalmente radiodifusão comunitária. Agora isso você tem que investigar, mas tá fácil. De novo vou te passar os dados do Otávio e tenho certeza que ele compartilha isso com

muito prazer com você. O livro tá prontinho, eles estão copiando o livro, tá lá, pra ver faz pela Faculdade de Comunicação. Se passar pelo crivo editorial, que eu acredito que vai passar eu to comissionado por ele para fazer o prefácio. Então assim, mas eu ainda preciso mergulhar mais no livro, li alguns capítulos, enfim já.. E tá bem interessante porque ele consegue um bom distanciamento e, mas ele vai deixar registrado isso. Que essa foi mais difícil de ler, que ajusta uma norma aqui, regulamento, melhora o procedimento.. Isso teve quase...

08:20 **CV:** Mas difícil de ver até porque não teve uma explosão de emissoras comunitárias.

08:24 **MR:** Veja, se você olhar os números, eu não sei o que você chama de explosão, mas você tem mais FM comunitária hoje do que FM comercial no Brasil. Então essa área é uma área pantanosa, então muitos de nós e esse que vos fala inclusive assim, não se debruça de fato sobre essa área. E a demanda do movimento da rádio comunitária, por ele é tudo radiodifusão comunitária. E, trinta e trinta por cento, enfim, aquelas coisas. Eu diria assim, isso, a menos que tenha mudado isso nos últimos três ou quatro anos, mas quando eu fiz uma pesquisa no projeto da lei para a Anatel, a primeira que foi feita, basicamente foi conseguir levantar as outorgas e já tinham mais radiodifusão FM comunitária do que FM comercial. Agora, se que impacto essa radiodifusão.. Aí você tem que olhar a legislação. Veja o que uma rádio comunitária, um quilô... A lei é odiosa. Encostada lá na própria do diabo, não pode entrar em rede, não tem esquema de financiamento claro. Então, ela vive do sufoco. Mas quantitativamente, houve um avanço do ponto de vista da política para o setor e da desburocratização... Facilitar os pedidos, em vez de ficar que esse processo represado anos a fio, às vezes até por maldade dentro do Ministério para não se ver aquilo tudo, é um avanço. É pontual mas é um avanço, mas enfim, se você for perseguir isso o Otávio tem tudo. Vale uma entrevista com ele, por Skype, enfim, você se acertam. Vou te passar tanto melhor, porque o livro tá prontinho pra sair, faz uns dois três meses. E aí você vai ter tudo registrado, você vai fazer o seu juízo de pesquisador. Mas eu vejo um avanço e vejo até porque eu aprendi muito com o próprio Otávio. Olhava, sempre que eu.. muito na ansiedade da grande política, da grande lei, de tudo, você esquece de olhar aquele tópico. EBC foi um belo avanço, uma luta antiga, uma aspiração, que no meu caso vem desde a constituinte. Eu fiz parte de uma mesa lá na, assim era um seminário preparatório da constituinte, organizado pelo Sindicato dos Jornalistas de Brasília, que gerou a Carta da Brasília, que são as contribuições dos jornalistas para a constituinte. Eu fiz parte da mesa pra falar de tevê pública em 1987. Quase 30 anos. Então eu esperei pra ser do conselho curador dessa tevê pública... Eu falei sobre o conselho estadunidense, que era a matriz que eu mais ou menos entendia, por que isso foi estruturado recentemente lá, e o modelo que foi implantado é mais ou menos esse, por circunstâncias, eu não tive nenhuma participação no modelo, eu entrei depois, enfim. Mas a criação da EBC representou a concretização de uma aspiração, naquela época que passou por várias possibilidades, inclusive no finadíssimo governo Sarney, uma reforma que se tentou na Agência Nacional, que chamava EBN, Empresa Brasileira de Notícias, é aí tentava, o tempo todo se pensava, "tem que juntar a Radiobrás com a TVE do Rio". E o modelo era a TV Cultura de São Paulo, com programação infantil e tal, com conselho, tem que se mais democrático e etc. Então a EBC, a Lei da EBC foi um avanço. E a EBC chegou a existir, funcionar, conselho curador inicial, depois ajusta-se, começa a trabalhar, começa a criar uma cultura de lidar com empresa, diretoria executiva sempre em conflito com o Conselho, porque o Conselho botava a mão e criticava, era uma experiência muito interessante. E mais uma das coisas que esse golpe filho da puta abortou. Então a EBC, se você tiver paciência e quiser ler, está disponível e eu te mando, o meu texto de análise do modelo da EBC, que o Venício citou aquele dia também, citou esse texto, esse que ele não lembrava o nome, ele falou pra um menino que fez uma pergunta pra ele... Inclusive eu resgato o próprio conflito que gerou a EBC, o conflito entre o Ministério da Cultura e a Secom. E porque o Franklin de repente se torna o cara. Ele não foi pro governo pra isso, ele foi pro governo pra recuperar uma estrutura que tinha sido do André Singer e do Kotscho em um primeiro momento, que era assessoria de imprensa. Ele foi pra fazer a comunicação de governo. E aí por circunstâncias, deu bolo no Hélio Costa e no Ministério das Comunicações e a ideia de tevê Pública que a cultura já vinha.. A Cultura foi quem começou a discussão da tevê pública.

13:35 **CV:** Não foi via Radiobrás?

13:36 **MR:** Não, não foi via Radiobrás, não foi via Secom, não foi no Ministério das Comunicações, quem começou, quem bolou o Fórum da TV Pública foi o Ministério da Cultura com as entidades, a Perpec, a BTU, a BCCom. Quem criou o processo e recomendou os trabalhos, os pleitos, os posicionamentos, programou o seminário que foi realizado no primeiro ano do governo Lula, e aí gerou a EBC, foi o Ministério da Cultura que começou. Não veio do convencional, mas teve participação muito significativa dos movimentos, Abepec, as iniciativas culturais, as universitárias, as próprias comunitárias, tinha mais uma ou outra entidade, mas isso tá tudo registrado, você consegue ter acesso a tudo. E eu resgato esse processo no meu texto sobre a necessidade de rever o modelo da EBC, que era isso que a gente queria fazer e não conseguiu, que era torná-lo menos vulnerável às disjunções de um governo que assumisse de oposição e não de golpe.

14:45 **CV:** Temos esse limiar entre TV estatal e TV pública.

14:47 **MR:** Governamental, que essa é a pergunta que eu... Ela é estatal, ela é empresa pública, majoritariamente controlada pela União, pelo Estado. E aí vem uma discussão complicada, a gente confunde o estatal com...

15:07 **CV:** É, porque na Argentina por exemplo tem aquela coisa dos três.

15:11 **MR:** Não, na Argentina.. Se tem uma televisão que era governamental nesse mundo era a TV da Cristina Kirchner.

15:17 **CV:** Na lei, na lei você tem a coisa... Organizações, não sei o que lá, e a TV que é estatal...

15:25 **MR:** Você quer saber uma coisa, eu tenho, é impressionante, há uma mitificação da Lei dos Meios argentina e depois da uruguaia, essa então.. Primeiro, é o seguinte...

15:37 **CV:** Então é ótimo, porque minha pergunta era essa. Qual legislação ou marco regulatório estrangeiro...

15:43 **MR:** Sábado eu encontrei... Conversa com ele, Miguel Lustroso, ex-secretário do Conselho Curador da EBC, ficou um ano fazendo capacitação na Universidade da República do Uruguai. Ele havia saído lá do nove, pra Faculdade de Comunicação conversando com ele a Rita, a ex-presidente do Conselho da EBC. E ele contando, as coisas da Udelar, eu dou aula lá no Uruguai há cada dois anos, não me chamaram mais, mas eu tenho orgulho de dizer que eu sou um dos consultores que criou, que deu pareceres e fez o estudo para criar o primeiro mestrado de comunicação do Uruguai. Tá lá maestria, información la comunicaci3n, que é, tem cinco, seis, sete anos. E aí o Guilherme é impressionante assim, a nossa tradição de acúmulo, discussão, movimento, entidade instituição é muito mal... Do Uruguai nem se fala, eu conheço há ano o Uruguai, e eles tem consciência disso, eles sabem. Nós sempre fomos referência para eles inclusive pra Argentina. O que aconteceu lá, os Kirchner obrigaram os Clarín, e aí vai uma marcha que tinha poder político para isso. E aí teve lá os 23 pontos, a coaliz3n, tudo aquilo não existia antes. Aquilo foi tudo recente. Ótimo pra eles, meus amigos, o Bastrini, o Bezerra, tudo que eu conheço da Universidade de Buenos Aires, da UBA, Quilmes, tudo, ótimo, eles tiveram uma chance que nós não tivemos, mas eles olhavam pra nós com admiração respeito e até com inveja do que nós tínhamos aqui. Por isso que eu fico puto com esse.. Lula, Dilma nessa área, o PT todo, o próprio Gilberto. Todo mundo. A puta que o pariu, perdemos uma chance de ouro. Pegaram, assumiram com a Globo quebrada, e a Dirceu dizer que a questão dentro da Globo é uma questão de Estado, que a mídia é uma questão de Estado. Montaram um pacatasso no BNDES, lá o Darc Costa, vice do BNDES, e a Band, que viu que a Globo tava vulnerável e governo tava fazendo de tudo pra salvar a Globo e as outras pegaram migalha, a Band... Eu dei várias experiências pra Band na época, dava o microfone e detona tudo, porque é um absurdo aquilo. Agora eu tenho que

ficar ouvindo que a Argentina não sei o que, a me desculpe, não é nada com você. A Lei dos Meios, primeiro é uma lei que tinha que ser convergente, tá escrito isso. O próprio Guilherme já escreveu que tinha que ser convergente, já nasceu defasada. Segundo, ela foi fruto de uma conjuntura. Ela tinha problemas e o que foi criado, a TV pública lá, era muito mais vulnerável às disjunções de governo do que a própria EBC era. Edinho Silva a parte. O Franklin, a Teresa, respeitavam a autonomia. A Teresa reclamava, xingava, esperneava, mas ela é uma pessoa democrática. Ela quem trouxe o Diego Moisés, sempre tô falando do Diogo né? Quem trouxe o Diogo? Ela. Ela pediu pra eu coordenar o processo de seleção, eu queria que fosse até o Rodrigo Brás, pra arrumar uma grana pra ele pra terminar o doutorado, mas ela já tinha como rosto. E depois ela odiou o Diogo, ela achou que o Diogo tentou derrubar ela, no final. Mas ela era, arrumou o DAS do gabinete dela pro Conselho ter um secretário que era o Diogo Moisés. Um articulador, um cara com formação jovem, etc. Entende? Então tudo isso se havia.. A EBC tinha um modelo muito mais ajustado. A tevê da Cristina lá, por isso que o marco chegou... É o que eu dizia, eu costumo falar isso. Eu tive problemas lá, por isso que eu fiz aquele trabalho, escrevi. Quando foi o contratado era o Emir Sader eu critiquei, que era o comentarista internacional. Quando era um programa pro Nassif, e uma grana pra ele, grande, pro Nassif fazer aquele programa dele, critiquei também. Porque eu disse, vai que o Aécio ou alguém do PSDB ganhe a eleição daqui a dois três anos? Vão olhar pro que nós fizemos e falar vamos fazer igual. Porque? Ah, eles aparelharam, vamos aparelhar também. A lei é nossa, tá passando decidir, reagindo isso dentro do Conselho. Sendo que no final, a posição é de que o governo não tem... Você não tem que *petizar* a TV Brasil, a TV Agência, Rádios etc. Você tem que tornar aí sim pública, republicana, de Estado. É uma televisão de Estado, é uma televisão como a BBC. A rainha que assina a Carta, a outorga, chama Royal Charter a cada 16 anos, e vai assinar no fim desse ano ou no ano que vem a renovação. É a rainha. A BBC é tão estatal, que é a rainha, a chefe de estado que diz, pode iniciar a cobrança da taxa, pode... Certo? Então a confusão, então é o professor falando, toma cuidado com isso de público, privado, estatal, comunitário. O grande problema é a relação com o governo. E o governo democrático, ele ilegítimo, ele tem toda a condição de impor o seu programa, a sua direção. Agora, ele não pode chegar por exemplo numa EBC, ou numa TV Brasil, nas agências e nas rádios, "Se vocês não apoiam vamos mudar a programação toda e agora a programação dele"... Não, não pode. Ele é simplesmente mais um ente que vai ser coberto, vai ser acompanhado. E se levar cacete justamente, vai ter que engolir. "Ah, mas eu que pago essa porcaria", a ideia é essa. Que paga é o público, quem paga são os impostos, é a sociedade. Então você entendeu a minha revolta. Eu não sei, A Lei dos Meios, até... Agora é a Lei dos Meios brasileiras. Eu falo, gente para de ser papagaio, pelo amor de Deus, isso é uma invenção boa pra eles. Bom pra eles. Sou solidário com eles se eu pudesse estava lá brigando com eles. O Mujica, no primeiro ano de governo ele voou na corda com relação a lei uruguaia. O Gustavo Gomes que é um baita militante, ele e o João edita com ele, o João é um editor brasileiro do Observatório Latino Americano de Mídia, de comunicação. Quase certeza absoluta que o João produz material sensacional que o Gustavo é o chefe, Gustavo é uruguaio. O Gustavo tem uma frase, perfeita cara, eu vivo citando. Eu tenho texto dele que ele me mandou um dia, que por acaso ele mandou e eu guarde. Eu soube por meio de outro uruguaio, falando assim sobre a relação dos governos de esquerda com a mídia. "Te temo, te ódio e te necessito". É que a frase em português não funciona, "Te temo, te odeio e te necessito". Em espanhol ela é perfeita. O Gustavo ficou puto com o Mujica, porque essa que é a lógica da relação: eu tenho medo de você, eu te odeio e por isso eu necessito de você. "Vou ser bem bonzinho, você tá precisando de um dinheirinho? Eu não vou interferir". O bom controle é o controle remoto, né Dilma. Eu vou fazer regulação econômica, né Dilma. Esse projeto do Franklin. "Paulo esconde esse troço, não quero saber disso." Te necessito, aí quando os caras vem e fodem com você ficam reclamando, chamam falcão, todo mundo o Lula, a mídia. E aí eu escrevi o Feitiço do Tempo. Escrevi mesmo. Pra cima de moi, jamais. Porque eu tenho tudo isso documentado. Tudo o que vocês fizeram, não fizeram, anotei, pesquisei, fiz linha do tempo. Tem três capítulos escritos e o diabo.

23:58 CV: Alguma legislação estrangeira pode ser referência pra gente se inspirar

24:06 **MR:** Hoje eu vou dizer pra você, legislação hoje, por exemplo, nenhuma das legislações sul americanas servem pra nós hoje. Nenhuma delas. Ai eu to sendo coerente com o que eu te falei na primeira resposta. Nenhuma delas, assim eu entendo, e bom que eles fizeram, aí eu deixo avaliar meu discurso e reconhecer que houve uma oportunidade política. Venezuela foi uma lógica, a Lei Resort tinha uma certa lógica, enfim, é um outro modelo que inspirou de certo modo Bolívia e Equador. É o chamado circuito bolivariano. São situações específicas de sistemas de poder e sociedade civil que sem irrepitíveis na Argentina, mesmo no Uruguai e mesmo no Brasil. Essas lógicas étnicos, raciais, de poder. Principalmente na Venezuela, mas enfim, isso transbordou pro Equador e pra Bolívia, Correia e o Evo, agora com o outro presidente equatoriano, assim os modelos deles são modelos mais governamentais, estado/governamentais. Uma forte presença do Estado e do governo tomando rédeas do processo. Teoricamente eu não me sinto confortável com esse modelo, talvez seja porque eu sou liberal demais. Mas dá pra sustentar teoricamente o debate de que esse modelo centrado em governo é um melo que tem seus riscos, basta mudar o governo e vai tudo por água abaixo. Então você tem que encontrar sistemas que tem mediações maiores. Mas assim, é bom que Venezuela, Equador, Bolívia, vamos pegar esses exemplos na América do Sul, bom que o Uruguai e a Argentina fizeram suas leis. Então é inegável, a sociedade soube se organizar, aproveitou as oportunidades, pegou governos dispostos a encarar politicamente o desafio, diferentemente de nós. Mas essas leis são leis que sim, são boas referências pra nós. Acho que é um grande, o 30/30/30, um terço, um terço, um terço, a paridade entre as outorgas comunitárias, públicas e governamentais, não estatais. Eu prefiro chamar de governamentais.

26:38 **CV:** Você fez uma conta, comunitárias, públicas e governamentais. E as comerciais?

26:44 **MR:** Perdão. É comunitárias, públicas e comerciais, não é isso?

26:56 **CV:** É porque eles trabalham esses comunitárias como se fossem públicas. E o que eles tem de diferente é o estatal.

27:02 **MR:** Tá, é aqui que é o problema. Estatal, comercial e comunitária. E eles confundem estatal com governo.

27:13 **CV:** Que é da sociedade civil organizada e tal. Mas estatal na teoria deles incluiria as universidades, por exemplo. As federais

27:27 **MR:** Mas inclui a tevê pública deles lá. A tevê educativa. Que é estatal. E tá correto. O que eles não criaram... Que o nosso sistema fala público, privado e estatal. O nosso sistema é público e privado. Por isso que eu fiz confusão, a nossa distribuição é: sistema público, privado e estatal. O Brasil tem público de um lado e estatal do outro. Eles não, eles pegaram aqui comunitário, privado e estatal. Tá certo? Essa lógica é mais correta. Aqui você tem um sistema interessante, é melhor do que o nosso. Porque o nosso confunde o público.. Separa público e estatal que é um erro conceitual do meu ponto de vista. É isso que eu analisei e é isso que eu discutindo. É que setor do público aqui você vai destacar aquela, o sistema de comunicação do governo. Por exemplo, a EBC tinha um problema, que foi citado aquele dia na fala da menina Mariana, lá da EBC que eu ouvi dizendo porque eu estava lá. "Tira o NBR aqui de dentro", é um escracho. "O NBR é uma emissora da Secom, não tem que estar aqui dentro, não tem que ter logo do NBR". E depois tinha um problema sério, porque ia sair uma equipe de reportagem da TV Brasil e do NBR, se desse merda, ia o NBR primeiro e a TV Brasil ficava. Porque? Porque o governo achava que tava lá dentro e ele que mandava. Essa é a sutileza, viu Camilo.

29:10 **CV:** Tem livros que eu já li do Ricardo Kotscho e do Eugênio Bucci, que eles falam da briga que era também da intervenção da política chapa branca no trabalho da Rádio Brás, que é anterior a EBC.

29:27 **MR:** O Bucci tentou, e eu lamento que tenha ocorrido, eu acho que... Eu nunca tive muita proximidade do Bucci, porque a gente nunca conviveu muito, mas a gente sempre se respeitou muito nos encontros e etc. Eu sempre admirei muito o trabalho do Bucci. O Eugênio fez um negócio sensacional, por isso que ele odeia o PT hoje. Ele foi massacrado pelo Bernardo Kucinski, pela turma ortodoxa do PT porque ele publicizou a Rádio Brás. Se um dia você conversar com ele...

30:03 **CV:** Ele é meu orientador

30:03 **MR:** O Bucci? Então diga pro Eugênio isso. O Murilo falou isso, falou que você fez um trabalho corajoso, arriscado, que foi publicizar a Radiobrás. Ele pegou um troço que o governo mandava e blindou e foi massacrado por isso. O livro dele Brasília 19 horas é um desabafo. Então assim, eu compreendo, e acho que a partir daí, o Bucci, ele participou do processo do Fórum de TV Pública com a Radiobrás, mas ele foi marginalizado depois que ele ostracizado. O PT mandou o Bucci pra Sibéria. O Kucinski, um cara admirável, tudo, mas juntamente com o Venício Lima que é meu amigo, seu colega e tal, ma a visão que o Bernardo tinha dessas coisas era uma visão soviética. Nenhuma sofisticação, nenhuma sutileza. Então o Eugênio, nunca conversei, nem tenho esse grau de liberdade com o Eugênio, entende. A gente se conversa, se respeita, se elogia quando se encontra mas assim, o que o Eugênio fez foi sensacional. Ele pegou um troço que era estatal mas que era claramente para divulgar o governo, a Agência Brasil também seria, tem uma puta credibilidade entre os jornais porque ela fazia um jornalismo de primeiríssima qualidade. O Bucci fez isso com o jornalismo. Então na eleição do mensalão, foi na eleição do mensalão, foi aí que ele se ferrou. A turma achou que o Bucci tinha que colocar a EBC, cá entre nós, ele foi peitudo, ele foi corajoso, e pagou um preço muito alto. Porque ele encampou esse princípio da radiodifusão do serviço público, blindou a Radiobrás e falou "aqui a gente vai ser equilibrado". E a turma não, aí você vai ter. Foi o que o Edinho Silva fez com o Ricardo Melo e a turma lá da EBC na reta final do impeachment.

32:15 **CV:** Aparelhou?

32:17 **MR:** Aparelhou. Eu dou graças a Deus de não estar no conselho naquela época. Porque quando eu critiquei a contratação do Nassif e do... Assim, a contratação do Nassif e do Emir Sader, eu critiquei do ponto de vista do princípio, por causa disso. É aquela história da mulher de César. Não basta ser autônomo, tem que parecer autônomo também. Aí você coloca um cara escrachadamente petista. Eu falei assim, quer ver, pega o cara aí, pega o Francisco Carlos da Federal Fluminense para falar sobre política internacional. Aí o Schmita, lá, o veio.. "Ele é da Globo News?", eu falei pro Dionísio, ele foi. Dionísio foi demitido da Globo News pelos méritos dele, ela era bom demais pra Globo News, só que hoje ele tem uma cara do PT que não serve pra nós. Eu não dou dois meses, a Globo News...

33:18 **CV:** Franklin Martins

33:19 **MR:** A Globo News... Franklin Martins, é. Mas eu não dou dois meses e a Globo News despachou. Ele não tem perfil. Aliás tem um menino da Globo News, o Marcelo Lins, aquele menino, só os twitter dele os parentes devem odiar ele por causa disso cara, ele é muito bom. Fala quinhentas línguas, política internacional, política nacional. Jovem, excelente apurador, entrevistador. O cara de uma visão. Ele faz o programa Estúdio I da Maria Beltrão às duas horas da tarde. E ele destoa. Porque ele vai pra esse mesmo lado da bancada deles. Se pusesse ele no jornalismo mesmo, ele ia rodar em um mês. Você entendeu o que eu falei?

34:14 **CV:** Então vamos lá. Que tipo de regulação seria oportuno em relação à comunicação pública?

34:25 **MR:** Tá, comunicação pública, aí você tem um problema. Primeiro eu vou problematizar esse conceito de comunicação pública. E vou problematizar a partir de um conceito interessante.

A nossa faculdade, a nossa pós graduação, tem um convênio, uma cooperação muito boa, ativa, excelente com a Universidade do Ninho, em Braga, Portugal. Norte de Portugal. E aí coincidiu em que uma etapa em que a delegação veio pra fazer avaliação do projeto, discussão, veio pra fazer um seminário e tal, tava no auge na crise da EBC, já depois do golpe mas com o Ricardo Melo instalado lá, por liminar. E aí o que nós fizemos, o Melo bancou e a gente fez o seminário dentro pra EBC já dominada pelos golpistas, só que o Melo era presidente. O que foi interessante lá, que os brasileiros falavam comunicação pública, minha faculdade entrou muito nessa. Então na mesma linha de pesquisa, a comunicação pública. Os portugueses falavam a radiodifusão do serviço público, a comunicação do serviço público. Porque esse é o conceito clássico, europeu. BBC, Public Broadcast Service, é um serviço de comunicação do serviço público. Porque isso é importante na questão de regulação, porque o serviço regulatório, porque caracterizar com o serviço público é importante? Primeiro, porque você caracteriza claramente, e isso é importantíssimo, que o instrumento da outorga, e eu tô falando do que nós estamos conversando, eu tô falando de Globo, tô falando de TV Brasil tô falando desses, tá certo? A outorga é uma outorga de concessão, são concessionárias. A mesma outorga que o Brasil tem, a Globo tem. Só que um, não é controle estatal, da empresa pública controlada pela união, e a outra empresa privada controlada por capitais privados. Porém a regulação, a regulamentação e a regulação deveriam ser isonômicas. Essa aqui se der, se gerar excedente, o excedente é reapropriado pelo estado, que ela não distribui grana pra acionista nenhum Pode distribuir para União, mas a União resgata, replica, e fica aqui dentro desse bolo. Essa aqui não, essa se gerar excedente é lucro de capital e vai pro bolso dos sócios, que no caso são os irmãos marinho. Porém, se tiver essa lei, e vou citar o Marco Regulatório, eles estabeleceria princípios e deveres muito semelhantes. Jornalismo, programação infantil, aluguel, percentual pro jornalismo. Porque criou uma ideia, de que se... De que a TV Brasil tem que fazer tudo que é elegante, que é diverso e essa aqui eu não tenho, porque, porque é algo que está na Constituição. Por isso que eu me atrapalhei. Quando diz privado, público, privado e estatal, esse privado aqui ficou longe do público, e é tão público do ponto de serviço público... É igual as outorgas de telefonia fixa, que são serviços públicos.

38:01 **CV:** Uma concessionária com serviço público outorgada numa empresa privada.

38:07 **MR:** Como pegar o transporte urbano

38:08 **CV:** CCR, que faz estrada

38:10 **MR:** Exatamente, é a mesma lógica. E aí quando a gente esquece de olhar a outorga e olhar o ambiente normativo, a comunicação pública.. Então por exemplo, a Secom é quem tem que fazer comunicação pública.

38:25 **CV:** Eu medieei um debate na ECA há duas semanas atrás. Com a Rita Freire, a Ana Cláudia Mielke, o Lalo e uma repórter da EBC que está lá ainda. A Eliane Gonçalves. E uma hora o Lalo falou assim: "Lá em Londres, na BBC, as pessoas tem uma taxa que todo mês as pessoas pagam. Então como elas pagam uma taxa que é da BBC, elas se sentem como um cliente que elas podem exigir a qualidade..." Lalo, a gente paga a EBC aqui no Brasil, a gente pode exigir a qualidade da EBC do Brasil do mesmo jeito. Você só não tem uma rubrica discriminando que esse dinheiro vai pra EBC. Quer dizer, é uma coisa de... É um serviço público, é uma coisa que você está desempenhando e tudo isso, mas... Parece que é assim, é a Globo então elas podem fazer o que quiser, fazer um monte de baixaria...

39:32 **MR:** Exatamente. E quando você abre esse guarda chuva de comunicação pública, você tira a Globo debaixo dele. É assim. Eu vejo meus colegas falarem, só que eu já tô naquele estágio...

39:46 **CV:** É, porque está falando da empresa que é pública ou empresa que é administração.

39:50 **MR:** E do governo, tá falando de tudo. Tudo o que é do canal entende. Tá falando do canal da cidadania tá falando da assessoria de comunicação do BNDES, do Banco do Brasil, tudo isso

é comunicação pública. E aliás, está consagrado na bibliografia, e aí a teoria é que todo mundo tinha que servir a mesma lógica. Não necessariamente. Por exemplo, as rádios, a EBC, as educativas, todas elas estão normatizadas por um instrumento de outorga que vale pra todo mundo, que é a outorga de serviço público e que vale para várias categorias econômicas e que a União tem o direito e o dever de cobrar, aliás, tem a obrigação legal de cobrar direitos e deveres. E assim, então, no jornalismo, na programação, tudo o que a Constituição estabelece para radiodifusão tem que ser obedecido um por um, a diferença é que esse daqui se financia pela publicidade comercial, esse aqui se financia pela Condecine, pela Fistel, aquela contribuição da radiodifusão pública, por orçamento federal, por doações, por prestação de serviço para particulares inclusive. se for o caso. Todo mundo tá eriçado aí com o negócio da Globo. Eu dei uma resposta pro meu grupo de Whatsapp aqui agora que eu falei "gente, a EBC... eu falei pra vocês... a TV Brasil tá entrando acessoriamente nesse processo, a sacada da CBF é o Facebook". É que não pode deixar.. Se a EBC, se a CBF transmite o jogo do Brasil fora da TV aberta cai a casa. Tão tirando dos pobres e puseram no Facebook. Não, pobre vê TV aberta porque a EBC pode fazer. Eu já vi isso, a Band vai pegar o sinal, enfim, vão fazer um bom e a Globo fica fora.

41:42 **CV:** Porque a EBC pode liberar o sinal?

41:44 **MR:** Claro, pode liberar o sinal e ela tá recebendo uma grana pra fazer isso da CBF. Ela pode fazer, a lei permite. Ela não pode fazer propagando da CBF nos intervalos do jogo. Pode fazer institucional.

41:58 **CV:** Apoio, esse programa é uma...

42:03 **MR:** É tranquilo. A esquerda é tão atrasada, tão atrasada. A pessoa fica eriçada. Botou Globo no meio, nossa senhora. Tem gente velha, tudo isso eu entendo. Mas assim...

42:18 **CV:** Com publicidade ou sem?: A tevê pública?

42:23 **MR:** Sem publicidade. A partir de momento, a tevê do serviço público, ela é não comercial. A lógica, aqui no mundo, é onde ficou a publicidade. A Espanha colocou publicidade uma época depois voltou atrás, hoje eu não sei como é que tá. Botou publicidade os portugueses fodeu tudo. A TV Cultura fez isso em São Paulo uma época. Publicidade escrachada, tava vendo sei lá o que.

42:49 **CV:** Ela tem publicidade, é uma fundação, também é um modelo...

42:52 **MR:** Não importa, pode ser o que for. Se você fez propaganda comercial escrachada, pra vender um produto é comercial.

43:03 **CV:** Programa que tem apoio institucional deixa? Daí pode?

43:06 **MR:** Pode. Você tá perguntando a minha opinião? Pode.

43:12 **CV:** Ela deve ter um percentual, 33%, 30%, no espectro?

43:19 **MR:** Eu não vejo porque, nesse ponto eu gosto do modelo que foi implantado na América do Sul

43:26 **CV:** Porque o modelo da Constituição que fala de complementaridade ela não estabelece número percentual

43:31 **MR:** Não só não estabelece como confunde o público com o estatal.

43:36 **CV:** A proposta de lei que o FNDC trabalha, que é o Plip de 33%. Essa que é minha dúvida, deve ter?

43:45 **MR:** Deve, acho que é uma boa norma.

43:49 **CV:** Um terço?

43:49 **MR:** Um terço. Acho que é uma boa norma.

43:53 **CV:** E como é que seria um modelo adequado de financiamento e administração?

43:57 **MR:** De uma tevê pública? De serviço público? Tipo a TV Brasil? Eu gosto do modelo atual. O modelo atual, assim, primeiro, dotações orçamentárias da União. Se você for dos Estados Unidos hoje analisar o orçamento da PBS, do sistema público lá, que na realidade não é uma rede é uma cooperativa, ela tem uma empresa pública chamada CPB, Corporation for Public Broadcasting, que ela financiando os orçamentos federais. Até hoje, 16% da PBS, do sistema PBS, por meio da CPB, veio do tesouro americano. Assume o Trump endoidece, quer acabar. Assim como os conservadores da Inglaterra que querem acabar com a taxa da BBC, a luta é assim no mundo todo. Mas mesmo nos Estados Unidos já foram 40%, 45. Hoje a última estatística que eu tenho, eu tenho um trabalho escrito sobre isso em algum lugar, 16%, que eu lembro mas enfim, se não é isso é parecido, ainda é dinheiro do tesouro americano para financiar programas e tal da tevê pública. Então ter dinheiro do orçamento federal não é pecado. Se for organizado com Conselho Curador, com as blindagens, mandato de presidência, não tem nenhum problema, se assegura o caráter público e autônomo dela. Então pode sim ter, nenhum problema em ter dinheiro do orçamento federal, o ideal é que para avaliar a sociedade você busque fontes alternativas. Mas não como se discute muitas vezes, não vamos... O Nelson Sodré tinha essa ideia maluca lá na EBC, que tinha que acabar com o orçamento federal.

45:47 **CV:** Mas e liberar comercial, liberar anúncio ou não?

45:49 **MR:** Não, não, achava que com prestador de serviço e apoio. E porque o seguinte, então vamos lá. O orçamento federal: a grande sacada do modelo da EBC foi a CRP, Contribuição para Radiodifusão Pública. É complicado. Existe uma taxa que incide sobre todas as empresas de telecomunicações, chamado Fistel, que é o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Esse fundo é bilionário. Então ele é dividido em dois, tem a taxa de instalação e a taxa de funcionamento. Não, a taxa de funcionamento e a taxa de fiscalização. Eu vou dizer do meu jeito, é a taxa de instalação e a taxa de fiscalização. Quando você instala uma torre de celular, quando você habilita um telefone desses, você tá pagando Fistel. Imagine, quantos essa merda existe, quantas torres. Quando você coloca uma torre de televisão. Tudo o que diz respeito a... Que tem que ser instalado e fiscalizado gera essa taxa. Tem uma tabela e tal que é bilionário. Separou-se 12% dessa taxa pra criar CRP. 21%, deve ser isso, tá indo pra Ancine, e esse tá indo mesmo, o governo continua em cima pra financiar, são as, a Condecine, que vai FSA, Fundo Setorial do Audiovisual. É o que paga essas produções e tudo. Isso as teles não protestaram, elas protestaram o da EBC, então foi pra justiça. Não obstante, a Oi e a Tim começaram a pagar extrajudicialmente, ficou telefônica, Sky e tal. Então se um dia desembaraçar isso aqui, você tinha uma fonte pública indireta de financiamento, e ela existe, ela tá na lei, e porque as teles embaralharam isso aqui? Eu fui um dia com o presidente da TeleBrasil, que era da telefônica, Antonio Carlos Valente, eu fui com ele e a diretoria do sítio TeleBrasil, na Helena Chagas ministra, com a Tereza Cruvinel e discutiu-se lá, e nós tiramos. Nós desjudicializamos. O que eles queriam era o que? Que a Fazenda admitisse a hipótese de desonerar o Fistel da telefonia móvel com um argumento absolutamente sensato. Até hoje, pelo menos 70% da base disso aqui é pré-pago, então o ônus do fiscal sobre a telefonia móvel ficava sobre o pobre. Qual era o argumento? Vamos desonerar o Fistel da telefonia móvel. Cai a arrecadação, tudo bem, por outro lado nós com isso conseguimos reduzir o preço, a tarifa enfim, fazia todo sentido, mas quando se pensa é um absurdo. Só que a Helena, todo mundo achou ótimo, a Helena tentou, achou que tava fazendo... Superavit primário, dívida pública, é difícil mesmo, eu concordo, você tá entendendo? A Lei criou o tipo de contribuição da BBC, a CRP, Contribuição de Radiodifusão Pública. Que é, se tivesse funcionando plenamente,

não tivesse a judicialização, enfim, mas partes que já foram liberadas inclusive, você tem um sistema de contribuição que virtualmente viabiliza a EBC. Eu, depois do golpe eu falei, agora não sei como é que ficou, porque o Lasier quis manter a EBC como pública para continuar recebendo a CRP. Aí te confesso que eu não sei como é que ficou. Então, orçamento público tem uma taxa que não é individualizada, como é a da BBC, mas é uma taxa que sai de todo mundo que usa telecomunicações, indiretamente paga essa taxa, ela vai parte pra EBC, parte está indo pra Ancine, para financiar a produção.

50:19 **CV:** Quanto que vai pra..

50:22 **MR:** Três anos atrás, em 2013, foram separados 800 milhões de reais para Ancine investir em produção. O governo liberou 400 milhões.

50:32 **CV:** Então, mas daí como é que fica essa coisa de governo liberar, não liberar. Porque aí o canal fica a mercê do...

50:42 **MR:** Camilo, lá é a mesma coisa. Eu sou de Universidade Federal. Contingenciar o orçamento faz parte da regra do jogo. Agora tá a maior discussão, porque o Temer contingenciou o orçamento da Polícia Federal, do Ministério Público. Reduziu, teve que reduzir gente da força tarefa.

51:03 **CV:** Porque dá uma insegurança para televisão

51:05 **MR:** Mas isso aí, não há, veja bem... Dá insegurança pra Deus e o mundo. Fala com a reitora da UnB, ou com qualquer outra testemunha do meio dos últimos 30 anos. Contingenciar orçamento é o nosso drama do superávit, de ser os escravos do sistema financeiro, de ter uma dívida do tamanho do mundo, taxa de juros elevada. Aí é outra lógica. Veja bem, eu tô falando o modelo é esse

51:33 **CV:** Você volta a ter um caráter governamental de uma coisa que não é, que não deveria ser de Estado, enfim.

51:39 **MR:** Veja, a Anatel é uma agência. Por exemplo, só o caso da Anatel. Ela é uma agência autônoma, com autonomia administrativa, financeira. A Universidade Pública, isso é o artigo 300 da Constituição, nós temos autonomia administrativa, pedagógica, e financeira.

51:59 **CV:** Não tem, a financeira.

52:05 **MR:** Então, achar que a EBC a tevê... Então isso faz parte da regra do jogo. O administrador vai ter que saber que em algum momento ele vai ser contingenciado.

52:17 **CV:** Você acha que deve ter um limite para participação do financiamento do tesouro? Pode ser 100%, pode ser 20, 30 80?

52:29 **MR:** Pode, pode. Se for por exemplo, do orçamento direto eu acho que pode ter um limite. Tipo assim, até 30% do orçamento direto, hoje não seria possível, tem que ser quase tudo. Mas se construir um processo... Porque o erro do Nelson era achar que ele conseguia liberar tudo, não. Você não pode desobrigar o Estado. Não é só as Universidade, enfim, instituições estratégicas para cultura etc, como é a televisão de serviço público, não comercial. Então assim, estabelecer o limite no processo e chegar até, eu tô chutando aqui, isso teria que passar por uma discussão: 30-40, 20-50. Eu acho que no patamar, 30, com a CRP funcionando e você pode brigar pra ser incontingenciado. Cara, se até o Ministério Público tem um orçamento contingenciado, que tem autonomia mais forte que as nossas universidades, então esse é um dilema do serviço estrutural brasileiro sendo refém de um sistema que nos tira dinheiro para pagar juros dos bancos. Você entendeu? Mas enfim, esse sistema do tesouro, mais contribuição, mais prestação de serviços.

Sim, porque não. A EBC presta serviço pro governo, mas fazia o NBE, fazia o NBE recebia lá X e ela tinha monopólio da publicidade governamental. Diário Oficial. Editar, isso tudo, tudo aquilo que entrava ia pra ela. Patrocínios, apoios culturais, doações. Imagina, eu não imaginava isso, por exemplo no mundo ideal, daqui a 20 anos, daqui a 30 anos. Se eu esperei 30 anos pra ver a EBC surgir, porque eu não posso esperar mais 30? Eu vou estar vivo? Não, mas meus netos vão estar. Então assim, nem tudo precisa acontecer imediatamente. Mas o modelo, tal como foi feito, do ponto de vista do financiamento, ele é bom. Ele era bom, pode ser recuperado. Nesses moldes pode ser aperfeiçoado? Pode, não é esse o problema. O problema tava em ter mais blindagem, e aí no meu trabalho específico os pontos que eu achava que tinha que ser blindado, é que não podia ser vinculado a Secom; eu defendia que a vinculação ideal é se comunicar à cultura. Mas como a Cultura tem uma clientela muito complicada, quem sabe as comunicações. Enfim, tem que ter vínculo com Ministério, mas jamais o centro do poder, tinha que ser blindado. O mandado do diretor geral. Enfim, tinha umas coisinhas lá que eu aponte que se mexesse naquilo dava uma blindada boa pra melhorar a autonomia do ponto de vista da lei. Mas o financiamento eu acho que... Avaliações sobre o modelo que existiu até o golpe, é um excelente começo.

55:42 **CV:** Já tangenciando o que você tá falando, qual o modelo de administração? Presidente eleito, com mandato independente, com conselho, sem conselho? Quem manda e quem que resolve as coisas, como é que... na tevê pública?

55:56 **MR:** Veja bem. A ideia de um presidente com um mandato não coincidente, como é o das agências e tudo é uma ideia boa. A minha interpretação da lei dizia que ao contrário do que se imaginava, mas ao contrário do se imaginava, mas eu fui derrotado pelo Toffoli... Quando o Toffoli deu a liminar para reinstalar o Ricardo Melo, ele validou a não coincidência dos mandatos, portanto o presidente da EBC é indemissível, *admutio* pelo presidente da República. Ótimo, eu tava errado e a lei tava certa. Então, excelente modelo. Não conseguiram a defasagem do mandato do presidente e do mandato dentro da EBC. O presidente chega e não pode trocar ele imediatamente. Seis meses a um ano é um bom tempo, dá tempo de acomodar. Então esse modelo é bom. O Conselho Curador, bom. O problema que eu vejo no Conselho Curador, que é um problema delicado, e começou acontecer e isso me preocupava, cheguei a colocar isso lá dentro mas era difícil, não deixava a mim e outros numa posição difícil, é porque o Conselho, o Franklin, constituiu o primeiro conselho com personalidades. E quando eu entrei aquele lugar era do Delfim Netto. Que nunca entrou e sequer pisou lá. Aquele Boni da Globo estava no primeiro conselho. Até ia, mas brigou com o Belluzzo. Aí ele se afastou, sobrou uma vaga e colocou o Daniel Arão Reis da UFRJ. Então assim, ele foi constituindo com pessoas que ele achava que tinha o perfil e era muito diversificada. Pouca diversidade racial, pouca diversidade étnica, étnico-racial, pouca diversidade... Gênero? Não, não tanto. Não tinha um indígena, enfim, eu entendo essas coisas. Quando começou a haver renovação, quando começou o processo, eu fiz essa crítica, tá no meu texto, pelo menos no debate eu fiz. É meio delicado isso. A última coisa que a EBC precisa é de um conselho de militantes. Então foi feito um sistema de renovação do Conselho, em que caía pro Intervezes, pra FNDC, pro sindicatos. A esquerda da sociedade civil, passou a então o Conselho passou a ser reconhecido dessa forma. Há, tem uma diversidade étnica, de gênero, tá, mas aí passou, por exemplo, não tinha um empresário como o Martins da Marco Polo. Cara, ele ajudava pra caralho. O Cláudio Lemo, era um que dava grandes contribuições para o conselho, um velho liberal, lembre-se da elite, branca, paulista. Então você tinha que ter um tipo de uma cota na hora de recompor o conselho, e já que dificilmente uma entidade ia indicar, você ter lá uma cota pra ir buscar essas pessoas. Vamos consultar a Fiesp, vamos consultar, ver quem é e tal. Você tem que trazer o conteúdo de fora pra dentro de você. Se você só conversa entre iguais é uma merda cara. Então isso, é assim, o modelo do Conselho Curador, ele começou a sofrer de uma militância que vinha de um processo ilógico. Sai eu e entra o Venício. Qual a diferença entre eu e o Venício? Homem, professor universitário, maior de 70 anos, aposentados, professor de comunicação, somos pessoas da política e da comunicação. Então qual a diferença? Assim, aí vira um você começa a fazer reserva: agora vem o Camilo, recém doutor pela USP

59:54 **CV:** Mas se for a mesma cadeira tá certo, porque você tem a cadeira do aposentado, branco...

59:58 **MR:** Mas não é uma cadeira? é o seguinte, a lei prevê equilíbrio regional. Tinha que ter representante de pelo menos uma região do País. A lei cria isso, ela cria.. Eu não me lembro exatamente se em questão de gênero, mas a lei diz que tinha que ter tanto... O que a lei diz claramente é o seguinte, tem que ter um representante de cada região do Brasil. Então quando eu saí, o centro-oeste ia ficar sem representação. Então o Vinícius entrou na cadeira centro-oeste. Tinha alguns com perfil semelhante concorrendo, mas o lobby foi feito pra ele e muito justamente foi indicado.

1:00:41 **CV:** Podia ser o Joesley. Bom, deixa eu falar aqui.

1:00:44 **MR:** Quem?

1:00:44 **CV:** Joesley Batista

1:00:46 **MR:** Ah, o Joesley, o Joesley podia entrar como empresário. Ele é dono do canal Futura

1:00:51 **CV:** É, então. Que tipo de regulação seria oportuno em relação a concentração econômica? Propriedade cruzada, com ou sem?

1:01:02 **MR:** Essa coisa da propriedade cruzada hoje, a convergência, a internet minou a diferença entre os meios. Você pode ter uma rádio na internet e tal. Então esse bonde nós perdemos.

1:01:19 **CV:** Não tem mais essa condição?

1:01:21 **MR:** É muito difícil você separar. É possível ainda. Pra radiodifusão, nós estamos falando da tevê aberta, da radiodifusão, não é isso, na mídia. Nós estamos falando disso. Rádio, tevê e jornal. Jornal, qual é a importância

1:01:39 **CV:** Rádio, TV, jornal, site, TV a cabo

1:01:41 **MR:** Veja bem, assim, qual é a importância econômica que tem o Estadão hoje? A importância que o Estadão ainda tem é que ele ainda repercute nas nossas elites, mas cada vez menos.

1:01:59 **CV:** Tá, mas a Record tem um jornal da Universal, sei lá, que é forte. A Globo tem O Globo..

1:02:06 **MR:** Tá, vou responder. Eu tô sendo um pouco tendencioso. Controle, desconcentração de mercado. Sim, estabeleça esse mecanismo de propriedade cruzada, de propriedade cruzada. Não pode ter rádio, televisão, tudo dentro do mesmo mercado. Que ainda faz parte da nossa realidade. Os grupos ainda tem. Vai pro interior, que tá cheio. eu fico só olhando Brasília, São Paulo e Rio e tal. Vai pra Largo de Santa Catarina, minha cidade.

1:02:43 **CV:** Então, mas pode ser... A propriedade cruzada pode ser outros tipos de controle que seja, que pode pegar 50% dos domicílios, audiências...

1:02:52 **MR:** Esse é muito difícil. Esse pra internet é impossível. Porque o seguinte, antes o sinal da TV aberta..

1:03:00 **CV:** O problema da propriedade cruzada é que você perde, na questão que é você ter a Globo, a CBN, e o Globo...

1:03:08 **MR:** Sim, ela tem que fazer o que fizeram na Argentina

1:03:11 **CV:** Vender o jornal...

1:03:12 **MR:** Tem que ver quem controla a rádio e tal. Não, é isso. Eu tô legitimando o conceito clássico de propriedade cruzada. O de audiência...

1:03:23 **CV:** Se for fazer o que é difícil mas ainda é...

1:03:26 **MR:** Mas é necessário. Não passou o tempo de fazer. Não passou o tempo de fazer. Estabelecer controle por cobertura geográfica ficou complicado porque a Globo, você pega lá a internet em qualquer lugar do mundo. E agora?

1:03:45 **CV:** E número de emissoras ou retransmissoras por exemplo?

1:03:48 **MR:** Esse sim, esse aí...

1:03:50 **CV:** Essa da Argentina tem por exemplo, você pode ter tantas canais a cabo...

1:03:53 **MR:** A nossa lei do.. Se a gente interpretar esta nossa lei como ela é hoje, só pode 10: são cinco VHF e cinco HF, que ninguém mais mexe. E sendo que só uma por estado... A lei de 62 diz isso. Você só pode ter 10 estações próprias. Cinco VHF e cinco HF. Isso misturou agora porque com a digitalização é tudo HF, então essa... Mas de qualquer modo o critério de gerador ainda existe. Então só pode ter dez geradoras no território nacional e no máximo uma publicitária. Por exemplo, uma coisa que é tabu, que eu não sei se tá na... Controlar os contratos. Botar o CAD, a Anatel, o Órgão Territorial Regulador evidentemente, que não tem, e botar em cima dos contratos da filiação. Pra você... Todos os contratos da filiação, que são os da Globo, eles sufocam o radiodifusor local. Você tem que botar toda a rádio da Globo, te reduz a possibilidade... Só a RBS no Sul, que é a RBS, tem cacife, um Estado rico etc e tal conseguiu ter maiores programas locais. Porque os contratos da filiação, de todas elas assim, eles são cruéis. Então, assim, estabelecer limites por número de afiliados por região ou por estado. E assegurar que, o poder de mercado que um gerador exerce, de âmbito nacional, sobre aquele afiliado local, não impeça o crescimento autônomo dele, para disputar o mercado publicitário local e etc. Isso sim. Isso tava no projeto do Franklin lá.

1:06:01 **CV:** E limite de percentual de audiência?

1:06:02 **MR:** Muito difícil. Aí eu tô insistindo nisso. Na hora que você entrou na internet você não tem como medir mais. Como é que você.. O percentual de audiência ele era estabelecido teoricamente, você sabe, né? É você ter geradoras ou afiliadas em, que não atingissem mais que 30% da população nacional. Você tá entendendo a diferença?

1:06:38 **CV:** Não é audiência...

1:06:40 **MR:** Não é audiência, era mercado. Audiência potencial. Audiência potencial, está. Então a CBS...

1:06:49 **CV:** Na audiência populacional, alcance populacional.

1:06:52 **MR:** Alcance. Não era limite de audiência, o limite de audiência potencial. No meu entendimento é que com internet isso se tornou muito problemático. Que hoje pode a qualquer lugar o te sinal chega onde bem entender, desde que você tenha uma conexão evidentemente. Antes isso era uma limitação.

1:07:16 **CV:** E que tipo de regulação seria oportuna em relação ao conteúdo?

1:07:21 **MR:** Conteúdo. Classificação indicativa, além da própria TV aberta mais do que nunca. Programação infantil, horários, enfim. Isso é indicado no mundo inteiro. Conteúdo, o seguinte vamos dizer.. Os princípios que a Constituição estabelece, educativa, cultural, enfim. Eu sempre tenho dificuldade, porque eu nunca trabalhei com tema de conteúdo, mas se você olhar as experiências internacionais... Então vamos lá. Qual é a regulação de conteúdo possível e necessária? Assegurar a representatividade regional, a diversidade nacional. Então por exemplo, você ter formas de estilo e alguns tipo de controle normativo para que uma televisão... Vou dar um exemplo clássico assim, mudou muito isso por razões do mercado. Mas houve um momento até os anos 80 e 90 em que a Globo era a zona sul do Rio de Janeiro. Todas as novelas, os tipos representados, as características de família, tudo aquilo. E porque? porque era só produzido lá. Então uma boa regulação de conteúdo é assegurar que já que você é uma emissora de alcance nacional, que você na sua programação, todas as regiões estejam representadas. Você não pode escrever script pra ela, mas assim, se estabelecer princípios gerais como você tem por exemplo na lei da EBC. A EBC foi buscar programas com, foi buscar em Angola uma novela com atores negros, já que não tem no Brasil. A EBC foi buscar uma série, chama diamante futebol clube, era uma comédia dramática assim, era um time de meninas de futebol de uma cidade do interior de Minas, clara uma gracinha, bem produzida, com esse diretor, com o produtor ou diretor do debate do Rio de Janeiro lá da TVE. E isso aí você pode, você estabelece esses princípios para representar. Então você sai da zona sul, você sai do centro sul, do sudeste, vai lá no interior do... Sai das capitais e vai lá no interior de Minas e então você vai estimular. Tem os esquemas da Ancine, o Fundo Setorial do Audiovisual, gera programação. Tudo isso você tem como normatizar, e assim, *Ex-Post Facto*, tá, você estabelece o princípio e você cobra depois. Você não tem como dizer faça isso na norma, vai ter que ter tantos por cento de programação. Isso é muito difícil de você controlar. Você não precisa dizer cotas pra cinema brasileiro. Isso é normal, existir já existe aí, enfim na programação da TV aberta. Tanto de programação infantil? Sim. O Brasil precisa manter comercial, então propaganda comercial? Sim, que não existe no Brasil, mas existe no resto do mundo. Você não pode vender...

1:10:31 **CV:** Mas tem canal sem programação infantil.

1:10:36 **MR:** Tem canal sem programação infantil, tem que ter programação infantil. Programação juvenil é muito difícil. Tomei uma bronca na EBC, uma vez o Takashi, que é um japonês desandado lá de Campinas, do CPQD de Campinas, invocou que tinha um programa australiano, de surfistas australianos novos de olhos azuis etc, e o Nelson, coitado se descabelou que o Brasil não faz programação jovem. Armação ilimitada, pera aí, você não tem, não vai... Ou tem uma boa programação infantil, uma tradição

1:11:11 **CV:** Malhação?

1:11:12 **MR:** É, eu falei armação né?

1:11:15 **CV:** Armação ilimitada é do meu tempo.

1:11:16 **MR:** Armação era legal, é legal esse tipo. Mas enfim, eu concordo. Pro jovem, a EBC tinha lá os programas de final de tarde assim, pro público adolescente. Mas o público adolescente é meio abandonado. Porque a criança sacaneia o pai e faz o pai comprar. Adolescente não tem tanto poder assim, porque o pai já não liga tanto. "Ah, pai, me dá um negócio", o pai não vai dar pro adolescente, entende. E o adolescente não tem dinheiro ainda. Então a TV começou a mandar no adolescente. Não é público, não é consumidor. Então é possível se estabelecer a partir de princípios, assim, não é ter regramento, mas diretrizes de programação. Que assegure a diversidade, gênero, étnico-racial, faixa etária, enfim, tudo isso você pode estabelecer, recomenda, regula e cobra. E aí, cria...

1:12:21 **CV:** Avalia né. Agora percentual de produção regional ou nacional é importante?

1:12:27 **MR:** Eu acho, assim, a representação regional é importante. A discussão de percentual sempre é complicada. Mas no limite eu acho que é viável, tá. Nós estamos pensando no modelo clássico de radiodifusão aberta, se é viável. Você abrigar abrigar, veja bem, você abrigar uma geradora nacional por estar no estado nacional numa programação gaúcha não é o caso, a regionalização se dá assegurando que o local regional consiga produzir. Então, assim, o sufoco que as geradoras submetem o local, esse cara aqui por exemplo, a publicidade, o local, mercados médios ou mercados pequenos, não há mercado publicitário suficiente para gerar receita, então você tem que estimular, ter algum tipo de subsídio rolando, você tem que criar mecanismos econômicos para assegurar que lá na ponta haja produção também. Agora você exigir que o cara aqui do meio produza no Rio, São Paulo, assim, é complicado, tá. Então você tem que descentralizar a produção, a produção tem que ser descentralizada. Significa dar mais liberdade de espaços de programação pro afiliado, que não fique no torniquete do gerador, e que lá, aí é crítica da Ancine, fundo setorial do audiovisual é muito focado numa elite de produtoras, seja de filmes de arte... A Globosat vai lá, pega um pedaço pra fazer aquelas comédias que dão bastante audiência e etc. Você tem como administrar o FSA de um modo a poder criar uma cultura. E isso a EBC... Então assim, de repente pintava na TV do Pará, lá, na educativa do Pará um programa legal. Aconteceu isso, a rede veio, se empolgou e vamos botar na rede. Mas está sendo produzido lá.

1:14:30 **CV:** Essa referência que se criou, essa jurisprudência digamos assim, da Lei de TV a cabo de 2011, de ter uma produção independente, uma produção local, sei lá. Dá pra passar isso pra TV aberta?

1:14:52 **MR:** Cota de telas?

1:14:55 **CV:** É cota de telas.

1:14:59 **MR:** Eu não sei o negócio da Ancine, que dá, dá.

1:15:05 **CV:** Mas isso seria uma coisa, uma diretriz interessante pra TV aberta?

1:15:09 **MR:** Eu acho que sim, eu acho que sim. É que eu fico sempre emburrado, imaginando o
1:15:20

1:15:22 **CV:** Porque isso acabou promovendo produção no Brasil forte, assim, bastante coisa.

1:15:31 **MR:** Mais ou menos. Mais ou menos. Sim. É possível.

1:15:42 **CV:** E tempo mínimo dedicado a programa jornalístico?

1:15:45 **MR:** Ah isso já existe isso, com certeza.

1:15:47 **CV:** Então, mas manter?

1:15:48 **MR:** Manter, claro, claro. E aí dentro do jornalismo, e aí já é outra diretriz de conteúdo, diversidade de opiniões. Gustavo Lins meio que está acabando com isso, mas você tinha 1:16:03 , assim que é essa coisa de ouvir os dados, quer dizer, com toda a franqueza assim, o que a Globo faz hoje é um escândalo. Ah mas tem como impedir? Não, não tem como impedir por lei. Mas sim, tem. Você pode criar diretrizes que estabeleçam claramente que, eu sei que é difícil. Mas vamos pegar por exemplo o inverso: você vê toda a cobertura que a Globo faz no Jornal Nacional e nos seus programas jornalísticos, que ela fez sobre o impeachment, a Dilma, a demonização com o Lula etc. Os tempos contados de contra e a favor, elas podem estar sujeitas à uma agência e você pode ter mecanismos que busquem esse equilíbrio na cobertura.. É *fair*, a cobertura tem que ser um equilíbrio da cobertura nas questões sensíveis. Tem como fazer isso. É um parto, seria

um parto. Porque 'censura, é contra liberdade de expressão', mas é um parto mas você pode buscar na legislação internacional, é que eu nunca estudei muito a questão de regulação de conteúdo, mas pode buscar na legislação alemã como é que feito assim, como é que chama, a pluralidade interna, a pluralidade externa, tem todas as categorias de conselho... Tem uma tese de doutorado que faz tempo, da Miriam Wilmer, que está no Ministério das Comunicações hoje na área de Telecom, que ela é advogada, tem a tese de doutorado da Miriam, a Miriam estudou a Alemanha, como ela é descendente e fala alemão... A gente não conhece a Alemanha, você vai em outros casos e vai comparar, vai ser a legislação alemã, aí ela trouxe todo uma discussão de como é que se dá a diversidade, como que funciona na Alemanha nas diversas regiões e tal. O que eu tô dizendo, você vai buscar nas leis internacionais meios de estabelecer uma abordagem normativa que assegure que uma Globo não pode fazer o que ela faz Simplesmente pegar. Assim, por exemplo, não pode cobrir o protesto do Rio... Não pode cobrir a marcha, o começo das diretas lá no Rio. Você nem sabe que houve isso, você não viu na televisão no domingo.

1:18:43 **CV:** Sei que houve

1:18:43 **MR:** sim, a Globo, você viu que a Globo... Sim a Globo não deu uma notícia sobre aquilo.

1:18:48 **CV:** Deu no Fantástico

1:18:49 **MR:** Sim, deu, ela disse que era um protesto contra o impeachment, contra o Fora Temer... Como é que é... Ela desqualificou. O que é que rolou? Assim, era um protesto contra o Temer. Já que ela colocou o Temer lá ela aproveitou e não disse que era um comício das diretas, por Diretas Já. Você tá entendendo? Ela fez o que ela fez quando eu estudei isso lá atrás.

1:19:19 **CM:** Em 84, 25 de janeiro em São Paulo...

1:19:22 **MR:** Eu fiz um artigo pro Vinicius pra Folha de São Paulo, um artigo sobre a Revista Vozes como um desses casos. Em que era um comício das Diretas, encheu de gente e virou uma festa pro aniversário de São Paulo. Fizeram a mesma coisa domingo agora. Ela fez a mesma coisa de domingo agora, ela não disse que era um comício pelas Diretas Já, disse que era um protesto, um dia de protesto contra o Temer, pela ética na política. Isso não pode, isso tem que estar caracterizado de tal maneira que se fizer isso vai ser punido, vai ter que fazer uma retratação, não pode. Vai levar multa, e isso é possível.

1:19:56 **CV:** Então tem que ter uma agência?

1:19:58 **MR:** Agência? É o meu pressuposto. Eu não briguei com o Manoel Rangel naquele projeto do Franklin, porque só tem a Ancine e a Anatel? Tinha que ter a Anacom, Agência Única, e naquele projeto foi colocado, porque eu defendo a agência desde sempre. O órgão regulador, o Conselho de Comunicação Social, essa bosta que existe hoje, foi posto na proposta da constituinte como uma agência, é uma espécie de FCC, com a sociedade civil. A gente era muito ingênuo e jovem na época.

1:20:34 **CV:** FCC dos Estados Unidos?

1:20:34 **MR:** É, mas assim, o que foi escrito na proposta e levada do jornalismo pra sociedade, movimento da democratização da comunicação, era uma agência independente. E era assim, era pra ser paritária, trabalhador, tinha aquela formulação clássica. E aí, na disputa da constituinte, a turma lá, a Abert e tal, transformou em um auxiliar do governo nacional sem poder nenhum. Então a ideia de uma agência reguladora existe desde sempre, ela é essencial e tem que ser convergente. Porque só a agência é que pode fazer esse acompanhamento e assim, ela vai fiscalizar, regular, ela regula fiscalizando em grande parte e aí saiu do esquadrão, sanção. Poder sancionatório. Qual é a sanção? Multa, tirar do ar, aí você cria o Diabo, entende? Nada inventado, tudo está normatizado em algum lugar do mundo liberal, capitalista você encontra isso. Certo.

1:21:44 **CV:** Que tipo de normatização seria oportuna para promover a multiplicidade de vozes?

1:21:53 **MR:** Cara, nós falamos disso o tempo todo agora.

1:21:56 **CV:** Mas como normatização ou como essas diretrizes sem ter percentual, sem ter... Você falou de ter uma agência que vai ver se está cumprindo a função social ali da coisa mais

1:22:10 **MR:** Pluralidade de vozes, tipo assim, por cotas... Pluralidade de vozes, eu entendo, a gente estudou o jornalismo da EBC, e aí descobriu o seguinte, o Conselho, foi contratado pelo grupo especial de Juiz de Fora, da Federal de Juiz de Fora. Descobriu o seguinte: 70% das fontes ouvidas pelo jornalismo da EBC eram fontes oficiais. Tá bom, então, recomendação, tem que diversificar, tem que ouvir o cidadão, não é só o especialista, ou é um cara do governo, ou é um especialista, ou é o professor Murilo, é o não sei que lá, é o doutor. Então isso aí, agora, nunca a gente se aventurou em dizer, conta e dizer assim, cada notícia tem que ter. Não tem como. Você tem a diretriz, você tem no caso do órgão de fiscalização *enforcement*, A EBC, o Conselho tinha esse poder. Nós tínhamos o poder de destituir o diretor de um jornal, nós tínhamos o poder de destituir o presidente da empresa. Voto de censura. Recomendamos diversificar, analisamos, tem um grupo aqui estudando, fez a contagem, criou um instrumento para medir isso, e diz "olha, não cumpriu, então você está advertido". Na segunda, daqui a seis meses, "você está censurado e você está demitido". Isso o Conselho tinha esse poder, o poder de *enforcement*. Podia fazer isso com o presidente da empresa.

1:23:57 **CV:** Aquele filme que passou, o Júlio, do Intervozes. Passou no, estreiou, fez um lançamento aqui na UnB de um curta-metragem. Pedro Ekman e tal, é Julio Quer Saber. É um personagem que vai pra Argentina descobrir o que é aquela briga entre Kirchner e Clarín e porque, o que diz na verdade a lei de meios e tal. Tem um dos momentos que passa meio batido assim mas pela primeira vez existe uma tevê mapuche na Argentina. Uma coisa assim, daí a gente fica pensando né, quer dizer, eu também não sei a fundo, mas, porque não tinha uma tevê mapuche antes e agora tem?

1:24:43 **MR:** Tevê?

1:24:44 **CV:** Dos índios lá, de alguma população indígena mas, o Guarani, sei lá, a mais importante deles ali.

1:24:55 **MR:** Aí, veja bem, no Brasil com muito mais razão. Com muito mais razão. A questão.

1:25:04 **CV:** O conselho lá tem um indígena representante no Conselho

1:25:10 **MR:** O conselho está sob cotas né, progressivas, para chegar a paridade tipo assim, mulheres, negros, indígenas, passou isso lá. A gente no Conselho, eu na hora... Mas é preconceito de homem branco intelectual e tal, puta, mas eu compreendo, é difícil aceitar isso. A classe média é ágil pra encarar essas coisas. Mas assim, eu sei o que você tá falando. Porque não. Sim, porque não?

1:25:51 **CV:** É, mas a gente não chega numa proposta

1:25:57 **MR:** Não, as propostas existem. A Confecom levantou isso tudo, rádios quilombolas, você ouviu falar de quilombola mesmo olhando por aquele momento. Ah quilombola, religião, etc. Veja o que representou para universidade pública federal pelo menos, as cotas raciais. Isso eu vi mudar. E depois pros 50% das escolas públicas via ENEM.

1:26:31 **CV:** Mas na normatização das comunicações o que você vai dizer, "é obrigatório que a população quilombola esteja na rádio e na televisão"?

1:26:37 **MR:** Pode dizer. Você me colocando uma coisa muito interessante, mas eu falei, eu não sou a pessoa pra te responder isso. Eu digo, como tese, sim. Quais são as implicações? Políticas, econômicas, financeira, como é que financia, como é que acerta isso? Qual é a capilaridade, como vai ser, com se faz? Tem capacitação? Você tem todo um processo. Agora, construir um processo que assegura essa diversidade com presença, não é... Assim, de novo aquela história, vai chegar um momento, essa polêmica da CBF aí, vai chegar um momento em que essas coisas vão desembocar na internet, vai desembocar no Facebook, vai desembocar e por aí também, mas onde já é possível fazer isso. Toda política de Facebook hoje é política de vídeo viu, política de imagem. Então em algum momento, é que nós estamos em um momento de transição entre uma rádio difusão clássica, aberta, de serviço público com final em atividade comercial ou não, tudo bem, mas é muito mais complexo. E a dificuldade é você... O percentual, a exigibilidade do número de percentuais, chega um momento que ela é inescapável. A UnB, eu não sei, eu não lembro mais qual foi o percentual inicial para negros, e foi polêmico e tal, mas foi um sucesso. Engoliu o docente empurrado goela abaixo, a comunidade universitária de docente assim, achou o ranger de dentes. A reitoria inclusive que era de direita. Minha colega líder, Joane Moura, da comunicação, é negra, a Joane foi uma das líderes desse processo. E passamos na pós graduação agora, de um modo esquisito. Foi uma reunião esvaziada, eu teria, teria deixado acontecer. Já deu o primeiro problema lá por causa disso, eu acho. Mas enfim, já passou, nós passamos para pós graduação lá nossa, falando o que passou também para pós. Então assim, chega um momento que é inescapável. Que olhar pras soluções de força. E força que eu digo, assim, imposição de positivar esse direito na norma que caso contrário, se deixar, só como eu falei por diretriz. Então, esse é o dilema. Como é que você, onde é que você aperta, onde é que você afrouxa, como é que você estica. Então esse é o... A legislação tem que ser totalmente impositiva, ou ela pode ser flexível e propositiva? Propositiva, indica diretriz, caminho, e o órgão regulador se encarrega, com muita autonomia, de ir lá, só que ele tem que ter os mecanismos de dizer que se no prazo *X* não se estabelecer... Veja, a quantificação, chega num momento em que ela é inescapável. É inescapável. Pra tudo? Aí eu não sei te dizer. Veja, tivéssemos seguido nesse processo esses anos todos, em que era possível levar adiante essas ideia todas, como a Ancine a ferro e fogo levou a dela e passou as cotas dela, e espaço qualificado... É uma complexidade, toda aquela nomenclatura que a turma da Ancine criou, passou aquilo tudo. Tele engoliu, Globo engoliu, todo mundo engoliu, cada um levando a sua vantagem. Todo mundo ganhou e uns ganharam mais que os outros. Aí é aquela história, alguém ganha, alguém perde, todos ganham, todos perdem, nunca você vai ter a legislação ideal, mas chega um momento em que você tem que... Porque assim, pra você fazer o que chama de *enforcement*, para você assegurar que aquilo será cumprido, você tem que ter mecanismos... Eu nunca esqueço quando privatizou a Telebrás e fez o mesmo plano de universalização, época que tinha que ter 1:30:42 por tudo quanto é canto. E o primeiro plano geral direto que a Anatel fez, tinha que ter tantos telefone públicos, a 200 metros da escola, não sei o que lá... Era uma super detalhado, reconheço isso. E aí eu fui na audiência pública debater isso, e aí os empresários todos: "é um absurdo estabelece parâmetros, tá muito fixo isso". Tá aí, o Renato Guerreiro, que é um bom homem público, presidente da Anatel, torcedor do Fluminense. Guerreiro deu uma resposta assim, que eu fiquei admirado. Aquele dia, eu já conhecia ele, e aquele dia eu passei a admirar o Guerreiro e por isso eu acabei ficando tão amigo dele. Ele falou assim: "Tem de ser assim", ele era agressivo, "Tem de ser assim porque, eu reconheço que a agência não terá condições de fazer isso, mas se eu não estabelecer com clareza esses critérios, o cidadão vai poder ir lá e saber. O cidadão vai poder chegar lá, olhar e dizer, tá aqui ou não tá? E aí ele vai poder.. Eu criei esses canais, mecanismo e aí ele vai poder informar a agência, a nós, e nós podermos ir lá. Não fez, multa." Cara, a resposta foi precisa. Então eu digo assim, foi bom eu ter lembrado disso agora Por assim, chega um momento em que se você for criar indicadores tão claros, que se não... Que o Estado não vai ter condições realmente de ficar cobrando a todos, mas se o telespectador souber e for informado, saber que tem direito, ele que vai ter que dar um feedback que vai dizer, "não tá acontecendo como eu pedi", essa é um.. Tô pegando a resposta que o Guerreiro deu na questão da telefonia fixa aquela vez.

1:32:22 **CV:** Olha só, tô chegando no final aqui. Agora vamos voltar aquele seu tema inicial, que é o tema que mais te deixando entusiasmado nos últimos tempos.

1:32:34 **MR:** Por necessidade né, porque sem encará-lo eu não chego a lugar nenhum.

1:32:41 **CV:** É, eu faço um preâmbulo na pergunta que é dizendo assim: anos atrás, pesquisadores, a maioria via a internet como um espaço promissor de liberdade de expressão, direito de comunicar e tudo mais. Como ainda é, não tô questionando isso, mas a gente tem um momento hoje, por exemplo, em que Google e Facebook dominam, criou-se uma hegemonia. Como tem a mídia hegemônica na radiodifusão, cria-se hegemônias dentro também do digital. E aí a minha pergunta é como incidir sobre o digital?

1:33:22 **MR:** Como incidir. Primeiro o seguinte, todo mundo viu Google, o Facebook

1:33:36 **CV:** Vídeo sobre demanda, por exemplo

1:33:36 **MR:** Não vídeo sob demanda é diferente, eu tô mais preocupado com Google, Facebook. O vídeo sob demanda é diferente. Porque o Estado tá dizendo o seguinte, todo mundo devia, esses canais novos, a internet, principalmente o Google...

1:33:55 **CV:** Sites e blogs

1:33:55 **MR:** Sites, blogs, são um grande espaço de inclusão democrática.

1:33:59 **CV:** Escrever o que quiser

1:34:00 **MR:** Aí foram percebendo que estava tudo concentrando, tudo concentrando. E aí você percebe o seguinte, que hoje isso ficou ultra visível na eleição do Trump, vou pegar o exemplo que é mais fácil, mas mesmo o Brexit, isso já aconteceu, mas você pergunta o seguinte, que é, as bolhas que foram sendo criadas, ou seja, os monopólios de expressão, ao qual todos aderimos porque era gratuito, porque você não pode ficar fora do Face, porque vou encontrar amigos que eu não vejo a muitos anos, porque eu vou me expressar, porque eu vou protestar, porque eu vou arrumar namorada. Seja o que for eu isso foi convergindo.. E hoje sim, pelo o que eu vi são dois bilhões de usuários do Facebook sendo que no Brasil você fica surpreso assim. Olha o proletariado que está nascendo, ou a classe baixa, ou o que você queira chamar. Entra em um ônibus, não é o caso que eu não ando de ônibus, mas enfim, vá... Vou comprar tinta numa lojinha aí, e aí o cara que tá me atendendo e eu olho o outro e ele tá lá no Face dele. Tá no Face. O que tá se formando do Temer no Face. A moça que fazia faxina lá em casa, porque a gente tem essa coisa escravista hoje no Brasil... Hoje de manhã, a Helena, toda hora a Helena dá uma escapadinha e vai lá dar uma olhadinha no Face dela e tal. Então veja, eu não tô falando do negócio que é só pra uma elite estudada, não é isso. Então o que aconteceu, de repente descobriu-se que aquela explosão, aquela miríade de canais e blogs, tudo acabou convergindo pro espaço na busca... Você vai buscar, só que aquela busca já é contaminada por algoritmos, meio que dirige, joga você para quem mais paga o Google pro Google expor o link dele em vez de outro. Então companhia aérea se eu colocar, vai aparecer a Latam, sei lá eu primeiro. Se eu puser assim, companhia aérea a primeira que vai aparecer é a Latam. "Ah, porque todo mundo procura mais", não dá nem uma explicação, só que não impede de chegar primeiro na companhia... Vou fazer um exemplo fictício. Uma companhia que está precisando, oferece mais serviço, mais barato etc e tal. Então começou a descobrir o seguinte, tá tudo convergindo pra cá. Então percebeu-se que a lógica de monopolização, no caso, é oligo... Monopolização mesmo, de um espaço de expressão e de liberdade começou a convergir para cá e começou a gerar problemas. E isso foi muito rápido. Quer ver um exemplo, eu te conto. Quando é que foi a revolução do Twitter, no Egito, naquelas banda lá. Foi 2012, 13, 14.

1:37:06 **CV:** 12 eu acho. Eu acho que foi antes da nossa, em junho de 2013.

1:37:12 **MR:** Manuel Castells escreveu um livro, Rede de Indignação e Esperança. O que que saiu depois eleição do Trump e do Brexit, principalmente sobre as redes? Fake news. Pós verdade num espaço de 4, 5 anos. Aquilo que foi visto como uma explosão de liberdade, passou a ser instrumento de controle, de censura. O Bregoso 1:37:38 sair se justificando pro mundo, começando a criar filtro, botar gente pra... Baita de um problema, iluminou uma questão que não estava muito explícita. Qual era sua pergunta mesmo? Como é que você normatiza isso?

1:37:56 **CV:** É isso incide sobre o digital?

1:38:01 **MR:** Eu vou te dizer assim.

1:38:06 **CV:** Existe querer controlar o Face ou o Google, não se controla a Globo?

1:38:13 **MR:** Não, o linear absolutamente não.

1:38:18 **CV:** Como, como é que ele chama, concentração econômica?

1:38:20 **MR:** Pode, já está sendo discutido isso em várias situações. Por exemplo, fazer com o Google o que foi feito com a T&T em 1984. Não lembro se é isso. Quebrar a Y&T em oito empresas. Pegar a home do Google e separar em venda, você vai vender agora o YouTube... Você tem que separar. Primeiro, você não pode ter a busca do YouTube dentro do mesmo... Escolha, ou busca ou vídeo. Então cota no mercado e alguém vai comprar, investe. Você tem que desinvestir em todas essas áreas que você. Ah, você quer fazer automóvel, como é que chama, que se auto dirige? Não, não pode. Você vai ter fazer opção, Facebook. Ah, você quer fazer Whatsapp, Instagram, todas as coisas? Não. ou você fica com o Face e separa o Whatsapp e separa o Instagram. "Ah, você vai destruir o snap". Então você pode sim. Mecanismos concorrenciais anti trustes, anti concorrência. Isso já está sendo discutido.

1:39:33 **CV:** Mas nos Estados Unidos ou aqui?

1:39:35 **MR:** Lá porque eles são de lá.

1:39:37 **CV:** Então, mas aqui no Brasil não consegue..

1:39:38 **MR:** Mas na Europa sim, a Europa está preocupadíssima...

1:39:41 **CV:** Colocar barreiras?

1:39:41 **MR:** Colocar barreiras. Claro que, veja, isso vai, assim, a pressão já está acontecendo e pode chegar nesse ponto. "Pera aí, a lógica aqui é outra, não é bem assim..". Essa briga já está posta. Não tem como você assim... Como é que você vai criar uma rede social para concorrer com o Facebook? Não. Então, o poder econômico do Facebook... Você vai tentar, quem sabe se eu reduzir o poder econômico do Facebook, reduzir o faturamento dele, quem sabe se eu quebrar ele em três vai fazer com que surja de repente uma alternativa a ele? E ao surgir essa alternativa a ele eu vou conseguir controlar melhor a questão dos dados pessoais, eu vou submeter a uma regulamentação que obriga a ser totalmente transparente. Você tá entendendo. É que esse mundo é um mundo que anda muito rápido e é muito complexo. Então eu tô aqui pisando em terreno pantanoso. Mas eu fico tranquilo porque eu leio pra caramba sobre isso. Newsletter, recebo toda hora. TheWire, DepChanel, um monte. Eu gasto um tempo danado assim pra sair e buscar os textos. Porque texto acadêmico sobre isso, já consolidado, é difícil. Todo mundo tá tateando, porque? Porque é muito veloz. Tô te dizendo isso. O Castells escreveu um livro. Pô tá aqui a esperança da democracia do mundo. Olha o que aconteceu aqui. O autoritarismo, o obscurantismo islâmico, o anabita que dominava aqui, não sei o que, foi dominado por um monte de gente com telefone celular na mão. E aí de repente sai da eleição do Trump, o mesmo esquema foi utilizado

para espalhar notícia falsa, para gerar tráfego para sites de extremistas brancos, para sites que... Essa é a história, um dos maiores problemas é esse, quer dizer, o Gu que estava mandando propaganda de Alpha Romeo, para um site, financiando um site lá que provocava, que defendia o estupro como instrumento legítimo de dominação do homem pela mulher. ficou essa discussão né. E quanto mais tráfego gera, o algoritmo do Google diz "olha, aqui tem muita gente vende e tal, faixa etária..." e aparece o anúncio lá. Aí o anunciante diz, mas eu não quero ser identificado com esse cara, como é que eu faço. "Ah, mas é o algoritmo", foda-se, então eu não vou mais anunciar em você. Então tudo isso, agora na eleição do Trump, a partir de lá, mostrou outra coisa a não ser... Micro atingiu o seu eleitor com mensagens diferenciadas. Então o Trump diz uma coisa pra você e diz uma coisa pra mim. Só que aí acabou aquele fórum de debate plural em que você tem que prestar conta pra sociedade sobre o que você fez, porque ninguém sabe o que você tá dizendo. A transparência foi pro espaço, porque você tá indo com a mensagem eleitoral focadíssima em cada um, ninguém tá vendo isso acontecer. Esse é outro. E os cientistas políticos, todo mundo tá debruçado sobre isso. Então você tem baita de um problema, tem N questões para você atacar nessa questão. Bom que desmistificou essa ideia de que a internet era a santa madre igreja que ia resolver os problemas milagrosamente da democracia e da liberdade de expressão, e que não sei o que e tal. E que tem os bandido, mas tem os mocinhos. Não, a força da grana é que.. O capital ele é, como se diz, voraz. A voracidade, ele é insaciável.

1:43:48 **CV:** É curioso né, que quando, naquela coisa clássica, na teoria clássica do emissor e do receptor, assim, se construiu uma crítica a à grande mídia, digamos assim, porque... Somos todos receptores só, ninguém produz, a gente não conseguia falar, a gente só ficava ouvindo, era passivo. Era incrível uma internet também, porque todo mundo começou a falar. Mas não significa que você vai ter leitor. Cria uma quantidade enorme de blogs em que você tinha três leitores no post, dois. Quer dizer uma falsa impressão de que você está influenciando no debate, na esfera pública, etc

1:44:33 **MR:** Tem um lance de futebol, muito fluminense assim, que eu criei, eu e dez, doze, treze pessoas que vêem esse blog, que são os meus amigos entende. E assim, eu fiz, porque eu fico com tanta raiva depois de cada jogo, que eu tenho que desabafar e eu desabafo ali. Eu entendo, comento talvez algo mais interessante, quer dizer, é um instrumento quase de psicanálise, psicanalítico pra mim.

1:44:56 **CV:** Claro, mas é que se vendeu a ideia de que agora, com a internet, vai ficar mais polifônico assim, multiplicidade de vozes.

1:45:04 **MT:** Não é verdade. Você viu que de repente... A história que eu contei da minha irmã hoje, "Tânia, você vive numa bolha". Porque a teoria da bolha, essa já está sendo estudada...

1:45:17 **CV:** E o que se está gerando em relação a normatização, em relação a isso aqui?

1:45:20 **MR:** Não, gera..

1:45:21 **CV:** Se fala naquela coisa da neutralidade da rede, que você não pode...

1:45:25 **MR:** Não, a neutralidade da rede é outra coisa

1:45:27 **CV:** Mas tem a ver

1:45:27 **MR:** Não. A neutralidade da rede é o seguinte. O dono da rede não pode discriminar tráfego. Não é tráfego de conteúdo a neutralidade de rede. Ela tem a ver com você discriminar tráfego. Tipo, bem concreto tá, é bem concreto. Brasil, Netflix tá aqui, fez um acordo com as teles, meus amigos. "Vou pagar pra você, por megabit disponível pra eu passar meus vídeos, vou te pagar tanto por cada megabit". Um milhão de reais para cada megabit disponível, não sei, tô chutando aqui. Aí a Amazon Prime chega. E a Amazon Prime vem com uma outra programação

que já chegou menos, eu assino os dois, por exemplo... Aí chegou a Amazon Prime e não consegue fechar um acordo comercial aqui. Então, porque, porque o poder econômico, a normatização não neutralidade, assegurou que esse cara dono da rede privilegiasse esse daqui em detrimento do outro. Reduz a concorrência, dá o poder de mercado fodido pro Netflix e impede que o concorrente dele seja quem for, GloboSat, as empresas brasileiras, tenham uma dificuldade. Porque? Porque o Netflix tem um poder econômico brutal desde que ele monopolizou o tráfego na rede. Você pode entrar aqui, mas assim, essa banda aqui é Netflix, essa bandinha aqui, que é o caso, por exemplo da Amazon Prime, como ela vem, eu não vou entrar nisso. Essa bandinha aqui, eu te dou essa bandinha, eu te dou 500 gbs pra você trafegar, mas eu dei 2 teras pro Netflix. A neutralidade diz, "você não pode fazer isso". Tá, você não pode discriminar entre... Você provedor não pode discriminar tráfego na rede. O grande usuário, o pequeno usuário, não pode. Todo mundo tem o mesmo direito de trafegar. Você não pode estabelecer um contrato específico com esse cara aqui.

1:47:53 **CV:** Mas eu falo mesmo em pacotes que fala que você pode usar o Facebook à vontade sem, sem gastar...

1:47:59 **MR:** Isso é outra coisa. Isso é para telefonia móvel, é a coisa do zero rating. Que também é proibido. Mas a lógica, não tem nada a ver com conteúdo. Pouco estão se ligando. O conteúdo é quem impede que você saia da internet... O zero rating quem aplica é a telefonia móvel, tá? Que você saia, e aí, se você tem o zero rating e o... Não tem outra rede social, ess que é a merda né... Zero rating pro Google.

1:48:32 **CV:** Twitter, instagram?

1:48:35 **MR:** O zero rating pro Google. O Google, se você for fazer busca no Google você não paga nada. Só que tem o Bin da Microsoft, tem o Buscapé brasileiro. Você tem alternativas de mecanismo de busca. Aí você, com o zero rating, você tá impedindo que as pessoas encontrem outros mecanismos. Porque? Porque elas não vão sair do Google jamais.

1:49:01 **CV:** é isso que eu tava mencionando.

1:49:04 **MR:** Impedir o zero rating, é assegurar... Não tem nada a ver com conteúdo que o Google gera, tem a ver com dominar o mercado. Não tem nada a ver com o conteúdo que o Google gera. Não tem nada a ver com se os filmes e as séries do Netflix são melhores ou piores. Não tem nada a ver com isso. Tem a ver em você permitir que a concorrência floresça e prospere, etc e tal. Isso não é neutralidade de rede. Que sob esse aspecto, é um princípio absolutamente necessário. Não tem nada a ver com conteúdo.

1:49:47 **CV:** Última pergunta. A Constituição tem 29 anos, o FNDC tem 25, o Intervezes tem uns 15, acho. O que aos setores que são refratários à regulação dizem, tem dito e porque é tão difícil avançar no marco regulatório? Como se dá a resistência deles, digamos assim, e porque a gente não...

1:50:24 **MR:** Ela se dá... Eu vou tentar. Assim, parece tão fácil. Eu vou te dizer, ela se dá... Se eu precisar corrigir eu corrijo. Você vai me editar. Cara, eu tô fodido se isso cair na rede. Certo? As minhas derivações, opiniões pessoais, mas enfim. Se dá por medo. pelo infinitamente maior poder econômico que dá organização, lobby, acesso a meios, contatos, viagens, conhecimentos. O capital, ele tem recursos incomensuráveis. As entidades da sociedade com sindicato, com associação civil, com Intervezes, com FNDC, tem enormes dificuldade, veja bem. O FNDC, ele se manteve durante muito tempo com a fortuna pessoal do Daniel Hertz. Não escreva isso, só pra você saber. Isso tá na dissertação da tese de doutorado do Luís Filipe. Até eu citando o Luís Filipe dá pra dizer. O Daniel que era um cara, e pelo o que a gente sabia era um cara milionário, talvez bilionário hoje. Enfim, aquele negócio pesado lá do Rio Grande, um notório esquerdista, mas nascido em berço de ouro. O Daniel financiava. Ele pessoalmente viajava muito. ele tinha uma

mobilidade que nenhum outro tinha, porque, porque ele usou os próprios recursos. Intervozes, fundações trangeiras. Principalmente Fundação Ford, de quem eu tive financiamento na UnB durante quatro ou cinco anos também, tá. Fundação, acho que Hebert, enfim, sem isso, sem esses recursos... Alguma coisa de Unesco. A Unesco só explora, não dá dinheiro entende. Só cobra. Mas assim, a Ford com certeza. Eu sei porque eu... A Ford chegou um momento depois que ela disse assim, agora não financio mais universidade, porque tem financiamento próprio, autônomo e vou financiar só arte, só movimentos sociais e tal, e eu dancei nessa brincadeira, meu grupo. Perdi pro Intervozes. Mas eu entendo a lógica da fundação Ford, mas como se fosse fácil no CNPq. Um monte de dinheiro ia pras minhas pesquisas, eles não entendiam isso. Mas então. Primeiro ponto: o velho problema não necessariamente no caso de classe, mas de disparidade de poder econômico. Onde é que conseguiu-se equilibrar sempre o jogo, mais ou menos? Na inteligência. Chega um momento, e cada vez mais, em que o acesso à informação, à formação, o estudo, o coração, a energia, mas muito porque assim, o monopólio do saber, ele era razoavelmente distribuído. Aí se equilibrava do debate, no embate, nas ideias e muitas coisas se conseguiam a partir daí. Mas a disparidade principal, é a capacidade de regimentação, de organização, de mobilidade, de gastar, de buscar, de mobilizar. Porque aí esses caras tem um monte de dinheiro e esses aqui tem quase nada e é tudo limitado. Isso ainda em tudo. Isso é um dado fundamental. Segundo e o mais importante: acesso aos meios de comunicação. Você *enguenta* um movimento, porque não tá na mídia, ela não sai na Globo. Diferentemente de outros países, em que, na mídia impressa com certeza, o próprio The News York Times, o Público em Portugal, o El País na Espanha, você vai, você tem páginas e páginas sobre discussão de mídia e mercado, a questão da censura, eles fazem isso. A desfaçatez, o reacionarismo, a crueldade no Brasil se dá por essa elite dominante que usa todos os meios possíveis, inclusive o de inibir o debate e ter a coragem e a desfaçatez de dizer que você é quem tá querendo a censura. Na época da tevê a cabo, isso é uma lembrança pessoal assim. Como é que foi na 12485 a Lei do Seac, né, se discutiu o empresariado, a Abert, a BTA, então eu acabei fazendo uma relação pessoal com o Antonio Athayde, que era um negociador top lá do alto da Globo, para baixo dos Marinheiros. E eu brincava. eu tinha intimidade com ele e sabia qual era a resposta, mas enfim, ela seria um desabafo. Eu dizia assim: "tá bom, Athaíde, bote o que você estão negociando, mas o seguinte, quando é que você vão fazer um Globo Repórter sobre processo e negociação da lei da tevê a cabo? Isso que vocês estão tão orgulhosos de ter colaborado com ele? Porque não fazer, já que você tá dizendo que é tão bacana, que está tão orgulhoso de ter colaborado. De colocar sindicalismo, universidades, empresas, executivos. Gerando uma lei moderna e tal. Tá bom, três minutos do Jornal Nacional. Não precisa ser um Globo Repórter. Me dá três minutos do Jornal Nacional. "Foi aprovado hoje... Fechado o acordo para lei de tevê a cabo". Sabe porque Camilo, porque eu sempre dava um exemplo. Você me permite pra encerrar assim, pessoal. Está no meu livro inédito, sobre os políticos de comunicação do governo Lula e governo Dilma, que eu tenho que tenho que parar de publicar. Eu contava essa historinha, eu falei muito em sala de aula assim. Que, trabalhar, ser professor de políticas de comunicação, lidar com isso, militar e tal, tinha um problema, ninguém sabe o que você faz. Então, eu dizia assim, meu pai, às vezes eu ia dar entrevista na TV Senado, na Radiobrás, sobre esses temas, né TV Câmara... Aí eu ligava pra Florianópolis e "Pai, vai me ver na televisão", "Ah que horas é?", "Onze e meia da noite na TV Senado, você vai me ver lá, vou falar sobre o que eu faço". Aí ele via, escutava aquilo e dizia assim: "Agora eu tô quatro vezes preocupado com o Murilo, entende. Porque eu não entendo direito o que ele faz, eu só sei que ele fala mal da Globo e é muito perigoso, é muito ruim falar mal da Globo. Por isso que esse menino não dá certo na vida". E a filha, minha irmã lá com ele, professora de literatura, ele sabia o que ela fazia, associação docente, professor de comunicação literatura, gênero, tudo. Sabia tudo. Mas ele não tinha a mínima ideia. Agora ele só sabia o seguinte, que eu falava mal da Globo e que aquilo era um, e por isso que eu não dava certo. Ele não sabia o que era aquilo que eu tava falando. Eu entendi que isso nunca aconteceu, mas que a história é boa é. Era como eu encontrava pra falar para os alunos em debate, nunca em sindicato, essas coisas. Em sala de aula eu sempre contava essa história. Então esse é o grande problema. Garanto pra você, eu não vou dizer, o Guardian, que eu fico lendo aqui, eu vou achar alguma coisa sobre a TimeWarner, eu vou achar, só no The New York Times. O Washington Post que é controlado pela Amazon hoje, pelo Jeff Bezos, da Amazon, o cara, eles falam assim "A empresa

Amazon é controlada pelo Jeff Bezos da Amazon", quando eles fazem uma crítica de livro. Então editorialmente eles escrevem contra os interesses da Amazon, da internet, mas aí eles colocam "A empresa Washington Post Ink. é controlada pelo Jeff Bezos, por sua vez, controlador da Amazon". Então essa... É uma cidade, tudo bem são... Mas assim não, esse é aquele caráter predador. Eu não vou dizer que é de São Paulo, é muita crueldade. Mas assim, a nossa elite é predadora. A nossa elite é predadora. Eles são também vorazes, mas de uma mesquinharia.

1:59:25 **CV:** Como é que chama o cara que você negociava, que você falou?

1:59:29 **MR:** Antonio Athayde

1:59:30 **CV:** E essa história com seu pai não existiu?

1:59:33 **MR:** Não

1:59:33 **CV:** Era só uma figura de...

1:59:35 **MR:** Não, eu tenho escrito isso, eu tenho essa história bem arrumadinha no meu texto e tal. Mas ela nunca existiu. Mas o Athaíde é verdade. "Três minutos do Jornal Nacional, Athaíde". Ele ria. Esse era o nosso limite. Em privado a gente comemora, nossas conquistas democráticas, mas o cara botar lá pro Cid Moreira, nem, de jeito nenhum, é muito perigoso. Esse é o maior poder. Poder sobre a agenda pública. E a internet não é suficiente. A Confecom congelou uma dívida entre milhares de pessoas de outras entidades, setores. Você vê o NDC, precisa se bancar. Mas assim, só que você tem chegar no meu pai, meu falecido pai, agora não chega mais. Você tem que chegar na família do meu genro lá em Campinas entende, tem que chegar neles. Você tem que entender quando eles vêm o noticiário, vê lá o Globo News, você tem que, puxa vida, por isso que eles tão... Esse povo tá gaguejando hoje, que eles são só Temer. Aliás, a Globo tá numa encrenca né. Se o Temer não cair vai ser engraçado, cara, como é que eles vão fazer?

2:00:57 **CV:** Eles está com duas encrencas: eles precisam prender o Lula e derrubar o Temer. Eles investiram muito nisso.

2:01:07 **MR:** O Venício botou uma notícia aqui: "Globo terá impacto em seus bens caso não recupere seleção para 2018", porque o movimento que está ocorrendo agora tem a ver com 18. Porque ela tem a Copa de 1, mas ela não tem a Copa das Confederações, e não tem eliminatórias mais. A CBF jogou pesado. Então a TV Brasil é migalha, ela é linha auxiliar nesse processo. Mas é interessante. Se eu tivesse lá eu acho que eu apoiaria. Mas a jogada deles é o streaming como saída hoje, para negociar, né.

Venício A. de Lima

Entrevista realizada em Brasília, DF, em 31 de maio de 2017.

00:39 **Camilo Vannuchi:** Por que dizem que o direito à comunicação não é assegurado no Brasil?

00:53 **Venício A. de Lima:** Porque a Constituição não positivou isso como devia. Até onde eu consigo ler e interpretar a Constituição. Inclusive essa expressão "direito à comunicação", salvo engano, não aparece na Constituição.

01:11 **CV:** Não, não aparece.

01:16 **VL:** Então, na legislação infraestrutural que eu também saiba não aparece. Então do ponto de vista legal, do ponto de vista de direito, esse é um direito que não está positivado. Eu sei que tem pessoas que fazem uma leitura da Constituição e interpretam que o que tem lá no artigo quinto e tem no capítulo da comunicação permitem uma leitura de direito à comunicação. Eu acho que não. Na verdade, naquela época, na época do processo constituinte de 87 e 88, o tema direito à comunicação, ele não tinha a força que adquiriu depois. Se você vê as emendas populares...

02:21 **CV:** Apesar no relatório McBride já ter oito anos

02:26 **VL:** O relatório McBride é um relatório que circulou de forma muito restrita, mesmo entre as pessoas que militavam na área. Catatal desse tamanho, pessimamente produzido. Se você comparar, eu comparei com a edição em inglês, por isso eu to falando isso. Há passagens cruciais do texto que destoam inclusive, distorcem o sentido original. Então não era uma coisa de conhecimento geral, primeira coisa. Segunda coisa, que os constituintes, os constituintes de fato, as pessoas que estavam à frente da redação do texto constitucional, elas passavam longe dessas questões. O cara mais avançado no processo constituinte foi o Artur da Távola, que ele tinha do meu ponto de vista, ele tinha preocupações importantes, introduziu coisas importantes, mas naquela época existia muito um viés de tratar as questões da comunicação, como direito à informação, não era a ideia de direito à comunicação como nós todos passamos a trabalhar depois.

03:54 **CV:** E quais são os desafios pra gente ter hoje assegurado o direito à comunicação?

04:03 **VL:** Tudo. Você viu minha fala lá. Eu tenho tido uma preocupação de tentar colocar as coisas em perspectiva histórica, e eu tenho trabalhado muito, há muitos anos trabalho Paulo Freire e de uns tempos pra cá eu me dei conta de que é uma linha condutora talvez das coisas que eu fiz ao longo da minha vida acadêmica e etc. Muito provavelmente a ideia de cultura do silêncio. Então eu tenho tentado alinhar a ideia de que a ausência do direito à comunicação na verdade é uma continuidade histórica no Brasil. Antes mesmo da existência de qualquer meio de comunicação como a gente entende hoje. Se você se reduzir a análise do período em que, por exemplo, a introdução do rádio pra cá, da radiodifusão, é de uma evidência muito grande. Quer dizer, a legislação brasileira, as pessoas que controlam a formulação das políticas. Há uma linearidade de um padrão identificado. Aquilo que eu falei lá que o pessoa do globo institucionaliza e chama de encarceramento da trajetória. Desde que a opção pelo modelo americano, comercial foi feita, esse modelo já é exclusivo, porque ele vê a comunicação da perspectiva instrumental. O rádio, a televisão, os jornais, eles são... O produto que eles vendem no mercado são as suas respectivas audiências: leitores, ouvintes. E isso já exclui e já prioriza determinado tipo de coisa. Então a perspectiva republicana, democrática de uma comunicação de dois sentidos, dialógica, pra usar uma terminologia de Paulo Freire e tal, ela nunca predominou no Brasil, ela sempre foi derrotada. É claro que aqui e acolá tem exceções, tem pequenos avanços que depois podem virar recurso e tal. Mas no geral, se você quiser uma análise histórica.. Também a gente não pode cometer um anacronismo aí, chamo até a sua atenção pra isso. O direito à

comunicação como instrumento de análise da área é muito recente. Você analisar as políticas de comunicação do ponto de vista se o direito à comunicação existe ou não, tá positivado ou não, tá consolidado na legislação ou não, isso é um recurso muito recente. Porque o próprio direito à comunicação, a própria ideia conceitual do direito à comunicação, ela teve um momento, um certo protagonismo na Unesco, eu acho que o relatório McBride é uma referência mas antes dele já havia... Eu tenho um texto que eu falo sobre isso... Tem um sujeito que trabalhava na Unesco, João Darcy, enfim, então é um pouco anterior.

08:23 CV: E é o direito de comunicar né

08:24 VL: Tem um livrinho que a própria Unesco publicou que dá um pouco do histórico disso. Mas se você considerar do ponto de vista da adoção desse conceito a nível de um organismo multilateral como é a Unesco, houve aquele momento do relatório McBride, que utiliza essa ideia, mas depois houve tudo o que aconteceu na Unesco, e hoje você pode ver qualquer documento da Unesco - salvo que eu esteja desatualizado, que é possível também - a própria Unesco abandonou essa ideia. Então eu acho que tem que ver isso também. É igual, por exemplo, a discussão sobre comunicação pública.

09:21 CV: Hoje a Unesco se cala em relação à comunicação ou ela trabalha com outros conceitos?

09:27 VL: Até por sobrevivência ela teve que abandonar certas ideias. Porque quando ela começou a insistir na nova ordem internacional da comunicação, no direito à comunicação, os principais Estados que financiam a própria existência da Unesco suspenderam inclusive o financiamento da Unesco. Estados Unidos, Inglaterra. Depois houve um rearranjo, esse financiamento voltou, mas a linha da Unesco... Eu já participei de um debate aqui na frente, aqui dentro do Congresso com um consultor pago pela Unesco defendendo a autorregulação dos meios.

10:12 CV: Guilherme Canela?

10:16 VL: Não, o Guilherme Canela é uma outra coisa. Esse cara eu esqueci o nome dele. Toby alguma coisa. Mas isso está registrado, isso foi faz parte. O Guilherme Canela foi meu aluno, foi meu bolsista aqui, foi no nosso núcleo aqui, e hoje ele é um funcionário da Unesco. Não me surpreenderia se ele estivesse defendendo a autorregulação, mas eu estou me referindo a uma outra pessoa. Um sujeito que não é brasileiro, que veio aqui, tinha tradutor, inclusive tinha uma plateia enorme, pode ser recuperado, tem data tem tudo. Eu não tô lembrando o nome do cara, é Toby alguma coisa. Mas essa é a posição, tem documentos da Unesco defendendo a autorregulação. Eu vejo o Marco Regulatório defende a autorregulação. Então a posição da Unesco mudou, eu não tô inventando isso, isso é fato.

11:13 CV: Agora a gente, na avaliação além de não ter um direito positivado, normatizado em relação ao direito à comunicação, que não aparece nem na constituição, mas existe uma prática, um modus operandi, o mercado, uma coisa que também não garante esse... Não o direito positivado, normatizado. Pensando numa maneira menos... Tirando o *juridiques* da história, minha pergunta é: a gente vive em um País que carece de direitos de comunicação independente da terminologia ou do amparo legal da coisa

12:10 VL: Veja só, Camilo. Eu entendi a sua pergunta. Nós vivemos num País onde as desigualdades são tão brutais que a imensa maioria da população, ainda não chegou pra ela... Os direitos fundamentais são ainda os direitos mais básicos. Então você esperar que uma, que essa população ou um contingente significativo dessa população se dê conta do déficit em relação ao direito dela de comunicar-se, que na verdade é o direito dela de construir sua própria autonomia através da participação ativa na formação da opinião pública, republicana, democrática e de participar da vida do País. Quer dizer nós estamos longe disso. O direito à comunicação, talvez se você estivesse fazendo essa pesquisa na Noruega, pudesse haver uma consciência maior desse direito e você pudesse fazer uma avaliação desse direito com relação a outros direitos

fundamentais. Educação, trabalho. Mesmo antes desses, a pessoa precisa sobreviver. Saúde e etc. Quer dizer, nós temos uma população. Então essa questão no Brasil, embora um sujeito da minha geração que esteja nesse campo tenha a obrigação de reconhecer e eu reconheço que nós avançamos muito, porque nós avançamos muito, o espaço onde essas questões circulam, e a demanda por esse direito existe, é um espaço ainda muito pequeno, muito reduzido. Eu acho que nós tivemos um momento onde essas questões tiveram uma certa ebulição e conseguiram se expandir um pouco, foi num momento pré Confecom em 2009, quando foi feita a preparação da Conferência. Que houve conferências regionais, houve debates. Eu mesmo participei de debates em paróquias universidades, sindicato, vários lugares. Ali houve um momento de espraiamento dessas questões e tal. Depois disso, inclusive com a omissão dos governos Lula e Dilma de tratar essa questão com a importância que ela tinha, embora muitos de nós chamássemos a atenção para isso reiteradamente, esse assunto ele permanece à uma militância importantíssima que trabalha essas questões, mas nós não temos... Eu nem sei se na Noruega tem.

15:50 **CV:** Que avanços que você destacaria que a gente teve nas últimas décadas no País?

15:56 **VL:** De que ponto de vista, do ponto de vista legal, do ponto de vista da consciência popular?

16:00 **CV:** A minha pergunta é assim: houve avanços nas últimas décadas no tema do direito à comunicação? São conquistas de regulação, de políticas públicas ou de livre iniciativa?

16:11 **VL:** Acho que nós estamos num momento de regressão. Esse momento que nós estamos falando agora é de regressão. O melhor exemplo disso é o que está acontecendo com a comunicação pública. Suspendendo aí a discussão do que seja comunicação pública. Você vê naquele dia mesmo, não sei se você ficou até o fim, numa fila de vinte pessoas cada um chamava para si comunicação pública como o que a Lei antes chamava de comunicação educativa ou as tevês educativas estatais de diferentes estados e etc. Então eu acho que nós estamos vivendo um momento de regressão, não há dúvidas nenhuma quanto a isso. Agora há avanços. Eu vi ontem, ou anteontem..

16:58 **CV:** Mas até 2007 não tinha EBC. Tinha Radiobrás...

17:02 **VL:** Sim, a EBC é um avanço.

17:05 **CV:** Então hoje a gente tem uma regressão do que tá acontecendo lá dentro mas a EBC em si é um avanço..

17:11 **VL:** A EBC em si é um avanço só que a partir da medida provisória que eu não lembro o número, que agora virou lei (aliás, ontem à noite os vetos da Presidência da República foram derrubados em sessão conjunta do Congresso pelo que eu to sabendo de hoje de manhã). Esse governo conseguiu tirar da EBC o caráter ainda incompleto que existia de tentativa de construção de uma empresa pública. Isso deixou de existir. Agora se você fizer uma análise dos avanços é claro que o marco da criação da EBC me parece ser um avanço. Há coisas pontuais. Eu vi, esse que eu tava dizendo, ontem ou anteontem, uma locação de 20 milhões de reais para produção de audiovisual pelo governo da Bahia, não sei se você viu isso. A Bahia é o único estado da Federação onde tem um Conselho Regional de Comunicação Social que foi instalado e que funciona. Então há pequenos avanços como esses. Eu acho que aspectos da Lei do Audiovisual que se não me engano é de 2011 que também representam avanços no financiamento de audiovisual, dá a possibilidade de mais vozes se expressarem da televisão paga. Na época a Lei do Cabo em 1995, ela significou um avanço na medida em que conseguiu incluir os canais comunitários. O surgimento das tevês legislativas, que são tevês estatais mas que abriram o campo de você ouvir pelo menos o contraditório. Por exemplo nas sessões do Congresso Nacional, na Câmara. O surgimento das tevês legislativas nos estados. Quer dizer há avanços, e há avanços claros na organização da sociedade civil. Você tem o FNDC que já tem vinte anos ou mais, enfim.

Você tem o Barão que é de uma forma ou de outra, tem acho que sete anos. Você tem hoje o mundo da globosfera que é envolvido nessas questões. São avanços. e eu acho que há hoje, talvez exista mais consciência do que há vinte anos atrás, do que, por exemplo, na época da constituinte com certeza, sobre... Há ONGs com o Intervozes já fez pesquisas, já divulgou e tal com relação ao direito à comunicação. Com toda certeza hoje há mais consciência do que havia na época da constituinte. Mas ainda é tudo muito embrionário.

20:36 **CV:** E os maiores obstáculos?

20:45 **VL:** Mas aí é o seguinte. Aí eu vou voltar também numa coisa que eu tenho tentado insistir. Os obstáculos com relação a gente ter a plenitude de a gente ter um direito à comunicação do Brasil, são obstáculos que não estão restritos à questão da comunicação nem a questão do direito à comunicação. Eles têm que ser entendidos na sociedade em que nós vivemos. Nós estamos vivendo um momento de regressão em relação aos direitos mais fundamentais: trabalho, investimento social do Estado. Da concepção do que seja o papel do Estado. E na perspectiva vencedora que está prevalecendo que é a perspectiva neoliberal, qualquer manual elementar do que seja o pensamento neoliberal, não há espaço para participação popular. Aliás se prenuncia com muita evidência - no nosso caso acho que já é realidade - uma oposição quase explícita entre a perspectiva neoliberal, e a democracia antigamente chamada de liberal. Muito mais a democracia com participação popular. Porque a ideia de direito à comunicação, do meu ponto de vista, eu tava evitando entrar nisso porque eu acho isso muito complicado, mas a ideia do direito à comunicação ela implica uma ideia do que seja liberdade, que se opõe a ideia de liberdade liberal. A liberdade, o direito à comunicação implica numa liberdade em que o sujeito é ativo, ele participa da vida pública. E é lá na vida pública que ele constrói a sua liberdade, à medida que ele participa da definição das regras que valem pra ele e pra todos os outros. É a tal da liberdade republicana, que se opõe à ideia de liberdade liberal que é a ideia liberal num sentido clássico. A neoliberal muito mais. A neoliberal não tem compromisso, aliás nem a liberal no caso clássico brasileiro também tinha, não tem compromisso sequer com a ideia de democracia. Isso hoje tá muito evidente. Se você pegar os representantes desse governo aí, alguns que estavam lá e outros que eventualmente ainda estão, eles explicitaram no caso especificamente da comunicação pública que o País não precisa de comunicação pública, que esse é um espaço que deve ser entregue exclusivamente ao interesse privado. Deixando para o Estado o que a Constituição prevê do ponto de vista de publicidade, no sentido jurídico, de tornar pública as coisas, do próprio Estado. Então a perspectiva neoliberal prescinde da comunicação pública porque na verdade ela prescinde da soberania popular. O critério.. Você vê que nessa última modificação feita por uma medida provisória que virou lei recentemente no Código Brasileiro de Telecomunicações, os concessionários são beneficiados de tal forma que até o critério do interesse público desapareceu como critério para renovação de concessões. Então isso já é uma luta antiga da Abert, antiga da Constituição pra cá, porque a interpretação que os advogados da Abert fazem, que com o princípio da complementaridade pública, privada e estatal, o privado não tem qualquer compromisso com o interesse público, com o bem público, porque isso é coisa para o sistema público, sistema estatal ou os dois, mas não o privado. Então eles agora conseguiram isso do ponto de vista de tirar isso como critério. Isso agora virou lei.

25:28 **CV:** Onde que está essa lei, qual lei que é?

25:30 **VL:** É uma lei recente, da semana passada. É uma medida provisória do tempo do... A Bia Barbosa escreveu um artigo na CartaCapital falando sobre essa a transformação dessa medida agora. Eu não sei de cor aqui mas eu tenho esse material. Inclusive dizendo que a Abert considera a maior vitória da Abert nos últimos 50 anos. Isso é uma medida provisória que o Kassab propôs logo depois que ele assumiu o ministério que junta o ministério das comunicações Mas eu tô falando isso pra exemplificar e para insistir num argumento de que essa questão do direito à comunicação tem que ser vista em um quadro mais amplo da conjuntura de que nós estamos inseridos. Um neoliberalismo que hoje... Tem um livro da Wendy Brown que saiu no final do ano passado, no início deste ano, que fala sobre a desconstrução da democracia e ela dá o exemplo,

nos Estados Unidos ela dá o exemplo do que está acontecendo na educação e se não me engano nas decisões da Suprema Corte. Mas você pode passar isso pra questão da área da comunicação. Então tem que ver dentro de um conjunto.

26:56 **CV:** Venício, o Marco Regulatório dos Meios seria oportuno, é importante fazer?

27:02 **VL:** Você tá perguntando isso pra um cara que nos últimos cinquenta anos lutou para isso acho que quase todo dia. Seria, mas eu hoje sou um sujeito completamente sem esperança com relação a isso. Por que seria? Se você considerar o marco regulatório só do ponto de vista da regulação econômica, para evitar a continuidade de um mercado na área de radiodifusão por exemplo, completamente oligopolizado. Mas agora, esses dias também, um projeto, vários projetos foram pensados e a Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, não sei se você viu isso também, o relator foi um sujeito que até chama Vinicius alguma coisa, do PRB de São Paulo, que é pastor da Igreja Universal do Reino de Deus, deu parecer desfavorável a vários projetos que tramitavam, inclusive se não me engano o mais antigo era do Ivan Valente do PSOL de São Paulo, proibindo a propriedade cruzada dos meio de comunicação. Do meu ponto de vista, uma regulação do setor teria que começar exatamente proibindo... Como aliás, por exemplo nos Estados Unidos isso é feito desde a década de 40 do século passado, antes de ter televisão, quando só tinha rádio... O sujeito que tivesse uma concessão de rádio em um determinado mercado não poderia ser proprietário de um jornal. Nós copiamos o modelo de lá mas não copiamos a regulação. Então no Brasil nós estamos num momento oposto a isso. E hoje o argumento neoliberal, ao contrário do argumento liberal clássico que falava que era necessário ter competição no mercado, o argumento neoliberal, que é o argumento deste parecer que vale a pena você olhar, fala exatamente o contrário. Fala que uma regulação da propriedade cruzada desestimularia as grandes empresas, os grandes conglomerados a agir no mercado, prejudicaria a ação destes grandes grupos. Quer dizer, é um argumento a favor da concentração do mercado. Em agosto do ano passado eu fiz uma fala no Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política e não tinha ainda o que eu acabei de te falar. Mas eu tento fazer essa ponte da questão da comunicação com o neoliberalismo. Eu posso te dar a referência se você quiser dar uma olhada depois.

29:48 **CV:** Venício, estou fazendo essa pergunta pra alguém que está há 50 anos trabalhando por isso, mas é que metodologicamente eu faço as mesmas perguntas, e eu vim aqui conversar com você justamente por causa disso. Dos livros que eu já li e tudo. Então eu sei que às vezes parece... E eu queria te perguntar se tem algum marco estrangeiro, alguma regulação estrangeira que você acha que deveria ou poderia inspirar o nosso. Como você vê o que foi feito nos outros países.

30:24 **VL:** Eu gostava muito da legislação argentina. Inclusive nós publicamos há uns dois, três anos atrás a lei argentina traduzida para o português com comentários. Nós publicamos o relatório em inglês, o resumo, o sumário executivo do relatório em inglês e publicamos um documento de um livro só que foi lançado em inglês, que foi uma coisa do Barão com a fundação Perseu Abramo. Esse eu até tenho, se você tiver interesse eu posso te dar. Lá eu explicito isso que eu tô falando aqui que eu achava a legislação argentina um modelo a ser discutido, não copiado evidentemente, mas uma referência. Dentre outras muitas razões porque a lei argentina original, ela hoje está sendo desmontada, já foi basicamente... A lei se fundava em posições de organismos internacionais na perspectiva da liberdade de expressão, do direito à comunicação. É uma lei muito bem articulada, muito bem fundamentada. Muito difícil de você ser contra ela discutindo o texto da lei. Uma vez eu participei de uma discussão do Observatório da Imprensa que tinha duas pessoas contra a lei e eu era o cara que estava falando a favor da lei e eu o tempo todo da discussão eu chamava a discussão para discutir a lei, onde na lei? E o pessoal não chegava na lei, primeiro porque desconhecia eu acho. Então eu acho que a perspectiva argentina... Tem muita coisa da União Europeia que me parece interessante, sobretudo com relação ao papel do Estado no caso da União Europeia em apoiar e financiar a mídia alternativa, os grandes grupos em nome da pluralidade e da diversidade, tem vários documentos sobre isso. Então eu acho que esse é um caminho interessante para fazer uma discussão. Agora nós estamos muito fora disso no Brasil,

completamente fora. Não vejo nenhuma luz no fim do túnel. Nenhuma. Vamos ver o que acontece, mas eu não consigo ser otimista.

33:25 **CV:** Você acha que vai, esse momento que a gente está vivendo, você acha que vai permanecer, vai se perpetuar, digamos assim?

33:34 **VL:** Perpetuar não, porque a dinâmica social e perda de direitos e as consequências disso, eu acho que vai haver uma.. Mais cedo ou mais tarde de alguma forma.

33:48 **CV:** Outra reviravolta?

33:49 **VL:** Outra coisa também é que você não pode ver a coisa do Brasil sem ver o que está acontecendo no mundo. O que está acontecendo nos Estados Unidos, na Argentina, na América Latina como um todo. Esse momento aí de...

34:03 **CV:** E tem que pensar também...

34:04 **VL:** Crescimento do conservadorismo...

34:06 **CV:** Você citou em uma das mesas lá o feitiço do tempo, não foi, do Murilo? Eu acho que você mencionou ele.

34:16 **VL:** Alguém falou e eu falei é, é um texto do Murilo.

34:18 **CV:** Porque se a gente pensar que nem nos governos do PT houve mais avanços do que.. Houve alguma coisa, teve a EBC, teve...

34:34 **VL:** É isso aí eu não gosto nem de comentar porque eu já dei minha contribuição inclusive de avaliação crítica. Tem um livro do Emir Sader que avalia os 10 anos de governo. Foi lançado em Dilma e Lula e tem um capítulo sobre comunicação e ele me ligou me pedindo pra escrever e eu falei: "Olha Emir, eu posso fazer, mas meu texto será um texto de crítica". E ele falou "é por isso mesmo que eu tô te convidando", e então eu fiz, está publicado, saiu no livro. Só que foi um livro que saiu logo antes daquelas manifestações de julho de 2013 e o livro desapareceu. E era um livro de governos pós neoliberais, e nós voltamos à situação anterior.

35:24 **CV:** Eu vou fazer uma série de perguntas agora, mais breves, mas que são mais de detalhes de propostas mesmo de regulação em alguns temas. Então assim, que tipo de regulação seria oportuno em relação à comunicação pública? Que tipo de financiamento, com limitação de espectro, tem que ter 33%, quem administraria, como seria uma.. Com sua larga experiência no assunto como você imaginaria?

36:06 **VL:** Eu não sou um especialista em comunicação pública, o Murilo é.

36:10 **CV:** Mas em Marco Regulatório, que você defende há tanto tempo...

36:14 **VL:** Agora em relação à comunicação pública, nós tínhamos um modelo que pecava... A criação da EBC ela pagou um ônus da confusão anterior na área da comunicação estatal. Fundação Roquette Pinto, Radiobrás, aquilo ali foi uma confusão. Agora em tese, um modelo de comunicação pública terá que ter autonomia financeira, que nosso caso existia mas o executivo jamais repassou para ela os recursos aos quais ela tinha direito, não repassa os recursos, e tem que ter autonomia gerencial. Tem que ter um conselho curador que garanta o cumprimento da lei. E isso hoje foi modificado. Por exemplo, no curto espaço de tempo em que eu estive lá o Conselho fazia isso. As atas são públicas, qualquer pessoa que esteja de fato interessado em fazer isso pode verificar as atas. Não só no período que eu estive lá mas no período anterior, desde que a EBC funcionou o Conselho Curador tem atrito com as administrações lá visando a garantia e o

cumprimento da legislação. E evidentemente tem que ter uma presidência e uma diretoria e tal, que não esteja vinculado à vantagem do mandante eventual. Do jeito que está agora... Pode ser colocado e retirado. Antes não havia coincidência de mandatos e etc.

38:04 **CV:** Outro processo que você mencionou. Uma tevê e uma rádio pública deve ter publicidade ou não?

38:11 **VL:** Olha, como eu te falei, vou repetir, eu não sou um especialista nisso, mas eu tenho uma experiência de vida de assistir a muita, tanto rádio, talvez até mais rádio na época do que tevê públicos. Que foi o tempo em que eu estive como estudante, depois voltei um tempo, o tempo que eu morei nos Estados Unidos, PBS e UNPA. Eles tinham programas específicos financiados por grupos privados, corporações e eu achava aquilo.. Você faz um programa sobre o desmatamento e arranja um financiamento de algum grupo privado e aparece lá financiado por sponsor.

39:10 **CV:** Mas não tinham aquelas peças de anúncios que vendem o produto?

39:14 **VL:** Não tinham anúncios privados.

39:17 **CV:** Sem anúncio mas com patrocínio.

39:19 **VL:** Patrocínio eu não vejo por que não. Não só de corporações como de contribuições privadas. Eu era estudante, eu fiz mestrado e doutorado na mesma universidade, em períodos diferentes. Fiz mestrado e depois voltei pra cá e depois voltei pra fazer o doutorado. Depois voltei pra fazer o pós doutorado, tudo na mesma cidade. Lá a rádio pública era uma rádio gerenciada pelo College of Communication, hoje chama College of Media. E eu mesmo era estudante mas eu contribuía, uma mixaria de 30 dólares, mas eu contribuía. Não vejo nenhum problema disso. O dinheiro tem que vir de algum lugar, tem o modelo inglês. Esse modelo americano você tem a contribuição, várias vezes durante o ano eles fazem dias de contribuição que as pessoas que tem ouvem, que tem interesse fazem a contribuição que podem dar. E claro, a contribuição do governo, aquele negócio que eu te falei da União Europeia, porque você tem todo um argumento que em nome da pluralidade da diversidade necessárias na democracia republicana, para formação da opinião pública democrática você deve manter isso. Então tem um papel do Estado nesse negócio, de botar dinheiro lá e tal.

40:41 **CV:** A Constituição fala na complementaridade dos três, mas não especifica nada em relação a percentual. Você acha que precisava ter? Que alguns projetos, o PLIP fala em 33% para cada, estatal, público comercial..

41:04 **VL:** Eu acho que esse princípio da complementaridade nunca recebeu atenção e nunca mereceu a importância que eu acho que ele realmente tem. Eu tenho um longo texto sobre isso porque eu, na verdade eu trabalhei junto com o Artur da Távola na época da Constituição, eu acompanhei o processo, a ideia dele, depois ele explicitou isso numa sessão, eu transcrevo a ata em que ele falou isso, era equilibrar as concessões. A primeira ideia dele era essa. Ele achava que se você a partir da Constituição de 88 começasse a priorizar concessões para um sistema público a ser constituído você equilibraria o público com o privado. Isso nunca aconteceu. Agora no caso argentino houve uma fixação de percentual. Mas nós estamos tão distantes disso, é um negócio tão.. É um devaneio, quer dizer, no caso brasileiro você teria primeiro que... Tudo o que está acontecendo agora é oposto de tudo o que estamos conversando aqui, neste momento em que nós estamos vivendo. Agora, o fato é que desde 88 quando esse princípio foi colocado lá no artigo 233, ele nunca foi cumprido. Nunca foi cumprido, por nenhum governo. Porque a partir dele era para começar a priorizar tipo de concessões do modelo que não é o dominante, que é o modelo privado. E aí é priorizar as concessões para rádio comunitária, tevê comunitário e para um sistema público que naquela época não tinha sido nem constituído. Só foi, a tentativa de constituir um sistema público é do segundo governo Lula.

43:20 **CV:** Que tipo de regulação seria oportuna em relação à concentração econômica?

43:25 **VL:** Proibir a propriedade cruzada, isso é básico. É fundamental.

43:32 **CV:** Quem tem jornal tem jornal, quem tem rádio tem rádio...

43:34 **VL:** Por exemplo, o sistema americano, que foi inclusive flexibilizado - detesto essa palavra mais foi flexibilizado novamente agora com esse novo dirigente da UFCC que entrou com o Trump.. Mesmo com todas as flexibilizações, que dependem do tamanho do mercado, do número de emissoras, ele ainda tem restrições para propriedade cruzada, no Brasil não existe nenhuma.

44:01 **CV:** E deve ter limite de número de emissoras ou de retransmissoras? A Argentina faz por exemplo...

44:06 **VL:** Os Estados Unidos o critério é o negócio da audiência né, você não pode ter um grupo que pegue, eu não sei se vale..

44:15 **CV:** Acho que é audiência potencial, não é? Seria qual população que é cobertura por aquele sinal

44:20 **VL:** Eu não sei se essa hoje, se permanece a norma para audiência nacional ou pras audiências regionais, mas há isso como critério. Isso que eu acho que é importante. Mas no caso do Brasil você tem distorções absurdas que a legislação permite. Houve já um caso clássico, do meu ponto de vista, que é o caso da RBS, na época em que a RBS controlava os mercados tanto do Rio Grande do Sul como de Santa Catarina, o Celso Três que é um procurador, entrou com uma ação civil-pública conta o oligopólio e perdeu porque a RBS contra argumentou inclusive que contra todas as evidências, quer dizer, você coloca nomes de cunhados, de sogros, de genros e etc, e fala que a propriedade não é do mesmo grupo. Então no Brasil isso é escandaloso. Agora mais recentemente a EBS vendeu, o grupo vendeu a operação em Santa Catarina, mas continuou no Rio Grande do Sul. Eu morei uns anos do Rio Grande do Sul e era um negócio avassalador. O principal jornal, o jornal matutino, o jornal vespertino, a rádio am, a principal rádio fm, e isso se repete nas principais cidades. Você vai em pelotas, você vai em Santa Maria, você vai em Caxias, é tudo a mesma coisa.

46:03 **CV:** Mas deixa eu entender. Você acha que deveria ter uma restrição por audiência, é um modelo bom?

46:12 **VL:** Olha, eu acho que deveria, a exemplo do que ocorre em outros países, como por exemplo nos Estados Unidos, haver restrições à propriedade cruzada dos meios. Agora, quais são os critérios que deveriam ser adotados para isso tem vários. Tem vários. Você está insistindo em um da audiência potencial

46:32 **CV:** É que são coisas muito diferentes na minha cabeça, uma coisa é você ter tevê, rádio, jornal e não sei o que, propriedade cruzada, e a outra é eu ter as emissoras de televisão que acesse 80% da população tenha acesso só a esse meu grupo de televisões. Ou eu ter 40 emissoras de tevê no país. Ou 120. Por isso que eu tô perguntando. Porque na Argentina você pode ter quatro canais de televisão agora com a lei nova. Aqui a Globo tem quantos ela quiser. Entende, isso que eu tô perguntando, como é que é...

47:02 **LV:** A gente já tinha falado isso, é que um dos critérios é o limite potencial de audiência. Não pode passar de tantos por cento, 35, sei lá. E esse é um dos critérios que pode estar aqui e que inclusive são utilizados em outros países. O problema é que aqui não tem restrição de espécie alguma

47:21 **CV:** Inclusive isso que você falou você coloca a família inteira e fica dona de canais e etc. Que regulação é oportuna no conteúdo?

47:35 **VL:** As que já estão previstas na Constituição. Regionalização, prioridade à programação educativa, cultural. Isso afeta o conteúdo, afeta o mercado de trabalho. Tá tudo na Constituição e nunca foi regulamentado. É o 222 se não me engano.

48:00 **CV:** Poderia ter, como cotas de tela, por exemplo como aconteceu na tevê a cabo, poderia ter pras televisões? 15% tem que ser produção regional?

48:13 **VL:** Poderia. Tem um dos itens desse artigo que fala da programação, das normas para programação que prevê percentuais, tá na Constituição. Já tá na Constituição.

48:27 **CV:** Mas não tem o percentual, tem?

48:29 **VL:** Eu acho que não. Eu acho que não tem esse percentual mas prevê percentuais. Acho que está lá.

48:40 **CV:** Que instrumentos seria possível adotar para garantir ou promover multiplicidade de vozes?

48:48 **VL:** Permitir a existência, garantir a existência, o cumprimento do princípio da complementaridade. Se você tiver mais canais públicos, aí tem uma discussão sobre o que é público. Mais canais comunitários, mais canais não comerciais, vamos dizer assim, você tem um princípio que está garantindo mais vozes. Você tem que ter mecanismos de possibilitar que as vozes que não são ouvidas sejam ouvidas através das tecnologias disponíveis. Tem e está previsto como princípio da complementaridade. Se ele fosse regulado essas questões iriam aparecer. Nunca foi regulado.

49:42 **CV:** Estamos chegando no final. Anos atrás a internet, ela foi recebida pela maioria dos autores como um instrumento que iria permitir, possibilitar, promover, que mais gente pudesse produzir falar, quebrar essa coisa de monopólio e tal. A gente tinha um modelo do qual a população era receptora, nunca era emissora, nunca poderia influenciar na produção, e daí de repente veio aquela coisa, todo mundo pode ter um blog, todo mundo pode ter um site, todo mundo pode ter não sei o que. E não necessariamente as pessoas vão ler o que você está escrevendo, mas dava aquela sensação de acesso. Hoje a gente tem um Google e um Facebook dominando, sei lá, 80%. Não sei se tem uma estatística mais clara. Tanto de audiência quanto de mercado, de capital, de anúncio, de tudo mais. Minha pergunta vai agora, a gente não falou ainda, mas em relação a internet assim. A gente precisa regular também essas coisas, como é que funciona esse zero rating. O que dá pra fazer pra evitar que se torne também um outro modelo de oligopólio, de monopólio, virar a Rede Globo da web.

51:15 **VL:** Já virou né.

51:16 **CV:** Então e daí como é que a gente pod influir, incidir..

51:21 **VL:** O Eugênio participou de uma audiência pública aqui no Conselho de Comunicação Social, que estava discutindo justamente a posição do Conselho com relação às medidas que estavam sendo tomadas a essa MP da EBC, e eu acho que respondendo a uma pergunta, ele fez considerações absolutamente pertinentes sobre o que está acontecendo na internet. Então valeria a pena recuperar isso. Eu acho que ele falou de improviso. E ele, eu não sou capaz de reconstituir agora, mas ele fez observações muito interessantes, inclusive como os recursos da publicidade tradicional que os anunciantes dirigem os seus recursos para a mídia tradicional, tevê, rádio, jornais, revistas, tava migrando para o Google à uma velocidade espantosa para o Google, porque esses mecanismo da internet conseguem oferecer ao anunciante exatamente o que eles estão

querendo atingir, ao contrário de um jornal. Ele fez observações sobre isso muito interessantes. Eu tô te falando porque eu me lembrei aqui e vale a pena ver. Agora, eu tenho sido ao longo do tempo muito cauteloso com relação a esse argumento de que a internet democratizou as comunicações. Se você recorre ao modelo grego clássico de participação democrática, a liberdade de expressão tinha um papel fundamental, porque os cidadãos que se reuniam no *Ágora*, lá o fundamental era não só o fato de que qualquer cidadão podia falar, mas que qualquer um que falasse era ouvido.

53:58 **CV:** Comparato tem um texto que introduziu um livro seu, que ele fala da *Ágora* desse aspecto.

54:07 **VL:** O problema é você falar e ser ouvido. Porque o argumento, se você pega por exemplo o pessoal do Instituto Palavra Aberta, aquele instituto que foi criado pelas associações que representam os principais jornais, as principais revistas, as principais agências de publicidade e tal, funcionam lá em São Paulo, tem uma menina que é CEO deles que é extremamente inteligente, bem articulada, que faz conferências nas escolas do Brasil inteiro, o argumento do Palavra Aberta é que não tem mais sentido discutir regulação da mídia, porque hoje você tem a plenitude da liberdade de expressão, qualquer um pode falar o que quer na internet. É verdade, qualquer um pode falar o que quer. Só que esse argumento esquece do fundamental, que é a assimetria brutal que existe entre eu e você falarmos e o William Bonner falar no Jornal Nacional. Esse que é o problema fundamental. Porque você tem uma cultura de comunicação de massa que com toda a avalanche, o tsunami que a internet representa e representa, não estamos discutindo isso, você tem ainda um grupo que fala com todos os problema fala pra 50 milhões de pessoas, e eu aqui indivíduo posso botar minha página na internet mas qual a diferença que tem entre o Jornal Nacional da Globo e o meu blog? Tá certo? E aí você tem um Paulo Henrique Amorim, que tá argumentando por exemplo, esses dias mesmo eu vi um videozinho dele, dizendo que ele já tem mais acessos que a circulação da Folha. Tudo bem, então ele tem isso aí. Mas a assimetria de poder, de alcance, e a distância que esse modelo tá da *Ágora* lá, que a condição era você falar e ser ouvido, nós estamos... Entendeu? Então eu acho que gente precisa ter cuidado com isso. Não há nenhuma dúvida que há para questões específicas, acho que sobretudo pra desmascarar mentiras, quando você tem tempos pra fazer isso, isso no processo eleitoral, nos processos eleitorais tem ficado muito claro, você tem um negócio que joga na cabeça lá de um candidato. Aí a grande mídia dá que aquilo foi um atentado, arranja um perito para dizer que aquilo foi um pedaço de pau, qualquer coisa. E aí você descobre pela mera visão do que aconteceu que aquilo na verdade era uma bolinha de papel. Então as redes na internet, embora com um poder assimétrico, elas tem um poder de desmascarar uma coisa dessa por exemplo. O poder de convocação. Apesar da internet funcionar em nichos, você convoca os seus nichos e nichos convocam outros nichos, no caso os clusters, que é o nome que o pessoal que estuda isso dá, pra uma, se reunir a tal hora em tal lugar. Esses dias teve um negócio assim aqui na quadra. Vieram mães que nunca tinham se visto. Convocaram aqui num bloco e minha filha mora lá no final da asa norte e depois falou comigo, pai, não sei o que. É verdade tudo isso, mas a assimetria de poder ainda nessa sociedade nossa controlada há décadas pela, enfim.. É isso?

57:49 **CV:** Então, mas e em relação ao Facebook, Google, tem alguma coisa pra fazer, que dê pra fazer pra limitar esse poder dele também? Tem que se pensar ainda, não tem nada...

58:03 **VL:** Complicado, que aí uma das coisas que acontece é que você não está mais no espaço do estado-nação. Você tá... Porque Google, Facebook são empresas globais né.

58:13 **CV:** Não é mais uma concessão de serviço público né? Mas vai ter uma regulação agora do vídeo sob demanda, uma proposta, uma discussão em cima disso por exemplo que também tá usando a plataforma, que é uma plataforma digital, mas pra colocar por exemplo, tentar inserir conteúdo independente e tal.

58:36 **VL:** É, esse é um universo que eu...

58:41 **CV:** Como tem se dado a argumentação dos setores refratários à regulação?

59:05 **VL:** A preferência deles é a de sempre, que qualquer regulação é censura, que qualquer regulação atinge liberdade de expressão, a liberdade de imprensa. E é um argumento difícil de combater, porque todo mundo é contra a censura. Então se acusam qualquer proposta de ser uma proposta de censura você já carimba a proposta com algo que você não acha ninguém que possa defender. Quem é que defende a censura? Então é uma luta desigual, muito difícil. Muito difícil. Eu me lembro um dia desses aí, o Lula falou que se reeleito, que dessa vez ia fazer a regulação, no dia seguinte eu vi em vários lugares aí que o PT vinha com a censura...

1:00:06 **CV:** Por isso que é tão difícil aprovar o marco regulatório?

1:00:10 **VL:** Não, não é só por isso, Camilo. É por várias razões, essa é uma delas. Talvez não seja nem a mais importante, a mais importante é porque uma regulação contraria o interesse de grupos que estão, cujos interesses estão interligados com outros interesses que fazem, constituem o bloco hegemônico do País há décadas. Então é muito difícil você contrariar. Mas não é só por causa disso, eu não insisto nisso, a gente não pode focar só na questão da comunicação, só. Muito difícil de você particularizar a questão da comunicação como única. No caso brasileiro a comunicação tem um papel central, a mídia tem um papel central, o processo político cada vez mais evidencia isso. Mas é claro que a mídia tá articulada com outros interesses, inclusive alguns até, provavelmente interesses externos ao País.

1:01:09 **CV:** Obrigado, Venício.

Bia Barbosa

Entrevista realizada em Brasília, DF, em 25 de agosto de 2017.

00:00 **Camilo Vannuchi:** Uma entrevista toda sistemática porque tem que fazer umas perguntas e aí a gente vai... Você fica à vontade pra gente falar, fugir do assunto quando precisar. Então por que se diz que o direito à comunicação não é assegurado no Brasil?

00:18 **Bia Barbosa:** Bom, eu acho que a primeira questão é porque enquanto tal ele nem é regulamentado. A gente não tem uma legislação no País que afirme a comunicação enquanto um direito. O único instrumento normativo que a gente tem no Brasil que coloca a comunicação como um direito é o estatuto da juventude, que foi uma briga dos movimentos de juventude. Depois dessa pauta avançar no Brasil e quando o estatuto foi elaborado eles conseguiram incorporar em um artigo - não me pergunte qual, mas você acha fácil - que é a comunicação enquanto um direito da juventude. Então a única norma brasileira que afirma a comunicação enquanto um direito legal é o Estatuto da Juventude. Na Constituição a gente tem o acesso à informação e a liberdade de expressão.

01:17 **CV:** Me falaram que o famoso PNDH 3 também traz

01:21 **BB:** Também tem mas o PNDH 3 não é uma lei. Ele é um programa. Ele é um programa que pode ser revogado a qualquer momento. Ele afirma a comunicação como um direito, mas ele não é um marco normativo nesse sentido. Inclusive que tenha que ser respeitado pelo poder público. Ele é um programa de governo, um plano, e pronto. É super importante. A gente trabalhou muito para que o direito à comunicação entrasse ali como um direito no hall do Programa Nacional de Direitos Humanos, a terceira versão. Mas do ponto de vista legal a gente só tem a constituição afirmando o acesso à informação e liberdade de expressão. Então qualquer coisa que nos permita chegar a uma interpretação, noção de comunicação enquanto direito, não só liberdade de expressão e não só o acesso à informação ela depende de interpretação. E você pode interpretar até porque o Brasil ratificou outros tratados internacionais, ratificou uma série de convenções e tal, que no período mais recente já avançam dessa perspectiva individual do acesso à informação e da liberdade de expressão, e passam para uma perspectiva do direito à comunicação enquanto um direito coletivo e social até. Só que a gente não tem isso reconhecido. Então, acho que tem uma série de problemas que fazem o direito não ser efetivado. Você pode ter um direito positivado, normatizado num país e não efetivado. Mas eu acho que se nem positivado ele está fica mais difícil ainda, porque a população não é informada que ela tem esse direito, o Estado não se sente na obrigação de construir as suas políticas públicas com base nessa normatividade, e aí o fato é que a gente tem no Brasil uma parcela muito pequena da sociedade que reconhece a comunicação enquanto um direito. A gente tem uma história de negação, e aí não é nem só desse direito mas de negação da liberdade de expressão mesmo, enquanto um direito fundamental historicamente, porque desde que a sociedade passou a ser mediada pelos grandes meios de comunicação de massa. Quem pode exercer essa liberdade de expressão de maneira plena no País são os donos desses meio de comunicação e tem uma ausência total do papel do Estado, independentemente de que governos passaram nas últimas décadas no Brasil, de que era importante desenvolver políticas públicas a partir dessa perspectiva. Mesmo governos que foram mais sensíveis a essa causa e que entendiam a importância estratégica da comunicação para consolidação da democracia, não construíram suas políticas a partir de uma perspectiva de efetivação de um direito. Construíram com base em outras questões, mas nunca, por exemplo, o discurso de "vamos construir o plano nacional de banda larga porque temos que universalizar o acesso à banda larga, porque isso é um direito do cidadão". O discurso nunca foi esse. O discurso é de que a internet é importante pro desenvolvimento social e econômico do País e vamos massificar o acesso à internet, é uma perspectiva diferente. Então a gente não pode dizer que o direito à comunicação é garantido no Brasil. Por *N* razões. Eu acho que o primeiro obstáculo é a não positivação dele e disso decorre um monte de outras questões. A sociedade não é informada,

a sociedade não reivindica, e você tem uma brutal resistência de quem hoje controla o cenário midiático no País, seja do ponto de vista só da radiodifusão mas também das telecomunicações, da mídia impressa, de operar para que esse direito não seja reconhecido também como um direito fundamental da sociedade, para que isso continue sendo tratado como um serviço ou como parte do setor econômico do País, e não como um direito da população. É bem difícil a gente dizer que o direito está assegurado. A gente tá muito longe disso, a gente não tem nem o passo um que é o reconhecimento da comunicação como um direito. Quando a gente ouve alguém falando de direito à comunicação a gente já fala "ah, que bom, começaram a falar pelo menos", porque nem isso a gente consegue fora do nosso meio.

05:53 **CV:** O que você diria que são hoje os maiores desafios e obstáculos?

06:08 **BB:** Eu acho que obstáculos são um pouco esses que eu comentei. Eu acho que a gente tem um obstáculo normativo, e que é muito difícil da gente superá-lo porque a gente tem uma configuração de um Congresso Nacional, não é porque essa é a pior composição do congresso de todos os tempos, não, mas porque temos um Congresso Nacional que funciona numa lógica muito de uma relação intrínseca com os meios de comunicação em função do poder político que a grande mídia tem no Brasil, de não atacar de maneira nenhuma o interesse desses grandes grupos de comunicação. Então você jamais vai conseguir aprovar uma legislação que afirma a comunicação enquanto um direito. Porque se isso significar a perda de privilégios ou a democratização da voz, ou o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da diversidade, da pluralidade nesses espaços, se houver a compreensão de que isso vai romper privilégios históricos. Então esse Congresso não vai, assim, a gente precisa de um processo de grande movimentação política para conseguir avançar nessa discussão. É algo que a gente não fez em nenhum momento. Então é um obstáculo grande do ponto de vista de uma lei ser aprovada nesse sentido. Eu acho que a gente está muito distante disso e acho que a gente sempre esteve distante disso mesmo durante os governos Lula, mesmo na gestão do Berzoini, que eu acho que foi o ministro, desses todos, que mais tinha uma compreensão dessa importância. O Franklin sim, mas ele nunca foi ministro das comunicações, ele tava na Secretaria de Comunicação da Presidência da República. O Berzoini, eu acho que de todos que passaram pelo Ministério das Comunicações entre os governos Lula e Dilma era o que mais tinha uma leitura sobre a importância de mexer nessa questão e ele sempre falava muito claramente: "No Congresso a gente não vai conseguir fazer isso avançar, eu preciso conseguir construir políticas públicas, iniciar um debate sobre a regulação", que foi o compromisso que ele assumiu com a gente logo que ele assumiu a gestão do Ministério, e paralelo com desenvolver políticas públicas que de alguma forma fomentem a diversidade e a pluralidade mas não dependam de aprovação do Congresso Nacional por nada disso. Por que daí o governo teria sua discricionariedade para implementar isso. Então acho que a gente tem um obstáculo enorme no Congresso para normatizar. Eu acho que a gente tem um obstáculo enorme no poder que os meios de comunicação tem em imediatamente transformar qualquer discussão sobre isso em censura, que é algo que a gente fala há muito tempo. Você vai discutir Ancinade lá atrás em 2004, você vai discutir o Conselho Federal de Jornalismo, as primeiras iniciativas que o governo Lula vocalizou sobre isso e rapidamente vem a taxação de censura e até hoje quando o Lula, que não é mais presidente, é o candidato só, fala sobre isso a imprensa imediatamente reage porque afirmam ser censura. Então assim, você tem um poder muito grande dos meios de comunicação em frear o debate, em cercear o debate na sociedade. E a consequência disso é que a sociedade não é informada desse direito, não é convidada a fazer uma reflexão sobre isso. Mesmo que o direito à comunicação não seja positivado no País, a radiodifusão é um serviço público e a sociedade não sabe que ela tem o direito de exigir qualidade nesse serviço público do mesmo jeito que ela exige na educação pública, na saúde pública, no transporte público, ela não sabe sobre isso, ela acha que a Globo é dos Marinho, o SBT do Silvio Santos... Não existe na sociedade brasileira a percepção de que nós estamos falando de construções públicas, de um serviço público que tem que ter e ser prestado com qualidade. Então são esses obstáculos. Quando você soma todos eles em um Congresso em que tem também os seus políticos radiodifusores ali dentro, não são maioria, mas tem uma parcela significativa ali dentro que é. Quando você soma isso com o legislativo, com um mercado forte freando essa discussão, que não é só um simples opositor

econômico, ele forma a opinião pública contrária a isso. Então, ele opera não só para frear os atores que tem um poder de decisão sobre essa questão, mas ele opera para formar uma opinião na sociedade contrária a necessidade de você debater a comunicação ou entendendo que qualquer coisa que você queira fazer vai voltar à censura da ditadura militar. A gente tem um histórico, o fato da nossa ditadura, do período de a gente ter censura estatal ser algo muito recente da nossa história, também é um obstáculo porque isso a toda hora é invocado, e essa memória dessa censura que existe ainda existe na nossa sociedade, porque as gerações que viveram a ditadura estão vivas ainda. Então essa memória... Tem que ter um entendimento do imaginário da ditadura, da censura, que é acionado muito rapidamente por esses meios para formar uma opinião pública contrária. Então eu acho que esses obstáculos são muito difíceis de você superar se você não tem, e eu acho que talvez seja o espaço menos emperrado de fazermos isso, é ter um executivo promovendo essa discussão. Acho que é mais fácil a gente ter um executivo promovendo esse debate - que foi o que aconteceu com todos os nossos vizinhos aqui na América Latina, partiram de iniciativas dos governos de pautar esses debates, de levar essas discussões à sociedade - do que partir do Congresso Nacional. Porque não partirá. Então eu acho que o maior desafio que a gente tem hoje nesse sentido é conseguir ter uma gestão nacional, política no País, que entenda que a nossa democracia vai estar sistematicamente ameaçada enquanto a gente não tiver diversidade nos meios de comunicação. E não é fechar a Globo, não é nada disso. É a gente ter diversidade. E eu acho que talvez se tem um único aspecto positivo nesse processo de golpe, de impeachment que estamos atravessando agora, é que eu acho que pra muita gente caiu a ficha do tamanho do poder que os meios de comunicação tem. Pra muita gente que não é da área, pra muita gente que nunca pensou sobre isso, pra muita gente que não acompanha esse debate, pra muita gente que não é organizada em movimento social, ficou muito explícito o quanto que os meios de comunicação dirigiram a opinião pública até legitimar um processo de impeachment, depois dirigiram a opinião pra legitimar esse governo e agora uma parte importante desses meios está dirigindo a opinião pública para derrubar este governo, ou para fragilizar esse governo que aqui está também. Eu até fiz um post uma vez no Facebook falando assim "Eu não consigo achar bonito o que a Globo está fazendo com o Temer. Por mais que eu não concorde com o Temer, o que ela está fazendo com ele é manipulação da informação. Não é na mesma medida nem na mesma intensidade, nem no mesmo número de horas, nem no mesmo grau de virulência que ela fez com Dilma ou que ela faz com Lula até hoje, mas é manipulação da informação". É você direcionar toda a sua cobertura para desgastar uma determinada gestão. E isso não é bom pra ninguém, independentemente se eu concorde com a gestão ou não. Porque a gente fica refém de um grande grupo de comunicação para decidir rumos do País. Então isso não é bom pra nossa democracia. E eu acho que enquanto a gente não tiver um governante, uma gestão que entenda isso e que coloque isso como algo central, acho que vai ser muito difícil a gente conseguir avançar nessa discussão porque do ponto de vista da mobilização social é claro que esse processo que também tem que ser debaixo pra cima, não pode ser só de cima pra baixo. Mas com a história de concentração dos meios de comunicação que a gente tem no Brasil, o poder que esses meios ainda tem, num cenário em que se tem mais de 40% da população sem acesso à internet. Ou seja, todo o debate que é feito de diversidade de fontes de informação, de contraponto, de discurso contra hegemônico dos grandes meios. 40% da população está completamente alheia a isso, então não vai ser uma força só debaixo pra cima que vai resolver esse problema, não vai ser. A gente não consegue essa força nem pra resistir contra os direitos mais básicos que a sociedade sabe que tem e que está vendo que estão sendo retirados. Quanto mais para reivindicar um avanço, porque o contexto que a gente vive hoje no Brasil, é um contexto na melhor das hipóteses de resistência contra perdas de direitos que a gente conquistou ao longo das últimas décadas. Não é de avanço. E quando a gente fala de regulação da comunicação, quando a gente fala do reconhecimento da comunicação como um direito a gente tá numa perspectiva de avanço, que é uma perspectiva que a gente achava que a gente tava vivendo há 10 anos atrás, 5 anos atrás, que a gente podia avançar a partir daí, mas que não se consolidou.

15:31 CV: Agora é evitar retrocessos

15:32 **BB:** Agora é tentar ao máximo evitar perder os pouquíssimos ganhos que a gente conseguiu ter nesse período que tão se perdendo.

15:40 **CV:** Agora você falou de obstáculo do legislativo, que o executivo tem que puxar como foi feito nos nossos países vizinhos e tal. Mas como foi pro legislativo nos países vizinhos aprovarem? Foi convencimento, uma coisa difícil? Foi árduo? Ou eles tinham maioria?

15:58 **BB:** Eu acho que cada país teve um contexto muito diferente né. Na Argentina por exemplo não foi uma decisão da Cristina Kirchner, mas já existia um movimento social lá muito mais incipiente do que o que a gente tem aqui no Brasil. Porque bem ou mal a gente tem um Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação há 25 anos. Então assim, a Argentina não tinha nada disso. A Argentina tinha uma coalizão muito com cara de academia, era mais tocada por professores.

16:36 **CV:** Intervozes tem 10?

16:37 **BB:** Intervozes tem 14. Fazemos 14 agora em setembro. A gente é de 2003. Nascemos na era Lula. Então assim, a Argentina tinha uma coalizão por uma comunicação democrática que construiu uma proposta de 20 pontos do Marco Regulatório Democrático das Comunicações e que fazia seminário, debate e era muito puxada por acadêmicos, por professores, por pesquisadores da área da comunicação e por algumas organizações de comunicação comunitária, rádios comunitárias do movimento comunitário que era muito forte na Argentina. Era um pouco esse o quadro da Argentina, fora à Cristina, a Cristina num contexto de disputa com o Clarín que ela já enfrentava, uma disputa política com o Clarín, que sempre foi muito crítico à gestão dela, abraçou uma demanda social que tava ali reprimida, comprou essa pauta e levou pro Congresso. E ela tinha maioria no Congresso e o governo fez um chamado à sociedade para se organizar em defesa da lei. Não foi uma coisa burocrática do tipo, coloca a lei no congresso, aprova e acabou. Houve um processo de dezenas de audiências públicas, o Estado rodou todas as províncias da Argentina para promover essa discussão com a sociedade. Um pouco de um processo como a gente fez na Conferência de Comunicação, só que a Conferência estava supostamente pensando em propostas para uma política de comunicação, que é um pouco o perfil das conferências aqui no Brasil que a gente tem. Se eles fazem uma conferência de mulheres você aprova um plano de política para mulheres. O PNDH 3 foi resultado também de uma conferência de direitos humanos. A comunicação seria mais ou menos assim. Lá não, lá eles tinham uma lei colocaram essa lei em debate público, e aí ganharam corpo na sociedade para defesa da lei. A sociedade foi informada e se convenceu de que era fundamental fazer isso. E quando o Clarín entrou na justiça contra a entrada em vigor da legislação, depois que o Congresso já tinha aprovado, você tinha 30 mil pessoas na rua defendendo a lei. Eu viajei para Argentina, andei de ônibus no interior do País era um negócio louco, você passava em umas cidadezinhas "Lei de Meios é nossa". Algo que assim, não tem nada perto disso, nada perto entendeu porque a população não reconhece. Aí no Uruguai, teve um outro processo. No Uruguai foi um processo que demandou menos mobilização social, porque também teve enfrentamento, também teve questionamento na corte suprema, os meios também foram até a corte superior lá do Uruguai para questionar a lei mas a corte também validou a lei e tal. Eu muito sinceramente, eu acho que se no Brasil hoje a gente conseguisse aprovar uma lei no Congresso, que eu acho que ia ser impossível, mas se a gente conseguisse, eu não duvido do nosso supremo não validar essa lei. Porque a visão que a gente tem no Supremo Tribunal Federal hoje sobre comunicação ela é de uma liberalidade absurda que nenhuma democracia hoje defende. O nosso Supremo é mais liberal em relação a liberdade de imprensa do que os Estados Unidos, que é o berço da liberdade de imprensa, todo o discurso da primeira emenda. Aqui no Brasil a gente não questiona, o Judiciário, a possibilidade do ponto de vista dos meios de comunicação serem responsabilizados por erros cometidos. A gente acabou com uma lei de imprensa, Estados Unidos não é isso. Então assim, a gente... Você perguntou como foi o processo nos outros países, teve realidades diferentes, mas teve uma vontade política muito clara dos governos de abrir essa discussão. Acho que a própria Cristina não tinha nenhuma certeza se isso ia passar no Congresso, se não ia, mas assim, vamos iniciar esse debate. E chamou a população

para discussão. A gente ouviu em vários momentos do governo, das gestões Lula principalmente, que não se tinha correlação de forças pra pautar esse tema, esse tema nunca vai passar no Congresso, que não tinha como avançar nisso. Mas a correlação de forças não é algo que é dado, é algo que se constrói. Correlação de forças não está, não é algo imutável. Qual a correlação de forças? A conjuntura o tempo inteiro se mexe e o executivo é um vetor muito importante dessa construção de correlação de forças pra um lado ou pra outro. Então poderia se mover no sentido de provocar a sociedade para tentar mudar a correlação de forças com relação a isso, e nem isso houve. E não houve não é porque se tinha um super receio de isso ser usado contra, de isso virar uma arma pra taxar o governo de autoritário. Não é. É porque se tinha uma ilusão, principalmente no início do governo Lula, de que ia se conseguir ter uma relação tranquila com os meios de comunicação. As histórias de bastidores que você já deve ter ouvido de algumas figuras, de que ministros importantes do governo falavam que não precisa, agora que ajudamos os meios de comunicação a pagar suas dívidas com o BNDES a gente tá tranquilo com eles, não vamos provocar isso, não vamos mexer com a Globo, vamos só ajudar a Record pra fazer um equilíbrio. E depois de cinco anos conseguimos fazer a EBC. Mas nunca teve um projeto, o governo nunca teve um projeto claro para comunicação pública. Você tinha duas ou três figuras ali dentro que sabiam a importância disso, e a partir do momento em que elas saíram do governo isso se perdeu completamente porque não existia um projeto de comunicação pública da gestão petista. Então a gente não tentou mexer a correlação de forças aqui, a gente poderia ter feito isso e a gente não fez. E os países vizinhos tiveram coragem de fazer. Em alguns lugares deu pra avançar mais e alguns lugares deu pra avançar menos. A lei da Argentina por exemplo não entra na discussão de convergência, então é um debate importantíssimo agora, porque as coisas agora estão todas conectadas. Mas naquele momento fazer um debate só sobre a radiodifusão mudou o cenário, mudou o que a gente chama de paisagem audiovisual na Argentina. E quando você vai assistir as propagandas que a televisão colocava, que a autoridade de regulação colocava na televisão para informar as pessoas é isso, informar do seu direito, que você pode influenciar sobre isso, a gente nunca fez nada disso.

23:38 **CV:** Eu vou te ler a pergunta, mas você já respondeu. Caso queira falar mais alguma coisa: o marco regulatório dos meios seria oportuno no sentido de assegurar esse direito? Você começou falando que está falando principalmente da positivação.

23:53 **BB:** Você pode ter lá, vamos supor que a gente tivesse na nossa Constituição. No hall dos direitos sociais você poderia ter um direito ali à comunicação. Você tem o capítulo da comunicação social que fala da radiodifusão essencialmente e é isso, mas você poderia ter lá no artigo 5º, no hall dos direitos sociais você poderia ter o direito à comunicação. Isso por si só seria uma positivação do direito mas não seria um marco regulatório necessariamente. E assim, não é que a gente não tenha um marco regulatório pras comunicações, nós temos um marco regulatório, ele existe. Ele tá lá estruturado no Código Brasileiro de Comunicações, de 1962, mega ultra antigo, e uma porrada, uma quantidade infinita de decretos, portarias, descentralizados. Você tem muitas do Ministério das Comunicações, a maioria do Ministério das Comunicações, mas do Ministério da Justiça. Você tem trocentos outros órgãos. Então assim, este marco regulatório que existe hoje é totalmente fragmentado, contraditório, não respeita os princípios constitucionais porque ele não atende. Até porque a base dele é pré-Constituição. Nós estamos falando de uma Constituição de 88 e um marco de 62. Então assim, não é que não existe um marco regulatório, ele existe. Só que esse marco regulatório que existe, pra começar, ele desrespeita a nossa Constituição, não atende aos princípios que estão colocados na nossa Constituição. E ele é ineficiente, e ele não tem nenhum mecanismo do ponto de vista da fiscalização e da implementação que garanta o seu cumprimento. Então ele é ineficaz. Quando a luta que a gente sempre fez foi por um outro marco regulatório das comunicações, por um outro marco. Uma lei geral de telecomunicações que uniformizasse todas essas questões, que harmonizasse essas questões e que constituísse nesse seu processo um órgão de regulação que garantisse a implementação disso. Então não adianta a gente mudar tudo isso e continuar deixando isso na mão de um órgão atrelado ao poder vigente, que no caso seria o Ministério da Comunicações, para implementar, para fiscalizar, porque não funciona. As democracias que tem órgãos

reguladores independentes para área da comunicação são muito mais bem sucedidas do sentido da implementação da legislação do que quando isso é vinculado ao governo de plantão. Então o debate que a gente faz é de que a gente precisa de um novo marco geral que uniformizasse essas questões todas e que criasse as próprias comissões para que ele fosse efetivo. Porque também estou te falando isso, porque assim, eu acho que um grande obstáculo que a gente tem é não ter a positivação da comunicação enquanto um direito, mas não bastaria a gente só a positivação da comunicação enquanto um direito. A gente precisaria ter um marco normativo que garantisse a implementação desse direito, o respeito a esse direito e o exercício desse direito por parte da população, são coisas complementares. Acho que é um pouco essa a reflexão que a gente sempre fez. Qual o grande guarda-chuva? A gente precisa de um marco e de políticas públicas que garantam esse direito, mas também só colocar o direito lá e não fazer mais nada em relação a isso também não vai fazer a gente sair do lugar. Até porque a Constituição tem vários direitos lá que não fazem a gente sair do lugar né.

27:47 **CV:** E tem direitos em que nada foi feito. Senadores e deputados que tem meios de comunicação por exemplo. Pergunta cinco é assim: houve avanços nas últimas décadas no tema do direito à comunicação e se foram conquistas de regulação e de políticas públicas ou de livre iniciativa das empresas. EBC, o que você diria que avançou?

28:14 **BB:** Acho que são as três coisas. Do ponto de vista do lugar do avanço foi no geral assim. Quando a gente fala assim "ah o que avançou no último período com relação a comunicação que a gente acha que mexeu alguma peça no tabuleiro?". A EBC, sem dúvida nenhuma, o Brasil vinha de uma história de emissoras educativas públicas, mais ou menos públicas, no âmbito dos estados, que se articulavam em redes mas não nacionalmente. Algumas trabalhavam em redes outras não. Muito frágeis do ponto de vista orçamentário porque sempre dependeram do orçamento dos governos, então o governante não gostava e fechava a torneira. A história da TV Cultura em São Paulo é conhecida nesse sentido. E nunca portanto num debate sobre um projeto de comunicação pública pro país tinha acontecido. A EBC foi criada como fruto desse processo e não foi também uma decisão do governo Lula. O governo Lula, assim como eu dei o exemplo da Cristina, acolheu uma demanda da sociedade que existia, fazia décadas que se lutava por uma empresa pública de comunicação. Um canal público de comunicação, para uma rede pública de comunicação nacional. E a EBC vem, nasce de uma forma meio acochambrada, pega três emissoras, funde a tevê educativa do Rio de Janeiro, do Maranhão, a NBR na época e aí se dá uma configuração pra isso e se chama isso de comunicação pública e se começa a tentar desenvolver esse projeto de comunicação pública. Que estava no meio de um processo ainda bastante longe de se consolidar por conta de *N* fatores, mas também por uma falta de visão mais estratégica sobre um projeto de comunicação pública pro país que se perdeu nesse processo e foi totalmente abortado no dia 2 de setembro com um dos primeiros atos do governo Temer com a medida provisória que extingue os principais mecanismos de autonomia dessa empresa pública na figura do mandato do presidente e do conselho curador. Então esse processo está em desmonte. Essa é uma das coisas que nós estamos tentando salvar mas é um processo que está em desmonte. Mas sem dúvida houve um avanço ali. Outro avanço que existiu, que pode parecer pequeno mas que aí nesse caso foi sim totalmente uma iniciativa do governo, foi a questão da mudança nas regras de distribuição de verba publicitária. Uma das primeiras coisas que aconteceu no governo quando o Gushiken ainda era secretário de Comunicação que o governo passa a utilizar o que eles chamam de Critério da Mídia Técnica para distribuir a verba publicitária e com isso consegue apoiar a sobrevivência de milhares de veículos que nunca tinham recebido nenhum tipo de anúncio do governo. Quando você vai conversar com os órgãos internacionais, pode até perguntar pro Canela, os padrões internacionais não recomendam que a verba publicitária seja um mecanismo de política de fomento da diversidade e da pluralidade. Porque eles acham que isso faz com que os veículos fiquem na mão dos governos de plantão, e isso de fato pode acontecer. Por isso que a nossa proposta nunca foi que o governo usasse a sua verba de publicidade para distribuir recurso para mídia alternativa. A gente sempre defendeu um fundo público, que fosse uma política pública de fomento claro à diversidade e pluralidade. E que tivesse outros critérios, inclusive, diferentes do Critério da Mídia Técnica. Porque o Critério da Mídia Técnica é interessante a partir do momento

em que ele fala que se a Globo só tem 50% da audiência, eu vou parar de dar 70% da publicidade pra Globo e vou dar 50%. Só que continuar dando 50% pra Globo reforça o poder que a Globo já tem. Se não mexe na estrutura, você não usa essa verba para desconcentrar ou para fomentar a diversidade. Você usa minimamente para manter o equilíbrio.

32:48 **CV:** Talvez 70% reforçasse. Estaria mais concentrado.

32:56 **BB:** Aumentasse a concentração. Aí você mantém a concentração. Então pra gente não é essa a política, mas foi um avanço nesse sentido, porque você passou...

33:04 **CV:** Talvez ensejar o chapa branquismo, porque muitos veículos pequenininhos acabam sendo..

33:10 **BB:** Cooptados. E aí depende muito da ética do governo de plantão se vai forçar ou não. E isso tem caso nos Estados, claríssimos. Tem jornais que sobrevivem dos anúncios dos editais dos governos estaduais e que por conta disso fazem uma cobertura totalmente chapa branca em relação a esses governos. Então a política, do ponto de vista da política pública, nunca foi isso que a gente defendeu. Mas o fato de você adotar um critério mais imparcial, menos discricionário do governo para distribuir essas verbas publicitárias foi um avanço nesse sentido, foi bom. E a outra coisa que a gente fala que foi muito positiva, foi a própria realização da Conferência Nacional de Comunicação. Porque foi o principal momento nessas décadas todas de que a sociedade foi chamada a opinar sobre esse assunto. Não só os especialistas, não só o mercado, não só a academia, não só os jornalistas, mas a sociedade. E bem ou mal mais de 30 mil pessoas se moveram nesse processo no Brasil inteiro, então foi muito rico, e por isso que é tão triste que ele tenha sido engavetado. Mas foi um avanço. Só que a gente só conseguiu fazer isso nos 48 do segundo tempo que o governo Lula, quando já se sabia que não iria ser mais ele, então fizeram a conferência de comunicação, foi no laço. Então por muita pressão da sociedade também, mas foi importante o governo ter feito. Agora o fato de você ter feito uma Conferência em 2009 e nunca mais ter acontecido nada em relação a isso, oito anos depois, o movimento voltou a ser completamente fragmentado. Não sei se como era antes, acho que não, porque acho que nesse processo surgiram várias organizações, o próprio Barão de Itararé, por exemplo, é uma organização que surge no processo da Conferência. Você tem movimentos que se inspiraram por essa discussão e passaram a enxergar o debate da comunicação de uma maneira mais complexa por conta da Conferência Nacional de Comunicação. Então sem dúvida ela foi um marco e ela foi importante, foi um avanço. Então quando a gente olha hoje, essas três coisas estão.. Nunca mais aconteceu conferência nenhuma, e pouquíssimas resoluções da Conferência saíram do papel, a EBC numa canetada, numa medida provisória do Temer está sendo completamente desmontada, e as regras publicitárias já aumentou 600% de anúncios pra Band. Então assim, a gente não conseguiu chegar em um ponto nem dessas pequenas mudanças que foram feitas a gente não conseguiu institucionalizá-las a ponto de não perder essas coisas. Tudo bem, a gente tá vivendo um momento totalmente de exceção. Quer coisa mais consolidada que a CLT e a gente tá perdendo isso? E então obviamente que a gente vai perder a EBC.

36:02 **CV:** Consolidada até no nome

36:03 **BB:** Exatamente. Obviamente que a gente ia perder na área da comunicação também. Mas eu acho que a gente avançou muito pouco perto do que a gente podia. Uma das coisas que a gente fez, posso te mandar esse documento, quando o Berzoini tomou posse, a gente pediu uma audiência com ele, a gente escreveu um documento que era assim, medidas urgentes da comunicação que vocês podem fazer sem mexer uma vírgula na lei. Que vocês podem fazer já, imediatamente. Porque a vocalização dele é que não conseguia fazer nada com o Congresso. Então nós falamos que não precisava e entregamos.

36:49 **CV:** Em compensação por exemplo, alguns dos retrocessos que temos hoje é porque não estava em lei, se tornou lei.

36:56 **BB:** Comitê Gestor da Internet por exemplo.

36:58 **CV:** Não era uma coisa regulada em lei.

37:00 **BB:** Acho que tem várias coisas que a gente poderia ter avançado.

37:02 **CV:** Tem umas coisas menores assim mas que também são importantes, talvez que a lei tenha contribuído. Por exemplo aquela coisa da produção da tevê a cabo, de se ter uma produção bem menores. Essa perguntas eu faço justamente porque cada um lembra de uma coisa.

37:25 **BB:** Você tem total razão. Acho que a lei do Serviço de Acesso Condicionado, que foi sancionada em 2012, mas foi construída nesse último processo. Ela, do ponto de vista do serviço de TV por assinatura no Brasil, ela foi super positiva. A questão é que porque que eu não cito a lei do SEAC talvez espontaneamente? Se você me perguntar se ela foi um avanço eu acho que sem dúvida ela foi um avanço, mas ela mexeu num campo que hoje está restrito a 30% da população, que é a tevê por assinatura. Então assim, ela não mexe na estrutura verticalizada que a gente tem do sistema geral de comunicação. não mexe na televisão aberta, então assim, mas foi, sem dúvida nenhuma. Ali ela criou uma série de mecanismos de desconcentração que poderiam ser inclusive inspiradores de mecanismos de desconcentração na radiodifusão aberta. Por exemplo, você tem uma regra na lei do SEAC que a mesma empresa não pode ser a produtora e a distribuidora, que é a concentração vertical na cadeia produtiva inteira que a gente tem hoje na radiodifusão ali você não pode ter. Aí se criou as cotas para produção independente e para conteúdo nacional, que foi super importante, isso fomentou a produção independente audiovisual no Brasil como nunca. E a Ancine nesse processo teve um papel super importante de ter os fundos setoriais do audiovisual para fomentar essa produção independente. Só que quem tem acesso a essa produção independente é quem tem tevê por assinatura. Então assim, é super importante? É. Foi fundamental? Foi. Mas isso não mexeu na estrutura. E outra coisa que foi super importante foi o próprio marco civil da internet que só aprovado na reta finalíssima, 2014, só foi aprovado porque o governo entendeu que era uma agenda central. Mas também foi algo que saiu da sociedade. Foi um processo de você, naquele momento o marco civil nasceu de uma reação da sociedade a tentativas de criminalização de condutas da internet quando o Azeredo criou o AI-5 digital, que a gente apelidou, que foi o PL dele para criminalizar tudo, troca de conteúdo, compartilhamento de rede, tudo na internet. E aí veio a discussão do marco civil da internet que foi super importante e se não tivesse o governo, se o governo não tivesse abraçado essa causa como uma pauta fundamental para ele, esse projeto não teria sido aprovado. Então claramente foi um avanço que ali aconteceu. Agora nós temos 200 projetos de lei no Congresso Nacional, sem exagero, 200 para modificar o marco civil da internet. Então assim, é isso, a gente está em uma luta permanente. Porque tivemos uma conquista importante mas agora só apagamos incêndios pra não perder uma lei que tem três anos, que nem está totalmente implementada. Aliás tem vários aspectos dessa lei que estão sendo vagarosamente violados pelas empresas de comunicação. E aí a lei nem se consolidou e você já tem 200 projetos para modificar. Mas foi, o marco civil foi importante, a Conferência foi importante. Eu cito esses três, que foi a Conferência, a questão das verbas publicitárias e a EBC porque eu acho que isso teve uma repercussão e uma capilaridade maior do que a lei do SEAC e o próprio marco civil da internet.

41:03 **CV:** Alguma legislação, algum marco regulatório da legislação estrangeira deveria inspirar o nosso?

41:10 **BB:** Então, acho que não tem nenhuma lei que a gente pegue e fale "vamos fazer isso aqui". Pega a lei de meios da Argentina, vamos mudar os nomes, fazer as adaptações e etc. Não vai funcionar no Brasil. A realidade da Argentina é outra, o mercado argentino funciona de um outro jeito. Vamos pegar a do Uruguai? Não. Então acho que a gente tem modelos e mecanismo que a gente pode se inspirar. Então a reserva de espectro de 33% para os meios comunitários que a Argentina faz que o Uruguai faz, é um mecanismo que a gente pode pensar? É. Precisa ser 33%?

Não. Mas pensar na ideia de reserva de espectro para os canais comunitários é um princípio interessante pra gente. Proibição da propriedade cruzada dos meios de comunicação. Então ou você controla verticalmente uma cadeia de produção ou você controla horizontalmente no território aquele meio de comunicação, que no Brasil você tem as duas coisas. Você tem a Globo controlando a audiência no território nacional e controlando na cadeia de produção: ela faz a novela, ela distribui, ela faz a propaganda, faz o filme, controla tudo ali. Nos Estados Unidos por exemplo proíbe isso. Vale a pena a gente olhar pra proibição de propriedade cruzada que os Estados Unidos tem como um modelo interessante? Vale. Mas nós vamos pegar a lei inteira dos Estados Unidos e transferir pra cá? Não, não vai funcionar. Vamos olhar para os modelos de comunicação pública da Europa e ver como a gente pode se inspirar pra cá? Vamos. Porque a comunicação na Europa sempre foi majoritariamente pública. Nasceu pública, nasceu estatal, fez o caminho inverso do que o nosso aqui no Brasil, que é mais o modelo americano. Nasceu privado se inspirando no modelo norte americano. Lá era tudo estatal, estatal público e nos anos oitenta começaram algumas privatizações. Só que na hora que você começa a privatizar você já tem alguma audiência consolidada desses canais, já tem um reconhecimento da sociedade de que a comunicação pública é um serviço essencial, já tem uma população que fala que topa pagar. Que nem na Inglaterra, uma taxa para poder continuar tendo a BBC aqui, que é um impulso direto, para sustentar a comunicação pública que é uma coisa que funciona na Inglaterra. Então você tem uma série... Vale olhar o modelo de comunicação pública europeu pra gente pensar o nosso? Vale. Mas também não vamos pegar um país ali e repetir aqui. Acho que o mundo, acho que as democracias tem boas iniciativas e que deram certo no sentido um da sua pesquisa, que é atender o direito à comunicação, garantir, promover o direito à comunicação que vale a gente se inspirar. Mas não acho que a gente tem que pegar uma lei e transferir isso pro Brasil porque a nossa realidade é bastante diferente, culturalmente inclusive é bastante diferente.

44:14 **CV:** Agora eu vou fazer uma coisa que é mais de pensar alguns aspectos específicos. Que tipo de regulação seria oportuna em relação a comunicação pública? Ela com publicidade ou sem, com apoio institucional ou sem, com percentual específico no espectro ou sem, e qual o modelo adequado de financiamento e administração. Mas assim, eu vou fazer outras perguntas semelhantes.

44:46 **BB:** Primeiro eu acho, reserva de espectro acho que é fundamental. Acho que a gente precisa ter porque a nossa constituição fala em complementariedade entre os sistemas, e o fato de você nunca ter regulado essa complementariedade entre os sistemas faz com que o espectro seja prioritariamente ocupado pelos canais privados. A ponto de, quando se criou a TV Brasil, você não tinha canal pra colocar ela no espectro nem em São Paulo, porque ele estava completamente tomado. Então tem que ter reserva. E não só para comunicação pública mas para comunicação comunitária também. Porque nos outros países, essa divisão que a gente tem aqui entre público, privado e estatal, não é essa que existe nos outros países, e nos padrões internacionais não é essa também. Nos padrões internacionais você tem público, comunitário e privado. Você não tem estatal, como a gente tem aqui. Os canais podem até existir, mas eles não formam um sistema como a gente fala aqui, público, privado e estatal. E que gera uma baita confusão né, do que é público, que o público não é estatal. Nos outros países o público é não estatal e não existe o estatal. E existe o comunitário separado do público. E eu acho que é um grande problema de a gente não ter uma previsão do comunitário separado do público aqui também, porque eles tem objetivos diferentes, funcionam de maneiras diferentes e a gente não tem nada. Então eu acho que a gente precisa ter reserva de espectro para comunicação pública aqui e precisaria ter também para comunicação comunitária, que são coisas diferentes. Sobre financiamento, o Estado tem que financiar a comunicação pública de alguma forma, mas não pode ser o único financiador. O orçamento, o tesouro não pode ser a única fonte de recursos da comunicação pública porque isso gera um tipo de atrelamento que a partir do momento que o governo de plantão quer cortar ele corta, ele não precisa nem acabar com a comunicação pública, basta cortar o orçamento. A EBC sofreu um corte de 62% agora na gestão Temer. Como você sobrevive se você corta 62% de uma rede de televisão, rádio e agência de notícias? 62%, como você faz? Tá lá a Rádio Nacional da Amazônia, fazendo 40 anos esse mês, que é anterior a tudo isso, e que hoje é gerida pela EBC, tá

fora do ar porque queimou o transmissor e não tem dinheiro pra comprar outro transmissor. Porque não tem dinheiro, porque não é importante. Imagina, rádio pra ribeirinho, índio, pra que? Pra que esse povo precisa de rádio, entendeu? Então assim, o recurso não pode ser só o recurso do governo, a gente sempre defendeu projeto de lei de iniciativa popular defende isso, um fundo público com várias fontes de recurso. Fonte do orçamento, da iniciativa privada, porque no Brasil é um absurdo que as empresas privadas de comunicação não paguem pela exploração do espectro, elas pagam a outorga no momento do processo de licitação e depois não pagam mais. Pagam uma vez, lá atrás, você continua usando um espectro que é público e não gerando recurso pro tesouro em relação a isso. E vários países cobram isso, a imenso maioria dos países cobra isso, e parte desses recursos poderiam financiar a comunicação pública. Aí tem outras fontes possíveis, e aí é uma coisa que você tem que avaliar na realidade nacional: faria sentido ter um imposto específico a ser cobrado da população? Sim, não? Poderia ser. Faz sentido você taxar produtor de equipamento? Na Inglaterra é assim, quem tem televisão a lógica é essa, se você tem um aparelho de televisão na sua casa você paga a taxa da BBC, é assim que funciona. Então um fundo público que tivesse uma base significativa de recursos do governo mas que não dependesse só de recursos do governo. Porque o governo fecha isso e isso acaba com a comunicação pública a qualquer momento.

A propaganda é uma forma de financiamento também, que tem que poder existir. A propaganda a gente é contrário. Porque? Porque a propaganda é condicionada pela audiência e ela acaba direcionando a grade da programação que tem que seguir no caso da comunicação pública princípios e lógicas muito diferentes do que no meio privado que vai ser em busca da audiência. Então se você traz para comunicação pública a lógica de operação de que vai precisar do recurso da publicidade pra me sustentar, então portanto eu vou conseguir audiência a qualquer custo, isso direciona e muda a lógica de construção da grade de programação da emissora e vai acabar. Mas agora, apoio institucional sim.

50:04 **CV**: Pode ter aqueles programas de oferecimento

50:08 **BB**: É, e a TV Cultura fez durante anos isso e sobrevivia desse jeito. Mas também não pode sobreviver só disso, não pode falar ok. Não, porque a comunicação pública tem que ser uma política pública do Estado, porque o Estado tem que entender que a comunicação pública é fundamental igual a educação pública, a saúde pública, a comunicação pública também. Então ele tem que botar dinheiro dele nisso, mas não pode ser só, não pode largar. Eu acho que nesse sentido o financiamento.

50:41 **CV**: Eu perguntei do modelo de financiamento e do modelo de administração também, quer dizer, quem que vai presidir, conselho?

50:46 **BB**: O modelo de gestão, desenho institucional, tem que ser necessariamente, ter mecanismos de autonomia em relação ao governo, que é o governo que vai colocar o dinheiro naquela empresa, que tem *N* mecanismos de autonomia: você tem mandato para isso, você tem conselho, você tem formas de indicação da presidência, quem pode indicar, é o conselho que indica o presidente ou é o presidente da República que indica o presidente e o conselho destitui? Você tem desenhos institucionais muito diferente, mas necessariamente você não pode ter uma empresa de comunicação pública ou um canal de comunicação público que quem vai escolher o presidente ou o corpo diretivo seja o governante de plantão e ele pode a qualquer momento trocar. Isso não funciona, porque aí vai virar comunicação governamental que é exatamente o que está acontecendo com EBC hoje. É exatamente o que está acontecendo com a EBC. Então o modelo de gestão tem que ser muito baseado na participação social. Muito baseado na participação social. E aí não é só o conselho, o conselho é uma das ferramentas de participação social e de autonomia, mas você pode pensar em, e vários países tem isso, você tem comitê de telespectadores para cada veículo, para cada programa por exemplo. Você vai ter o jornal daquela tevê, e você vai ter um comitêzinho de telespectadores que sistematicamente vai avaliar aquele jornal, vai dar opinião. Você tem que fazer pesquisa de opinião pública sobre o conteúdo da sua programação de maneira sistemática, você tem que ter uma ouvidoria funcionando com mandato, com espaço para divulgar

o resultado, das reclamações que ela recebe, dos ouvintes ou dos telespectadores. Você tem que ter muitos canais de participação. Audiências públicas, a empresa pode fazer isso e o curador da EBC fazia audiências públicas periódicas sobre temas pra ouvir a sociedade. Então tudo isso são mecanismos de participação social que você não ver nunca nada disso na comunicação privada e que precisa acontecer para que a comunicação seja de fato pública.

53:12 **CV:** A gente fica pensando também que se for uma rede com várias emissoras também cada emissora tem que ter seu gestor, uma maneira de eleição.

53:17 **BB:** Todo mundo tem que ter o seu. A EBC quando se propôs a ser uma cabeça de rede dessas educativas todas que existem nos estados, houve uma diretriz do tipo "pra entrar na nossa grade aqui e compartilhar programação com a gente tem que construir os conselhos dessas emissoras também". E é assim mesmo, porque todo mundo precisa ter o mesmo caráter, entendeu.

53:44 **CV:** Que tipo de regulação seria oportuna em relação à concentração econômica? Limitação da propriedade cruzada ou não, em que parâmetros. Limite de emissoras ou retransmissora pela empresa, em que parâmetros. Com percentual máximo de alcance populacional ou não. Mesma ideia da anterior.

54:06 **BB:** Propriedade cruzada eu já falei um pouco. Acho que a gente precisa é necessariamente precisa ter. Os modelos de proibição de propriedade cruzada que existem no mundo são: quem tem rádio, televisão não tem empréstimo, porque essa era a grande divisão que existia, clássica. Hoje você tem outros elementos que entram, a internet.

54:35 **CV:** Tem a emissora, a tevê no site.

54:38 **BB:** Tem a rádio na internet, tem tudo isso. Assim, tem que se pensar como proibir essa propriedade cruzada, mas ela necessariamente precisa acontecer, porque a tendência do capitalismo é a concentração, você deixa vai concentrar. Sobre formação de rede, esse é um dos maiores problemas do Brasil. Porque você tem lá no Código Brasileiro de Comunicações você tem o limite de cinco canais de televisão, local, por empresa de comunicação. Então a Globo hoje por exemplo no Brasil, ela tem São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Brasília. Isso a Globo. Isso porque a Globo tem mais de 120 emissoras afiliadas, com outras empresas, com outros sócios, mas que passam exatamente a mesma programação. Só muda o jornal local às sete horas da noite e de manhã. O resto é como se fosse a mesma emissora. Então formação de rede é algo que a gente precisa regular. Agora, qual é o critério para a limitação do tamanho da rede? Pode ser não só um número de emissoras, mas pode ser a audiência. Os Estados Unidos também regula a audiência. Os Estados Unidos regula em 39% da audiência do território nacional. Então tá bom, você vai ter um número I de emissoras sob o seu controle, você vai poder se associar com mais X, até sua audiência chegar ao percentual tal que não seja mais que a metade da população do País porque isso não é saudável para o debate público, para a diversidade, para a pluralidade. E aí você tem que medir mesmo, fazer isso.

56:22 **CV:** Mas geográfica?

56:23 **BB:** Geográfica!

56:24 **CV:** Assim por exemplo, vamos determinar assim por exemplo, Maranhão não vai ter Globo. Pode ser mais ou menos assim?

56:30 **BB:** Pode ser Maranhão não vai ter Globo, é assim: Globo, você só pode ter 49%, vamos supor. Nos Estados Unidos é 39%, mas a Globo aqui só vai poder ter 49%. Se desfaça de onde você quiser se desfazer. Não é que o Estado vai dizer onde ela não vai estar, ela decide onde ela vai estar, mas ela vai poder estar...

56:54 **CV:** Porque você vai ter pedaços do Brasil que não vai poder assistir a novela das 9, por exemplo, ou jornal nacional. Ou essa ideia de geograficamente.

57:02 **BB:** Tem nenhum problema isso. É que a gente não consegue conceber isso, porque isso é uma coisa completamente distante da nossa realidade. A gente sempre teve emissoras assim, mas você tem emissoras nacionais que não chegam em todas as cidades do Brasil. Não precisa ser o estado inteiro. Ela pode fazer opções por municípios. Ela pode por exemplo estar em todas as capitais, ou então diminuir o acesso no interior. A Globo hoje é a única emissora que está em 96% dos lares, a Record não está, a Band não está. Mas elas não estão, não é porque tem uma regra impedindo, é porque o mercado não se autorregulou e elas não chegaram, mas tem uma emissora que chegou. A gente não consegue conceber isso que todos os lares não vão assistir?

57:55 **CV:** Elas não chegaram onde não foi economicamente viável chegar.

58:00 **BB:** Onde elas não conseguiram chegar economicamente, onde a concorrência inviabilizou que elas chegasse, onde elas não tiveram interesse econômico de chegar. Então assim, as emissoras nacionais não precisam chegar em todos os lugares. Essa lógica não existe. Quando você tem um cenário de escassez do espectro, você não precisa garantir que uma empresa esteja em todas as cidades. No mundo inteiro é desse jeito, é que a gente não consegue nem imaginar isso. Como assim não tem Globo? Como assim não Globo? Mas em várias cidades não tem Bandeirantes. Em várias cidades não tem Record. Em várias cidades não tem SBT, em várias cidades não tem Gazeta CNT. Em trocentas cidades não tem EBC. Pronto, só que hoje não tem por outras razões, mas aí você pode não ter em função de... E não é que o Jornal Nacional necessariamente não vai passar em todo lugar, às vezes você pode até passar o Jornal Nacional, mas aí é uma outra empresa que vai fazer um acordo com a Globo por exemplo que vai compartilhar o conteúdo de um programa, mas a grade da programação inteira não tá ditada por uma única empresa. Aí você fomenta o conteúdo local, você fomenta a produção independente. Até do ponto de vista do mercado, é infinitamente mais rico você poder ter mais gente produzindo e conseguindo ter canal para divulgação. Hoje você não consegue porque tem um monopólio inclusive da produção e da distribuição de conteúdo.

59:36 **CV:** Que tipos de regulação seriam oportunas com relação ao conteúdo? Percentual mínimo de produção nacional ou local, cota de telas, essas coisas. Tempo mínimo dedicado à programas jornalísticos, essas coisas ainda existem, me fala um pouquinho de conteúdo. Além da questão também que a gente fala que tem regulação de conteúdo por idade.

59:58 **BB:** Assim, primeira discussão é assim, regulação de conteúdo tem que existir. O discurso que..

1:00:05 **CV:** O discurso de regulação econômica de se regular com tudo, mas já tem regulação de conteúdo. Se a gente fala que não pode ter propaganda de cerveja ou de cigarro, isso já é regulação de conteúdo.

1:00:16 **BB:** Exatamente. Primeiro que tem uma ignorância geral em relação a essa questão. Precisa ter regulação de conteúdo. Porque precisa ter regulação de conteúdo? Porque se o princípio é o da diversidade e da pluralidade, você não resolver isso só com o controle da propriedade. Você tem que fomentar a produção independente, e você tem que fomentar a produção regional. Necessariamente, se não você vai ter canais só de produção nacional o tempo inteiro porque economicamente é muito mais viável pra emissora fazer isso do que ela fomentar o conteúdo regional. Porque ela vai gerar custo local para isso. Só que do ponto de vista da democracia não é interessante que a gente só tenha isso. Então regulação de produção independente e regulação de produção regional, além de já estarem na nossa Constituição, a gente só precisa regular isso, são regulações de conteúdo, claramente. Cota para conteúdo nacional é interessante porque assim, tem vários países que isso é um problema. No Brasil isso não é um problema, porque o fato da gente der dado monopólio para empresas nacionais de comunicação

até muito pouco tempo tinha que ser 100% das emissoras de rádio e televisão tinham que ser controladas por brasileiros, tinham que ser empresas brasileiras. Agora você abriu pro capital. A emenda 33 da Constituição abriu para 30% de capital internacional nas empresas de comunicação, antes a Constituição original era 100% de capital nacional nas empresas. Esse fato fez com que o Brasil seja um país que não sofre com essa coisa do bombardeio de conteúdo enlatado, estrangeiro a ponto de prejudicar a distribuição do nosso conteúdo nacional. Mas na tevê a cabo isso acontece, tanto que a Lei do SEAC teve que colocar cota para conteúdo nacional ali na tevê por assinatura, mas na tevê aberta não. Mas tem países por exemplo, você pega os vizinhos latino-americanos nossos, que tem mais dificuldade de produção de conteúdo, que não tem grande empresas de comunicação, a quantidade de produto da Espanha que eles veiculam, que aí também tem a questão da língua né, que a gente também é outra. É os caras não produzem conteúdo nacional porque só reproduz conteúdo comprado de outro país. Mas do ponto de vista dos padrões internacionais de regulação sempre é previsto você ter uma garantia de conteúdo nacional, sendo que no Brasil a gente já supera qualquer cota nesse sentido porque grande maioria da programação que a gente veicula aqui já é produção nacional, mas tem que ter. Agora, eu acho que a questão de conteúdo jornalístico, o Código Brasileiro de Telecomunicações fala de 5% pelo conteúdo jornalístico. Não sei se falar se esses 5% é suficiente ou não, o que eu acho que é importante é olhar pro artigo 221 da Constituição que fala das finalidades da programação, educativas, culturais, informativas, e pensar como a gente regra isso. Se vai ser 5,4 ou 8% para conteúdo jornalístico, enfim, nunca fizemos esse debate, mas tem que ter conteúdo informativo. Necessariamente, você não pode ter o privilégio de uma emissora estar ocupando um espectro que é super limitado, que é tipo, 9 canais por cidade na televisão aberta, e essa emissora se dar ao luxo de não ter conteúdo informativo pra sociedade. Agora como você define o que é informativo, o que é educativo, o que é cultural? É um desafio da regulação na nossa Constituição que está sempre colocado pra gente nesse sentido. Precisamos regular. Agora, esses problemas existem, mas acho que hoje o que nós temos no Brasil de mais problemático, do ponto de vista da regulação de conteúdo, é uma não regulação de conteúdo em relação a uma infinidade de violações de direitos humanos que são praticadas de maneira sistemática na programação das emissoras e que nada acontece com essas emissoras. Você tem lá no Código Brasileiro de Telecomunicações, se não me engano no artigo 28, dizendo por exemplo que nenhuma programação de emissora pode atentar contra a dignidade humana, pode expor as pessoas ao ridículo¹³⁶. Olha os programas policiaiscos. O que acontece sete horas por dia dessas coisas na televisão. E aí você tem o princípio lá, tem uma lei que fala que não pode, só que você não tem um órgão regulador que mude, fiscalize, monitore e suspenda, no limite, esse tipo de programação, porque ele está violando uma norma que está instituída no País. Então o nosso grande problema em relação ao conteúdo hoje, eu acho que a gente tem um problema de não fomentar a produção regional e independente, mas eu acho que o nosso maior problema em relação a regulação de conteúdo hoje é olhar para a programação das emissoras de televisão que a gente tem e não se indignar com a barbárie que acontece na programação das emissoras. Nos programas policiaiscos são violações de supostos criminosos, de crianças que são suspeitas de praticar ato infracional, o discurso de que bandido bom é bandido morto. Mas você tem violação de direitos, você tem programas extremamente machistas, você tem conteúdos extremamente homofóbicos, você tem conteúdos que pregam a violência. Você tem um monte de coisas dessas que ninguém faz nada com isso. E a questão da classificação indicativa, apesar da mudança que aconteceu no Supremo Tribunal Federal, o que mudou ali foi que as emissoras não podem mais ser sancionadas por não respeitarem a classificação indicativa, mas elas têm que respeitar as classificações indicativas. O Supremo não revogou a política de classificação indicativa, ele revogou o artigo que dizia que as emissoras podem ser sancionadas por não respeitarem. E você tem emissora passando filme de 18 anos às três da tarde. E aí ninguém faz mais nada. Então, essa é uma regulação de conteúdo que a gente precisa debater também. O serviço é um serviço público, não está aí para ser explorado do jeito que você quiser.

136 Não conseguimos localizar a previsão no CBT de que nos fala Barbosa. Acreditamos ter havido uma confusão aqui.

1:06:45 **CV:** E elas vão obedecer sem a previsão de sanção, em nossa cultura punitivista?

1:06:54 **BB:** Os ministros acham que as emissoras vão obedecer. Mas assim, eles não acabaram com a política. Eles só acabaram com o mecanismo de sanção.

1:07:01 **CV:** Ainda tem um setor responsável?

1:07:02 **BB:** Tem um setor que monitora, que classifica, tudo isso continua existindo.

1:07:06 **CV:** Inclusive filme. No Aquarius, por exemplo, eles classificaram...

1:07:11 **BB:** Mas sabe por que eles classificaram? Essa história do Aquarius eu conheço. A classificação está correta. Lembra aquela cena que ela sobre no andar de cima e tá rolando um bacanal, que tipo tem 20 pessoas fazendo sexo? Aí, 18 anos. Foi por causa dessa cena que classificou 18 anos. Por causa dessa. Mas tem classificação indicativa, tá lá, funcionando.

1:07:52 **CV:** Para garantir grupos sociais diversos representados, multiplicidade de vozes, diversidade.

1:08:01 **BB:** Acho que tem várias formas tá.

1:08:03 **CV:** Você falou algumas

1:08:05 **BB:** Eu acho que tem várias. Tem a regulação da propriedade, claro. Tem a regulação de produção independente, e aí não adianta só você abrir a janela para produção independente se você não tiver política pública de fomento para que os diferentes grupos sociais produzam e consigam ocupar esse canal. Se abrir espaço para produção independente e só a O2, essas máquinas de fazer filmes, não adianta né, só elas ocuparem. Então a Argentina por exemplo, quando fez a coisa de reserva de um terço e botou um monte de canal comunitário ali, os canais comunitários não tinham grana pra produzir conteúdo. Ficava tocando música o dia inteiro. O que fez na outra ponta? Política pública e foi fazer formação pros caras, fizeram formação de ator para produzir conteúdo. Entendeu, foi neste nível da base. Então pra você garantir a representação da nossa diversidade cultural, digamos assim, quando eu to falando cultural tô falando de raça, etnia, gênero, tudo que existe na sociedade brasileira, você tem que ter janela de exibição e você tem que ter política de fomento. Não adianta fazer uma coisa ou só outra. Não adianta você fomentar e nunca ter canal de exibição, e isso ficar nas gavetas ou ficar no circuito independente que não alcança a massa, ou você abrir e não ter como fomentar. Agora tem um outro mecanismo que a gente defende, inclusive no projeto de lei da mídia democrática, que é o direito de antena, que é algo que existe em Portugal, na Espanha, em alguns países que você tem um canal aberto, nacional, assim não é outra programação nacional, mas ele existe em território nacional, todos os lugares tem um canal ali, toda localidade tem um canal de direito de antena. E é uma grade fatiada para organizações da sociedade civil ocuparem. Hoje no Brasil só os partidos políticos tem direito de antena. Não só na eleição, durante o ano tem direito de antena. A gente não tem direito de antena para sociedade civil que seria um caminho para além da janela da exibição da produção independente e do conteúdo regional, porque não pensar um direito de antena para que as organizações façam?

1:10:38 **CV:** De que organizações que podem..

1:10:38 **BB:** Aí é putaria. Como você vai definir e tal. Mas vamos criar problemas. Vamos criar problemas, temos que criar o problema. O sindicato vai operar, o sindicato de São Paulo vai aparecer na tevê de São Paulo, não vai aparecer na tevê nacional. Então assim, as organizações nacionais aparecem no canal nacional, as organizações locais aparecem no canal local. Só que se a gente for olhar por exemplo tevê comunitária, percentual de municípios que tem tevê comunitária é ínfimo no Brasil, e a tevê comunitária está quase restrita ou cabo, porque ela só

conseguiu obrigatório quando em 98 foi aprovada a lei do cabo e aí brigou as empresas a carregarem o canal comunitário. Em algumas cidades elas conseguiram estar no canal aberto, conseguiram estar da radiodifusão aberta. Mas na maioria só no cabo, e não tem dinheiro, não tem fomento, não tem nada. Então é por isso que essa nossa diversidade está tão ausente do cenário. Agora você tem vários mecanismo para isso, inclusive fomentando a comunicação comunitária, que a de base mesmo e que pode dar voz para esses grupos sociais que estão excluídos né..Tem *N* formas

1:11:59 **CV**: Sobre internet. Resumindo: há um tempo atrás nós no acostumamos a uns teóricos falando que a internet seria promissora de diversidade, não sei o que e tal. E de repente nós temos um povo no Facebook, rotulando 90% do conteúdo e também do dinheiro. E então eu queria que você me falasse um pouco disso, viral hate, neutralidade de rede, cópias de tela para vídeo. Tipo Netflix, que agora a ancine o Manoel Rangel saiu, com uma proposta de regulação. Como é que é a sua visão dessa coisa da internet, porque eu dez anos atrás lia falando que a internet daria voz aos grupos, a multiplicidade.

1:13:15 **BB**: Dá, mas é diferente. É que a lógica da internet é o oposto da lógica da radiodifusão. Na radiodifusão você vê um conteúdo organizado pra você, você se organiza pra assistir aquele conteúdo no horário que ele vai passar ou não. Na internet é o oposto, você vai buscar o conteúdo. Nenhuma dúvida de que a internet vem como um espaço e ainda hoje com todos os problemas que a gente enfrenta é um espaço de diversidade e de pluralidade infinitamente maior do que o que a gente encontra em qualquer meio de comunicação. Mas eu acho que a gente precisa enxergar essa complexidade da internet e não se iludir achando que ela vai resolver problemas da concentração que a gente tem da ausência de diversidade que a gente tem na radiodifusão. Por *N* fatores. Primeiro fator - já falei aqui mas é um fator: 40% da população não tem acesso à internet. Então, a gente vai simplesmente ignorar metade da população brasileira em relação a essa questão? Ah, vamos garantir a diversidade para os 55% mais ricos, sabe? É isso? Não. Até porque quem mais sofre as consequências pela falta de diversidade de informações é quem tem só a televisão pra se informar. Que não tem a internet do lado, não tem o rádio, não consegue comprar um jornal, não tem acesso à uma revista, não tem nada. Então achar que a gente vai resolver o problema da ausência de diversidade de vozes na esfera pública de comunicação com a internet é uma baita de uma ilusão.

1:15:11 **CV**: Aliás é uma coisa meio canalha né, porque eu imagino que as empresas de televisão falem assim "mas tem internet"

1:15:18 **BB**: É claro, é um discurso que fortalece essa outra coisa de não regulação da concentração na radiodifusão. Aspecto um, não basta. 45% da população não dá pra você ignorar. Tem que tratar desse problema, tem que tratar as duas coisas em paralelo. Eu sempre falo, a gente fala no Intervozes, infelizmente a gente ainda não deu conta de uma agenda do século XX e estamos enfrentando uma agenda do século XXI. Precisamos fazer essas duas coisas em paralelo. Não dá pra abandonar essa agenda do século XX e resolver as coisas com a internet. Outros países até podem, mas a gente não pode fazer isso. Dois: na internet é isso. A pessoa tem que buscar informação. E aí diante de uma diversidade enorme de conteúdo disponível: 1. A gente precisa olhar que os grandes canais de informação na internet brasileira hoje são vinculados aos grandes grupos que já controlam os jornais, as revistas, as rádios e as emissoras de televisão. Então essa concentração informacional que a gente tem no mundo offline, de vamos dizer assim, a gente naturalmente reproduziu no mundo online. Então você tem blogs, canais de mídia alternativa, site de comunicação também, você tem imprensa alternativa na internet. Mas compare os acessos disso com os grandes portais de notícia que são dos grandes grupos de comunicação. É ínfimo. Então essa concentração a gente transportou de alguma maneira para internet. Até porque, vale sempre a gente olhar para o que a Globo faz, a Globo não é burra. Tá lá o Jornal Nacional, aí no intervalinho ela fala assim: entra no nosso site. E aí o programa do Luciano Huck: vai no nosso site. Então assim, a população geral usa a internet para acessar as páginas que ela fica sabendo que existem pela televisão. Ela não vai lá acessar Carta Maior, porque ela nunca ouviu falar na

Carta Maior. A Carta Maior tem que chegar de alguma maneira pra ela, pra ela pensar em acessar a Carta Maior, porque se não, ela não vai acessar. E aí, nesse cenário, quando você tem os grandes *gate keepers* da comunicação na internet, que hoje são Google e Facebook... Google porque é um mecanismo de busca que controla com base em algoritmos zero transparentes o que aparece quando você digita qualquer coisa.. Então eu quero saber sobre controle de armas. Eu digito controle de armas e a gente não sabe que critério ele usa pra te colocar aquelas páginas ali, então ele direciona sua busca. Ou seja, ele faz a seleção pra você. A mesma seleção que o jornal impresso faz do que vai sair e do que não vai sair, ele faz a seleção do que ele vai te mostrar ou do que ele não vai te mostrar. Ele pode até te mostrar na página 15, mas vai ser difícil eu chegar na página 15. Você vai chegar na três talvez, entendeu. Com algoritmos que não são transparentes E o Facebook é mais perigoso ainda, porque no Google a pessoa ainda vai procurar. No Facebook ela vai se restringir aquilo que aparece pra ela. E o que define o que aparece pra uma pessoa e o que não aparece pra uma pessoa são algoritmos ainda menos transparentes do que os mecanismos de busca que o Google tem. E a realidade global mostra pra gente em vários países a população acha que o Facebook é a internet. Não sabe que existe alguma coisa fora daquilo ali. No máximo sabe que existe fora quando ela recebe o link e ela clica e até vai pra um outro lugar, mas ela não sabe que existe o mundo todo fora daquilo ali e que ela pode pesquisar, navegar. Acho que tem um número, Filipinas, 60% da população acha que Facebook é internet. É um negócio assustador assim. E quando você tem projetos

1:19:24 **CV:** Um número altíssimo de jovens que lêem notícias exclusivamente por link que seja, mas...

1:19:33 **BB:** E aí a hora que você olha a quantidade de iniciativas que o Facebook tá desenvolvendo para trazer a internet pra dentro dele e que tem conseguido fazer isso em função só poder que tem, porque é a maior rede social do mundo, você vê o quando a gente está arriscado a ter totalmente uma concentração de informação ali. Por exemplo, os acordos que o Facebook tem feito com empresas de comunicação, de jornalismo, em vários países, aqui no Brasil não fez ainda, mas em vários países para que, vou dar um exemplo. New York Times: no lugar do New York Times ter uma página no Facebook que ele publica o link dele e joga a pessoa pra página, pro site do New York Times, ele passa a publicar a notícia no Facebook. E aí a pessoa não sai do Facebook. Ela vai ler a notícia do New York Times, mas ela vai ler o Facebook, ela não vai ser nem redirecionada pra fora. Isso faz com que a pessoa fique ainda mais num jardim morado. Em outros países, o Facebook tem um projeto que chama Free Basics, que ele oferece acesso gratuito para um conjunto de páginas na internet. Que se você entrar por uma plataforma que é um aplicativo deles lá, você pode acessar 20 ou 30 páginas de graça além do Facebook. Você não desconta do seu pacote de dados. Então se você não tem acesso à internet ou se é muito caro como acontece aqui no Brasil você vai navegar. Mas aí é o Facebook que vai definir quais são as trinta páginas que você vai poder navegar? Isso tudo vai reproduzir no mundo da internet o controle de comunicação que a gente tá fazendo. A gente tá fazendo uma pesquisa sobre isso agora. A gente vai terminar antes de você terminar o seu doutorado, então acho que vai ter número interessantes aí pra aproveitar, que é exatamente como a gente tá reproduzindo o controle informacional na plataforma de conteúdo. E quando a gente briga, por exemplo, para defender a neutralidade de rede, é exatamente contra essas coisas. Por exemplo, esse mecanismo do Free Basics do Facebook, pra ele cobrar o acesso a algum site e não cobrar outros, ele quebra a neutralidade de rede. Porque ele olha os seus pacotes de dados para saber em que site você tá indo, pra saber qual site ele vai te descontar o seu volume de dados e qual site que ele não vai te descontar o seu volume de dados e qual site que ele não vai te descontar. Essa violação do pacote de dados é quebra da neutralidade de rede. Por essas e outras razões que a neutralidade de rede é tão importante pra gente enquanto um princípio mínimo para você garantir a possibilidade de diversidade na internet. Se o site do G1 carregar muito mais rápido do que o site da Rede Brasil Atual, por uma discriminação no tráfego, que vem de uma quebra da neutralidade de rede, eu vou parar de carregar a Rede Brasil Atual e vou carregar só o G1. Então a neutralidade de rede é um princípio fundamental do funcionamento da internet. Não é nem pra garantir as condições de diversidade e pluralidade, mas para permitir que elas possam existir. E aí você vai ter outros

mecanismos que vão ter que garantir essa diversidade que é não fechar tudo no Facebook, dar transparência para os algoritmos do Google, e por aí vai. Mas é um desafio que a gente enfrenta na contemporaneidade, e o que eu acho, fazendo a ponte com o seu tema geral, que o Marco Regulatório nosso hoje precisaria enfrentar, que é como é que você regula as plataformas. É uma regulação completamente diferente de radiodifusão, porque o meio é diferente. Do mesmo jeito que você regula a radiodifusão de um jeito e o jornal impresso de outro por exemplo, é porque a iniciativa privada hoje tem pouquíssima regulação em relação a isso, mas tem que ter algum tipo de regulação. Não pode ser... Ainda mais quando você está falando de potências mundiais como esses grandes da comunicação que vão reproduzir isso. Tem que regular catálogo da Netflix, óbvio que tem que regular o catálogo da Netflix. Quando você vai olhar o serviço sob demanda em todos os países da Europa por exemplo, é tudo regulado. Na Europa eles tem um negócio super de proteção de conteúdo europeu para fazer enfrentamento ao mundo hollywoodiano, à indústria cinematográfica dos Estados Unidos, que todos os catálogos de vídeo sob demanda que se tem na Europa, muitos vídeos sob demanda na TV por assinatura, que no Brasil normalmente você tem um serviço. Lá você tem tipo oito canais de vídeo sob demanda, você entra lá, tá lá, filmes europeus. É cota, e a gente tem que pensar nisso aqui no Brasil também. Isso não é cercar liberdade de expressão de ninguém. É justamente garantir diversidade.

1:24:30 **CV:** E isso também se a regulação acha que é importante não ter esse negócio que você tava falando que eu acabei não pegando sua conclusão, sobre oferecer acesso gratuito para alguns sites e pra outros não

1:24:41 **BB:** Não, isso é ruim. Isso é quebra da neutralidade de rede.

1:24:44 **CV:** Vamos supor que a Samsung ofereça um celular em que de graça pode usar Facebook e Uol.

1:24:54 **BB:** Isso é ruim, isso é o zero raiting. Então, só que a prática do zero raiting na nossa avaliação ela quebra a neutralidade de rede. Porque ao discriminar pacotes que são cobrados e pacotes que não são cobrados vocês tá violando neutralidade de rede em relação a isso. O debate 1:25:13 é mais complexo, porque assim, você pode ter serviços.. Por exemplo, o Bradesco não me cobra... Eu sou cliente Bradesco, eu baixo o aplicativo do Bradesco e quando eu uso o aplicativo do Bradesco ele não desconta do meu pacote de dados. Mas aí, não é um zero raiting, o Bradesco tá pagando pra operadora. A operadora não tá cobrando de mim, mas é um serviço que é pago. Mas isso é diferente do que o Facebook escolher vinte sites que você vai navegar gratuitamente, entendeu? Tem um paper até que é bem interessante, que ele fala de quatro tipos de zero raiting diferentes. Alguns que na avaliação deles - dos dois autores do paper - viola a neutralidade e alguns não violam. Que nem esse, que chamam mais de 0800 assim, a empresa está pagando por você mas ele não é uma coisa não paga completamente pela operadora. Aí isso viola? Não. Aí tem um outro tipo que é: você tem um pacote de dados e enquanto seu pacote tá funcionando, e você tá usando o whatsapp... A Claro, tem um acordo com whatsapp, e você é cliente da Claro. e aí você tem um pacote de dados de um giga no mês. Você pode usar o whatsapp que nunca ele vai descontar do seu pacote de dados. Mas se o seu pacote de dados acabar no final do mês, você não consegue usar mais nada. Isso não seria quebra da neutralidade de rede, porque ele só estaria não tarifando você. Agora se quando seu pacote de dados acaba e ele só permite alguns sites passarem e você continuar acessando, aí seria quebra da neutralidade. Então tem todas essas diferentes interpretações sobre zero raiting. Mas eu acho que do ponto de vista de regulação geral e do debate de diversidade de conteúdo, acho que o princípio da neutralidade de rede é fundamental de ser garantido pra você não reproduzir essas concentrações na plataforma de conteúdo.

1:27:45 **CV:** Olha só vou até corrigir aqui porque estava assim: a Constituição Federal tem 29 anos, 1:27:49 tem 25 e o Intervozes 14. Como se deu ao longo desses anos e como se dá ainda hoje a argumentação dos setores refratários ao Marco Regulatório. Quais os argumentos? O que eles alegam? Você falou da censura e tudo

1:28:10 **BB:** Acho que o argumento central é o da censura. O argumento central é que primeiro essas empresas sequer concebem que quando a gente fala de regulação a gente não tá falando só do jornalismo, a gente tá falando de absolutamente tudo. A gente tá falando da regulação e a gente tá falando do horário de proteção de crianças, a gente tá falando dos programas policiaiscos. A gente não tá falando só de regulação do conteúdo jornalístico. Inclusive assim eu acho que o conteúdo jornalístico é o que menos tem que ter regulação de fato, em função do princípio da liberdade de imprensa e que precisa ser promovido. E acho que se a imprensa erra vai ter que ser responsabilizada posteriormente. Agora quando a gente fala de um novo marco regulatório para o setor a gente tá falando pro setor inteiro, a gente não tá falando só pra parte da imprensa desse setor. Então a primeira coisa que esses grupos fazem é confundir e achar que quando a gente tá defendendo regulação a gente tá defendendo regulação do jornalismo porque a gente quer calar a imprensa e a gente quer impedir que a imprensa denuncie os problemas do País, do governo, da corrupção. Esse é o principal discurso que existe. Só que eu acho que a gente tem um desafio grande aí que é o seguinte, eu acho que tem setores da nossa sociedade que acham que a imprensa tem que ser calada mesmo, infelizmente. Eu acho que tem uma parcela, inclusive da esquerda que quando fala em regulação da comunicação está falando sim em cerceamento da liberdade de imprensa, e acho que a gente precisa diferenciar essas coisas. A gente precisa mostrar que o mundo democrático regula inclusive a imprensa sem cercear sua liberdade de exercício. Porque a regulação não tem que ser necessariamente a priori... Um marco regulatório pode prever responsabilização pra imprensa à posteriori. Calúnia, difamação, violação da intimidade, direito de resposta. Tudo isso é regulação à posteriori. Então tem uma grande confusão em relação a isso. Quando a gente fala de Marco Regulatório parece que se taxa só a imprensa e necessariamente é algo como a regulação como se fosse algo prévio para ser censura, e impedir isso. Então esses argumentos infelizmente, eu acho que o fato da gente ter alguns setores da nossa sociedade que acham que a imprensa tem que ser regulada para calar, pra ser cercada, às vezes dão elementos infelizmente para que os meios consigam convencer mais gente de que "tá vendo, é isso mesmo, querem calar a imprensa", quando o debate sério sobre regulação que é feito não tem absolutamente nada a ver com isso. Quando você vê discurso, por exemplo, de alguns políticos falando assim "Porque olha o que ele fizeram com tal", "Olha mentira que fizeram", "Esse caso completamente manipulado foi comprovado que era mentira", é por isso que tem que regular a comunicação. Esse tipo de discurso é péssimo pra gente.

1:31:24 **CV:** Até o Lula falou recentemente isso

1:31:25 **BB:** Toda hora o Lula fala isso. É péssimo pra gente. Porque parece que você quer regular para calar os erros da imprensa. A imprensa errou ela tem que se responsabilizar à posteriori, e por isso que é um problema a gente não ter lei de imprensa, e por isso que é um problema o Supremo Tribunal Federal ter revogado a integralidade da Lei de Imprensa quando foi revogar os artigos que de fato eram artigos autoritários da época da ditadura militar. Mas esse discurso que vincula os erros da imprensa à regulação da mídia, são péssimos para os debates sérios que a gente precisa fazer sobre diversidade, sobre pluralidade. Eu quero que se a imprensa errou ela pague pelos seus erros, mas eu não quero uma regulação que impeça ela de fazer o trabalho dela, que é uma regulação que permitam que outros façam, que exista um contraponto, que algumas vozes da imprensa não sejam as únicas a falar sobre determinados assuntos, que a gente possa ter mais gente falando sobre aquele assunto para que a população forme sua opinião de uma maneira livre. E infelizmente a gente erra muito nisso né, na parte nossa, da nossa esquerda.

1:32:32 **CV:** Eu tava pensando nisso que você tá falando agora. Preciso avisar o Lula que o Marco Regulatório dos meios de comunicação não vai evitar que o Jornal Nacional dedique 40 horas a bater nele. Não vai. E ele coloca uma coisa como se fosse..

1:32:49 **BB:** Então, mas quando ele faz isso..

1:32:50 **CV:** Perseguição, não sei o que, 40 horas do Jornal Nacional

1:32:54 **BB:** Quando ele faz isso, quando ele fala isso, é um tiro no pé do que a gente defende. O que a gente precisa ter, pra fazer um contraponto a isso que o Jornal Nacional vai fazer, é: 1. Se o Jornal Nacional manipular, que o Jornal Nacional seja responsabilizado. 2. Que a gente tenha uma comunicação pública, que não vai fazer a cobertura do Jornal Nacional, que vai fazer outro tipo de cobertura e que vai ter 30% da audiência que nem tem na França, e as pessoas vão poder comparar o formato e formar a opinião delas de uma maneira mais plural. É assim que você vai resolver isso. Mas assim, acho que o argumento dos opositores é o argumento da censura, do argumento do cerceamento à liberdade de expressão, do controle. E a gente ajudou tanto nesse argumento sabe. A gente ajuda quando a gente fala isso, a gente ajuda em vários momentos. Porque eu acho que a gente não tem esse debate feito de uma maneira qualificada nem entre nós, sabe, do ponto de vista da esquerda.

1:33:49 **CV:** Fiz um artigo agora, terminei o mês passado. Eu peguei tudo o que saiu no Globo e na Folha de 2007 a 2017, pelo sistema de busca do acervo, que é das matérias impressas nos sites. Eu busquei 'marco regulatório', sempre com 'mídia'. Regulação da mídia, controle da mídia, e democratização da mídia. Porque controle seria o extremo. Regulação é regulação. Controle é o jeito que eles traduzem, que foi o mais usado, e democratização eram 10 menções. Era um texto do Gregório, um do Eugênio, mas depois eu tirei que eu não ia conseguir analisar tudo, ou então com ironia, entre aspas. "Que os petistas chamam". E sempre vinculando ao petismo, como se fosse uma coisa assim. E nesse meu artigo foram 280 menções em 10 anos, e ver como é que eles tratavam. E tem os ápices. Na Conferência tem um ápice, o PNDH 3 tem um ápice. A campanha da Dilma..

1:35:38 **BB:** Quando ela fala de regulação econômica.

1:35:41 **CV:** ...tem um ápice, tem esse esses momentos também.

1:35:43 **BB:** Super legal. Manda pra gente divulgar depois.

Então, a gente tem... Você viu o Júlio Quer Saber? O documentário novo que o Intervozes lançou? Tem uma cena lá do Boris Casoy fazendo uma pergunta num debate presidencial, não sei se você lembra. Ele fala assim no começo: "Essa tentativa de calar a imprensa eufemisticamente chamada de democratização da comunicação", é isso. Então é isso assim. E nem tem muito mais argumentos, é esse o argumento. Não é que eles tem vários argumentos.

1:36:45 **CV:** Júlio Quer Saber é o que viaja para Argentina? Eu vi lá no encontro nacional, na UnB.

1:36:52 **BB:** A gente vai passar segunda-feira agora de novo no Cine Clube do Pardini.

1:36:56 **CV:** Eu gosto muito daquele mais antigo de vocês.

1:37:01 **BB:** Levante sua voz. Que é do Ilha das Flores.

1:37:05 **CV:** Eu usei em duas aulas que eu dei. Uma pro Ensino Médio, pro segundo colegial, que falou das famílias. E usei numa aula do doutorado também sobre legislação.

1:37:23 **BB:** Então, é isso. Não tem uma variedade de argumentos. Inclusive acho que tem uma lógica de simplificação do argumento para frear o debate imediatamente. É isso. É censura, é censura, é pra calar a imprensa, é pra calar a imprensa. Martela até morrer isso e cercea o debate.

1:37:45 **CV:** A minha última pergunta que é um fecho é assim, porque tem sido historicamente difícil avançar na direção da regulação.

1:37:54 **BB:** Acho que é um pouco de tudo que a gente conversou aqui assim. Eu acho que...

1:37:58 **CV:** Se chegou num ponto em que assim, nem a esquerda ajuda quando fala esse tipo de coisa..

1:38:05 **BB:** É difícil sim. Assim, não é um tema simples. O direito à comunicação é um direito novo se você for pensar isso. Porque lá atrás você não tinha ideia da centralidade da mídia como mediadora de absolutamente tudo o que a gente vive na sociedade, que a gente debate na sociedade hoje. Então, você tinha lá o Conselho de Acesso à Informação e à Liberdade de Expressão bastava. Nos anos 80 começaram a discutir isso, 70 e 80, que a Unesco começa a fazer esse debate.

1:38:39 **CV:** 80 é que sai aquele..

1:38:40 **BB:** O Relatório McBride. Aí que você começa. Então se você pensar do ponto histórico, a gente tá falando de um direito mais novo né. E aí a hora que você insere a disputa por esse direito dentro de uma realidade totalmente configurada, de um sistema concentrado, familiar, a gente não falou disso mas acho que é um aspecto super importante da característica do sistema brasileiro é a questão do colonialismo, do controle familiar territorial da comunicação que é um aspecto que não existe. Você tem mídia concentrada em vários países e não necessariamente você tem esse aspecto aqui no Brasil. Esse é mais um elemento do nosso sistema midiático que também é um obstáculo para você reverter essa questão. E nesse caso, porque é tão difícil? Acho que tem um monte de fatores mesmo. Acho que tem isso, acho que tem a questão cultural, acho que tem a desinformação da nossa sociedade que nunca foi ensinada a reivindicar esse tipo de direito, não sabe que ele existe, não entende o papel disso para importância da construção de um país plural, diverso, que represente a nossa diversidade de fato. Você tem o poder das grandes empresas de comunicação do Brasil que são empresas fortes e que tem um poder político muito grande. Elas não são só empresas economicamente fortes, elas são empresas politicamente fortes no País também. Então tudo isso faz com que seja muito difícil avançar. Mas eu acho que a gente tem perdido oportunidades históricas, isso é uma coisa que a gente não falou muito e talvez seja um elemento interessante. Acho que a gente tem perdido oportunidades históricas para tratar dessa questão. A gente perdeu oportunidade no processo de digitalização da televisão em 2006, porque o Brasil fez uma opção de manter um sistema de tevê digital que não abriu espaço para novos atores entrarem nesse espectro, a gente preferiu ter uma tevê em alta definição do que uma tevê digital que ia comprimir o sinal e ia permitir você triplicar até o número de canais da televisão aberta. Mas o Brasil não optou por isso. A gente vai..

1:40:52 **CV:** A definição fez com que caibam menos?

1:40:59 **BB:** Quando você digitaliza qualquer sinal você comprime, certo? Do disco pro CD a digitalização comprime o espaço. Então se você tinha espaço no sinal analógico para nove canais abertos, quando você digitaliza o sinal você pode até quatro vezes isso, a gente poderia ir para 36 canais na televisão aberta. Qual a opção que o governo Lula fez em relação a isso? Manteve a mesma faixa física de 6MHz para as empresas para elas operarem em alta definição, pra não entrar mais nenhuma. Isso foi lobby das emissoras. Não queremos mais concorrentes, queremos continuar com o mesmo espaço na frequência que a gente tem, de 6MHz e transmitir em alta definição. Sendo que vários países usaram o momento histórico do processo de digitalização pra democratizar, para ampliar as vozes ali, pra colocar mais canais ali. A gente não fez, a gente perdeu.

1:41:57 **CV:** Pelo menos dobrar né, no mínimo.

1:41:59 **BB:** O mínimo é dobrar. No mínimo, por exemplo, garantir que os canais comunitários não ficassem só no cabo porque aí você ia ter espaço pra ele na tevê aberta, de jogar a TV Câmara, TV Justiça, TV Senado, TV Assembleia para televisão aberta.

1:42:13 **CV:** Podia ter feito isso. Nove comerciais, e nove...

1:42:19 **BB:** Nove comerciais, três estatais e seis públicas. Sei lá, entendeu? Não, a gente não fez essa opção. A gente fez a opção de manter exatamente tudo como está. Eu acho que a gente perdeu uma oportunidade de abrir o debate com a sociedade. O governo poderia, poderíamos chegar a conclusão no final do governo Lula, no final do governo Dilma, que não tinha correlação de forças colocar um Projeto de Lei no Congresso? Poderíamos chegar, mas a gente nem tentou. A gente nem tentou fazer isso. Então assim, perdemos a oportunidade histórica também em relação a isso porque acho que até a gente voltar pro governo, mesmo que o Lula ganhe, agora já é especulação não tem nada a ver mais com a entrevista, mas assim, não vai mexer né. Não vai.

1:43:08 **CV:** Eu vi um negócio seu que você escreveu uma vez que eu acho que era o Franklin que estava fazendo alguma dedicatória, que ele falou alguma coisa que ia fazer.. Mas quando que a gente vai fazer?

1:43:23 **BB:** Não vai fazer. Não vai. E se o Lula conseguir ser reeleito, o que eu acho que seria muito bom diante da desgraça que a gente tá sofrendo agora, eu acho que com muito menos condições de avançar qualquer coisa nesse sentido em relação às condições que ele teve. Então se não fez lá atrás porque é que vai fazer agora? Claro que ele se arrepende, que bom que ele se arrepende. Pelo menos o reconhecimento do erro, da perda da oportunidade. Aí você faz uma Conferência Nacional de Comunicação, que conseguiu reunir os empresários, a Globo pulou fora, mas Band tava, o SBT tava. As teles estavam. Esses caras a gente dialoga com eles até hoje porque a gente conheceu todo mundo no processo da Confecom, porque não pegou isso e falou vamos lá, vamos abrir um debate de marco regulatório. Todo mundo tem problema. A Band foi pra Confecom porque ela também quer quebrar o monopólio da Globo, é claro. Você acha que ela não se ferra com o monopólio da Globo? Óbvio que ela se ferra. Então assim, você tem, nem que seja do ponto de vista dos interesses de mercado, que é o que os Estados Unidos faz... Os Estados Unidos não faz regulação de propriedade, de audiência porque ele é super democrático, plural, diverso. É porque ele é liberal e ele quer garantir a concorrência econômica, certo? Mas a consequência disso é você ter mais diversidade e vozes se expressando naquele espaço. E aqui nem isso a gente pega, nem os adversários econômicos, concorrentes econômicos para fazer essa discussão a gente tem coragem de pegar pra fazer. Então é difícil assim. E eu acho que a gente vai demorar muito tempo pra voltar num estágio de minimamente ter um ambiente em que seja possível pautar esse tema, acho que a gente vai demorar. Mesmo que a gente volte ao poder em 2022, acho que. Por outro lado, e eu vou encerrar com isso porque eu acho que é importante ter isso na entrevista em algum momento, eu acho que tem um avanço aí também que é acho que mais gente está falando sobre isso. Se você vai na boca de qualquer dirigente de movimento social, todo mundo fala sobre isso. Tem que democratizar a comunicação, tem que democratizar a comunicação. Tudo bem que isso não vira ação direta e prioridade daquele movimento, ou daquele partido, ou daquele sindicato naquele momento. É muito mais o discurso do que a prática cotidiana. Mas as pessoas estão mais conscientizadas disso. Minha mãe, que não tem nada a ver com isso, hoje, depois do que aconteceu com Dilma, com tudo isso ela consegue enxergar com muito mais facilidade porque a gente precisa de uma mídia plural e democrática do que ela conseguia há cinco anos atrás. Então nesse sentido acho que a gente tá conseguindo sensibilizar mais gente pra essa pauta. E acho que esse momento que a gente tem é um momento de resistir pra não perder o pouquíssimo que a gente conseguiu avançar e é um momento de formar gente, de fazer esse debate, de ir em tudo quanto é lugar, de pautar essa discussão, fazer, fazer, fazer pra gente ir ganhando musculatura aqui embaixo. Pra quando chegar em um cenário de conjuntura política um pouco mais favorável para essa questão, que a gente tenha força pra pauta isso de uma maneira um pouco mais intensa. Só posso acreditar nisso porque se não eu vou ficar em casa chorando, depressiva e eu não faço mais nada.

1:46:53 **CV:** Obrigado.

Renata Mielli

Entrevista realizada em São Paulo, SP, em 7 de novembro de 2017.

[00:00:09.20] **Camilo Vannuchi:** Então a minha primeira pergunta é isso: o direito à comunicação é assegurado no Brasil? Por quê?

[00:00:14.16] **Renata Mielli:** Em parte. Em parte, sim, em parte não! Como toda pergunta, às vezes não tenho uma resposta tão objetiva..., mas não plenamente, né? O direito à comunicação, como você já sabe pelas suas pesquisas, é definido por uma série de tratados internacionais, mas o que mais é utilizado para conceituar o direito à comunicação é o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aonde você diz que todas as pessoas, todos os seres humanos, tem direito de produzir, difundir e receber.... Então é uma tríade: produzir, difundir e receber informações em qualquer plataforma livremente, bem resumidamente é o que diz. E no Brasil a gente não tem esse tripé garantido, que é qualquer pessoa ou grupo social ter o direito de produzir e distribuir e receber informações livremente. Pela maneira como se constituiu o sistema de comunicação no país, privilegiando a exploração da área econômica da comunicação, seja a comunicação sendo operada principalmente por agentes privados, vários setores ficaram completamente alijados da possibilidade de produzir e distribuir comunicação. Então, no Brasil, historicamente tem sido assim, né? Então como a comunicação no Brasil, seja ela impressa, seja ela radiodifusão, ela se constituiu pelo modelo privado comercial, os segmentos que não tinham recursos para produzir e distribuir os seus conteúdos, nunca tiveram espaço para fazê-lo e ficaram invisibilizados, ficaram calados durante grande parte da história do país. Então, por isso que nós não temos o direito à comunicação garantido no Brasil de forma plena. E isso começa a se modificar, em parte, com o surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação. Então, eu acho que essa clivagem tecnológica, ela é importante também para a gente compreender o desenvolvimento da garantia do direito à comunicação. Com o surgimento da internet, paralelamente a ampliação do acesso, o barateamento dos dispositivos que dão acesso à internet, computadores e dispositivos celulares móveis, segmentos que antes não tinham nenhuma condição de produzir e distribuir a sua informação, elas passaram a ter a sua oportunidade, de uma maneira bem menor do que os grandes meios de comunicação comerciais privados, mas puderam iniciar um processo de produzir e distribuir. Então a internet contribuiu para ampliar a garantia do direito à comunicação no nosso país, mas mesmo a internet não foi capaz de dar uma garantia plena desse direito, porque ainda há setores imensos da sociedade que não tem acesso a internet banda larga, ou que não tem ainda o conhecimento, as habilidades necessárias para produzir e distribuir seus conteúdos. Então, eu acho que nós tivemos um avanço em função das novas tecnologias, isso fez com que mais segmentos pudessem ter sua voz, ter sua opinião garantida no espaço público, mas ainda com uma forte presença dos meios hegemônicos de comunicação. E acho que é importante dizer que com o desenvolvimento dessas tecnologias, também no ambiente da internet se fortalecem os grupos econômicos que já participam do ambiente hegemônico da comunicação fora da internet, então os principais grupos econômicos de mídia, também são um dos principais grupos dentro da internet, que têm os maiores acessos, e isso acaba também impactando em como a circulação da informação que se ampliou com a internet, também acaba sendo limitada. Limitada não, mas concorrente, né? A fragmentação de conteúdos faz com que as pessoas que têm menos acesso ao conhecimento e a informação, busquem na internet aquilo que já é historicamente consagrado com a mídia hegemônica. Então a gente não tem a garantia ao pleno exercício da comunicação, mas na história, a evolução da tecnologia foi modificando, ao meu ver, esse ambiente. Hoje nós estamos numa condição melhor do que há vinte anos, em função das novas tecnologias, mas ao mesmo tempo muito distantes de ter um ambiente de fato mais democrático pelo papel que a radiodifusão tem ainda no Brasil.

[00:06:26.13] **CV:** Entendi. Vou te fazer duas perguntas juntas para você ver como vai separar. Assim, quais são hoje os maiores desafios da garantia do direito à comunicação e quais os maiores obstáculos? Seria a pergunta dois e três.

[00:06:39.04] **RM:** desafios e obstáculos, tá. Eu acho que o maior desafio, quer dizer, entre os maiores desafios, porque não tem um só, o primeiro é fazer com que as pessoas, a sociedade, como coletivo, compreenda que a comunicação é um direito. Porque direitos, eles historicamente, qualquer direito, ele é conquistado, a sociedade luta para conquistar o direito à moradia, o direito à educação, o direito à saúde, o direito ao trabalho decente, o direito à aposentadoria. Então todo direito, ele só é obtido depois de uma luta que a sociedade se organiza para conquistar. E com a comunicação não será diferente. Só que é muito fácil as pessoas compreenderem que a saúde é um direito - é muito fácil, mas hoje em dia está complexo, né? Mas tudo bem! Mas as pessoas compreendem mais facilmente que a saúde é um direito, que a educação é um direito, e se é um direito da sociedade, ele tem que ser garantido por quem? Pelo Estado. Então há essa visão que se é um direito, cabe ao Estado a garantia da oferta desse direito, então as pessoas conseguem compreender um pouco isso com saúde, com educação, com moradia menos, mas ainda assim com moradia também. A comunicação está num nível muito anterior a essa compreensão, então o primeiro desafio para conquista do direito à comunicação é fazer com que a sociedade compreenda que a comunicação é um direito, porque ela historicamente é tratada pelos meios de comunicação como um serviço, um lazer, um entretenimento, as pessoas não têm muita dimensão do que é aquele sinal de televisão que chega em casa, as pessoas não se questionam sobre isso. E por que? Justamente porque historicamente isso foi construído dentro de um modelo privado comercial e não interessa às empresas que atuam nesse setor fazer com que a sociedade discuta o que é comunicação, por que que a nossa comunicação é arranjada dessa maneira? Então a compreensão do direito é premissa para que a gente possa organizar a sociedade para lutar por esse direito. Para mim esse é um primeiro desafio. Um segundo desafio que está relacionado com esse, é fazer com que os agentes políticos da sociedade e os agentes políticos do campo progressista, digamos, que é o campo que historicamente impulsiona a conquista de direitos, porque o campo conservador é o campo da retirada de direitos, então é impossível você discutir esses temas sem compreender a diferença, quer dizer, a disputa política na sociedade, né? Então os campos da direita, conservadores, vinculado a elite econômica, não têm interesse em fazer com que as pessoas compreendam o papel da comunicação como um direito. Então, os segmentos políticos que estão à frente de um projeto conservador, eles nunca vão tratar a comunicação como direito. E nós temos um desafio, que os segmentos políticos do campo progressista, que querem lutar para a ampliação da democracia na sociedade, compreendam a comunicação como uma luta estratégica para obtenção de outros direitos e do próprio aprofundamento da democracia e de construção de outros caminhos políticos para o país. Esses grupos políticos não veem a comunicação como um fator estratégico de ação política, eles veem a comunicação como um instrumento. E quando eu estou me referindo aos setores políticos, eu não estou me referindo apenas aos políticos parlamentares, poder executivo, legislativo, estou me referindo aos atores políticos da sociedade, movimento social, movimento sindical, né? Esses movimentos que lutam pela busca de mais direitos para a sociedade precisam compreender que a comunicação é parte dessa luta, não instrumento. E hoje, infelizmente, temos uma maioria desses setores políticos que veem a comunicação como: ah, nós precisamos fortalecer a comunicação do meu sindicato. É verdade! Mas para que? Não só para discutir a agenda do sindicato, mas para colocar na agenda política o tema da comunicação também. Então tem uma luta política em torno da comunicação. Enquanto a gente não conseguir sensibilizar esses atores políticos para a importância deles incluírem nas suas agendas específicas a luta da comunicação, nós também vamos ter dificuldades, esse é um desafio para quem luta pelo direito à comunicação, fazer com que esses segmentos se sensibilizem e compreendam a importância da comunicação como luta política, não como instrumento da sua própria luta política. Então esse é outro desafio, né? E acho que um terceiro desafio, para falar em desafio e depois entrar nos obstáculos, é construir dentro dos limites que nós temos, uma comunicação independente, pública, comunitária, popular, alternativa, o nome que se queira dar ao arranjo de comunicação que possa dar voz a luta pelo direito à comunicação. Então nós também temos que fazer disputa política dentro da sociedade sobre o tema da comunicação, por mais que nós não estejamos dentro dos grandes meios, por mais que nós não tenhamos acesso a esses grandes meios. Então produzir um ecossistema de comunicação popular, alternativo, independente, pública, comunitária, que vocalize a luta pela democratização

da comunicação é importante porque essas três questões vão ajudar a fortalecer os movimentos que lutam no Brasil pela democratização dos meios de comunicação, que estão em várias entidades, como Barão de Itararé, Intervezes, Artigo 19, sindicatos que atuam nesse campo como os sindicatos de jornalistas, federação dos jornalistas, radialistas, produtores culturais. Tem um grupo mais relacionado com o tema da comunicação que luta pela democratização da comunicação, e essas entidades todas se articulam em torno do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Mas para que a gente dê impulso a essa luta, esses três fatores são indispensáveis. Quais são os obstáculos? Eu acho que um grande obstáculo é vencer o senso comum de que construir políticas públicas para garantir uma comunicação mais democrática, construir novos marcos legais que regulamentem a nossa constituição com vistas a produzir um ambiente mais plural e diverso na comunicação, que nada disso é censura. Isso é um obstáculo, porque nós temos uma história do Brasil aonde, para não pegar dos 500 anos, mas pelo menos desde a proclamação da república, foram poucos os períodos democráticos da história do nosso país, efetivamente, né? Esse período que se encerrou com o golpe de 2016 e que se iniciou com a transição democrática, vamos dizer assim, a partir da proclamação da constituinte em 88, é o maior período ininterrupto de democracia que o país viveu desde a proclamação da república. Isso para falar só da república, porque não vamos considerar o período anterior, era uma outra coisa. Então, o fantasma da censura, o fantasma da restrição à liberdade de expressão, porque direito à comunicação é uma coisa que quase não se fala, ele é muito presente ainda, e ele é usado e passou a ser usado no último período como argumento para combater os que defendem uma maior democracia no ambiente de comunicação. E quem são esses? É o poder econômico que atua na comunicação hoje, são os radio difusores, são as famílias que dominam a mídia brasileira, são os grupos econômicos que estão por trás da Folha de São Paulo, do Estado de São Paulo, do Grupo Globo, do Grupo SBT, do Grupo Record, da Band, ou seja, estes que dominam, sei lá, 70, 80% da circulação de informação no Brasil hoje. Esses grupos passaram a atacar a luta pela democratização da comunicação a partir do argumento que olha, esse pessoal aí está querendo trazer de volta a censura, está querendo controlar a mídia, né? E eles, com o poder de fala incrível, passaram a reproduzir isso incessantemente e criaram um senso comum de que regular a comunicação é impor a censura. Então um obstáculo é enfrentar esse senso comum na sociedade. E o enfrentamento desse senso comum contribui com o primeiro aspecto que eu ressaltai no desafio, que é fazer com que as pessoas percebam o que que é o direito à comunicação. Mas esse é um desafio, quer dizer, é mostrar para as pessoas que ninguém quer censurar nada, muito pelo contrário, é desconstruir a ideia da censura, o que é censura, o que é liberdade de informação, o que é liberdade de informação, né? Então são conceitos completamente vagos para a maioria esmagadora das pessoas, e eles são vagos porque foram construídos propositalmente vagos pelos grandes meios de comunicação. Então acho que esse é um dos obstáculos que nós temos. Acho que outro obstáculo é enfrentar a promiscuidade entre política e setor privado da comunicação. Existe uma grande promiscuidade no nosso país, porque os grandes concessionários de rádio e televisão, boa parte deles tem vínculo direto ou indireto com o poder político efetivo, a partir de senadores que são concessionários de rádio e televisão, deputados que são concessionários de rádio e televisão, governadores, e isso faz com que nós tenhamos um coronelismo eletrônico no país. Ou seja, os meios de comunicação alimentando um projeto político hegemônico, conservador, de direita, e esse projeto político alimentando o discurso midiático que prevalece de forma mais hegemônica no país. Então, enfrentar isso, isso é um obstáculo efetivo. Porque você só vai conseguir efetivamente criar mecanismos de democratização da comunicação dentro de uma democracia, como é? Aprovando legislações que contribuam para o avanço do ambiente democrático. E como que a gente aprova legislações democráticas se há essa promiscuidade entre política e poder econômico da mídia? Esse poder econômico que está presente no parlamento de forma direta ou indireta impede o avanço de qualquer projeto que vise ampliar a diversidade, a pluralidade, a democracia nos meios de comunicação. Para pegar um exemplo super clássico que todo mundo cita, é o exemplo do projeto da Jandira Feghali, sei lá de que ano, que era o projeto de regionalização, que a constituição fala que é necessário garantir produção regional de independente na rádio difusão, então a constituição dá a diretriz, mas não fala quanto por cento, o que de fato é produção regional, então o constituinte delegou ao legislador que produzisse uma legislação para regulamentar esse artigo da constituição. Pois então houve um projeto de lei

elaborado, votado em várias comissões, e ficou vinte anos em plenário, aguardando ir a plenário para ser votado! Por que nunca foi? Porque isso ia de encontro aos interesses dos grandes empresários da comunicação. Então esse é um obstáculo, né? Como você produzir legislações que avancem dentro de um ambiente promíscuo, onde os interesses da mídia e da política estão completamente misturados ali.

[00:21:18.28] **CV:** Esse projeto ainda existe?

[00:21:21.28] **RM:** Não, agora ele já caducou e a Jandira já apresentou um outro projeto, o mundo mudou muito, né? Tem já outro projeto, nem sei em que pé está, mas se você quiser posso pegar o número do projeto. Ele foi apresentado em 98, era governo Fernando Henrique ainda! Já tinha tramitado e ficou vinte anos esperando para ir para plenário. É que tem um processo na Câmara que depois caducam os projetos e tal, aí ela pegou e apresentou outro. Então são essas coisas que são um obstáculo para que a gente possa avançar. E o terceiro, para citar três desafios e três obstáculos, é a gente colocar no centro das preocupações dos governos comprometidos com o avanço democrático no país, e aí eu me refiro a governos municipais, estaduais e federais, quando a gente fala em comunicação a gente acha que só canetadas nacionais podem democratizar a comunicação e isso não é verdade, há medidas que podem ser adotadas no âmbito municipal, estadual, que já ajudariam muito, mas esses governos precisam assumir que essa é uma agenda política que precisa ser enfrentada.

[00:22:51.24] **CV:** Então, mas para olhar como obstáculo seria enfrentar a negligência dos próprios governos progressistas?

[00:22:57.13] **RM:** Exatamente, que está relacionado com o desafio, né? Então acho que os obstáculos se relacionam com os desafios, o desafio é fazer que o governo compreenda que isso é um tema político. Ele pode compreender, mas pode não ter a convicção de que é preciso enfrentar politicamente. Eu digo isso porque acho que chegou um determinado momento, e aí fazendo análise da conjuntura para me explicar, essa é a análise que eu faço, e acho que o próprio Lula já reconheceu isso em vários momentos. Num primeiro momento do governo Lula, ele não compreendia que a comunicação fosse um tema estruturante estratégico para o seu governo, ele não achava que isso era um assunto político, para ele comunicação era instrumento. Conforme foi desenvolvendo a luta política, eu acho que teve um determinado momento que ele percebeu, 'poxa, isso aqui é um problema político, isso aqui só pode ser enfrentado politicamente!'. Mas ele não teve, digamos assim, a convicção ou considerou que não tinha condições de enfrentar o problema. Porque de compreender que isso é um tema político a enfrenta-lo, são coisas diferentes. Então o desafio é fazer com que eles compreendam que isso é um tema. O obstáculo é fazer com que eles tenham coragem de enfrentar o problema, né? Porque tem muitos governos que compreendem mas tem medo de enfrentar o poder hegemônico da mídia, né? Então eu acho que são esses três desafios e três obstáculos que eles se relacionam, mas eu apontaria esses três.

[00:24:50.21] **CV:** Deixa eu te perguntar uma coisa em paralelo, você mencionou o Barão, Intervezes, Artigo 19, e do outro lado os grupos econômicos por trás de Globo, Folha, etc, eles têm entidades também?

[00:25:09.06] **RM:** Claro! ABERT, Associação Brasileira de Radiodifusão, a ANER, que é a das revistas, editoras de revistas, a ANJ, dos jornais. Essas são as maiores, digamos assim, que fazem essa resistência. Mas vão surgindo novos atores nesse processo que eu acho que são importantes também. Porque no último período o liberalismo extremo foi bloqueando ainda mais esse campo. E aí junta-se a essa trinca o Conar, que é o debate da publicidade, e eles até usam um termo que é liberdade de expressão publicitária, eles até têm um termo cunhado sobre isso. Então o Conar acaba se somando a essa trinca, e aí você tem organizações um pouco menores, mas que também adotam esse discurso, a Abraji, do jornalismo investigativo, e você tem aí organizações internacionais que acabam entrando dentro dessa visão ultraliberal da liberdade de expressão que acaba sendo contraditória com o direito à comunicação, a ideia de nenhuma regulação, aí você

tem várias organizações, Repórteres sem Fronteiras... Mas essas seriam as organizações do setor privado.

[00:26:59.15] **CV:** Vamo lá, outra pergunta! O marco regulatório dos meios seria oportuno no sentido de assegurar esse direito?

[00:27:08.06] **RM:** Sem dúvida nenhuma! Claro! Até porque a comunicação tem essa dimensão de direito, mas ela é uma atividade econômica também, né? E como atividade econômica e a dimensão do direito, ela precisa de regras de funcionamento, como toda outra atividade no país. A saúde não tem um marco legal de como se estrutura? A educação não tem o seu marco legal? Qual é o marco legal da comunicação? Então é claro que sim. Mas no caso da comunicação é mais dramático, porque não é que nós não temos um marco legal, nós até temos alguns, mas que estão completamente superados, anacrônicos, seja social, econômica, politicamente, culturalmente, a lei que orienta, que organiza, que regra a radiodifusão no Brasil, é de 1962, com o decreto de 63, mas de 62. Gente, em 1962 não existia VT, era tudo ao vivo, TV era preto e branco, entendeu? Não existia satélite, então, quer dizer, só do ponto de vista da superação tecnológica essa lei já deveria ter sido superada absurdamente, né? Depois ela foi sendo fatiada de acordo com interesses econômicos, porque lá atrás ela era Código Brasileiro de Telecomunicações, né? As pessoas até olham e falam, "mas CBT, radiodifusão?", mas é, porque eram telecomunicações e radiodifusão, depois, com a privatização do setor telefônico no Brasil, toda a parte de telecomunicação foi excluída do CBT, se criou uma nova lei, que é a Lei Geral de Telecomunicações, e aquela lei de 1962 ficou só para rádio e televisão. Mas veja, mesmo essa lei nunca foi cumprida na sua integralidade, porque lá ela fala que o concessionário pode ter no máximo cinco concessões, então ela impõe limite a concentração, né? E a gente sabe que hoje, por mais que cartorialmente você tenha os limites observados, mas a Globo não tem só cinco emissoras, ela tem uma rede, né? Então foram sendo construídos meios, portarias, instrumentos de burlar as próprias regras que se fossem cumpridas a gente teria outro mundo na comunicação do Brasil. E depois disso são várias portarias, tudo isso foi virando uma colcha de retalhos imensa, temos a constituição que dá diretrizes importantíssimas, mas que nunca foi regulamentada. Então, no mundo do século XXI, literalmente, nós temos uma dívida histórica no campo da regulação da rádio e televisão aberta, convivendo com um mundo que já tem regras próprias da TV por assinatura, da internet, agora do serviço sob demanda, dos *over-the-top (OTT)*, então é um emaranhado de situações que em algum momento a sociedade Brasileira precisa entender que é preciso sentar e convergir a regulação daquilo que garante a circulação da cultura, da informação, da opinião, das notícias, dos fatos, enfim, da comunicação no nosso país. E olhar isso a partir do interesse da nação, porque nós não temos apenas atores nacionais atuando nesse ambiente. Então um novo marco legal para as comunicações no Brasil, ele é essencial para garantia da defesa da soberania nacional, da cultura nacional, da ampliação do direito à comunicação para mais atores, da garantia de regras mínimas que nós não temos hoje de respeito aos direitos humanos dentro dos meios de comunicação, então nós vivemos uma sociedade que tem novos parâmetros culturais, políticos, sociais, nós não podemos continuar com leis de um tempo cujos parâmetros eram outros! Então é urgente esse debate. Agora, esse debate não é feito porque os interesses impedem a realização dele. Mas qualquer país minimamente organizado produziu regras para o ambiente de comunicação, inclusive as democracias tidas como referência da elite econômica brasileira, né? Podem não ser as regras que a gente acha as mais adequadas para o Brasil, mas fato é que existem as regras. Nós temos que discutir junto com a sociedade quais as regras que interessam mais a sociedade Brasileira.

[00:32:45.25] **CV:** A outra pergunta é assim, nas últimas décadas houve avanços no tema do direito à comunicação no Brasil? E assim, se esses avanços são conquistas, se elas foram de regulação de políticas públicas ou livre iniciativa das empresas. Quer dizer, nos últimos governos a gente conseguiu avançar em alguma coisa?

[00:33:09.26] **RM:** A gente avançou e já teve retrocesso, e aí, como eu trato isso? Acho que a gente teve avanços, e acho que a gente teve avanços nas três frentes: na frente de políticas

públicas, na frente de regulação e por movimentos espontâneos. Na regulação, para não dizer que nada foi feito nesses últimos 28 anos que nos separam da constituição, 29 anos, já vai fazer trinta, alguns pequenos avanços a gente conquistou muito recentemente, e alguns de maneira indireta se a gente for pensar. Eu acho que a aprovação da lei 12.485 da TV por assinatura, que é a lei do SEAC, a lei do serviço condicionado, ela construiu um arcabouço legal com base nas diretrizes constitucionais para o segmento de TV paga, não é só TV paga, mas enfim, TV por assinatura. Ela não foi feita para a tradicional radiodifusão aberta, que no fundo a constituição trata de radiodifusão aberta, mas depois a própria constituição teve uma emenda que mudou para comunicação social eletrônica. Se você considerar que a TV por assinatura, com a ampliação da sua penetração, é uma comunicação social eletrônica, então nós tivemos um avanço que garantiu uma série de questões como cota de conteúdo nacional, para preservar a cultura nacional, cotas de conteúdo independente, limites à propriedade cruzada e à concentração vertical, né? Então essa legislação de 2011, ela foi uma conquista e um avanço no campo da regulação da comunicação no nosso país, no campo regulatório. Ainda no campo regulatório mais políticas públicas, porque é uma política pública, mas na prática é também regulamento da constituição, foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação, que foi fruto de uma série de seminários e fóruns de TVs públicas, que participaram muitos agentes sociais, que já há muitos anos diziam que o Brasil precisava de um campo público de comunicação, né? Nossa comunicação, como eu falei, nasceu privado comercial, mas não é que ela nasceu privada comercial, ela é praticamente 90% privada comercial, e a EBC foi a primeira iniciativa organizada e pensada com propósito de iniciar um processo de comunicação pública no Brasil. Então ela é uma política pública que regulamentou no campo da regulação, porque a nossa constituição diz expressamente que é preciso haver complementariedade entre os sistemas públicos e privados estatais. Então eu acho que a criação da EBC está dentro desse campo de conquista de política pública regulatória, é uma política pública que efetivamente contribuiu para regulamentar um artigo da constituição e promover um avanço no campo da circulação de ideias de uma maneira mais diversa, mais independente. Acho que a gente teve outras medidas de políticas públicas que as vezes as pessoas encaram como secundárias, mas eu não considero assim, que foi a iniciativa de criar alguma regra para descentralizar as verbas publicitárias do governo federal. Isso é uma política pública, porque as verbas eram concentradas em torno da mídia hegemônica dos grandes meios de comunicação. O que a iniciativa do Franklin quando foi ministro da SECOM fez? Criando um critério altamente polêmico que é o da mídia técnica, descentralizar um pouco a distribuição das verbas publicitárias, e isso é lógico, porque se comunicação é um direito e é dever do Estado garantir pluralidade e diversidade nos meios de comunicação, cabe ao Estado criar mecanismos, inclusive de fomento econômico para que os meios de comunicação sobrevivam. E a distribuição de verbas publicitárias, a ampliação da carteira de veículos que passaram a receber publicidade do governo, foi efetivamente uma política pública que ampliou a circulação, promoveu maior descentralização de novos veículos de comunicação. Então eu acho que essa é uma política pública importante. Tem várias políticas públicas que a gente poderia citar aqui, por exemplo, essas são polêmicas, mas de toda maneira a criação da lei das rádios comunitárias, que bem ou mal criaram obstáculos mas tiraram as rádios comunitárias da completa ilegalidade, ela é restrita, mas se você for pensar como era antes foi um avanço... então houve iniciativas, né? Mas elas foram muito pontuais! Depois eu posso ir pensando outras... Lembrando algumas, algumas políticas públicas que inclusive não foram desenvolvidas no âmbito do Ministério das Comunicações, mas no âmbito do Ministério da Cultura, que no primeiro momento tinha uma visão de promoção de cultura, mas que isso teve o impacto na comunicação, uma vez que grupos culturais passaram a distribuir e produzir conteúdos audiovisuais e tal, que foram os pontos de cultura, e depois dos pontos de cultura surgiu o ponto de mídia livre como uma maneira de incentivar o surgimento de novos veículos de comunicação, então isso foram políticas públicas desenvolvidas no âmbito do governo e que ajudaram a promover o fortalecimento de pequenos veículos de comunicação. Agora são políticas que não foram estruturantes, né? Que eram muito pontuais, que não se estruturaram no sentido de que não tiveram continuidade. Então você tinha a edição de uma política pública, ponto de cultura ou ponto de mídia livre, e depois elas não se desenvolveram, né? Já no caso das duas primeiras que eu citei, a TV por assinatura e a EBC, foram estruturantes porque elas partiram de um grande debate, se consolidaram a partir de uma legislação e tal. E acho que as iniciativas

próprias, é o surgimento de dezenas de novos meios de comunicação, de coletivos de comunicação, de sites, blogs, que surgiram, talvez, em um primeiro momento, como iniciativas mais individualizadas, mesmo que fosse de uma organização, individualizadas não como indivíduo... E depois foram se articulando! Então isso foi importante, esses vários veículos, sites, blogs, coletivos, perceberam que era fundamental construir uma articulação e um debate para discutir qual o nosso futuro, para onde a gente quer ir, como nós vamos nos fortalecer, o que vamos reivindicar, então acho que tudo isso foi muito importante como iniciativa própria.

[00:41:50.11] **CV:** Alguma iniciativa própria dos grupos hegemônicos?

[00:41:54.22] **RM:** Em que sentido? Em regular?

[00:42:00.18] **CV:** Algo que garanta maior acesso...

[00:42:04.00] **RM:** Não, não! A gente teve muitos retrocessos nesse meio de caminho, né? Que foram coisas que a gente tinha conquistado e que sofremos revés. Ainda em política pública, a aprovação da lei do direito de resposta, que foi uma coisa muito importante, por mais que você possa dizer: 'ah, não é a lei'...

[00:42:26.16] **CV:** Porque também tirou a lei de imprensa, né?

[00:42:27.24] **RM:** É, não é a melhor lei, mas você acha que foi fácil aprovar a lei de direito de resposta? Então foi uma conquista a aprovação daquela lei, tinham os jabutis que tornavam ela muito ruim, e ela ficou menos ruim do que poderia ser, ela não é a melhor, mas ela é boa, eu acho, então isso também foi uma conquista no campo do regulatório. Agora, no meio do caminho, na medida em que a gente foi tendo avanços, com a elevação da temperatura da disputa política no Brasil, a gente também foi tendo retrocessos. Alguns antes do golpe e alguns já na esteira do golpe, então nós conquistamos uma política, que quando a gente fala em liberdade de expressão, direito de comunicação, nós também temos que entender que esses direitos, essa liberdade não é absoluta, né? Então você precisa proteger setores sensíveis da sociedade. E no capítulo da comunicação social da constituição fala lá, proteção da infância e adolescência, com o ECA nós garantimos uma política de classificação e indicativa para as emissoras de rádio e TV aberta, e essa classificação indicativa era com vinculação horária, ou seja, em um país onde 99% das casas tem televisão, aonde as mulheres, principalmente nas camadas populares, são arrimo de família, trabalham, onde você não tem escola em tempo integral, a educadora da casa é a televisão, a babá é a televisão, né? Então não basta você ter lá a indicação: programa não recomendado para crianças menores de 18 anos. Ok, se ele passar meio dia e seu filho estiver na sua casa e não tiver adulto supervisionando, até pela curiosidade ele vai assistir o programa! Então um dispositivo que garante a efetivação a proteção da infância e da adolescência na televisão era a vinculação horária a classificação indicativa, ou seja, você tem a classificação indicativa do programa e a depender dessa classificação ele poderia passar em um determinado horário. Então programas não recomendados para menores de 18 anos só poderiam passar após as dez horas da noite, nove horas da noite. Então você tinha as gradações, programação livre no horário da manhã e da tarde, então você tinha lá as gradações. E o STF derrubou isso usando qual argumento? Dizendo que a classificação, que a vinculação horária da classificação indicativa era cercear a liberdade de expressão. Então, nessa época que isso foi julgado no STF, o relator da ONU para liberdade de expressão que era o Frank La Rue veio no Brasil a convite nosso, ele não acreditava! Era o tema que ele queria falar, porque como ele não veio em missão oficial, ele não podia falar as coisas, e ele só queria falar disso, porque ele ficou bestificado como uma corte poderia colocar a liberdade de expressão em um patamar acima da proteção da infância e da adolescência, sem sopesar direitos, né? Então isso foi um retrocesso efetivo. Aí o golpe foi trazendo mais retrocessos, então a primeira iniciativa do governo do Michel Temer foi qual? Foi intervenção na EBC, destituição do conselho curador da EBC, né? Que é a instância de participação da sociedade para efetivar o caráter público de uma empresa de comunicação pública, destituiu o conselho curador, depôs o diretor presidente que tinha um mandato a ser cumprido de acordo com a legislação, suspendeu

monocraticamente e sem diálogo com ninguém toda a publicidade dos veículos que ele considerava de oposição, então por um critério político, o Estado não pode ter critério político para fazer aporte de recurso ou publicidade em veículos de comunicação, né? Portarias ministeriais criando anistia para radio difusores se adequarem e poderem garantir a renovação das suas outorgas, uma série de medidas administrativas que só pioraram e aprofundaram o cenário de falta de transparência, de não republicanismo para usar o termo da moda, na radiodifusão brasileira. Então a gente teve avanços, mas os avanços foram atacados diretamente pelo retrocesso do golpe. Eu poderia citar tantos outros, que é um mar de lama que vem depois de 2016.

[00:47:42.10] **CV:** Alguma legislação ou marco regulatório estrangeiro deve inspirar o nosso?

[00:47:47.17] **RM:** Eu acho que inspirar pode ser uma boa palavra, mas pode servir de referência para que a gente analise o que está sendo feito em outros países e ver se isso cabe ou não aqui. Acho que tem vários, para falar do velho e do novo mundo, eu acho que muitas coisas que estão colocadas como regulação do ambiente de comunicação, por exemplo, na União Europeia, serviriam de inspiração para a construção de uma legislação brasileira. Aliás, lá tem regras muito mais severas do que o que o povo aqui gosta de chamar dos bolivarianos da vida e tal. Então acho que a gente poderia dar uma olhada no que tem na Inglaterra, em como eles organizam os conselhos e os órgãos públicos reguladores no campo da comunicação, nós não temos nenhum! Aliás, a mídia brasileira não conta nem com ouvidorias, não temos um espaço institucional público de discussão, de participação da sociedade sobre temas de comunicação, na União Européia a gente tem, vários países, Reino Unido, França, Alemanha, há esses espaços, então a gente poderia começar, pra eu não falar dos que todo mundo vai dizer que é bolivariano, vamos olhar os velhos capitalistas, liberais, ultraliberais que têm regras, regras econômicas, e não vamos nos enganar, regras de conteúdo também, que não são censuras, mas são boas práticas que as empresas precisam seguir minimamente, né? Então eu olharia lá, olharia os Estados Unidos. No campo da radio difusão, principalmente pública e comunitária, eles estão anos luz na nossa frente! O Estado faz chamadas públicas para grupos comunitários, populares, que queiram ocupar espectros ociosos do território. Então se tiver uma faixa de espectro que naquele momento está ocioso, o Estado faz chamada, não para grupos econômicos, para grupos da comunidade ocuparem esse espectro. Olha como é no Brasil! No Brasil você demora dez anos para poder ter acesso ao espectro e olhe lá! Você reivindicando, não o Estado oferecendo, então eu olharia para o que existe de regras na União Européia, nos Estados Unidos, no Canadá, no campo da comunicação pública, né? E olharia para as experiências recentes, porque essas experiências já estão muito consolidadas nesses países, já não é uma novidade, não é um absurdo, mas eles vêm de outra cultura, de percepção que a comunicação é direito, né?

[00:51:21.03] **CV:** Na sua experiência tem algo tipo a Argentina é melhor, Venezuela mais ou menos, você chegou a debruçar e olhar?

[00:51:30.02] **RM:** Eu já li todas, eu conheço todas, e eu não diria que tem uma melhor que a outra, mas eu acho que aspectos de algumas são melhores e a gente poderia olhar e fazer uma combinação disso, né? Como uma inspiração! O Brasil é um país muito grande, muito diferente dos outros países, a população brasileira é muito diversa, então usar qualquer lei como modelo a ser aplicado aqui seria inócua e errado, mas usar como inspiração, sim. Então eu acho que uma questão que fica colocada, que é um debate que precisa ser feito, até porque temos a realidade de como nós não produzimos uma legislação, de também verificar o que foi bem-sucedido e o que teve dificuldade para ser implantado. Um debate que é supercomplexo é essa questão da divisão do espectro, que os movimentos sociais historicamente, e na maioria desses países, se reivindicou, se aplicou 1/3, 1/3, 1/3, comunicação privada, Estado e sem fins de lucro. Tem uma dificuldade objetiva de ocupação do espectro, principalmente para as entidades sem fins de lucro, porque a empreitada da construção de uma emissora de televisão é caríssima! Então como você combina isso com políticas de financiamento? Principalmente no campo das comunitárias, você põe privado e eles já se resolvem da maneira como se resolvem sempre, né? Então eu acho que essa é uma discussão que esses países já estão enfrentando grandes dificuldades de ter espectro ocioso

por não ter quem ocupa-lo, então são muitas discussões, que eu acho que como não temos uma legislação, a gente pode se debruçar. Na Bolívia, por exemplo, a lei deles inclui a questão do impresso, eles têm veículo público impresso, nacional, então como isso é interessante? Porque nossa constituição não fala de veículo impresso, e falar isso é até um tabu, mas porque não podemos pelo menos discutir esses temas, né? O argentino, por exemplo, não tem nada sobre TV fechada, eles olham nossa experiência com a lei 12.485 e ficam abismados como conseguimos aplicar isso aqui, então acho que precisamos estudar as leis existentes e encontrar as mediações que caibam melhor a proposta brasileira. Nós fizemos isso em alguma medida quando elaboramos o projeto de lei da mídia democrática, que foi o projeto que o FNDC organizou com outros segmentos para sair do discurso "temos que democratizar a comunicação no Brasil", beleza, aí todo mundo vinha e falava "ah, vocês querem promover censura", aí chegou determinado momento que o governo não fazia nada, a mídia nos atacava e a gente só falava pela democratização da comunicação, decidimos então botar no papel o que a gente defende.

[00:55:16.01] **CV:** Aproveitando o que você está falando, quem participou da redação, como foi?

[00:55:23.25] **RM:** Então, a gente tomou essa decisão louca, decidimos escrever um projeto de lei. Aí a gente montou um gt... Porque primeiro a gente lançou a Campanha para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo. Tinha acontecido a Confecom, nada acontecia, as coisas não saíam do papel - no âmbito do FNDC que tem 25 anos - saímos da Confecom, nada estava acontecendo, aí a gente decidiu lançar essa campanha para defender e para impulsionar a discussão entorno de um projeto de lei, de uma nova lei para as comunicações, aí a gente fez lá essa campanha. E aí lançamos essa campanha e o Paulo Bernardo, naquele momento em que assumiu o governo Dilma, e a gente queria pressionar o governo, quando a gente viu que o Paulo Bernardo tinha ali o compromisso de que ele apresentaria uma minuta de anteprojeto ou uma consulta pública sobre um novo marco legal das comunicações, que era um trabalho que tinha sido deixado pelo Franklin Martins pós Confecom, que se criou um gt interno no governo, todo mundo ficou sabendo que o Franklin entregou isso para o Paulo Bernardo e o Paulo Bernardo, fizemos algumas discussões com ele, ele se comprometeu que até abril ou maio encaminharia um debate público sobre esse assunto. E aí a gente fez o lançamento da campanha para expressar a liberdade, foi no sindicato dos engenheiros, tinha uma data para o lançamento da consulta pública e nesse dia a Rosane recebeu uma ligação, ela era coordenadora do FNDC na época, do próprio Paulo Bernardes dizendo que não tinha mais data para apresentar a consulta. Aí ali, naquele momento, a gente rompeu com ele! Aí ou a gente produzia uma proposta... Aí houve algumas discussões, se era o caso, se a gente deveria ou não produzir, qual seria o objetivo disso, se ele seria uma forma de um projeto de lei para entregar para algum parlamentar tramitar na Câmara, qual que seria o contexto político disso, e nós chegamos ali, naquele momento, a ideia de que a gente faria um projeto de lei que teria três objetivos principais: o primeiro era colocar no papel as nossas propostas sistematizadas de uma maneira mais explícita o que que a gente defendia como regulamentação da constituição, né? Para sair do discurso genérico e enfrentar a acusação de que nós estávamos querendo censurar ou tutelar a mídia e tal. Nós não vamos conseguir enfrentar esse discurso de censura com um discurso genérico, só colocando explicitamente o que nós queremos dizer quando falamos de regulação, esse era um objetivo. O segundo objetivo era pressionar o governo, ou seja, com uma proposta escrita, apresentar para o governo essa proposta e dizer "é isso aqui que estamos falando, vocês nem precisam assumir isso como proposta de vocês, mas temos um ponto de partida do que estamos falando quando nos referimos a democratização da comunicação, é isso aqui, vamos discutir a partir disso? A partir disso vocês têm opinião sobre?", então era uma maneira de pressionar o governo. E o terceiro achamos que o melhor seria fazer via iniciativa popular, porque seria também uma forma de criar um movimento em torno do tema da democratização da comunicação, então mobilizar o movimento social, as entidades, fazer do projeto de lei um espaço de formação e mobilização da sociedade, dialogando com a primeira pergunta dos desafios, fazer com que as pessoas compreendam porque que a democratização da comunicação, porque a comunicação é direito e tal. Então foram esses os objetivos. Aí a gente criou um gt dentro da campanha para expressar a liberdade, deixa eu ver se lembro de todo mundo... Éramos eu, o Miro, o João Brandt, o Jonas Valente, o Murilo, será que o Cesar estava

nesse gt?... O Marcos Dantas, tinha mais alguém da academia... O Nelson Preto... Me lembro desses, era isso. Eu devo ter o e-mail desses gts todos, eu não delete e-mail... Jonas e João pelo Intervozes, Miro pelo Barão, Marcos Dantas pela academia, Murilo, Nelson Preto... Eu não tenho certeza se o Cesar Bolanhos estava nesse gt, mas depois eu tenho como recuperar isso e te passar certinho quem participava. Nós fizemos uma divisão de tarefas dentro do gt, fizemos algumas reuniões para discutir linhas gerais, como que a gente poderia dividir, como seria o esquema, então a gente teria um primeiro escopo principiológico e dizer o que que a gente queria com o projeto, né? Aí houve um debate bastante intenso entorno de como a gente iria organizar os serviços de comunicação e telecomunicação, se a gente ia fazer separação, regulação por camadas, separação estrutural, tudo isso. Inclusive, no nosso projeto tem a questão do operador de rede, e aí a gente foi organizando a questão das concessões, a questão dos órgãos de participação social e órgãos reguladores. Então primeiro a gente fez um esquema e aí depois a gente dividiu tarefas e tornou nesse esquema para redigir a primeira versão, aí com essa primeira versão desse gt fizemos várias reuniões para ir fechando as versões, até chegar na versão final que foi ampliada para um grupo mais amplo, era da Campanha para Expressar a Liberdade, que era uma campanha do FNDC mas tinha mais entidades, e aprovamos esse projeto também numa plenária da campanha para expressar a liberdade, que também foi no sindicato dos engenheiros, e a primeira ação de coleta de assinaturas dessa campanha foi no primeiro de maio de 2012, se não me falha a memória.

[01:03:28.18] **CV:** Tinha Artigo 19 ou ela não existia?

[01:03:34.04] **RM:** Eu não lembro se a Artigo 19 estava no GT, mas posso ver e te falo.

[01:03:42.02] **CV:** E tinha divisões, Intervozes achar uma coisa, Barão outra, e precisar discutir?

[01:04:03.01] **RM:** Não, acho que não era estratificado. Tinha muita coisa que não era consensual, mas não era estratificado pelas entidades, entendeu? Eram temas muito polêmicos, novos, com uma primeira parte toda da questão do operador de rede e tudo, essa primeira parte que o Marcos Dantas insistiu muito de separar infraestrutura de conteúdo, isso foi muito polêmico para nós, me lembro até da reunião, ficamos horas e horas discutindo isso. A questão do conteúdo religioso, de como tratar o conteúdo religioso também foi uma polêmica grande que se desdobrou muito com o movimento de mulheres, porque no nosso projeto a gente previu um tempo máximo de veiculação de conteúdo religioso não confessional, isso deu uma polêmica. Também a questão das atribuições dos órgãos reguladores, porque aí a gente colocou papel para a Ancine, criou um Conselho Nacional de Comunicação, ali tinham algumas dúvidas se esse era o melhor caminho ou não, a gente vinha daquele momento que tinha polêmica entorno da Ancine em função da 12.485, pessoal dizia que a Ancine estava com muito poder, mas por outro lado a gente discutia quem poderia regular questões de conteúdo e tal. Então teve algumas polêmicas, mas elas não estavam alocadas de um embate entre entidades, eram posições até dentro das próprias entidades havia incertezas... porque é uma construção, e assim, todo mundo abriu mão em torno de uma construção comum, porque, no limite, tinham posições que a gente olhava e assim, no limite defendíamos aquilo, mas precisávamos dialogar com o momento político, com a sociedade, então a gente foi criando esse ambiente.

[01:06:28.28] **CV:** Agora a gente está chegando nos trinta anos da constituição, já começam a aparecer publicações de como foi a construção, trinta anos atrás, as polêmicas, o próprio direito à comunicação foi uma disputa perdida, se tentou colocar com esse termo na constituição e não entrou. Então eu fico curioso com essas coisas...

[01:06:58.01] **RM:** É, a própria construção do capítulo de comunicação social foi...

[01:07:01.03] **CV:** O Lula, a iniciativa dele era de não assinar a constituição! E acabou assinando e outros também, mas ficou, como chama?

[01:07:12.26] **RM:** Eles não votaram, eles assinaram, mas não votaram.

[01:07:22.19] **CV:** Muito curiosa essa coisa de como se constrói!

[01:07:29.03] **RM:** Foi muito polêmico, depois da construção do GT foi muito polêmico, principalmente os setores da Fenaj, historicamente e até agora, sempre se colocaram contra o projeto de lei de iniciativa popular, mas isso também tem relação com a disputa do FNDC, enfim, deles não aceitarem terem sido deslocados da coordenação do FNDC, então tem muita coisa envolvida, mas não foi uma coisa tranquila, né? Não é fácil você chegar e escrever uma proposta, né? Ao mesmo tempo a gente queria fazer uma coisa enxuta, e a gente chegou a 33 artigos, mesmo assim era muito, essa era uma discussão que a gente fazia. Nesse mesmo momento tinha um projeto de lei de iniciativa popular para garantir que 10% dos recursos brutos da União fossem destinados a saúde, era um projeto da saúde +10, nesse mesmo momento. Era um artigo para coletar assinatura! Isso para saúde, que é fácil de você falar “assina um projeto de lei para garantir mais recursos para a saúde”, quem não vai assinar? Agora, imagina você coletar assinatura para um projeto de lei de regulação da constituição no campo da comunicação com 33 artigos, sobre assuntos que as pessoas, as pessoas e o movimento não tinham conhecimento. Quando você pega os primeiros artigos da lei, você vai olhando aqui que as pessoas, o que que é um operador de rede? Dentro do movimento as pessoas não sabiam a atividade de transmissão ou difusão dos sinais contendo programação de uma ou mais emissora, realizada por pessoa jurídica de direito privado ou público, detentora da outorga para essas atividades. Russo, isso é russo para as pessoas! Para nós não estava claro no começo, mas como vai ser, vamos ter uma concessão para as antenas e uma concessão para produção do sinal dentro das antenas? Então por isso que tinha muita polêmica, porque tinham coisas muito novas, né? Imagina você coletar assinatura para isso, era muito complicado, né? E chegar a essa redação também foi um processo, mas se você for pensar, até que não foi demorado! A gente fez isso em quatro meses, três meses a gente conseguiu escrever isso. Mas foi um processo muito rico, porque depois a gente mostrou e foi dialogar com pessoas sobre o conteúdo do projeto, o Franklin, quando viu a primeira vez, elogiou muito o conteúdo, falou que a gente tinha chegado em uma proposta bem equilibrada, mesmo os relatores que a gente mostrou o projeto, que tomaram contato, deram apoio, falaram que o projeto é bem equilibrado...

[01:10:47.18] **CV:** Relator especial da ONU e OEA?

[01:10:49.24] **RM:** É. E depois a gente fez consultas para ouvir a opinião das pessoas...

[01:10:56.20] **CV:** E a campanha em si? Como foi?

[01:10:59.11] **RM:** Esse é um outro problema, né? Projeto de lei de iniciativa popular tem lá todos os critérios estabelecidos, mais de um milhão de assinaturas, com distribuição em cinco regiões e não sei quantos estados e tal. Bom, a gente nunca foi iludido, isso é importante dizer, a gente sempre soube que nós não íamos alcançar um milhão de assinaturas, pouquíssimos projetos de iniciativa popular no Brasil alcançaram e a gente sabia que não ia alcançar, mas a gente tinha a ideia de que a gente ia conseguir muita assinatura, ia conseguir fazer um movimento. Qual foi o primeiro desafio? Beleza, colocamos o projeto na rua para as pessoas se aproximarem. Aí tem todas as observações legais que precisa para valer como projeto de lei de iniciativa popular, tem que ter o título de eleitor. Se não tiver o título, tem que ter o nome da mãe e o CPF, que depois você consegue entrar na justiça, e aí a gente começou a se deparar com coisas mais práticas. Depois a gente botou isso no mundo, fez uma cartilha de como coletar as assinaturas, como fazer o trabalho e tal. O problema que a gente ia, coletava muita assinatura, mas essas assinaturas não voltavam! Como você faz voltar assinatura? Então você podia baixar pela internet - foi outra polêmica, assinatura na internet, em um primeiro momento a gente disse que não. Mas o fato é que a gente não conseguia ter retorno dos formulários. Então as contagens que a gente fez de assinatura, era muito pouco! Era de desesperar! Aí quando a gente percebia que era muito pouco, a gente abriu a possibilidade de assinar pela internet, enfim, não conseguimos um grande número,

mas a gente fez uma mobilização e uma referência para o debate. Bem ou mal se transformou numa referência para o debate.

[01:13:12.29] **CV:** Agora algumas perguntas específicas sobre alguns temas de regulação, mesmo, estou te entrevistando como Renata, mas também como Barão, se tiver alguma coisa que você acha, aí você explicita "eu acho isso, mas o Barão acha isso", se tiver alguma coisa. As perguntas são todas meio parecidas, que tipo de regulação seria oportuna em relação a comunicação pública, com publicidade ou sem, com apoio institucional ou sem, com percentual específico em espectro, 33 ou 22, ou 100 e que modelo de financiamento de administração.

[01:13:56.08] **RM:** Isso tudo para a comunicação pública? Então pergunta de novo...

[01:14:05.22] **CV:** Você pode falar o que você quiser, eu estou incluindo alguns itens para você incluir. Se deve ter publicidade ou não, mas apoio institucional ou nenhuma das duas coisas. Tipo esse programa... se a comunicação deve ter um percentual específico, modelo de financiamento de administração, como bancar e como fazer a gestão, quem vai mandar?

[01:14:36.05] **RM:** Eu acho que precisa de uma legislação para comunicação pública, eu acho que a gente podia partir do que a gente já tem, que é a legislação que criou a EBC. No geral ela não é ruim, eu acho que ela é um ponto de partida. Eu acho que a comunicação pública não deveria ter publicidade comercial, porque isso poderia criar conflitos de interesses e eu acho que isso não seria desejável, né? Agora eu acho que ela poderia ter campanhas institucionais e campanhas institucionais muitas vezes não são apenas de órgãos públicos, se você tiver empresas que tenham projetos sociais muito específicos e quiser divulgar, eu realmente não vejo problema, desde que não seja uma publicidade comercial de um produto. Eu acho que publicidade de produtos, e aí produtos e serviços, eu acho que não deveria ter na comunicação pública, mas campanhas institucionais públicas, populares, comunitárias ou privadas, eu não vejo problema de serem veiculadas, até porque um dos objetivos da comunicação pública é divulgar campanhas, vamos pegar o exemplo aqui, a gente pensa concretamente nas campanhas de vacinação, elas são feitas pelo poder público, mas vamos supor que um grupo de empresas resolve também fazer uma campanha da importância da vacinação, sei lá! Vamos pegar uma empresa voltada para a criança ou para as mães, para além da campanha institucional pública, resolve fazer uma campanha institucional falando da importância da vacinação, porque estamos num momento de endemia, entendeu? Qual o problema de a comunicação pública veicular uma campanha institucional? Eu não vejo. Então acho que deveria ter campanha institucional.

[01:17:00.03] **CV:** E apoio de empresa não com propaganda de produto, mas por exemplo, 'este programa'...

[01:17:06.15] **RM:** Acho que não!

[01:17:08.25] **CV:** Petrobrás apresenta: Saia Justa. E aí começa o programa...

[01:17:16.15] **RM:** Petrobrás é complicado, porque ela é uma empresa de economia mista.

[01:17:20.11] **CV:** Avon?

[01:17:21.13] **RM:** Avon, não! Eu acho confuso, acho que empresas públicas ou até algumas de economia mista, mas que não atuam no varejo, nem no atacado, então assim, a Eletrobrás... Ok! Acho que ela não tem problema, Petrobrás, mas é que tudo isso é muito tênue, tudo isso precisa estar muito detalhado, não pode ficar subentendido. Então o que são campanhas institucionais? Porque inclusive tem campanhas do Estado que não são institucionais, quer ver um exemplo? A campanha da reforma trabalhista que o governo Temer fez agora nos meios de comunicação privados. Aquilo, nem aqui, nem na China, nem na Rússia, é campanha institucional! Aquilo é propaganda de um projeto de lei que tinha interesse político envolvido. Ela seria uma campanha

institucional se ela esclarecesse à sociedade o conteúdo do projeto de lei, desse informações... agora, uma campanha que diz: “olha, é preciso modernizar a legislação trabalhista para garantir o seu emprego”, isso não é campanha institucional, isso é propaganda política! Então, é preciso que a legislação deixe muito claro o que é uma campanha institucional, né? Para que isso não fique sombreado depois. Por isso que eu acho que podem caber campanhas institucionais públicas, privadas, mas é preciso ter muito claro que é uma campanha institucional.

[01:18:56.12] **CV:** Eu perguntei de percentual específico no espectro?

[01:18:58.02] **RM:** Sem dúvida nenhuma é preciso que se reserve um percentual do espectro para acomodar a comunicação pública, porque a história política do Brasil mostra que sem uma garantia de alocação de um percentual, que ocupa aquele espaço é a comunicação privada, né? Então o Estado precisa definir um percentual e, a partir da definição desse percentual, tem que caber ao Estado desenvolver políticas públicas para garantir a ocupação daquele percentual por meios públicos de comunicação. Eu queria fazer uma ressalva, e isso também foi objeto de discussão quando a gente falou do nosso projeto. A nossa constituição tem um problema grave conceitual, que é resultado dos problemas políticos que nós tivemos ali no debate da comissão que discutiu o capítulo da comunicação social, porque a gente dividiu o espectro entre comunicação pública, privada e estatal, e essa distinção entre público e estatal é muito complexa no Brasil, porque no Brasil o público é operado pelo Estado, ele pode ter caráter público, mas ele é operado pelo Estado. Então isso acaba gerando uma confusão, uma confusão conceitual. Eu acho é que nós não temos condições de mexer na constituição agora, mas o ideal, inclusive é o que tem em outros países, é que essa conceituação fosse diferente. Privado, comercial, sem fins de lucro e estatal, e o sem fins de lucro pode envolver o público, comunitário, e até o privado sem fins de lucro, porque você tem organizações, o que é uma TV comunitária? Ela é pública? Uma TV comunitária, ela é estatal ou ela é privada, do ponto de vista do seu ordenamento jurídico? Ela pode ser privada. E aí, entendeu? Então ela não é pública, a missão dela é pública, mas a gente não tem no ordenamento jurídico, como você diz isso? Então isso cria uma confusão. Eu acho que o melhor seria a gente clarear um pouco e dizer: privada comercial, privada sem fins de lucro e estatal, porque o público no Brasil é gerido pelo Estado, né? Por que estou falando isso? Porque ia responder a sua questão sobre percentual específico no espectro. Cabe ao Estado garantir a alocação por empresas públicas ligadas ao Estado, mas por empresas públicas também não ligadas ao Estado, então é preciso ter uma política pública de ocupação desse espectro, para além da Empresa Brasil de Comunicação que é pública estatal. Que outras empresas, como o Estado vai contribuir com isso, porque não basta dizer que tem espaço lá, que foi o que a gente falou anteriormente, mas tem que ter esse espaço.

[01:22:26.05] **CV:** Mas aí a EBC entra em qual categoria?

[01:22:28.26] **RM:** Ela é uma fundação de direito privado, pública, né? Ela é uma empresa de economia mista, mais ou menos, ligada a Ascom, entendeu?

[01:22:44.29] **CV:** Então ela é estatal ou sem fins lucrativos?

[01:22:48.07] **RM:** Então, ela deveria ser sem fins de lucro, na verdade ela é sem fins de lucro.

[01:22:53.13] **CV:** Mas aí o Itaú Cultural pode ter uma televisão, pleitear uma televisão sem fins de lucro? É complexo né?

[01:23:07.14] **RM:** É muito complexo!

[01:23:09.16] **CV:** E a complementariedade, você sugeriria um número? Porque tem legislação que fala 33% para cada um, a constituição não fala nada, só fala complementariedade, eu vi algum projeto, não sei se algum país, que tinha um número quebrado...

[01:23:28.21] **RM:** Tem muita gente que fala 25, 25 e 50. Olha, eu acho que o que temos para hoje de acúmulo político em torno dessa discussão é 1/3, 1/3 e 1/3. Eu acho que é muito difícil, não é fácil a gente ocupar. Até porque, pela nossa constituição - olha como é complicado -, é privado, estatal e público. A gente vai ocupar um terço do espectro para emissoras estatais? Você entende? Olha que dificuldade! Aí você vai pensar, não, então vamos ter a TV do executivo, a TV do legislativo...

[01:24:12.08] **CV:** Mas se preservou esse estado com um terço? Porque seria sem fins de lucro, comercial e a outra seria estatal também.

[01:24:20.20] **RM:** É, público estatal, sem fins de lucro... é complexo, porque o ordenamento jurídico do Brasil é complexo nessas coisas, né? E aí você vê, olha como é mais complexo, as emissoras legislativas, Câmara, Senado, Câmara federal, para você é pública ou estatal?

[01:24:41.05] **CV:** Estatal.

[01:24:42.09] **RM:** Elas se consideram públicas e participam dos debates de comunicação pública. Elas se consideram públicas! Mas eu também, é uma complicação, elas não se consideram estatal. Vai falar isso para Evelyn, ela fica louca! Então nós estamos numa situação meio complicada, mas hoje, hoje, do jeito que nós temos, porque acho que mexer na constituição não dá, é 1/3, 1/3, 1/3, é o nosso acúmulo político, e aí, conquistado isso, a gente vê o que faz mais para a frente.

[01:25:23.24] **CV:** A outra pergunta é outra coisa nebulosa, mas que eu fiquei pensando muito por conta da EBC mesmo, que é quem vai pagar e como vai gerir.

[01:25:40.14] **RM:** A própria lei da EBC já pensou nisso! Que é a contribuição para o fomento da comunicação pública, que deveria ser um fundo, que seria composto de recursos provenientes das próprias outorgas, das telecomunicações. A gente tem uma parte do Fust que deveria ser destinada para a comunicação pública e para a EBC e que estava, inclusive eu acho que está ainda judicializado e as teles bloqueando a liberação desse recurso. Então, eu acho que você não pode ficar refém da destinação orçamentária do executivo para garantia do financiamento de uma comunicação pública, né? Porque isso prejudica o caráter público! É o seguinte, é o governo diretamente decidindo a inversão de recursos para comunicação pública, então para você garantir recursos você não vai falar mal do governo, essa é a questão! Então você precisa ter mecanismos de financiamento que te deem independência financeira, isso não significa que você não vai receber recursos do orçamento! Mas não podem ser apenas.

[01:26:59.21] **CV:** Não pode ser de forma deliberada.

[01:27:02.07] **RM:** Ou a gente pode pensar outras coisas. A gente defende a criação, eu discuto isso bastante, por exemplo, no caso da cultura, das TVs estaduais, é polêmico, mas enfim, porque a gente não discute uma cota parte do ICMS para sustentação, para ser investido na comunicação pública? Como as universidades garantem a sua independência financeira? Pela questão do orçamento dela não ser uma rubrica do governo, elas têm uma cota parte do ICMS definido pela constituição estadual, nós deveríamos defender a mesma coisa, tanto para as emissoras estaduais, quanto para EBC no caso, como vincular isso diretamente sem que isso dependa de uma discricionariedade da canetada do presidente da república, né? Então, vincular diretamente ao tesouro uma porcentagem, como a gente tem com a saúde, educação, cultura, uma pequena parcela proveniente da arrecadação das emissoras de rádio e televisão, com a criação de um fundo, né? Tem todo um debate sobre a questão, na Inglaterra há um imposto que as pessoas pagam todo mês para garantir a sustentação da BBC, por exemplo. No Brasil nós não temos espaço para fazer isso diretamente, mas a gente tem essas outras formas indiretas de criar uma receita orçamentária que não coloque a empresa apenas sob a definição orçamentária do orçamento do executivo. A administração, bom, aí tem um debate bastante amplo, eu acho que a lei da EBC, ela tem

problemas graves nesse aspecto, um dos problemas ficou explícito que era um problema, que é colocar nas mãos do presidente da república a tarefa de nomear e destituir o presidente da empresa, isso é uma ameaça ao caráter público e a independência, tanto é que na primeira oportunidade esse dispositivo foi utilizado pelo governo golpista que trocou a presidência para colocar alguém, né? Então a gente teria que ter blindagens, um mecanismo, muitas emissoras públicas no mundo tem, por exemplo, a criação de um conselho de notáveis que analisam currículos que são indicados, de pessoas com experiência e trajetória de gestão de comunicação, então você pode criar uma banca para receber indicações, essas indicações podem vir das mais variadas fontes, aí você tem um processo de escolha dos melhores currículos, você pode selecionar três e você pode envolver, por exemplo, o Congresso Nacional... Então tem vários mecanismos que são múltiplos, que passa por uma escolha... Bom, você sabe, antes do golpe o conselho curador da EBC fez um seminário sobre o modelo de gestão da EBC. Nós fizemos algumas contribuições nesse sentido, inclusive, de como deveria ser a gestão administrativa, de como deveria ser o modelo de escolha do presidente, como deveria ser o modelo de eleição do conselho curador, se você quiser depois eu posso te mandar por e-mail, que aí é a nossa proposta de como deveria ser eleito o presidente, conselho curador, gestão, financiamento, aí fica mais detalhado para você!

[01:31:14.28] **CV:** Tá bom. Bom, mesma coisa agora, que tipo de regulação em relação a concentração econômica? Algumas coisas para incorporar na sua abordagem: limitação de propriedade cruzada ou não, se existem critérios; limite de emissoras ou retransmissoras por empresa, por grupo, e de que forma; e com o percentual máximo de alcance populacional ou sem? Na Argentina tem, por exemplo.

[01:31:52.05] **RM:** Eu acho que sim, a gente precisa ter uma regulação para concentração econômica. Aliás, uma das coisas que a gente comentava quando a Dilma começou a sua campanha eleitoral, até na época lançamos uma nota, fizemos texto, não lembro exatamente, mas ela disse “vou propor a regulação econômica dos meios de comunicação”. Eu acho que ao adicionar o adjetivo econômico, ela acreditou que ela ia fugir da ideia de que ela estava querendo regular conteúdo, mostrar para sociedade que não tinha nada a ver com censura, né? O problema é que isso foi uma doce ilusão, uma inocência da parte dela, porque o grande problema é que o que eles não querem é perder o poder econômico! Claro, eles não querem perder o poder de ter o discurso único na sociedade, não estão nada preocupados com censura ou não censura, o problema deles é “eu vou poder continuar tendo a rede globo de televisão com 70% da audiência do Brasil?”. Essa é a questão! Então, sim, é central no debate, e parte da regulação econômica, até porque nossa constituição diz explicitamente que a comunicação social eletrônica não pode ser objeto de monopólio ou oligopólio, portanto, está aí aberto a diretriz constitucional para ser feita uma regulação que gere uma desconcentração, já que nós, de fato, temos essa concentração. Então essa desconcentração passa por o que? Por definir a definição de propriedade cruzada, não pode ser o mesmo grupo econômico detentor do principal jornal e revista. Aí isso foi uma discussão no projeto de lei de iniciativa popular, porque a gente pensava quantos por cento, se ele for dono da televisão, o rádio pode ter quantos por cento de audiência? Tudo isso é muito complexo, mas você tem que arbitrar para iniciar o debate um percentual, né? Então tem que haver uma proibição a propriedade cruzada para que você não tenha o mesmo grupo dominando toda a comunicação de uma mesma localidade.

[01:34:29.20] **CV:** Vale para emissoras e retransmissoras?

[01:34:32.21] **RM:** Tem que definir! Agora, isso tem que inclusive enfrentar uma realidade que é a questão da formação da rede. Porque uma parte das emissoras - que o problema não são as retransmissoras, são as afiliadas -, então esse problema da afiliação é como se fez para criar as redes. Então verdes Mares, sei lá de que lugar do Brasil, que grupo, e você é afiliada da Globo. Só que o que isso significa? Que você tem obrigatoriedade de passar 70% da programação nacional na sua grade, você tem regras, então, na prática... E tem relação econômica na afiliação! Então a afiliação, na verdade, é a construção de uma grande rede. Então você tem que estabelecer

regras para que surjam, efetivamente, as emissoras regionais! Porque se a outorga da TV é para Salvador, porque raios que a TV de Salvador tem que passar a produção, a novela que fala do Rio de Janeiro? Por que raios? Quem inventou isso? Então você tem que definir limites, regras... O acho que tem que ter, principalmente, a questão da concentração econômica é como também a gente discute... porque é o processo de desconcentração, né? Então é preciso criar regras, e isso foi enfrentado na Argentina de transição, então como a gente vai criar.... Então quando a gente pensa numa regulação para enfrentar a concentração econômica, a gente também tem que pensar quais as regras de transição que serão criadas e como o Estado vai agir para garantir a efetivação dessas regras? Porque você tem uma realidade de concentração no Brasil, e você não vai pôr um decreto acabar com isso. Então quando a gente decide as regras de concentração, elas não podem ser feitas apenas da visão do que a gente acha o ideal, a gente vai ter que pensar um processo mais ou menos como foi a lei 12.485, como ela fez no caso, por exemplo, das cotas? Ela criou uma progressividade. Então, eu acho que a gente também, quando pensar, e isso não está presente no projeto de lei nosso, mas acho que talvez a gente precise pensar prazos, pensar processos, né? Porque senão a gente vai definir lá, então não pode ter TV, rádio e jornal, então de cara você abre mão do rádio, do jornal, como é feito esse processo? A minha preocupação, onde eu quero chegar para sair do discurso, é que além de uma proposta a gente tem que ter a maneira como essa proposta vai ser implementada, senão nunca vamos alcançar isso! Vamos ter uma dificuldade imensa de aprovar essas coisas.

[01:38:26.08] **CV:** Até como medida protetiva...

[01:38:53.26] **RM:** Para ser exequível tem que ser um processo cumulativo, senão não é exequível. E a gente vai ter que fazer concessões, a gente vai ter que ter claro que talvez não vai ser o ambiente mais oxigenado do mundo, essa proposta de desconcentração econômica, ela tem que ser um meio termo, né? Entre o que nós estamos propondo e o que talvez seja o ideal. E acho que tem uma discussão que não está sendo feita e que a gente precisa fazer, que envolve o problema da digitalização dos canais! Porque a digitalização permite a entrada de outros agentes econômicos, e nós perdemos essa batalha na definição do padrão de TV digital do Brasil, né? Então quando a gente discutiu o projeto de lei de desconcentração econômica, será que não é o caso de a gente retomar esse debate? Porque agora você tem a multiplexação dos canais. Por que na multiplexação dos canais, por exemplo, a Band já tem isso, a Band e outros dois canais que continuam da Band, que ela está usando! Por que a gente não discute a ocupação desses canais por outros agentes econômicos também? Porque aquilo que antes era escasso, que era o espectro, não é que ele não é mais limitado, ele continua sendo limitado, mas será que diante da economia da comunicação ele é escasso? Porque você agora tem muitos mais canais, você não tem só sete ou oito canais, você pode ter trinta canais!

[01:40:31.18] **CV:** É, mas se optou por um padrão que restringiu, né?

[01:40:33.05] **RM:** Que restringiu! Mas mesmo assim você pode ter a multiplexação ainda! Você tem, mas não está sendo usada. Então você tem que discutir essas coisas, você tem que ver que é possível a gente ampliar o espaço no espectro para novos atores econômicos, né?

[01:40:57.24] **CV:** Em relação ao conteúdo, que regulação pode ser feita?

[01:41:02.00] **RM:** Eu acho que são as regulações todas que são, digamos assim, regulações positivas, né? Não posteriores, a regulação nunca é posterior, mas acho que a gente tem que definir parâmetros de conteúdo. Por exemplo, respeito aos direitos humanos e a todas as convenções que o Brasil é signatário, vedação do discurso de ódio, então discurso de ódio não pode ser acolhido na radiodifusão, que é um serviço público! Por mais que esteja sendo explorado por um agente privado, é um serviço público! Então o discurso do ódio, o machismo, qualquer tipo de preconceito, então você tem mecanismos de dizer a proteção da infância e da adolescência.... Então são, digamos, diretrizes de boas práticas de conteúdo, digamos assim, né? Então acho que é preciso ter essa regulação protetiva, né? De dizer “olha, essas coisas não são bem acolhidas

dentro do conteúdo da radiodifusão”, isso é regulação de conteúdo! E uma vez veiculado é passível de sanção posterior, porque os meios de comunicação, por serem concessões públicas e prestarem um serviço público, elas têm responsabilidade e precisam prestar contas da sua atividade. Então, se você infringiu uma diretriz, por exemplo, veiculou, no caso foi numa TV fechada, uma cena de estupro do BBB, ou não foi estupro, mas quantas cenas machistas, misóginas, preconceituosas e humilhantes foram transmitidas pelo BBB na Globo? É possível isso? Quer dizer, quais são os limites? Agora, isso tudo tem que estar discriminado dentro de uma legislação e tem que haver um Conselho Nacional que receba denúncias, que avalie essas denúncias, e que você tenha condição da sociedade ter depois o seu direito de resposta, sua defesa, uma experiência referência para mim nesse aspecto de regulação de conteúdo é o da Defensoria do Público na Argentina, é muito bacana o que eles fazem lá! Ou seja, depois que houve veiculado um conteúdo que atentou contra direitos humanos ou qualquer coisa desse tipo, quando há um processo e se chega à conclusão de que houve abuso e que aquilo infringiu as diretrizes estabelecidas, a Defensoria do Público procura a emissora, procura os setores envolvidos, cria conteúdos para desconstruir aquela veiculação. Então é muito interessante, né? É preciso ter isso no Brasil, com certeza, no que diz respeito a regulação de conteúdo.

[01:44:40.04] **CV:** As cotas de produção nacional e local, TV aberta...

[01:44:49.11] **RM:** Sem dúvida nenhuma, cota de conteúdo regional, cota de conteúdo independente, é preciso ter. Definição de limite máximo de publicidade que a gente já tem, só que não é cumprido, né? Então isso também tem que estar garantido na regulação de conteúdo. Questão de conteúdo religioso é uma questão bem polemica, mas que também precisa ser regulada.

[01:45:17.10] **CV:** E tempo mínimo de conteúdo jornalístico?

[01:45:18.29] **RM:** Tempo mínimo de conteúdo jornalístico é função precípua de uma emissora de rádio e televisão, isso está na constituição, é conteúdo jornalístico, formativo.

[01:45:30.15] **CV:** É que você começa com atualização, você acha que ainda podemos exigir?

[01:45:34.12] **RM:** Sem dúvida.

[01:45:34.12] **CV:** E classificação indicativa com vinculação de horário, que se perdeu?

[01:45:38.07] **RM:** Com certeza! Classificação indicativa, inclusive discutir programas entre aspas jornalísticos devem ou não ter classificação indicativa? Essa é uma pergunta que pode ser polêmica inclusive dentro do campo do movimento social. Os programas policiais são considerados conteúdo jornalístico ou não? Se a gente considerar que eles são conteúdo jornalístico, eles devem ou não ter classificação indicativa? É um debate que a gente precisa fazer, inclusive como melhor caracterizar os vários tipos de conteúdo que estão na televisão, né? Então eu acho que tudo isso é tema de regulação de conteúdo, alguns precisam estar explicitados na legislação, outros podem ser objeto de discussão numa câmara de conteúdo que participe desse Conselho Nacional de Comunicação com a participação da sociedade, né? Eu acho que deveria ser obrigatório que todas as emissoras concessionárias públicas de rádio e televisão tivesse ouvidorias, é um absurdo você não ter uma ouvidoria! Hoje, se você quiser reclamar de um conteúdo da programação de qualquer canal da rádio ou televisão, você não pode, você não tem um canal de reclamação, você reclama para quem? No máximo a pessoa mais bem informada vai para o Ministério Público, e aí você abre uma ação, mas você não tem como reclamar para a emissora ou para o Estado. Então tem que ter ouvidoria, isso é regulação de conteúdo!

[01:47:18.00] **CV:** Eu ia fazer uma piada, faz textão no Facebook e xinga muito no Twitter.

[01:47:26.01] **RM:** Exatamente! Mas são canais, e isso é parte da regulação de conteúdo também.

[01:47:34.04] **CV:** Última pergunta que vou fazer sobre regulação, que tipo de regulação seria oportuno para garantir multiplicidade de vozes para os grupos sociais? O que dá para fazer? Negros, índios, as pessoas que não tem voz na sociedade.

[01:47:48.29] **RM:** Eu acho que a primeira coisa para garantir a multiplicidade de vozes é garantir a multiplicidade de emissoras, de fontes. Ou seja, é garantir a complementariedade entre o público, o privado e o estatal. A gente tem que entender que... O pessoal fala assim “eu não quero democratizar a rede Globo, ela é uma emissora privada”! Ok, ela tem que seguir regras, ela tem que ter transparência, ela deveria ter uma ouvidoria, ela não pode promover discurso de ódio, ela tem que produzir conteúdo de qualidade, referenciado nas diretrizes constitucionais, agora, ela é uma empresa privada comercial que tem interesse, como eu vou democratizar uma empresa que é privada? Eu não quero democratizar a Globo! Eu quero ter o meu canal de comunicação pública, aonde esse canal de comunicação pública vai contar com conselho, com uma participação ampla da sociedade, que vai discutir programação, que tipo de programação se adequa melhor a realidade daquele local, que tipo de vozes que são invisibilizados na sociedade que a gente quer acolher na nossa programação, que foi, por exemplo, o que a TV Brasil fez com o Plural, para dar visibilidade as comunidades LGBTs dentro da sua programação, ou que com todas as ressalvas que a gente possa fazer a TV Cultura, que a TV Cultura fez garantindo o Manos e Minas, que passou por várias tentativas de extinção e a gente lutou para impedir. Ou como fazia com a existência do Viola Minha Viola, garantindo a fruição de uma cultura regional paulista que tinha em torno da música caipira. Então a Globo não vai botar isso, ok, não tem problema! Nós não queremos homogeneizar as emissoras, cada emissora tem o seu papel a cumprir, a comunicação privada tem um papel, a comunicação pública tem outro papel. E essa diversidade, essa pluralidade, nós vamos garantir ampliando os espaços de comunicação pública, que não podem estar restritas a comunicação pública gerida pelo Estado. Tem que ter a TV pública comunitária, nós temos que fortalecer a radiodifusão comunitária, a televisão comunitária deveria ter mais peso político no Brasil! E ela pode ter mais peso na medida também em que, olha que interessante, as novas tecnologias vão andando na maneira como a pessoa se relaciona com a programação. Até vinte anos atrás, a pessoa sentava para assistir a grade da Rede Globo, a grade do SBT, porque naquela hora no domingo passava o Silvio Santos, naquela hora passa a novela. Isso não faz mais muito sentido para as gerações atuais, e cada vez vai fazer menos sentido, com os serviços sob demanda, essa questão da programação, então as pessoas aprendem a zapear mais, antes não se zapeava tanto, antes você tinha fidelização maior, porque você se fidelizava pela grade. Agora, você fideliza pela programação, pelo conteúdo. Então isso, por si só, já garante mais espaço para uma TV comunitária, para uma TV pública, então a nossa luta para garantir essas coisas, não é criando regras para que na TV privada, na emissora privada, se de espaço para isso, é criando outras formas de comunicação pública, comunitária, e dando espaço para que elas tenham o seu espectro para poder veicular. A partir desse momento, você vai criar um novo equilíbrio na comunicação. Bem ou mal, a própria TV privada, a depender de como a sociedade acolha um determinado conteúdo, ela vai ter que se flexibilizar. Então a minha opinião, ela é polêmica, mas a minha opinião é que a melhor maneira é criando outros veículos, a partir da complementariedade pública, privada e estatal. E no campo da comunicação privada, como eu acho que isso tudo poderia ser garantido primeiro criando critérios mais claros e explícitos de concessão das outorgas de rádio e televisão a forma como as concessões são feitas hoje, elas são completamente arbitrárias! Então como eu acho que deveria ser? Acho que deveria ser um processo de um edital público, onde os vários agentes econômicos, desde o Itaú Cultural, quem quiser ter uma televisão, setor privado, não vai ter edital para concessões dentro do espectro, reservado as emissoras privadas comerciais? Um edital público. Depois desse edital as empresas que estejam interessadas em ocupar aquele espaço, elas têm que apresentar um plano de programação - não é só plano econômico! Qual o meu objetivo? Que tipo de conteúdo? O que eu penso da minha programação? O grupo que vai estudar isso, vai estudar isso a partir de que olhar? Do interesse público, qual programação é mais diversificada? É aí que você vai conseguir incluir diversidade! Aí depois você cria audiências públicas para discutir o plano daquelas emissoras, para que aquelas entidades privadas que querem operar um canal de televisão escutem a demanda da sociedade... Então, se

você muda a forma como é feita a concessão, se você dá mais transparência, amplia a participação da sociedade, Comissão Nacional de Comunicação, Congresso Nacional, não da forma burocrática como é hoje, mas para valer, aí você vai conseguir ter mais diversidade de atores econômicos, que não necessariamente são os que estão hoje! E a partir desses programas você pode dar preferência para um projeto que fala que vai dar visibilidade ao conteúdo x, y, z. Então, é dessa maneira que você vai garantir mais diversidade, mais pluralidade, mas isso mexe com toda a forma como é concebido o sistema de rádio e televisão no Brasil hoje. Então eu acho que é assim, achar que por um decreto eu vou obrigar a família Marinho a incluir um conteúdo lá, não vou! Então eu penso mais ou menos por aí.

[01:55:18.01] **CV:** Você falou de novas tecnologias, queria abordar isso agora. A gente, dez anos atrás, confiava muito nas novas tecnologias, até como democratização econômica da coisa, e hoje você tem Google e Facebook controlando 90% da publicidade, alcance, verbas, enfim. Tem algumas práticas que poderiam passar via regulação para a parte digital? Por exemplo, agora a Ancine deixou um projeto de desvio de subdemanda e também de ter conteúdo local, regional, e tem essa discussão sobre, como é? *Zero-rating*, que você não pode... que se pode pensar sobre isso?

[01:56:16.08] **RM:** É que eu acho que são muito diferentes as coisas, né? Na verdade, o processo de regulação desse ambiente da internet, ele é diferente desse processo de regulação da radiodifusão. Agora, eu acredito que sim, que a gente precisa ter mecanismos de regulação no âmbito da internet. Por mais que parte desses mecanismos sejam diferentes, né? Então, primeiro eu acho que assim, para mim está muito claro que dispositivos que garantam a circulação de conteúdo nacional independente, local, nas plataformas digitais, é uma questão de defesa da soberania e da cultura nacional. Em um mundo globalizado, nós seremos fagocitados pela indústria cultural norte-americana se nós não criarmos mecanismos de proteção aos nossos conteúdos no âmbito da internet. A gente estava passando por esse processo na TV por assinatura, em parte das TVs abertas que compravam os enlatados, e agora estamos passando por isso no Youtube, Netflix, ou seja, a gente assiste as coisas, os meus filhinhos que quando entram no Youtube, de repente estão assistindo aquelas coisinhas que eu não entendo porque eles gostam daquilo, das brincadeiras com os legos, que é feito nos Estados Unidos! Eles não entendem porra nenhuma, mas eles assistem aquilo! E quando eu olho, eles já fugiram da língua portuguesa e já estão na língua inglesa, entendeu? Com referências culturais que não são as nossas... aí vem o pessoal purista da internet dizer que a internet é um espaço aberto, não pode ter regulação e não sei o que. Bom gente, não existe esse mundo purista, a sociedade é dominada por grupos econômicos transnacionais e que estão reproduzindo seus monopólios com mais força ainda dentro da internet, se a gente não criar instrumentos de regulação, de proteção da nossa identidade, estamos ferrados! Acho que a gente tem que discutir questões que são muito complexas, né? Mas que dizem respeito... então como fica a questão dos impostos sobre serviços dessas empresas que atuam aqui, vamos ou não cobrar? Aí o pessoal fala que se a gente começar a discutir as questões dos impostos, como vão ficar as pequenas iniciativas? Ué, vamos discutir tratamento diferenciado para os grandes grupos econômicos e para as pequenas empresas, já existe isso no mundo real, porque não vai ter no mundo digital? Então tem muita coisa, mas é tudo polêmico, a questão de você fazer a separação efetiva e entender que telecomunicação não é internet, que internet é serviço de valor adicionado e, portanto, as relações entre essas duas faces da moeda da web precisam estar equilibradas com regras diferentes, por isso a questão do *zero-rating*. Então, sem dúvida. Mas a gente já está avançando nisso, o Marco Civil da Internet é um exemplo, a questão do debate do [02:00:30.27] (?) de dados pessoais... Então a gente tem desenvolvido regulações no âmbito da internet, mas esse mundo é muito novo e há muita polêmica em torno dos melhores caminhos para se garantir proporcionalidade econômica, garantia de direitos, não vigilantismo e regulações que ao mesmo tempo prevejam essas coisas, mas não engessem o potencial criador da própria rede.

[02:01:01.29] **CV:** São duas perguntas que faltam, vai ser rápido! Essas últimas duas perguntas, Renata, você já respondeu, mas eu vou fazer de novo por motivos acadêmicos.

[02:01:55.20] **RM:** Você vai querer, as que eu não respondi no detalhe, que eu falei que te mandava as coisas, você vai querer?

[02:02:05.12] **CV:** Eu acho que sim, mas preciso lembrar agora...

[02:02:09.24] **RM:** Não, eu sei o que é. As propostas da EBC, para gestão da EBC, eu te mando.

[02:02:16.15] **CV:** Acho legal, vou puxar o histórico do projeto de lei da mídia democrática, você ia falar do gt também, mas tudo isso eu vou ter tempo de fazer quando pegar a transcrição, para lembrar. É o seguinte, um pouco sobre a coisa dos argumentos contrários, eu faço um preâmbulo que é isso, a constituição tem 29 anos, o Intervozes tem 15 anos, 17, algo assim, o Barão tem 20, como se deu ao longo desses anos e como ainda se dá a argumentação dos setores refratários ao marco regulatório dos meios? Como você falou em censura, eu acho que é o tópico principal, mas queria que você falasse um pouco disso. Que que eles argumentam para impedir que a gente avance?

[02:03:17.20] **RM:** É interessante ressaltar que o argumento dos setores econômicos é o mesmo em qualquer lugar do mundo quando diz respeito a regulação dos meios de comunicação, né? Eles sempre adotam o mesmo argumento. Primeiro é que isso fere... Censura, mas censura no Brasil é um fantasma que está presente no imaginário das pessoas, né? Mas eles falam abertamente que isso fere a liberdade de imprensa, em um jogo de palavras que coloca liberdade de imprensa acima de liberdade de expressão, e as pessoas não conhecem muito esses conceitos, né? Então, sim, existe uma liberdade de imprensa, até o livro do Vinicius discute muito isso, você já entrevistou ele, ele deve ter falado muito sobre isso, mas essa liberdade de imprensa, ou liberdade do profissional jornalista e dos meios de comunicação, terem essa liberdade de produzir as informações, publicar as notícias sem constrangimento, né? Mas essa liberdade ela está abaixo da liberdade de expressão, ela não está acima, ela não se sobrepõe! E a tal liberdade de imprensa que eles tanto defendem, na verdade está mais relacionada com a liberdade do veículo de comunicação! E a liberdade de expressão, ela é uma liberdade difusa, coletiva, ela não é uma liberdade do agente econômico, né? Então eles usam palavras, eles usam conceitos de maneira equivocada, mas de forma a manipular a opinião pública: olha, esse tipo de iniciativa fere a liberdade de imprensa, fere a liberdade de expressão, e aí eles não distinguem, não explicam para as pessoas qual a liberdade entre liberdade de imprensa e de expressão, promove a censura, que também é uma outra coisa, porque o que é censura? Eu dizer para uma pessoa: olha, no exercício da exploração de um serviço público de rádio e televisão por um agente econômico, esse agente econômico não pode fazer discurso de ódio. Eu estou censurando alguma coisa? Não estou! Censura seria se eu recebesse... não existe censura previa nesse aspecto, é uma diretriz. Censura é você dar a alguém a tarefa de dizer se determinado conteúdo pode ou não ser veiculado. Nas nossas propostas não tem nenhum lugar dizendo isso, ninguém vai arbitrar, mesmo na classificação indicativa, que o STF numa posição ultraliberal, mais liberal que os liberais, derrubou a veiculação horária, mesmo a classificação indicativa não era feita por um terceiro, era a própria emissora de televisão que classificava os seus conteúdos. E pouquíssimas vezes essa classificação era contestada pelo agente público, que era o Ministério da Justiça o responsável, na época, pelo departamento de classificação indicativa. Então mesmo a classificação indicativa era uma autoclassificação indicativa. Então quando eles falam “ah, a gente defende a auto regulação”, os elementos de auto regulação já estão todos presentes, mas não pode haver apenas auto regulação sem que haja regras mínimas, regulações mínimas que eles precisam cumprir dentro de um estado democrático, aonde o Estado tem sim papel de fiscalização, papel de garantidor de direitos e de promoção de diversidade e pluralidade. Então são esses os argumentos que eles usam, porque o que eles querem é acabar com a liberdade de expressão, de imprensa, a censura, e eles jogam essas coisas que no imaginário das pessoas são coisas ruins, e são mesmo! Mas ninguém está propondo nenhuma dessas coisas, então é uma grande manipulação da informação. Eles não produzem nenhum debate sério sobre o assunto, qual o programa de televisão, tirando dentro da comunicação pública, que em algum momento discutiu o que é regulação? Eu fico imaginando

um Globo Repórter: o que é regulação dos meios de comunicação? A quem atende? O que está sendo proposto? Sabe aquela escalada ridícula? Nunca teve! Então eles impedem uma discussão de um tema importante para a sociedade. Então ao fim e ao cabo quem pratica censura são eles, mas a sociedade não percebe isso, né? Porque como estão lá, todo dia na sua casa..., Mas no fundo são esses os argumentos que eles usam.

[02:08:42.06] **CV:** Existe uma elaboração importante, acadêmica, só fazendo uns parênteses, que a própria liberdade de imprensa, ela deve ser vista e percebida, conceituada pelo olhar do consumidor de notícias, não da imprensa. Liberdade de imprensa não significa liberdade do repórter, é o direito, liberdade do cidadão de ter acesso a imprensa de qualidade, multicultural, uma construção importante.

[02:09:14.20] **RM:** E isso não é discutido! Não é só isso, as vezes a gente até reproduz esse discurso, né? Então, eu acho que o grande problema é que eles manipulam com conceitos completamente não conhecidos pela sociedade e não fazem a discussão! Então eles são os grandes promotores da censura, mas a sociedade não percebe isso. É difícil que uma formiguinha lute contra um elefante, esse é o grande debate. O que aconteceu na Confecom? A Globo se retirou e no dia 14 ou 15 de dezembro, quando estava acontecendo a Confecom, o Jornal Nacional veiculou um editorial, você já deve ter visto. Quer dizer, raríssimas vezes na história do jornal eles leem o editorial no jornal, fazem editorial de jornal na TV, e teve editorial para falar da Confecom! Eles começam falando que estão em Brasília, que querem cercear liberdade de expressão e tal. Então eles vão criando essas coisas, que criam senso comum, que é o que a gente falou lá atrás, e as pessoas acreditam nisso sem questionamento, não tem senso crítico né?

[02:10:58.27] **CV:** Renata, a última pergunta, pegando o que você falou de obstáculos e desafios, por que tem sido historicamente difícil avançar em direção a regulação?

[02:11:16.03] **RM:** Tem sido historicamente difícil, para não repetir tudo o que eu falei, porque a opção que o Estado brasileiro fez nos primórdios do nascimento da nossa radiodifusão, foi entregar isso para o setor privado comercial. Ali tem uma contingência histórica que determinou todo o processo de construção do ambiente de comunicação até hoje. Então, esses grupos econômicos relacionados com o poder político autoritário que o Brasil viveu... Porque vamos fazer um exercício de achismo, talvez, se em 1964 nós não tivéssemos sofrido um golpe militar e o Brasil não tivesse mergulhado em 25 anos de ditadura e 5 de transição, numa ditadura que perseguiu, tudo isso, foi um projeto deste governo ditatorial construir o grande Brasil a serviço de um projeto político da ditadura militar, e eles se utilizaram de uma empresa de comunicação para construir esse Brasil. Então a simbiose do poder político com o poder econômico na comunicação, nasce aí. E a partir daí foi muito cômodo para os generais reproduzirem em outras emissoras aquele modelo de doutrinação da sociedade através da comunicação. Então, a particularidade do Brasil é que a radiodifusão se consolidou e se fortaleceu no país, privada, comercial, em simbiose, numa relação aí com o poder autoritário. E nós vivemos os resquícios disso! Então, esses agentes econômicos, eles não são quaisquer agentes econômicos, são agentes econômicos que passaram por um período de apoio a um governo autoritário no país. Então a gente tem na América Latina outros exemplos, o Clarim, que é um pouco diferente.... Então, eu acho que o grande obstáculo está nessa construção, em como a mídia serve ao projeto político e econômico das elites no Brasil. Talvez em outros países onde você tenha uma mídia privada comercial monopólica, ela seja um monopólio, mas não necessariamente ela esteja tão atrelada ao poder político. No Brasil ela está muito atrelada ao poder político, estreitamente atrelada ao poder político, e isso faz com que eles cumpram esse papel que cumprem hoje, de terem ajudado o golpe no Brasil. Então o grande obstáculo é essa concentração e essa concentração construída em simbiose com o poder político. Então, aonde começa o poder político, ou onde termina o poder político e começa o da mídia, ou vice e versa? Difícil definir isso, né? Então eu acho que, porque como eu já falei, eu acho que isso é uma questão central que tem a ver com a história do Brasil. Se a gente não compreende isso, a gente acha que é só uma questão lá do grupo econômico a, do grupo econômico b... Essa é a construção histórica, se a gente não superar isso, que é discutir

como a comunicação tem que estar a serviço do interesse público. Por isso é necessário rediscutir todo o processo! Por isso a questão do debate das outorgas, das concessões, é mudar essa estrutura, e mudar a estrutura não é só mudar o agente econômico que está lá, porque se você mudar o agente econômico, mas não mudar a estrutura, não vai resolver nada! Você vai substituir um pelo outro. Agora você tem que mudar as regras, o pensamento, né? Então eu acho que é por isso que não avançamos, porque a consolidação, a construção desse ambiente de comunicação se deu em estreita relação com o projeto político hegemônico do país. E quando isso se dá, você cria um *status quo* que não pode ser alterado, porque um está a serviço do outro. Então não se altera para não modificar o *status quo*, né? Então acho que essa é a grande questão. Claro que tem toda a questão de a sociedade compreender a importância da comunicação, mas eu acho que não avançou justamente pela simbiose, pela relação estreita entre política e mídia, que faz com que a gente tenha essa situação de não conseguir avançar, né? Por isso na época da discussão da reforma política, do plebiscito da constituinte, tudo isso que teve e tal, a gente do FNDC falava assim, era o dilema de Tostines, muita gente perguntava para mim: a gente não tem reforma política por que não tem a democratização dos meios de comunicação ou a gente não tem a democratização dos meios de comunicação porque não tem a reforma política? Era o tal do dilema de Tostines. Aí eu dizia assim: “não tem uma hierarquia entre essas duas coisas, essas duas coisas estão relacionadas pelo processo histórico de construção do projeto político hegemônico e da mídia hegemônica no Brasil”. Eu acho que essa é a questão.

[02:17:31.08] **CV:** Obrigado!

[02:17:32.22] **RM:** Obrigada eu!

José Augusto Camargo

Entrevista realizada em São Paulo, SP, em 7 de novembro de 2017.

[00:03:26.12] **Camilo Vannuchi:** Guto, no doutorado a gente segue umas regras, tem um negócio que é um questionário para que eu faça as mesmas perguntas para todos os entrevistados, porque depois vou tentar ver se há consenso, se há divergências, conflitos. Então eu vou seguir um roteiro, mas depois podemos mudar, se ficar demorando muito podemos interromper e fazer depois. Primeira pergunta: o direito à comunicação é assegurado no Brasil e por quê?

[00:04:09.09] **José Augusto Camargo:** em tese, formalmente, deveria ser, né? Tá lá na constituição, em tese as leis protegem, tem sigilo da fonte, todo um arcabouço legal que promove isso, né? Mas a gente sabe que na prática, no dia a dia, essa questão não funciona bem. Existem algumas, digamos assim, características da sociedade brasileira que impedem que isso funcione. O monopólio, a grande força que os meios de comunicação têm, politicamente falando, eles exercem pressão política muito grande. O fato de que a incidência dos meios de comunicação é voltada para a elite, então ele trabalha com essas questões voltadas para um grupo de elite e a periferia é esquecida pela comunicação, é tratada como mercado, ali, uma comunicação sensacionalista. Então tem uma série de fatores que na prática impedem esse direito, que se efetive o direito previsto em lei, é isso que eu entendo.

[00:05:43.14] **CV:** A periferia não seria contemplada pelos jornais?

[00:05:47.25] **JAC:** é, porque os jornais não são feitos para os pobres. O que você faz de comunicação pro pobre é simplório, preconceituoso, trata o pobre como mercado consumidor de baixa renda, de baixa capilaridade. Notícias populares, não existe mais, mas o que era senão uma ideia degenerada de que o pobre só consome violência, né? Então, eu acho que esta imagem que os meios de comunicação entendem, os meios de comunicações grandes, entendem que a periferia... Então a periferia não tem cultura, não produz música, quando pensa, pensa no samba, mas então não produz nada? Não tem vida cultural, não tem vida econômica? O que move o comércio da periferia, aqueles bares, aquelas lojas, qual o serviço da periferia? Como circula informação, como elas se organizam? Existe vida na periferia, né? Mas os jornais não tratam isso, quando tratam é de forma muito superficial. Acho que é isso. Então centraliza a informação, o monopólio, o monopólio centraliza a informação com uma visão elitista, o arcabouço legal previsto não é efetivado, então na prática não funciona! Mas que está lá, está.

[00:07:56.07] **CV:** E quais são os obstáculos, principais desafios que deveriam ser perseguidos para garantir o direito à comunicação e os principais obstáculos?

[00:08:11.07] **JAC:** Aí a democratização, tem que ter a democratização, que é o grande nó que a gente discute, falamos do FNDC que está fazendo 25 anos, que surgiu nesse debate, né? Como a gente efetiva uma comunicação ampla, plural, democrática, que rompa essas barreiras, que não seja concentrada em poucos meios, etc. e tal? Então, há 25 anos se fez essa discussão, exatamente para amarrar esses nós. Eu acho, vou dizer, o caminho não está no governo liberal. O que eu quero dizer é o seguinte, você fala assim "ah, então vamos fomentar que surjam novos meios de comunicação para que concorram com os antigos meios de comunicação", eu acho que isso é

muito ingênuo, e acho que a internet começa a provar isso. O monopólio, a força concentradora do Google, Facebook, então o grande território...

[00:09:32.25] **CV:** Reproduz a Globo, né?

[00:09:32.25] **JAC:** Reproduz a Globo, as notícias do Estadão, da Folha...

[00:09:36.08] **CV:** Mas reproduz o fenômeno Globo, quer dizer, vai ser um monopólio dentro da internet?

[00:09:40.01] **JAC:** Porque qual era a ideia generosa do começo, né? Pô, isso é uma nova linguagem, é uma mídia aberta, temos acesso amplo, então a gente achou que iria conseguir utilizar dessa liberdade que em tese essa nova tecnologia proporcionaria, teríamos grandes meios de comunicação, não está acontecendo isso! Cada dia mais as grandes corporações estão monopolizando o mercado numa escala maior, porque elas são mais globais do que são as teles, né? Elas são mais abrangentes do que são as telecomunicações. Quer dizer, a única coisa que eu imagino que mais ou menos teve esse grau de abrangência nacional foi o cinema dos Estados Unidos, que é quase um padrão mundial, através da indústria... Mas mesmo assim foram vários estúdios. Quando você pensa duas empresas, que têm praticamente sei lá quantos por cento, mas a ampla maioria do trânsito de informação no mundo digital passa pela Google e Facebook. Aí você pega uns outros satélites ali, você pode imaginar WhatsApp, mas você pega um número reduzido de empresas que estão concentrando o mundo da informática, da digitalização, né? A própria Microsoft. Então, é um grau de centralização que a gente achava que já estava rompido quando surgiu isso. Então como você vai regular isso se não for através de legislação? Deixar sozinho, achar que vamos conseguir fomentar a partir dos princípios do liberalismo econômico uma empresa nova, ou dezenas de empresas que vão conseguir se contrapor a esse monopólio virtual, é ingenuidade! Eu acho que só através de um ambiente regulatório. E tem um desafio aí, tem que ser um ambiente regulatório internacional. Não basta tentar regular no interior do Brasil ou da França, tem que ter uma regulação mínima mundial, porque senão não funciona, senão vamos viver esse fenômeno da *uberização* da comunicação no mundo todo, isso já está acontecendo, a informação circula no Brasil, mas a matriz da onde ela está colocada é nos Estados Unidos, que por sua vez utiliza os equipamentos que ficam na Alemanha, né? Então a regulação tem que ser internacional, regras mínimas transacionais, internacionais, comum acordo entre as nações para regular esse mercado, porque senão não existe democratização da comunicação.

[00:13:10.15] **CV:** Se fizer no Brasil seria só protecionismo?

[00:13:16.26] **JAC:** É.

[00:13:18.23] **CV:** Eu tinha te perguntado sobre desafios e obstáculos.

[00:13:24.15] **JAC:** Para mim o grande desafio é ter um ambiente regulatório que passe as fronteiras nacionais. O problema passa a fronteira nacional...

[00:13:35.01] **CV:** Minha pergunta seria isso, se o marco regulatório é oportuno no sentido de assegurar esse tipo de direito.

[00:13:42.16] **JAC:** Aí que está, esse é um problema também, eu não conheço profundamente a lei da Argentina, mas a lei da Argentina era uma lei da Argentina, não tinha incidência sobre Facebook, né? Então, esses marcos regulatórios funcionam, bem ou mal, mas existem em vários pontos e são necessários dentro de uma conjuntura local, mas nosso grande problema agora é começar a pensar bases regulatórias internacionais. Quer dizer, o marco local do Brasil é frouxo, é ruim, mas tem um limite de propriedade de televisão, você não pode ter mais de cinco emissoras, se eu não me engano, né? Depois você pode ter as coligadas, mas tem mínimo. O jornal não pode ter capital internacional majoritário, quer dizer, algumas leis existem. Não impedem monopólio, mas está lá, tem uma leizinha para regular essas coisas. Agora, para regular Facebook, Whatsapp, internet, não existe!

[00:14:52.09] **CV:** Você pode regular o Facebook no Brasil.

[00:14:56.13] **JAC:** Mas nada impede que você consiga acessar por uma coisa internacional, tecnologicamente você acessa aqui as coisas que estão sendo produzidas na França, Estados Unidos, Inglaterra.

[00:15:13.25] **CV:** Mas uma legislação mundial viria como?

[00:15:15.10] **JAC:** Você não tem Organização Mundial do Comércio? Aí que tá, você regula comércio internacional, mas não regula direitos internacionais, é muito mais avançado, vamos usar a palavra evoluído, as normas de regulação do comércio mundial do que novas regulações de caráter cultural, de comunicação. Mas mesmo assim existe a união postal, por exemplo, de certa forma é uma tentativa de normatizar. Quer dizer, tem que ser órgão internacional com essas características, né? O comércio internacional é regulado e impõe sanções aos países que não cumprem, internacionalmente se criam barreiras econômicas que se o Estado se recusa, ele sofre sanções, sofre prejuízos no comércio. Na área de comunicação não existe isso, mesmo assim procura-se, de certa forma, não sou especialista, mas existem mecanismos que tentam equilibrar normas locais econômicas, regras locais com as regras dos órgãos multilaterais da economia, né? Esse jogo não existe nesse mercado de comunicação.

[00:16:45.20] **CV:** Eu fico pensando numa regulação nacional, você conseguiria lembrar de aspectos que precisariam ser regulados e que não são, ou que precisariam ser atualizados? Ou que está na constituição e nunca foi?...

[00:17:03.20] **JAC:** No Brasil existem aquelas regras que não funcionam.

[00:17:11.25] **CV:** Por exemplo?

[00:17:13.28] **JAC:** Por exemplo, as coisas são maquiadas, a gente sabe que existe um limite de propriedades para TVs. Agora, você pode dizer que a Record são cinco... Você pode dizer que a rigor a Globo são cinco? O Marinho tem cinco no nome dele, mas são muitas outras articuladas, né? Outra coisa, a lei prevê que você reavalie de quinze em quinze anos, se eu não me engano, a concessão. Isso é feito? E para você ter a concessão, você tem regras para cumprir, função social e tal, isso é reavaliado? É automático! E você pode dizer que todas as redes de televisão do Brasil, todas as TVs do Brasil cumprem todas as normas da concessão? Nunca ninguém infringiu nenhuma, porque nunca ninguém perdeu a concessão, né? Então, quer dizer, essas coisas que fazem com que essa legislação que a gente pode chamar de tímida, nem isso funciona! Político

não pode ter rádio... Ah, nenhum tem! Tá, mas a mulher tem, o filho tem, o cunhado tem, e ele exerce, ali... E é publicamente reconhecido, "ah, é da família tal, do político tal". Assim, todo mundo fala "essa emissora é do prefeito, essa é do fulano de tal". Quer dizer, a legislação não funciona. E por que não funciona? Porque não tem fiscalização nem punição, o cara é dono, a justiça sabe, todo mundo sabe, não investigam, e aí continua como está, e na hora de renovar, renova. Então, quer dizer, é uma lei que não funciona.

[00:19:35.23] **CV:** Quando a gente fala de direito à comunicação, a gente fala de monopólio, da multiplicidade de vozes para que a população pobre, negros, índios, tenham espaço para programação, a gente fala numa gama de coisas, legislação mesmo para regular TV a cabo... O que eu ia te perguntar é assim, na sua experiência, se a gente recapitular os últimos anos, se você localiza avanços, mesmo que pontuais ou políticas públicas ou legislação...

[00:20:15.02] **JAC:** É, as coisas acontecem, né?

[00:20:18.21] **CV:** Teve coisas boas nos últimos anos?

[00:20:21.06] **JAC:** Teve, mas agora a gente está correndo o risco de perder tudo. A própria criação, a tentativa, né? Mas quando da criação da TV a cabo, as TVs comunitárias, o fato de você reservar no cabo, reservar espaço para a sociedade civil, em tese isso estaria aberto para sociedade civil, mas vai ver que na prática têm algumas pessoas ou entidades que controlam isso, a ponto de você chegar e alguém falar que tem uma rádio comunitária, "fulano está vendendo rádio comunitária na comunidade", quer dizer, é o mesmo problema, não existe fiscalização, não existe punição, mas todo mundo conversa dizendo "tal rádio é comunitária", mas tem dono! Então, quer dizer... As rádios comunitárias foram um avanço, nas TVs também, tem a TV universitária e a TV da sociedade civil, comunitária, isso tudo foram avanços pensados no marco regulatório de pensar isso aí, mas que por falta de acompanhamento e punição, quando transgredidas as regras, acabam sofrendo as transgressões que acontecem aqui. A criação de uma rede nacional, a TV Brasil, que de certa forma existia pela Hora do Brasil, Rádio da Amazônia, já existia há cinquenta anos, tentar organizar isso através de uma rede foi uma ideia boa, mas tudo isso começa, esse ambiente regulatório, ou o Estado assume que tem uma função aí, ou essa coisa não funciona. A TV Brasil tinha um conselho, né? A EBC tinha um conselho, que tinha participação da comunidade, de representantes de minorias, mas acabou o conselho! Quer dizer, todas essas experiências, não só na comunicação, mas em linhas gerais, com esse golpe aí, estão sendo rifadas, mas aconteceram alguns avanços apesar desses limites práticos que impediram a sua efetivação. Mas foram ideias positivas, né? Eu acho até que o horário político gratuito, que hoje virou um festival de marketing, era uma boa ideia, era uma ideia de democratizar um espaço para uma mensagem política num meio de comunicação que era um grande meio de comunicação de massas do país, era uma ideia generosa, mas acabou virando.... ao invés de um espaço de debates e propostas governamentais, virou um espaço de marketing, né? Mas a ideia em si era generosa, propunha cidadania, era uma ideia boa, vai se colocar politicamente as ideias dos partidos pra população. Só que, na verdade, nunca se obrigou a fazer isso, a coisa se degenerou como espaço gratuito de propaganda, nem gratuito, porque o governo paga, é gratuito para o partido, né? Mas na grade de programação a TV recebe. Quer dizer, um subsídio na verdade, né?

[00:24:32.08] **CV:** A gente falou sobre marco regulatório e legislação, tem alguma legislação do que você viu em outros países, que seria legal a gente se inspirar ou utilizar alguma coisa? Ou reproduzir aqui?

[00:24:51.17] **JAC:** Claro que eu não entendo, assim, não tenho detalhes de legislações por aí, mas teve um seminário muito interessante do Ministério da Justiça, há uns anos, Franklin que organizou, que veio representante de vários lugares da Europa para apresentar as formulações. Tinham experiências interessantes de como se regula, principalmente a TV, que o grande debate naquela época era como as teles, não era essa discussão da internet com essa dramaticidade que coloquei aqui, era mais marginal.

[00:25:35.27] **CV:** A radiodifusão?...

[00:25:39.05] **JAC:** Isso, conselhos, naquele período tinha a discussão sobre criar o conselho de comunicação, né? Tinha um projeto que teria sido, inclusive, dizem as más línguas, chegou a ser elaborado, mas foi deixado pelo governo e nunca foi implantado, que o ministro, não lembro como era a sequência do ministro...

[00:26:08.26] **CV:** Acho que o Franklin deixou e o Paulo empatou.

[00:26:10.23] **JAC:** Isso, a sequência foi essa, foi o Franklin antes, como discussão e subsídio para esse projeto da Confecom, etc. Então ali se apresentou algumas... O fato é que na Europa, sempre teve um órgão mais estatal, menos estatal, com participação maior ou menor da sociedade que discutia e que regulava essas coisas. Nos Estados Unidos, mesmo que você possa dizer que eles têm um poder mais limitado, também existe o conselho da radiodifusão, que tem desde a década de 40 lá. Então todo lugar tem um ambiente regulatório com instâncias em que a sociedade, enfim, recorre nesses casos. O Brasil não tem nada! Então pensava-se, naquela época, de dotar o Brasil de um instrumento desse. Então foi o que o Lula fez com a Lei dos Meios. Mas é claro, como eu disse, qual era o foco daquela época? Era radiodifusão, né? Hoje a gente tem o problema da radiodifusão e tem o problema novo da digitalização da internet, né? Mas o foco era aquele, era mais aquele, os bens tradicionais, rádio, TV e jornal, do que esse outro ambiente que vivemos hoje. Inclusive o Franklin falou que ele achava que quem ia criar problemas para os jornais, para a imprensa mais tradicional, seriam as telecomunicações, as empresas de telecomunicação, Vivo, enfim, todas essas. E, na verdade, quem acabou complicando a vida das empresas foi a internet, não se achava que ela teria essa abrangência tão rapidamente, uma década, nem isso.

[00:28:15.16] **CV:** Agora umas perguntas, se você não quiser responder não tem problema, sobre aspectos de regulação, se a gente poderia ou não adotar no Brasil, na sua opinião.

[00:28:35.11] **JAC:** Como eu digo, esse novo ambiente, a Fenaj...

[00:28:41.07] **CV:** Mas não é do novo, é do velho mesmo. Assim, por exemplo, comunicação pública, você acha que comunicação pública deveria ter um percentual no espectro, por exemplo, 1/3 dos canais deveriam ser públicos, 1/3 privado, 1/3 comunitário? A constituição fala em complementariedade, mas não estipula percentual, você acha que deveria ter?

[00:29:16.10] **JAC:** Eu acho que tem, e de certa forma a legislação brasileira até reservou isso, tem a TV legislativa, a judicial, TV judiciária, né?

[00:29:30.02] **CV:** TV justiça.

[00:29:32.23] **JAC:** Existem os canais educativos, né? Então isso está meio, vamos dizer assim, imaginado, pensado na lógica da lei, está lá. E eu acho que tem que ter!

[00:29:51.01] **CV:** Mas rádio TV aberta não tem.

[00:29:50.22] **JAC:** Não, rádio TV aberta não. Mas na rádio, tem ainda a experiência, tinha a Rádio do Brasil...

[00:30:05.12] **CV:** É, então, mas é uma, duas.

[00:30:07.21] **JAC:** Claro, claro. E foi uma coisa que surgiu ali, uma iniciativa do governo Vargas, lá, daquela época, que existe até hoje e tal, mas estou dizendo que isso ficou por conta da natureza.

[00:30:21.06] **CV:** Uma emissora de TV ou rádio pública, estatal ou pública, deve ter publicidade?

[00:30:28.16] **JAC:** Bom, eu acho que o espaço da comunicação pública, ele tem objetivos e funções específicas, ponto. Podemos discutir aqui, cultural, mais ou menos formativo, mas ele tem que ter uma lógica pública, né? E ele tem que ser mantido, porque para ele ter essa lógica pública, ele não pode ser dependente de patrocínio privado, né? Ou seja, ele não pode ficar a mercê da publicidade, senão pode ser boicotado, enfim, tem que ter uma regra de financiamento. A regra de financiamento pode prever, eventualmente, um horário, um espaço, um limite de publicidade, determinado tipo de publicidade? A princípio eu acho que essa discussão pode ser feita, mas o importante é que ela tem que ter, claramente, e garantido, que ela tenha uma forma de financiar que é esta, aquela famosa fórmula da BBC, que pega...

[00:31:43.11] **CV:** Que seja independente?

[00:31:45.08] **JAC:** Exatamente! Ela é financiada assim, como? No orçamento anual você destina x. Tá bom. Cada veículo comercial paga uma taxa x que vai para lá, tá, é essa. Então, ela vai ter uma pequena margem para propaganda, que vá complementar a verba, tá, então é isso. Ela tem que ter garantia legal, normatizada, e que ela terá uma forma de financiamento que será essa, né? E claro, aí a discussão vai longe.

[00:32:24.01] **CV:** E qual o modelo, a forma adequada, o que dá para fazer numa TV pública, de administração? Ou seja, quem é o diretor? Quem vai mandar? É um cara escolhido pelo presidente, quem administra isso?

[00:32:43.17] **JAC:** Claro, aí é muito mais uma opinião pessoal, mas eu acho que o espaço público, ele tem que ser o resultado de um diálogo, de um acordo entre a política do governo atual, que está de plantão, eleito, os objetivos de Estado que ele tem e a sociedade, né? Dessa dinâmica desses conflitos é que tem que sair a lógica do que passa numa TV, a lógica do conteúdo da TV, senão ela corre o risco de ser uma TV estatal, não é? Agora, ao mesmo tempo, ela não pode ser uma TV de, vamos dizer, uma TV de grupos, grupos organizados, encastelados da sociedade, quem manda na TV? Ah, a OAB, porque a OAB é uma entidade da sociedade civil muito importante, de respeito, então ela toca.

[00:33:57.03] **CV:** A maçonaria...

[00:33:57.03] **JAC:** A maçonaria, ou sei lá, sindicato... E ela tem que funcionar, tem que ser profissional, não pode ser uma coisa aberta que qualquer um chega lá e dá palpite, ela tem que funcionar, tem que ter ordem. Então ela tem que ter um mecanismo em que esses conflitos sejam geridos, para que ela possa existir. Quem mantém ela, do ponto de vista financeiro? Ou é o Estado ou é uma legislação... Ou é o governo que injeta dinheiro ou é uma legislação do Estado que garanta a existência dela. O objetivo dela é ser diferente da comunicação normal, então ela tem que se voltar para a sociedade, e tem que ouvir a sociedade. Isso aí, na verdade, é um grande problema para você resolver, tem que criar mecanismos para fazer essa gestão de conflitos, né? Não pode ser nem uma televisão chapa branca nem uma televisão de corporações.

[00:35:09.27] **CV:** Você está me sugerindo o quê?

[00:35:13.05] **JAC:** Conselhos, acho que tem que ter conselhos, a legislação tem que ser discutida no Congresso, votada, com participação da sociedade, a gestão tem que ter espaço para ouvir a sociedade, tem que ter conselho, tem que ter rotatividade... Agora, ela tem que ter, a operação dela tem que ser profissional, né? As pessoas que colocam ela no ar, que fazem ela funcionar, que produzem conteúdo, tem que ser profissional.

[00:35:48.10] **CV:** De preferência não mudar de quatro em quatro anos...

[00:35:48.10] **JAC:** Exatamente, né? Quer dizer, aí você tem que discutir isso também, né? É um mandato? De quantos anos? É nomeado? É lista tríplice? Quer dizer, uma coisa que a gente tem que se debruçar, tentativa e erro, mas eu acho que tem que ser o resultado dessa grande discussão.

[00:36:11.11] **CV:** Tá. E em relação a concentração econômica, alguns aspectos que sempre estão em discussão na coisa, você acha que uma empresa tem que ter limites de canais? De afiliadas?

[00:36:27.10] **JAC:** Sim, tem que ter!

[00:36:29.12] **CV:** Mas daí no caso, não só as cinco emissoras, mas também de afiliadas e retransmissoras?

[00:36:34.02] **JAC:** Claro, lógico, para não virar uma maquiagem, de que parece que são só cinco, mas tem um monte. Outra coisa que me parece lógico, só uma opinião, é que a regionalização no Brasil tem que ser mais séria. Assim, as redes, elas não podem ser o que são hoje, você produz a novela no Rio de Janeiro, que é a mesma novela que passa no Brasil inteiro, né? Por exemplo, vamos supor, falei uma vez meio brincando na EBC, eu acho que na região amazônica, você tem que ter um número de horas de um jornal voltado para as questões da Amazônia, da floresta, falar dos povos indígenas, tal, tem que ter pelo menos 12 horas voltada para a região. Agora, porque que eu vou ter que ter 12 horas de Amazônia aqui em São Paulo? Eu preciso saber o que está acontecendo na Amazônia, mas não precisa ser 12, 14, 16 horas. Agora, acontece o contrário, né? A Amazônia tem 12, 14, 16, 18 horas de São Paulo e Rio! Porque as coisas são geradas aqui pelas redes e levam lá. Então essa regionalização, o espaço geográfico mesmo, no Brasil, eu acho que tem que ser pensado também.

[00:38:08.15] **CV:** Isso é uma pergunta mais pra frente, sobre conteúdo. Deixa te perguntar mais da coisa econômica, tem um negócio que é propriedade cruzada, o jornal, a revista, a rádio e a televisão de maior circulação, você acha um problema isso?

[00:38:27.18] **JAC:** É um problema. Agora, é um problema que a gente tem que, vamos dizer assim, tentar resolver o mais rápido possível, mas também tem o ponto de vista de uma observação a ser feita aí, que é uma discussão que eu acho até exagerada, mas acho que tem um ponto sério, os jornais vão sobreviver? Até que ponto? Eu acho que vai sobreviver, mas eles vão ter a mesma influência, o mesmo peso político que têm hoje? Esse peso político vai ser suplantado por outro veículo? Porque hoje, bem ou mal, mesmo a rede Globo, ela tem uma importância que também está capitaneada muito pelo jornal o Globo e pela editora Globo, são coisas que ela não pode abrir mão hoje, politicamente, etc. Os jornais vão continuar tendo esse peso? Porque eles são locais, Estadão, Folha... Eles são lidos em todos os outros lugares porque os outros lugares não tem concorrência a altura, né? Na sua maioria. Claro que uma ou outra capital tem, mas a configuração dos meios de comunicação, daqui 15 anos, vai ser a mesma? Vamos dizer assim, vai ser a mesma? Rádio, TV, jornal, vai acontecer efetivamente a confluência tão grande de mídias que você vai misturar tudo numa coisa só? Enfim, esses são problemas que estamos vivendo agora e que não tem bem resposta, eu não tenho, pelo menos. Mas qual for a configuração, seja qual for a situação, você monopolizar os diversos mecanismos da comunicação é ruim. O princípio é esse, é não permitir a monopolização das plataformas, não permitir que alguém controle o setor.

[00:40:47.16] **CV:** Então, nesse sentido, o que mais você acha que poderia fazer para evitar monopólio, oligopólio? O que mais dá para fazer? Propriedade cruzada, máximo de canais?

[00:40:58.25] **JAC:** Propriedade cruzada, regionalizar mais...

[00:41:02.27] **CV:** O pessoal fala muito sobre limite geográfico, então uma emissora não poderia ser transmitida em mais da metade do território brasileiro.

[00:41:09.07] **JAC:** É, claro, por exemplo... Por que que eu estou lá em Manaus e ligo a televisão e tenho que saber que está engarrafado a Vieira Souto no Rio de Janeiro? Ou que a Avenida Paulista...

[00:41:31.11] **CV:** Então a gente pode escolher um pedaço do território e falar: vocês não vão ver a Globo, estão proibidos de ver a Globo?

[00:41:33.22] **JAC:** Não ver a Globo, as empresas locais têm que dizer assim: por que que eu passo todo dia uma hora, meia hora, quinze minutos de noticiário do trânsito de São Paulo?

[00:41:46.20] **CV:** Eu entendi, mas a Globo pode continuar tendo 100% do território nacional, de qualquer jeito?

[00:41:51.15] **JAC:** Não, isso eu acho que não! Não, não! Quer dizer, mas mesmo assim as notícias vão circular, né? Efetivamente uma produção local vai não produzir no Rio Grande do Sul, mas vai comprar conteúdo de alguma emissora do Rio Grande do Sul, vai ter uma troca, né, claro. O que eu falei é o seguinte, uma coisa absurda que há um tempo atrás se discutiu, inclusive na Fenaj a gente falou: “pô, vocês são malucos? Querem unificar o fuso horário brasileiro? Pra

quê? Para que a novela passe na mesma hora? Para que o Jornal Nacional seja ao vivo em todo lugar? É isso, absurdo”!!!

[00:42:36.11] **CV:** O pessoal fala de aeroporto também, para facilitar.

[00:42:41.16] **JAC:** E a gente até falou, naquela época estávamos na mesa conversando com o presidente do sindicato do Acre, falei assim "que horas você leva seu filho na escola?" "sete horas da manhã" "se unificar o horário, você vai ter que levar seu filho cinco horas, vai estar escuro!". Porque lá, a rigor, seriam três horas de São Paulo, lá na ponta do Acre. Quer dizer, sete horas da manhã ele vai levar o filho na escola, vai estar de noite! Qual a lógica disso, a não ser uma lógica econômica pensada a partir de um centro que é São Paulo e Rio?

[00:43:32.12] **CV:** Diria até que é outro fim, o fim chama capital.

[00:43:37.09] **JAC:** Exatamente, o poder econômico que está fisicamente sentado num escritório em São Paulo e Rio, mais São Paulo. Ou Nova York, né?

[00:43:49.20] **CV:** Guto, de conteúdo que você estava falando, de conteúdo local, regional e tal, você acha que devia ter percentual de produção nacional e local?

[00:44:00.13] **JAC:** Sim, sim, teria que ter. Ah, como a gente vai fazer? Bom, tem uma coisa que é veicular conteúdo, outra é produzir conteúdo, né? A democratização passa por você criar ou facilitar, permitir que conteúdos sejam criados por terceiros também, né? Independentes. Que por sua vez tenham garantia de que serão vinculados em um desses diversos meios de comunicação. Por que você tem que ser dono - a história da propriedade cruzada - por que você tem que ser dono da produção de conteúdo e da transmissão de conteúdo?

[00:44:47.23] **CV:** Como chama? Propriedade vertical, né?

[00:44:52.27] **JAC:** É a tal da discussão da internet, por quê? Quer dizer...

[00:45:01.09] **CV:** Você produz papel, imprime na sua gráfica, distribui, como chama?

[00:45:10.05] **JAC:** Não é criar, vamos dizer assim, caixinhas. Então lá na Amazônia só vai ter uma televisão, que só vai passar lá e ninguém no Rio Grande do Sul vai poder saber o que acontece na Amazônia ou não vai ter produção do Rio Grande do Sul na Amazônia, ou da Amazônia no Rio Grande do Sul, quer dizer, essas coisas têm que fluir, mas você precisa ter um núcleo, um espaço delimitado, um núcleo duro regional, né?

[00:45:40.27] **CV:** A rádio difusão, por lei, no Brasil, tradicionalmente ela tem um tempo mínimo de produto jornalístico. Você acha que isso mantém?

[00:45:50.25] **JAC:** Primeiro lugar ninguém tem certeza se isso é seguido a risca, eu duvido, acho que não é. A Globo faz, mas é feito em todas as rádios? É feito no interior? Eu duvido, acho que não. E tem uma confusão, isso não quer dizer necessariamente que o jornalismo que passa é local, o cara da rádio pega o jornal, lê a manchete, lê o que está acontecendo no dia, é jornalismo, né? Tem produção local? O cara da cidade sabe o que está acontecendo na cidade dele? Não! Mas está lá, isso cumpre a cota de jornalismo, né? Se é que cumpre, não tenho certeza. Mas isso não é

produção local, não é conteúdo jornalístico que interesse... Claro, a notícia, a veiculação de notícia passa também por esses acontecimentos nacionais, é lógico, mas não é só um acontecimento nacional, né? E o jornalismo local? Em tese, esse jornalismo local também, generosamente, deveria ser pensado para que houvesse noticiário local, que a gente sabe que não tem ou tem muito pouco.

[00:47:13.29] **CV:** Mas então você está me dizendo que não tem na prática, mas eu estou perguntando assim, numa legislação futura, que a gente viesse a fazer, você acha que isso é superado, desencana, vamos tirar esse artigo, ou você acha que deveria insistir nessa tese? E eu ainda te pergunto, você falou de conteúdo local, você acha que deveria ter um mínimo de jornalismo e um mínimo de jornalismo local?

[00:47:41.23] **JAC:** É, porque senão você não cumpre a função social. Para que ter uma rádio em São Félix do Araguaia se eu não falo de lá? Só falo do que acontece na Avenida Paulista, no Rio de Janeiro?

[00:47:58.10] **CV:** Tem alguma outra coisa de conteúdo que você acha que devia?...

[00:48:03.16] **JAC:** É difícil imaginar, mas eu imagino, por exemplo, na área cultural, isso é uma discussão muito séria também, na área da música, né? A gente sabe que na música é a mesma coisa, passa o que as gravadoras, aí sim, estão mais no Rio de Janeiro do que em São Paulo, mas são as produtoras... É a mesma discussão! Cota, mecanismo de garantia, quer dizer, as pessoas de São Luís do Maranhão escutam a música de São Luís do Maranhão na rádio? Eu acho que não.

[00:48:43.07] **CV:** Acho que tem o aspecto internacional, tem rádio que só toca música de fora do Brasil.

[00:48:49.29] **JAC:** Exatamente! Quer dizer, isso tudo é uma questão que a sociedade tem que discutir, a minha opinião é que tem que ter essas coisas, agora, a gente tem que ter um consenso nacional de que isso é importante.

[00:49:03.15] **CV:** Regulação de conteúdo por horário, que você falou há um tempo atrás, porque caiu a classificação indicativa...

[00:49:10.11] **JAC:** Pois é, olha, as vezes eu ouvi algumas pessoas dizendo que a princípio, tal... Agora, hoje, eu acho que tem que ter algumas questões sim, porque é verdade, você tem que imaginar qual o público majoritário daquele horário. Por que passa desenho de manhã e não passa desenho meia noite? Porque você tem programa voltado ali para a criança. Então essa discussão, você acha que tem que ter propaganda pra criança? Hoje eu acho que não mesmo, eu acho que não.

[00:49:52.19] **CV:** E programa impróprio para menor não deveria passar de manhã?

[00:50:00.13] **JAC:** Porque não é a proibição de poder ou não passar que está em jogo, é que o que está sendo veiculado ali, não está, do ponto de vista da formação intelectual, do ponto de vista da compreensão da mensagem, que seja adequada para aquele tipo de público que está majoritariamente assistindo o programa naquela hora. É isso, hoje eu entendo, penso que não é uma questão muito complexa, é até burrice do ponto de vista da grade. Por que eu vou passar o

filme *O Encouraçado Potemkin*, já que estou falando das cenas da Revolução Russa aqui, na Sessão da Tarde? Não era melhor eu passar um filme mais... Porque esse filme hoje tem um caráter histórico, cultural, remonta um debate que agora são dos cem anos... Então ele tem que passar nesse contexto, né?

[00:51:03.28] **CV:** Mas esse argumento não é o mesmo de porque você passa programas policiaiscos as seis da tarde, né?

[00:51:11.06] **JAC:** Então, esse é outro problema. Eu acho que programa policiaisco é outro problema.

[00:51:14.02] **CV:** Não, mas então, seria pelo conteúdo dele ser impróprio para menores de 16, 14, sei lá. Tem tiro, violência.

[00:51:24.01] **JAC:** Mas aí o problema, quer dizer... Eu acho que a notícia, a informação que tem violência ou que a violência aconteceu de tal forma é uma coisa, agora, o que o programa policiaisco faz não é dar informação, o objetivo dele não é dar informação, né? É ser sensacionalista, é distorcer a informação, ampliar determinados aspectos da informação para criar um pacto. Eu vou contar uma história para você, uma vez eu recebi em São Paulo, já veio mais de uma vez, uns jornalistas angolanos. Entre eles tinha um que tinha sido soldado, tinha lutado na independência, e estava aqui no Brasil, a gente estava tomando uma cerveja, não era a primeira vez que ele vinha no Brasil e tal. Em determinado momento ele falou assim “a minha mulher tem medo de vir, não é a primeira vez que venho, mas ela não quer vir, ela tem medo”; “Por quê?”; “Porque lá passa a TV Record, ela vê aquelas coisas de violência em São Paulo, então quando eu convidei ela para vir para São Paulo, ela falou que não”. Aí eu perguntei “cara, mas você não viveu a guerra? Você não lutou na guerra?”; “lutei”; “e você acha que esse negócio que você vê na televisão é pior que a guerra que vocês sofreram?”. Você acredita que essa imagem que passa aí é a imagem real, dia a dia da guerra, é veiculada normalmente nas TVs do mundo? É a mesma coisa! Na cabeça da gente que está aqui, como uma pessoa que viveu uma guerra civil de independência tem medo de vir para São Paulo porque acha que vai ter tiro na rua? Por quê? O que ela via na TV do Jornal da Record sobre a violência não era uma informação, a rigor, construída, comentada, balizada, eram passadas cenas de violência e extrapoladas do contexto, esse é o problema do jornalismo sensacionalista, policial, porque não informa!

[00:53:58.25] **CV:** E que mecanismo poderíamos ter do ponto de vista de legislação para ampliar a difusão de conteúdo de grupos sociais diversos?

[00:54:09.23] **JAC:** Pois é, o mecanismo aí é um problema, temos que construir. É o que falei antes, esse resultado de como a gente resolve esses problemas práticos, na verdade eles teriam que ser construídos do fazer, né? Do conflito do dia a dia, desses processos dialéticos - para usar uma palavra bonita - que a gente vai construir essas coisas, né? Nós não temos uma receita de bolo para aplicar amanhã e resolver o problema. É uma grande discussão de o que a sociedade quer, como a sociedade vai se organizar para atingir seus objetivos e como a sociedade vai negociar no ambiente democrático que envolve governo, poder econômico, estruturas de empresas que hoje em dia são multinacionais, quer dizer, tudo isso, esse conflito todo, tem que ser discutido publicamente para a gente discutir que tipo de comunicação a gente quer. Porque isso nunca foi feito! Nunca foi feito! A legislação, do jeito que tinha ali, bem-intencionada, criava algumas coisas, não era efetivada e não se discutia. Hoje a gente tem um monte de problema!

Imagina o que vai acontecer no dia que o Estado brasileiro resolver caçar uma concessão de uma das grandes redes brasileiras porque ela não cumpriu e nem cumpre o que está escrito na função social dela? O caos que vai ser isso aí.

[00:55:55.29] **CV:** O pior de tudo é caçar uma e não caçar as outras!

[00:55:56.16] **JAC:** É! Entendeu? Vai ser um debate, assim, vai criar um caos! Deveria ter tido um processo de avaliação ao longo dos cinquenta anos da TV nesse sentido, mas nunca foi feito.

[00:56:18.19] **CV:** Você acha que faz sentido cobrar, fazer um processo de construção para que essas emissoras consolidadas, tipo a Globo, absorvam na sua grade de programação programas voltados para outros grupos sociais, que ela não tem interesse em fazer, ou a gente poderia resolver isso com outros canais, que sejam públicos, comunitários?

[00:56:45.19] **JAC:** Isso que eu acho, em primeiro lugar, eu não acho que o objetivo da democratização da comunicação seja acabar com a Globo, nem com a Band...

[00:56:55.13] **CV:** Nem interferir na programação delas...

[00:56:56.01] **JAC:** O objetivo é regular, através desse debate amplo, e dizer quais os parâmetros que ela tem que funcionar. Então, você tem esse tamanho, você tem que abranger esses temas, porque é o que a sociedade quer, é assim que você vai funcionar. “Ah, eu não quero funcionar assim”; então você está tomando a decisão de não participar do jogo da comunicação nacional que tem essas definições públicas, democráticas, amplamente discutidas através de mecanismos participativos, a sociedade escolheu que as TVs funcionem assim, então, se você está querendo ser TV, então você funciona assim. Inverte a lógica, o objetivo não é acabar com a Globo ou com as outras, é fazer com que as coisas funcionem dentro desse conceito, da sociedade construindo comunicação. Por outro lado, não é simplório, vamos fazer uma empresa paralela, porque aí é solução de mercado, então você incentiva que a gente tenha uma outra empresa, maior que a Globo, mais poderosa, que vai acabar com ela. Também não é isso! Então, quer dizer... Essa discussão fica apaixonante, mas não é por aí. Depois, assim, de muito trabalho, de muitas idas e vindas, nós vamos criar um modelo que vai funcionar assim, se você quer participar do modelo, você participa, senão, você não monta uma tv, né? Vai fazer outra coisa, vai construir shopping center, que é o que eles fazem também.

[00:58:46.24] **CV:** Tá. Vou te perguntar agora sobre essas novas tecnologias, é bem o que você falou no comecinho, vou te perguntar. Você disse do Google, do Facebook, que detêm 80% do mercado, da publicidade e tal.

[00:59:07.26] **JAC:** Ainda fica a percepção que ele vai ter mais, né?

[00:59:12.25] **CV:** É, o pessoal antes achava que a internet ia ser o espaço de democratização, e você tem essa coisa do Google e Facebook, tem o negócio do Netflix também, que está chegando com esse padrão de vídeos sob demanda que chama, né? Que todo mundo assiste Netflix e tal. Você acha que dá para pensar em regulações nessa área, mas que sejam nacionais... Por exemplo, antes de sair da Ancine, o Manoel (*Rangel*)... Esqueci o nome dele, o que saiu, que era da Dilma. Ele deixou uma minuta de uma consulta, porque eles querem fazer um esquema, da mesma maneira que a TV a cabo, em 2011, teve uma regulação de percentual de conteúdo regional,

independente, de produção nacional, nos canais a cabo, de pensar que o Netflix e outras empresas de vídeo sob demanda, no Brasil, também tem que preservar uma cota de conteúdo nacional, filmes produzidos no Brasil, regionais e tal. Queria te perguntar, isso ou outros tipos de coisas nesse sentido, daria para pensar na internet?

[01:00:43.02] **JAC:** Sem muita profundidade, muita análise especializada no assunto, a minha opinião é que são duas coisas: a grande regulamentação é internacional, a que eu disse no começo. Mas isso não quer dizer que você não tenha que abdicar de pensar soluções internas, né? Tem que pensar também. Eu imagino que, por exemplo, no mundo econômico, e essa é uma questão econômica, o governo cria mecanismos - e que funcionavam bem no governo Lula e Dilma -, do chamado conteúdo nacional. Nós vamos construir um foguete no Brasil, mas tem um mínimo de peças nacionais, a empresa nacional vem e monta aqui, tem interesse, quer dizer, a Google, Facebook, Netflix, Uber, essas empresas transnacionais têm interesse em montar alguma coisa aqui? Sim. Então as regras são essas, né? Ah, vou ter que fazer produção de conteúdo aqui, ou vou ter que abrir escritório para fazer alguma coisa, quais são as regras? Percentual mínimo? Tá! Se não quer se sujeitar às regras, tudo bem, vai continuar passando seus filmes em São Francisco! O brasileiro que quiser assistir, tudo bem, vai ter acesso, os satélites estão aí, você não proíbe essas empresas de veicularem essas coisas aqui, mas elas vão ter que veicular de fora, vão ter que gastar, eventualmente, com tradução lá fora, interessa isso lá fora, vão ter que manter uma estrutura para alimentar o mercado brasileiro - que não é pequeno -, 200 milhões de pessoas potencialmente consumidoras disso, você criar uma estrutura para administrar, para manter, para criar conteúdo para satisfazer essa posição lá fora, né? Então, quer dizer, existe um espaço para que isso seja discutido. Eu não sou especialista no assunto, não posso dar muitas pistas, mas eu imagino que isso...

[01:03:06.29] **CV:** Mas você admite a possibilidade de se regular a internet? Porque tem um grupo de puristas, digamos assim, como uma outra pessoa me falou, os puristas da internet, que acham que ela não tem que ter regulação...

[01:03:21.28] **JAC:** Exatamente, porque as pessoas achavam que a internet não tinha regulação, o que aconteceu? Ela está virando o monopólio que ela é. E se você não pensar isso agora, ela vai ser o pior monopólio que já existiu na história da humanidade.

[01:03:37.03] **CV:** Guto, caminhando para o final, a constituição federal tem 29 anos. (...) O FNDC tem 25 anos, um grupo como o Intervezes tem 15 anos, ou seja, você tem marcos sobre comunicação, direito, como falar constituição e tal. Minha pergunta é, na sua experiência, como tem se dado nesse período todo os argumentos dos setores que são contrários à democratização da mídia, a regulação da comunicação... Que que eles dizem, qual que é o argumento para barrar essas iniciativas?

[01:04:37.19] **JAC:** Eu acho que há 25 anos, quando o primeiro marco regulatório da TV a cabo, quando surgia esse debate, tinha uma conjuntura nacional mais aberta, era época da democratização, estava-se discutindo um futuro de projeto nacional, reconfiguração do Brasil depois da ditadura e outros marcos, então tinha um aspecto social ali que favoreceu a criação desses canais comunitários, desses espaços voltados para a sociedade, porque aquele momento político... Claro, eu não participei diretamente ali, daquelas discussões específicas, não sei como foi o debate no Senado para aprovação da lei, mas o clima político era mais favorável, era redemocratização quando se estava discutindo alternativas democráticas de participação social,

em todos os aspectos da sociedade, inclusive na comunicação, nessa nova tecnologia que estava sendo implantada na época, né? Porque era a época que você estava trazendo a discussão, a tecnologia para o Brasil, não existia, né? Então naquele momento, naquele contexto político, conseguiu-se fazer isso. E o FNDC é fruto desse debate, né? O FNDC surgiu politicamente nesse momento, por causa desse debate também, né? Aí que se construiu esse marco localzinho dessa TV, mas não se mexeu na radiodifusão, ela ficou do jeito que era... Não exatamente, porque já mudou a questão do percentual, já mudou a questão do percentual de dinheiro internacional, enfim, algumas coisas, a forma de concessão passou de nomear pelo governo para ser debatido no Congresso, debatido entre aspas, enfim! Não ficou exatamente como estava, criou-se um marco regulatório para a nova tecnologia, que bem ou mal tinha a sua contemporaneidade fruto daquele momento político, mas não se mexeu no que estava antes, né? Aí tem toda essa sequência de outras entidades que vierem depois, né? A gente discute, hoje, Intervezes etc., muito mais o que acontece na mídia antiga, radiodifusão e nos jornais, do que propriamente TV a cabo. A discussão hoje passa, ainda, muito forte pelas mídias tradicionais, né? Porque hoje o momento político é outro. O fato de a internet ter desfrutado dessa desregulamentação total, eu acho que é fruto desse momento político também.

[01:07:49.29] **CV:** Deixa te perguntar mais especificamente. Tem setores, quando a gente fala que precisa combater o monopólio, por exemplo, tem o monopólio. Aí eu imagino que Globo, Record, Sílvio Santos ou a Bert, enfim, tem instituições que falam que isso não faz sentido. Que que eles dizem?

[01:08:14.29] **JAC:** Olha, o argumento que eu ouvi em mesas de discussão, era um argumento simples, tradicional, que eles usam para tudo, que é o liberal, o mercado, a livre concorrência que vai organizar isso daqui.

[01:08:29.20] **CV:** É o controle remoto?

[01:08:31.00] **JAC:** Exatamente! É o argumento para tudo. Que eu me lembre, nem lembro de ter lido nada mais criativo do que isso, né? Todas as reuniões que eu participei com empresários, quer dizer, o mercado liberal, as regras liberais do mercado, elas, por si só, regulam isso, né? Então não precisa se preocupar. Se preocupar é censura, se preocupar é ingerência, né? Tem pessoas que trabalham na coisa... Nunca vi nada muito consistente, por exemplo, a questão da liberdade de propaganda, que a propaganda tem um status de liberdade como tem uma liberdade de imprensa... Mas não sustenta! O argumento é o argumento da lógica liberal, que o mercado regula e que você influenciar o mercado é autoritário, é contraproducente, só faz com que o mercado atrase, a gente perde em eficiência, em capacidade, em comparação com os mercados dos países desenvolvidos que não vão fazer isso, então nós vamos ficar sempre a reboque, vamos ficar amarrados nessa ideia atrasada de um Estado que se mete em tudo, é o argumento liberal, né? Não conheço nada mais elaborado do que isso. Pode ser que alguém tenha, eu não conheço! Já ouvi empresários falando isso em mesa de negociação.

[01:10:28.03] **CV:** Muito bem. Minha última pergunta é assim, tem sido historicamente difícil avançar numa regulação dos meios que busque democratização.

[01:10:38.12] **JAC:** Eu acho que porque o monopólio já se consolidou no Brasil, né? Tem toda uma história de anos, que consolidou um monopólio de comunicação no Brasil. E sempre, o que eu quero dizer é o seguinte, começou, claro, na verdade, com a própria TV, mas você pega um

histórico de que ao longo dos anos, das décadas, o mercado foi se concentrando, né? Isso é natural, algumas empresas mais eficientes, por diversos motivos, acabam se sobrepondo sobre as menos eficientes, então você tem uma tendência capitalista, o capitalismo moderno é um capitalismo que tende ao monopólio. Então tá bom, isso existe. E esse monopólio se consolidou no Brasil com um agravante: quando o Brasil se urbanizou definitivamente, a partir dos anos 50, que é o começo da televisão, anos 60, aí nós vivemos aquele período da Ditadura Militar que teve um controle sobre a comunicação, que favoreceu grupos e grupos se aproveitaram disso para se consolidar. Então, o fato de a gente ter tido uma ditadura que controlou a comunicação, porque era estratégico para a ditadura controlar a comunicação, e eu vou passar alguns marcos para você, porque eu fiz esse levantamento, ajudou a consolidar esse monopólio. Então nós já temos uma situação tradicional de monopólio no Brasil, e isso dificulta muito. E aí junto a fome com a vontade de comer, nos anos 70, por que que o governo criou a Embratel? A nossa legislação regulamenta a profissão dos jornalistas porque o governo estava regulando toda a comunicação no Brasil, porque era preciso ter uma comunicação regulada, centralizada e controlada para você fazer um projeto de Brasil grande. Você precisava de uma rede nacional, você precisava normatizar. Foi a época em que se regulamentou a profissão de jornalista, de radialista, de relações públicas, tudo um atrás do outro. Se criou... Era Embratel. Se juntou as telefônicas do sistema Telebrás, né? O governo tinha um projeto de unificação, controle da comunicação, porque essa comunicação tinha que estar a serviço do projeto autoritário da constituição do Brasil, que eles imaginavam que tinham que fazer. Era necessário ter essa integração! O que a Rádio Nacional fez, antes de Getúlio Vargas, eles precisavam fazer de novo aqui, aí escolheram algumas, algumas foram unidas para fazer isso, como a Globo, e outras pegaram carona nessa história. Então a ditadura fez isso. As leis das telecomunicações, as leis da radiodifusão, não que ela tenha sido inventada ali, mas todas essas leis, algumas que já existiam, elas foram emendadas no período da ditadura, a serviço desse projeto, né? E sem contar que tinha outra coisa para ajudar nisso, a censura, também não era uma coisa só para impedir notícias de comunistas, também estava a serviço de unificar esse projeto de comunicação da ditadura, né? Então nós vivemos uma tradição de controle, e o monopólio se consolidou. É muito difícil quebrar isso hoje, e as pessoas achavam que a internet, pela sua natureza, ela ajudaria a quebrar isso, não precisaria fazer nada porque ela veio para isso, e não é bem assim. E é liberal, na verdade, né? Você está achando que o mercado, através dessa tecnologia, vai, por si só, quebrar o monopólio e revolucionar o mundo da comunicação, só que não! Acontece a mesma coisa que aconteceu com todas as outras tecnologias potencialmente revolucionárias no momento do seu surgimento, e que acabaram sendo dominadas por grandes corporações e hoje estão a serviço... O rádio, você podia imaginar que seria assim? A própria imprensa, na existência dos jornais... Tanto que teve uma época que tinha jornal que não acaba mais, e agora não tem mais! E não agora, por causa da internet, os jornais começaram a fechar nos anos 50!

[01:15:50.22] **CV:** Eu lembro de ver empresas orgulhosas porque estavam inaugurando parques gráficos!

[01:15:57.29] **JAC:** É! Que hoje é um elefante branco, né? Então, é isso. Agora, uma coisa que eu acho importante, eu acho o seguinte, a internet está nesse bolo, mas a internet tem que ser tratada pelo governo, isso é marco regulatório, como água, luz, esgoto. Governo tem que se propor a universalizar o acesso à internet! Como é o acesso à educação, acesso ao saneamento básico, acesso à saúde, porque ele se torna uma das marcas da contemporaneidade como é a saúde pública, como é o saneamento básico. Então, o governo tem que ter a meta da universalização do acesso à internet, gratuito, como é água, luz, esgoto. Tem que estar no mesmo patamar! Como é

a educação... Porque isso é essencial para participar da modernidade, da contemporaneidade, tem que ser meta, o governo tem que ter como bandeira, como tem nesses outros aspectos sociais, a universalização do acesso a internet. Agora, isso cria um segundo problema! Você não pode universalizar o acesso a internet para que as pessoas sejam reféns do Facebook. Por trás desse processo de universalização tem que ter essa discussão que você está fazendo, né? Você não vai criar uma universalização para criar um mercado para o novo monopólio, tem que ser entendido como uma esfera da sociedade essencial para a troca de informação, para você ser inserido na contemporaneidade, né? Um direito público, o acesso universal à internet. E a decorrência de você ter acesso universal à internet é o que a internet vai te propiciar, o que vai ter na internet para o conjunto da sociedade acessar, que é outra discussão. Mas o governo tem que ter isso como meta pública, acesso universal à internet como tem acesso universal à saúde, à educação, tem que ser tratado nesse mesmo nível.

[01:18:31.25] **CV:** Que tem a ver com direito à comunicação. Acesso à produção de conteúdo...

[01:18:39.02] **JAC:** A decorrência desse debate é isso, pra que vai ter acesso universal, né? Qual a consequência de ter acesso universal?

[01:18:53.09] **CV:** Forma produção, porque demanda conteúdos, né?

[01:19:00.04] **JAC:** É, demanda conteúdos. Aí quem vai produzir é o Estado? É parceria? Não, são as empresas? Então vamos fazer como fizemos com a água, a gente cria a Sabesp e depois privatiza!

[01:19:17.07] **CV:** Se fosse universalizado, talvez o conteúdo não fosse tão nichado, que a comunicação é feita para um núcleo muito pequeno.

[01:19:24.25] **JAC:** Eu acho que é isso, o grande problema da internet tem que ser tratado no nível de educação, esgoto, água, luz, a meta é universalizar.

[01:19:38.19] **CV:** Obrigado pela gentileza, falamos uma hora e vinte.

[01:19:45.24] **JAC:** Mas não fugimos muito, né?

Guilherme Canela de Souza Godoi

Entrevista realizada por Skype, com o entrevistador em São Paulo, SP, e o entrevistado em Montevideú, no Uruguai, em 20 de novembro de 2017.¹³⁷

[00:03:04.09] **Camilo Vannuchi:** Guilherme, vou começar a fazer as perguntas estruturadas. Fiz as mesmas perguntas para outros entrevistados, mas é claro que a gente pode fugir e fazer outras considerações. A primeira seria: o direito à comunicação é assegurado no Brasil? Por quê?

[00:03:24.14] **Guilherme Canela de Souza Godoi:** veja, nas minhas funções não posso fazer comentários específicos sobre países Estados-membro da Unesco, então a gente pode fazer de duas formas, você pode me entrevistar *off the records*, se você quiser fazer assim, ou, o que eu posso fazer e que ajuda igual, é que você me faça perguntas sobre o contexto latino-americano e aí eu posso dizer que a minha visão é que o Brasil se encaixa nesse contexto.

[00:04:01.22] **CV:** Tá, entendi. Se eu fizer todas as perguntas em relação ao contexto latino-americano você pode responder, é isso?

[00:04:21.27] **GCSG:** Exatamente!

[00:04:23.20] **CV:** Então eu quero saber se o direito a comunicação é assegurado nos países da América Latina e o porquê.

[00:04:33.12] **GCSG:** Ok. Veja, do ponto de vista da Unesco, a Unesco não utiliza diretamente essa expressão direito à comunicação, por uma razão simples, que essa terminologia não está incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos que é o documento que ordena o trabalho das agências, fundos e programas das Nações Unidas. Então todos os nossos documentos vão fazer uma análise do direito à liberdade de expressão tal como ele está desenhado no artigo 19 da Declaração Universal, que é o direito de buscar, receber e transmitir informações, ideias, enfim, comunicação. A minha sensação é que essa terminologia, “direito à comunicação”, engloba ou é quase idêntica a definição que está posta no artigo 19 da Declaração Universal, e para ser bastante sincero eu não entendi muito bem, até hoje, por que alguns grupos decidiram usar uma nova terminologia ao invés de se apropriar de um direito historicamente construído e validado no sistema internacional de direitos humanos. Então a minha resposta não vai dialogar diretamente com o conceito de direito à comunicação porque as nossas análises são em relação ao direito que está posto no artigo 19 da Declaração Universal. Isso dito, a avaliação que a gente faz para a América Latina é que se tem avançado muito na proteção e promoção da liberdade de expressão, direito à liberdade de expressão nos últimos vinte anos, mas ainda há muitos desafios para poder se afirmar que esse direito está amplamente garantido às populações da região. Então, do ponto de vista dos avanços, há questões como, por exemplo, há vinte anos só um país da América Latina tinha uma lei de acesso a informação pública, que é fundamental para o direito à liberdade de expressão, hoje só quatro países não têm uma lei de acesso a informação pública. Então, do ponto de vista legal e de regulamentação do direito de acesso, é inegável que há um avanço enorme nesse período.

[00:07:19.00] **CV:** Quatro de quantos, Guilherme?

[00:07:22.13] **GCSG:** Todos os países que são considerados América Latina e Caribe, ou seja, países de fala espanhola e portuguesa abaixo de México até Terra do Fogo, na Patagônia. Então, quer dizer, esse avanço é bastante significativo nesse período. Outros avanços significativos, há vinte anos a comunicação comunitária, por exemplo, rádios comunitárias, eram criminalizadas

¹³⁷ Esta entrevista acabou fugindo bastante do questionário em razão das considerações iniciais feitas pelo conselheiro, que não poderia, em razão do cargo ocupado, comentar a situação brasileira nem expor suas recomendações ou convicções sobre o tipo de regulação a ser adotada sobre cada aspecto.

em boa parte da região, hoje a maioria dos países já regulamentaram a existência da comunicação comunitária no espectro eletromagnético. Outros desafios estão pendentes, mas houve um avanço legal bastante substantivo no período. O mesmo se passa no direito à liberdade de expressão em geral, todos os países da região, exceto um¹³⁸, têm a liberdade de expressão claramente posta nos seus textos constitucionais. Então, enfim, eu poderia seguir dando exemplos, mas o resumo é que do ponto de vista legislativo, numa série de elementos que compõem a liberdade de expressão, houve avanços significativos na região nos últimos vinte anos. Do ponto de vista material, concreto, um dos grandes avanços é o acesso à internet e a possibilidade de construir conteúdos e gerar comunicação a partir da internet, os dados são de avanços substantivos no uso e acesso na imensa maioria dos países da região, ainda que seja verdade que parcelas não pequenas das populações tenham um acesso muito restrito a internet, mas o fato é que há pluralidade, há diversidade de vozes, com todos os desafios colocados pela internet, sim, aumentou nesses últimos vinte anos. Dito quais são os desafios velhos, novos desafios que permanecem na região, e esses todos que eu vou mencionar, para alguns países eles não se aplicam, mas o contexto brasileiro é como que uma caixa de reverberação a esses desafios regionais que a gente encontra na região toda. Um desafio muito claro é a segurança de jornalistas, ou seja, infelizmente seguem ocorrendo assassinatos de jornalistas na região e os números são bastante significativos, considerando que nós não temos nenhum conflito armado instalado na região, ainda que os números de violência com armas de fogo e outros tipos de arma sejam altos, mas não há um conflito armado tal qual instalado na região, e mesmo assim a América Latina é a segunda região com mais assassinatos de jornalistas tal como condenados pela diretora geral da Unesco. Então esse é um desafio que segue, somando a outros tipos de violência contra jornalistas, violência que se chama agora de violência digital, seja atacar contas de e-mail, redes sociais, ameaças, em alguns países da região desaparecimentos de jornalistas e, também, é um conceito que se está usando cada vez mais, que é a violência institucional legal, ou seja, levar jornalistas a tribunais usando o direito penal, altas multas com uma clara intenção de restringir a liberdade de expressão e liberdade de imprensa. Outro grande desafio regional, que também é um desafio histórico, é a concentração de propriedade dos meios de comunicação que segue sendo uma agenda não resolvida em boa parte da região, do ponto de vista da regulação democrática desse tema em particular, que se associa com uma outra questão importante que é a ausência de órgãos reguladores independentes para o setor das comunicações na linha do que propõe os *standards* internacionais de liberdade de expressão, enfim, em relação ao que é ter um órgão regulador independente nesse setor. Eu mencionava o avanço, por exemplo, da comunicação comunitária do ponto de vista legal, mas segue um desafio em toda a região que é: se aprovou a existência da comunicação comunitária do ponto de vista legal, mas depois há uma ausência de políticas públicas para de fato garantir que essas rádios possam ser operacionais, que tenham recursos, financiamento, dentro do que seriam as regras do jogo dos padrões internacionais de liberdade de expressão. Algo semelhante acontece com os chamados meio públicos, houve um esforço interessante de boa parte da região de investir recursos e instrumentos regulatórios para criar meios públicos, mas infelizmente eles continuam sendo muito mais governamentais do que realmente públicos, tendo como régua os padrões internacionais do que seriam meios públicos. Um outro desafio aí nesse campo regulatório é o que tem a ver com a publicidade governamental, a maioria dos países não tem legislação seguindo os princípios que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos propõe para o que deveria ser a regulação da publicidade governamental. No caso do acesso a informação pública, como eu mencionava, tem uma boa notícia do ponto de vista do avanço da lei, mas segue o desafio seguinte que é a implementação dessas mesmas leis, e aí há desafios vários na região, alguns países não tem autoridades independentes de aplicação dessas leis, outros funciona bem a lei no nível macronacional, federal, mas quando vai para estados e municípios, ainda há uma grande lacuna na implementação desse tipo de legislação. E para não me estender muito, termino com duas coisas, no caso da internet há um desafio material de seguir avançando na inclusão do ponto de vista quantitativo e qualitativo daqueles que não estão incluídos, e um desafio regulatório de governança que o Brasil, em particular, é um modelo exitoso com o Marco Civil da Internet, reconhecido pela própria Unesco nos vários textos que

138 O entrevistado se refere a Cuba.

falam da governança, né? Mas é um desafio grande para a América Latina encontrar melhores perspectivas regulatórias para o caso da governança da internet. E aí do ponto de vista da liberdade da expressão e no que tem a ver com o fortalecimento de possibilidades co-regulatórias, fortalecendo a própria capacidade da cidadania e da sociedade civil de interagir com esse mundo novo das comunicações sem necessariamente contar com regulações que sequer seriam autorizadas pelo sistema internacional, então temas como a agenda ética do jornalismo, da auto regulação dos meios e da internet, e algo particularmente relevante que são políticas de educação para os meios e para essa sociedade da informação, são coisas que ainda vão engatinhando na região, com resultados que não logramos ainda identificar os reais impactos positivos em uma escala que vá além de projetos específicos, né? Então, para não me estender, esses seriam, isso tudo que eu estou dizendo está plasmado num informe bienal que a Unesco faz que se chama Tendências Globais para o Desenvolvimento da Mídia e da Liberdade de Expressão. Então, é uma análise oficial da organização sobre o contexto latino-americano.

[00:16:29.14] **CV:** Guilherme, você falou dos desafios, eu queria encaixar uma pergunta que seria sobre os obstáculos, então, os mais importantes. Quando você fala de concentração de propriedade, as agências, as formas de acompanhamento e regulação, enfim, que não operam muito bem em todos os países, quais seriam os obstáculos para que esses desafios ainda estejam engatinhando no horizonte?

[00:17:02.07] **GCSG:** Os obstáculos são de várias ordens, né? O primeiro é que não há consenso nos parlamentos da região na implementação desses padrões internacionais que são claramente postos no sistema internacional de direitos humanos. Ou seja, ao mesmo tempo que os países da região são signatários dos vários processos que ocorrem no sistema internacional de direitos humanos, depois a transformação desses acordos globais em legislações nacionais que implementem essas distintas características no caso específico do direito de liberdade de expressão, esbarram no fato de que a decisão soberana dos parlamentos dos distintos países da região não encontra consenso para seguir adiante com essa agenda legislativa. Evidentemente que não encontra esse consenso porque há interesses que legitimamente se opõem a implementação desses acordos no contexto nacional e em alguns países, quando se tentou implementar esses acordos, por exemplo, do ponto de vista da concentração de propriedade, foram implementações que tampouco estavam em linha com os *standards* internacionais porque, por exemplo, implementam uma decisão de resolver ou de equacionar a concentração de propriedade, mas sem ter um órgão regulador independente que o faça, então tampouco isso está em linha com os padrões internacionais. O que demonstra de novo a dificuldade, o obstáculo principal é o conflito de interesses que é natural dos regimes democráticos, mas enfim, com os parlamentos pendendo para determinado prato da balança, em particular os atores que não querem ser regulados. Também é verdade, só para acrescentar, que o histórico da região, do ponto de vista dos períodos históricos, tampouco está tão distante, de regimes ditatoriais em um passado de quarenta anos atrás, exerceram a capacidade reguladora do Estado para efetivamente censurar os meios de comunicação, terminam por gerar uma argumentação de certo rechaço do envolvimento do Estado nacional na regulação dos conteúdos ou do amplo espectro regulatório que tem a ver com a liberdade de expressão. Então esse passado acaba sendo usado também como parte dos obstáculos para avançar numa agenda que implemente de forma completa os padrões internacionais da liberdade de expressão na regulação desse campo.

[00:20:23.09] **CV:** Tá. Quando você fala que algumas tentativas de regulação não estavam em acordo com os padrões internacionais, enfim, esses episódios mais recentes da Argentina, Uruguai, terem feito regulações, se insere nesse problema que você está mencionando ou foram experiências exitosas?

[00:20:46.06] **GCSG:** Alguns casos...

[00:20:53.24] **CV:** Acho que teve Equador também, alguns países fizeram nos últimos dez anos, na América Latina.

[00:20:59.16] **GCSG:** É, os casos não são idênticos, mas têm diferentes situações. Alguns casos a legislação era razoavelmente em linha com os padrões internacionais, mas depois a implementação da mesma lei, em particular nos casos que não funcionou, em que havia legislação razoável, a constituição do órgão regulador não fazia que fosse um órgão regulador independente, então terminou que ainda que a legislação, por exemplo, no que dizia respeito a concentração de propriedade, seguia os padrões internacionais, como o órgão regulador terminava por ter uma agenda excessivamente política, a aplicação desse componente que em princípio estava em linha com os padrões internacionais, era uma aplicação que buscava atacar, entre aspas, um grupo econômico em particular, como desnecessário dizer, se a legislação é feita sob medida em um único grupo, não pode estar em linha com os padrões internacionais que dizem que tem que ser plural, equilibrado, etc., e não para uso exclusivo de um grupo econômico em particular. Em outros casos a legislação já desde o princípio não estava em linha com os padrões internacionais porque permitia, por exemplo, controle de conteúdo por um órgão executivo não independente, sem os *checks and balances* necessários para poder exercer controles de conteúdo que interferem na liberdade de expressão. Então, enfim, as agendas são várias, ainda que do ponto de vista temático se possa dizer que alguns desses países buscaram estar em linha com os temas abordados pelos padrões internacionais de liberdade de expressão, quando se faz a análise prática, seja do conteúdo legislativo aprovado, seja da aplicação do conteúdo legislativo aprovado, se verifica que há dissonância com o que propõe os padrões internacionais, e basta ver para os vários países da região os exames periódicos universais que foram aplicados pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e se vai encontrar que esses pontos específicos, nos exames periódicos universais que foram realizados nos últimos vinte anos, estavam claramente criticados pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. E parte desses países, também pelo relator especial para liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

[00:23:49.29] **CV:** Guilherme, eu estou ouvindo dos padrões internacionais e eu estou um pouco estranhando, assim. Eu não sabia, por exemplo, que existia um padrão internacional sobre concentração de propriedade, e aí eu queria entender um pouco isso, existem padrões internacionais sobre comunicação pública, classificação indicativa, sobre cada um desses temas?

[00:24:18.06] **GCSG:** A maioria sim, quando eu falo de padrões internacionais, é um conjunto de jurisprudência que nasce com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Então do ponto de vista legal, para fazer uma história de 70 anos em 30 segundos, você tem o artigo 19 da Declaração, é como se fosse a constituição. Depois o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos que regulamenta o artigo 19 da Declaração, é como se fosse a legislação ordinária, né? Os artigos 19 e 20 do Pacto regulam o artigo 19 da Declaração Universal. Depois disso tem que se somar todas as decisões das cortes internacionais de direitos humanos sobre esses artigos, e como *soft-law*, os relatórios dos relatores especiais de liberdade de expressão, as decisões da Conferência Geral da Unesco, do Conselho de Direitos Humanos etc. etc. Então, a partir desse conjunto jurisprudencial é que os organismos das Nações Unidas geraram ao longo da história, e no caso da região latino-americana se soma às decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que têm várias decisões sobre liberdade de expressão, se somam a isso para criar essa coisa que a gente podia chamar de padrões internacionais de liberdade de expressão, e que versam sobre vários desses mecanismos que você fez menção. No caso específico tanto da regulação de propriedade, de concentração de propriedade, quanto de órgão regulador independente e outros, eu posso te enviar documentos da Unesco que dão uma ideia muito rápida de quais são esses padrões e de onde vem esses padrões.

[00:26:28.09] **CV:** Então, mas por exemplo, na questão da concentração de propriedade, estabelece-se um limite de afiliadas ou emissoras, um percentual de público nacional alcançado, limitação geográfica, como funciona isso do ponto de vista?...

[00:26:47.00] **GCSG:** Os padrões são mais genéricos, ou seja, (*estabelecem que*) os Estados têm que regular a concentração de propriedade para garantir pluralidade e diversidade dos meios, que

essa regulação deve ser aplicada por um organismo regulador independente. Agora, depois, no direito comparado, a gente vai ver que os Estados nacionais regulam essa matéria dentro desses limites com distintas características, alguns países proíbem que quem tem jornal tenha televisão, outros fazem isso por porcentagem de público alcançado, os padrões internacionais não entram no detalhe específico de como os países vão operar essa regulação. Agora, o que dizem é que para garantir pluralidade e diversidade há que regular a concentração de propriedade nos meios.

[00:27:43.00] **CV:** Entendi. Eu ia te perguntar, aproveitando também, no começo da nossa conversa você falou sobre o artigo 19, a liberdade de expressão, e o não uso da expressão “direito à comunicação”. Eu queria te perguntar, mais por curiosidade, mas porque é importante para o meu trabalho, a Unesco tem aquele trabalho sobre o direito de comunicar, de 78, 80. Isso foi descartado, foi deixado de lado, foi incorporado? Porque nem a expressão direito de comunicar tem sido usada, ou tem?

[00:28:29.08] **GCSG:** É que, de novo, o informe MacBride em particular, gerou uma confusão mais pelo contexto da Guerra Fria, que foi o momento em que aquele informe foi publicado, e menos pelo conteúdo em si do informe. Ou seja, ele acabou sendo um problema porque havia um contexto mais amplo no qual o informe se inseriu e foi uma peça de uma engrenagem que tinha uma série de complicações para o sistema multilateral naquele momento em particular. Agora, do ponto de vista de conteúdo, ainda que o informe como história da comunicação seja um texto relevante, as temáticas que ele colocava como grandes problemas, como a dominação dos fluxos de informação pelas grandes agências de notícias, não se verificam hoje tal qual estavam postos no informe. Então acaba que o que estava posto no informe não se aplica as questões em particular que a gente verifica hoje, ainda que haja elementos que estão presentes e seguem nos documentos, que são documentos mais atuais, como os indicadores de desenvolvimento da mídia da Unesco ou as distintas declarações que a Unesco emite todos os dias três de maio, né? Mas é verdade que sobretudo ao longo dos anos 80, que seguia o contexto da Guerra Fria, o informe acabou sendo colocado na geladeira em função do momento específico em que ele foi emitido, e acabou entrando nas várias disputas que os Estados tinham naquela altura do jogo.

[00:30:31.07] **CV:** Entendi.

[00:30:35.17] **GCSG:** E para resolver sua outra pergunta sobre o direito de comunicar, de novo, é uma avaliação pessoal minha, eu não acho que haja nenhuma razão conspiratória ou de obstáculo de usar a expressão, o que eu acho é que há uma decisão da organização com a qual eu, por exemplo, estou de acordo, de focalizar a terminologia que a organização usa naquilo que está posto na legislação internacional de direitos humanos. Ou seja, no nosso caso específico, o que tem que ver com o artigo 19 para liberdade de expressão e os artigos do Pacto de Direitos Civis e Políticos que se repetem na Convenção Americana de Direitos Humanos, ou seja, é uma decisão de não fugir da terminologia aprovada pelos Estados membros nesses documentos internacionais, né?

[00:31:37.01] **CV:** Sem demérito dos temas, multiplicidade de vozes e outros que vocês trabalham, né?

[00:31:44.00] **GCSG:** Não, claro que não, esses temas estão todos, se você olha a Declaração de Windhoek¹³⁹, que é a que gera muitos dos debates atuais, diz que para a Unesco os meios, a mídia tem que ser livre, independente e plural. Então, está claramente posto que diversidade e pluralidade é central para a agenda, né? Agora, decidiu-se não criar conceitos novos que não estejam postos nos documentos internacionais, né?

139 A Declaração de Windhoek para o Desenvolvimento de uma Imprensa Livre, Independente e Plural foi feita em 3 de maio de 1991, em Windhoek, Namíbia, por um grupo de jornalistas locais e pela Unesco.

[00:32:20.21] **CV:** Deixa eu te perguntar uma outra coisa, eu vi uma fala sua de 2014, que você menciona, tinha um comentário que estava sendo feito, de que em diferentes países existe uma legislação dispersa, e também agências de regulação dispersas, que uma fala de um assunto, outra fala de outro assunto, que isso atrapalharia um pouco a questão de você ter um marco, uma regulação mais clara, mais fácil de acessar, mais unificada, e também uma agência única, alguma coisa assim. Eu queria entender um pouco isso, como é, existe isso? Tem países na nossa região que existem várias leis sobre comunicação, mas não estão unificadas no marco e que seria melhor ter o marco, como teve o da internet recentemente, por exemplo? E a quantidade de agências também, que uma fala sobre o CADE regula economicamente, o Conar regula publicidade, enfim. Como é isso, a Unesco tem esse tema de tentar, seria oportuno ter uma coisa unificada ou não, tanto faz?

[00:33:48.06] **GCSG:** Veja, a tendência internacional nesse momento é de convergência da regulação, de ter uma única agência, não no caso específico dos órgãos de regulação da competência, como é o caso do CADE no Brasil. Na verdade, nesse particular, a recomendação é que a decisão em um caso de concentração da mídia, seja primeiro avaliada pelo órgão específico de mídia e regulação independente, e se esse órgão autoriza a eventual concentração, ainda passe por um crivo adicional do órgão regulador de competência, né? Do ponto de vista dos vários componentes de regulação das comunicações, a tendência internacional é uma tendência de convergência. Agora, do ponto de vista dos padrões internacionais não há uma recomendação específica entre ser convergente ou não, há uma avaliação de que a dispersão regulatória coloca desafios adicionais para o sistema, mas seja convergente ou seja por meio de várias agências, as diferentes agências têm que cumprir com os padrões internacionais de independência do poder político partidário que governa o país naquele momento específico, quatro, cinco ou seis anos, a depender de que país da região estamos falando. A questão da dispersão é uma questão objetiva e pragmática, ou seja, há mais dificuldades em se regular a matéria com dispersão. Agora, do ponto de vista dos padrões internacionais, o que será avaliado e se pede uma avaliação internacional sobre o contexto regulatório daquele país, é se a agenda única ou as várias agências estão ou não estão em linha com o que se considera regulação independente, né? Isso por um lado. E do ponto de vista da dispersão regulatória do marco legislativo, o que eu provavelmente estava alertando naquela entrevista é que em muitos países a gente chega a verificar regulações contraditórias, ou seja, algumas leis que vão no passo dos *standards* internacionais e outras, seja por serem antigas, ou por razões que sejam, que estão na contramão dos *standards* internacionais. Então, a tendência em muitos países, para o mundo da comunicação, é ter um grande *communications act* que soma os vários elementos do sistema, unificando, inclusive, para a própria segurança jurídica dos atores que operam no sistema, unificando o que os Estados nacionais ou o legislador pretendem com a regulação do sistema.

[00:37:00.06] **CV:** Entendi. Estamos indo para os finalmentes, queria aproveitar a sua experiência com outros países, eu acabo me focando muito no Brasil e queria ver um pouco como isso funciona fora. Quando se fala em regulação – na Argentina foi assim, aqui, em vários lugares –, costuma haver uma reação que é de que isso é censura, principalmente quando se fala de concentração de propriedade. E que o único controle admitido é o controle remoto, esse tipo de coisa. Eu queria te ouvir para saber um pouco se isso é uma reação natural dos setores refratários nos outros países e como a Unesco se coloca em relação a isso.

[00:37:55.11] **GCSG:** Veja, a minha sensação é que ninguém gosta de ser regulado, né? Eu me lembro quando estava no escritório do Brasil fazendo a discussão de acesso a informação pública, para dar um exemplo claro de como as coisas às vezes se chocam e se tornam um pouco ambíguas. Parte dos acadêmicos que defendiam uma série de regulações para vários setores, professores de universidade federais, eram contra que seus salários fossem expostos através da lei de acesso à informação pública. Estou te dando essa anedota para dizer que ninguém gosta de ser regulado quando a regulação se aplica ao setor, ao indivíduo em questão, né? Mas o fato de as pessoas reagirem às regulações, não quer dizer que isso seja uma justificativa para não se regular. O importante é poder, do ponto de vista dos atores que regulam, os parlamentos, etc., é poder dizer

claramente, demonstrar claramente que a regulação que está sendo construída está em linha com aquilo que os próprios países aprovaram no sistema internacional de direitos humanos, né? O que é estranho, por exemplo, no contexto latino-americano, é que se você olha para outros contextos, os próprios donos de meios de comunicação preferem que haja um órgão regulador independente tal como proposto pelos padrões internacionais. No contexto latino-americano, estranhamente, boa parte dos donos dos meios de comunicação preferem que a regulação siga nas mãos de um ministério específico do poder executivo, né? Aí há alguns estranhamentos com o que pretendem os atores privados e nos vários países, ou seja, para atores privados em outras latitudes e longitudes, a segurança jurídica de ter um órgão regulador que opere dentro dos padrões internacionais é uma preferência, uma demanda. No caso latino-americano, nos vários países que eu tive que discutir leis que regulam o setor, sempre me estranhou que os donos fossem explicitamente ou implicitamente contra o desenvolvimento legislativo de um órgão regulador independente. Então, tem a ver com as idiossincrasias dos distintos países, enfim, a análise talvez tenha que ser mais fina de por que isso acontece, né?

[00:41:02.04] **CV:** Como tem sido o trabalho de indicadores que vocês têm feito? Como começou, o que vocês buscam mostrar, como são esses indicadores?

[00:41:15.20] **GCSG:** Os indicadores são um exercício de colocar em um único documento, essa palavrinha que a gente vem mencionando ao longo da entrevista, os vários padrões internacionais de liberdade de expressão que existiram e existem no sistema internacional dos direitos humanos. Então, ao longo dos primeiros anos do novo século, 2001, 2002, a Unesco fez uma série de consultas e discussões, e em 2008 lançou esse documento de indicadores que busca ser um parâmetro para que os distintos países - e aí os distintos atores dentro desses países -, possam tomar a temperatura da água de como vai o ecossistema midiático naquele país em função do que a Unesco considera padrões internacionais, essas cinco grandes categorias que são: a análise de como o Estado regula; a análise do setor particularmente, em termos de concentração; a análise do conteúdo do ponto de vista de pluralidade de vozes; a análise dos atores do sistema, ou seja, segurança de jornalistas, equilíbrio de gênero nas empresas de comunicação, etc.; e análise de acesso a tecnologias e infraestruturas. Essas são as cinco grandes categorias, e a partir daí há atores nos distintos países que buscaram aplicar esses indicadores para medir a temperatura da água. Mas enfim, independentemente da aplicação ou não, quando você lê o documento, você vê claramente qual a mensagem da Unesco para a existência de um ecossistema midiático, como eu dizia, livre, independente e plural.

[00:43:24.23] **CV:** E essa tomada de temperatura da água, foram feitas quantas vezes desde 2008, aqui?

[00:43:32.25] **GCSG:** No Brasil tem uma aplicação que está sendo feita pelo Intervozes que está em curso, mas não está publicada ainda. Agora, foram feitas várias aplicações em vários países, né? É um procedimento razoavelmente caro de ser realizado, né? Então não é que os países saiam por aí aplicando isso com muita frequência, o conjunto integral dos indicadores. Agora, distintos índices de medição da liberdade de expressão que são aplicados anualmente por outras organizações que não a Unesco, terminam por usar alguns dos indicadores que estão presentes aí no documento da Unesco.

[00:44:23.22] **CV:** Entendi. Guilherme, estou satisfeito!

[00:44:33.26] **GCSG:** Deixa só eu terminar de te mandar os documentos, porque como minha vida é uma loucura, depois de desconectar contigo eu vou para outras mil agendas distintas, e aí eu não consigo te ajudar.

[00:44:51.12] **CV:** A Unesco tem maneiras de intervir com sanções, coisas desse tipo? Ela tem usado de algum instrumento ou é só orientadora, nesse sentido?

[00:45:06.07] **GCSG:** A maioria das ações são de recomendação, ou ajuda de assistência técnica para aqueles que querem efetivamente mudar a realidade, né? No caso das convenções da Unesco que são a maioria na área de cultura, mas há uma convenção de diversidade das expressões culturais, aí o texto convencional estabelece quais seriam as eventuais sanções no caso de descumprimento dos artigos da convenção em particular, né? Boa parte do que a gente faz no caso dos países que não cumprem com as regras é informar o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, e isso acaba sendo cobrado dos países nos exames periódicos universais, e aí está pública essa cobrança. Até sugiro se você não fez, de olhar os exames periódicos do Brasil, e você vai ver as cobranças que o Conselho de Direitos Humanos faz no âmbito de liberdade de expressão e etc., mas enfim, são poucas ações sancionatórias para os países por não cumprir com determinados regulamentos internacionais nessas áreas.

[00:46:34.21] **CV:** Você já apontou que não pode falar sobre o Brasil, mas a gente teve recentemente uma intervenção na EBC, a classificação indicativa caiu, são coisas que eu queria entender de que maneira o sistema ONU, Unesco, podem agir e se têm feito.

[00:46:57.04] **GCSG:** Na verdade, assim, do ponto de vista da crítica, casos específicos como esse mencionado por você, na divisão do trabalho interno do sistema, quem tem que fazer essas críticas e tornar públicas as críticas a eventuais violações pontuais, pontuais no sentido de que são para casos específicos, são os relatores especiais de liberdade de expressão, seja do Sistema Interamericano, seja pelo sistema Nações Unidas. A sensação que eu tenho é que nesses dois casos que você mencionou, eles fizeram comunicados criticando o processo. À Unesco como agência especializada, cabe operar com os países para que eles resolvam as críticas que os relatores especiais ou o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas realizam. Então, se o país diz: “ok, a gente foi criticado, como a gente resolve esse problema?”, nós oferecemos assistência técnica internacional para que o problema seja equacionado. Mas, enfim, do ponto de vista de explicar sobre os problemas, exceto no caso de assassinato de jornalistas que é mandato da diretora geral da Unesco condenar os assassinatos, as demais questões são os relatores especiais que terminam por chamar atenção para o problema que está ocorrendo, e as agências especializadas são órgãos de cooperação com os Estados para tentar equacionar a agenda. (...)

[00:49:51.14] **CV:** Maravilha! Qualquer coisa eu volto no e-mail com alguma dúvida.

(...)

[00:50:22.07] **GCSG:** Falou! Foi um prazer, se passar por Montevideo não deixe de me avisar. Abraço!

ANEXOS

Anexo 1: Minuta do anteprojeto de lei dos serviços de comunicação eletrônica

Anexo II – Projeto de lei de iniciativa popular da mídia democrática

ANTEPROJETO DE LEI

Dispõe sobre os serviços de comunicação eletrônica, os serviços de comunicação social eletrônica e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	4
DO PODER PÚBLICO	9
DAS OBRIGAÇÕES DO PODER PÚBLICO	9
DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÕES	10
DO PLANO NACIONAL DE COMUNICAÇÕES	11
DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	11
DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES	12
DA ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS	12
DAS RECEITAS	16
DA AGÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA	17
DA ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS	17
DAS RECEITAS	20
DA ATIVIDADE DAS AGÊNCIAS	21
DOS PRINCÍPIOS GERAIS	21
DAS CONTRATAÇÕES	22
DAS ATIVIDADES DOS ÓRGÃOS DAS AGÊNCIAS	23
Das atividades do Conselho Diretor	23
Do Conselho Consultivo	25
Da Ouvidoria	26
Da Corregedoria	27
Da Biblioteca	27
CONSULTAS PÚBLICAS	27
DA ARTICULAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS REGULADORAS	29
DA COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA	30
DOS PRINCÍPIOS DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA	30
DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS	30
DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA	31
DA CLASSIFICAÇÃO	31
DAS REGRAS COMUNS	32
DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA PRESTADOS EM REGIME PÚBLICO	33
DAS OBRIGAÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO E DE CONTINUIDADE	33

DA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA _____	34
Da outorga _____	34
Do contrato _____	36
Dos bens _____	38
Das tarifas _____	39
Da intervenção _____	40
Da extinção _____	41
DA PERMISSÃO _____	42
DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA PRESTADOS EM REGIME PRIVADO _	43
DO REGIME GERAL DA EXPLORAÇÃO _____	43
DA AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA _____	44
Da obtenção _____	44
Da extinção _____	45
DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO _____	46
DISPOSIÇÕES GERAIS _____	46
DOS SISTEMAS DE RADIODIFUSÃO _____	47
Do sistema privado _____	47
Do sistema público _____	48
Das disposições gerais do sistema público _____	48
Dos serviços de radiodifusão comunitária _____	50
Do sistema estatal _____	53
DAS OUTORGAS _____	53
Das disposições gerais _____	53
Do procedimento de outorga para concessões e permissões _____	54
Do procedimento para autorizações _____	55
Dos instrumentos e do prazo de outorga dos serviços _____	57
Da extinção das outorgas _____	58
DOS LIMITES À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO _____	58
DA TRANSPARÊNCIA E TRANSFERÊNCIAS DE PROPRIEDADE E OUTORGAS _____	60
ATIVIDADES ANCILARES E AUXILIARES _____	61
DA FORMAÇÃO DE REDES _____	61
DAS REDES DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA _____	61
DO ESPECTRO E DA ÓRBITA _____	63
DO ESPECTRO DE RADIOFREQÜÊNCIAS _____	63
DA AUTORIZAÇÃO DE USO DE RADIOFREQÜÊNCIA _____	64
DA ÓRBITA E DOS SATÉLITES _____	66
DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA _____	67
DOS PRINCÍPIOS _____	67
DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA _____	67
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS _____	67
DA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS _____	69
DO DIREITO À COMUNICAÇÃO E À INFORMAÇÃO _____	70
Do livre acesso à informação _____	70
Da transmissão de eventos de interesse nacional _____	70

DOS SERVIÇOS LINEARES E ABERTOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA	71
Das disposições gerais	71
Da busca da imparcialidade e do pluralismo	71
Da proteção à criança e ao adolescente	71
DOS SERVIÇOS DE TELEVISÃO ABERTA	73
Das disposições gerais	73
Das quotas mínimas de programação	73
Da publicidade comercial	74
DOS SERVIÇOS LINEARES E FECHADOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA	75
Das considerações gerais	75
Da produção, programação e empacotamento de conteúdo	75
Da distribuição de conteúdo	77
Dos assinantes dos serviços fechados de comunicação social eletrônica	79
DOS SERVIÇOS NÃO-LINEARES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA	79
DOS SERVIÇOS DISTRIBUÍDOS POR SATÉLITE	79
DISPOSIÇÕES COMUNS	80
DOS LIMITES À PARTICIPAÇÃO ENTRE PRESTADORAS DOS SERVIÇOS	80
DA PRODUÇÃO POR PRESTADORES DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA	80
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	81
DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS	81
DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	82
DA PREVENÇÃO ÀS INFRAÇÕES CONTRA A ORDEM ECONÔMICA	84
DOS CRIMES RELACIONADOS AOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO	84
VIOLAÇÃO DE SIGILO	89
DOS CRIMES RELACIONADOS AOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA	89
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	91

**LIVRO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre:

I – a criação do Plano Nacional das Comunicações e do Conselho Nacional de Políticas de Comunicações;

II – as competências do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, bem como sobre a criação da Agência Nacional de Comunicação Social Eletrônica – ANC, por transformação da Agência Nacional do Cinema - ANCINE;

III – a organização dos serviços de comunicação eletrônica, incluindo os serviços de telecomunicações de que trata o art. 21, inciso XI, e os serviços de radiodifusão de que trata o art. 21, inciso XII, alínea “a”, todos da Constituição; e

IV – a organização dos serviços de comunicação social eletrônica.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Serviço de comunicação eletrônica: serviço que consiste, total ou preponderantemente, no envio de sinais através de redes de comunicações eletrônicas;

II - Rede de comunicação eletrônica: sistemas de transmissão incluindo os equipamentos de comutação ou encaminhamento de dados e os demais recursos que permitem o envio de sinais por cabos, espectro eletromagnético, meios óticos ou por quaisquer outros meios eletromagnéticos, incluindo as redes de satélites, as redes terrestres fixas e móveis, os sistemas de cabos elétricos na medida em que são utilizados para a transmissão de sinais, as redes utilizadas para a radiodifusão sonora e de sons e imagens e as redes de televisão por cabo, independente do tipo de informação transmitida;

III – Serviço de radiodifusão: modalidade de serviço de comunicação eletrônica, prestado sob os sistemas público, estatal ou privado, utilizado como suporte para a prestação de serviços lineares e abertos de comunicação social eletrônica que consiste na atividade de radiocomunicação terrestre voltada à geração e emissão de sons, na radiodifusão sonora, ou sons e imagens, na radiodifusão de sons e imagens, por meio de radiofrequência, para a recepção gratuita pelo público em geral por terminais fixos ou móveis;

IV - Serviço de radiodifusão comunitária: o serviço de radiodifusão sonora, em frequência modulada, executado por associação civil sem fins lucrativos e de caráter comunitário, legalmente constituída, com a finalidade de promover informação, cultura, educação, lazer e desenvolvimento local, garantida a participação dos grupos sociais e membros da comunidade na qual está inserida;

V - Comunicação Social: complexo de atividades de criação, produção, seleção e organização editorial de informações e de conteúdos diversos disponibilizados ao público em geral ou a segmentos do público e que tenham finalidades culturais, educativas, informativas e de entretenimento;

VI - Serviço de comunicação social eletrônica: conjunto de atividades de seleção e organização de informações e conteúdos disponibilizados ao público em geral ou aos assinantes por meio de serviços de comunicação eletrônica.

VII - Responsabilidade editorial: o exercício de controle efetivo sobre a seleção e organização de informações e conteúdos diversos, o qual é inerente ao prestador do serviço de comunicação social eletrônica;

VIII - Serviço de Televisão Aberta: serviço de comunicação social eletrônica classificado como audiovisual, linear e aberto;

IX - Serviço de Televisão Aberta por Radiodifusão: serviço de televisão aberta cujo acesso depender do uso de radiofrequência;

X – Conteúdo: unidade de informação decorrente das atividades de Comunicação Social e que tenham finalidades culturais, educativas, informativas ou de entretenimento.

XI – Conteúdo Audiovisual: resultado da atividade de produção que consiste na fixação ou transmissão de imagens, acompanhadas ou não de som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão;

XII – Conteúdo Jornalístico: telejornais, debates, entrevistas, reportagens e outros programas que visem a noticiar ou a comentar eventos;

XIII – Obra audiovisual: conteúdo audiovisual decorrente da atividade de criação, com autoria claramente identificada de acordo com a legislação de direito autoral;

XIV – Produção: atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos em qualquer meio de suporte;

XV - Produção cultural, artística e jornalística: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas e eventos esportivos;

XVI – Programa: conteúdo audiovisual ou sonoro que constitui uma parte autônoma da grade de programação ou do catálogo;

XVII – Programação: atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos apresentados na forma de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado;

XVIII - Empacotamento: atividade referente aos serviços lineares e fechados de comunicação social eletrônica de organização, em última instância, de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado, a serem distribuídos para o assinante;

XIX – Provisão: atividade caracterizada pelo atendimento ao usuário em um serviço de comunicação eletrônica, incluindo a comercialização, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outros;

XX – Assinante: contratante do serviço fechado de comunicação social eletrônica;

XXI - Distribuição: atividade relativa ao serviço de comunicação eletrônica caracterizada pelo gerenciamento de redes de comunicação eletrônica, incluindo a entrega, transmissão, veiculação ou difusão de conteúdos por intermédio dessas redes;

XXII - Grade de programação: disposição de conteúdos em sequência linear e temporal, com horários predeterminados pelo prestador do serviço de comunicação social eletrônica, referente a um canal de programação;

XXIII – Canal de Programação: resultado da atividade de programação que consiste no arranjo de conteúdos organizados em grade de programação;

XXIV – Espaço Qualificado: espaço total de uma grade de programação constituído por conteúdos de estoque, excluídos os conteúdos de fluxo;

XXV – Conteúdos de estoque: obras audiovisuais e outros conteúdos que, em sua integralidade, são passíveis de comercialização, veiculação ou distribuição, a qualquer tempo, em vários serviços de comunicação social eletrônica;

XXVI – Conteúdos de fluxo: conteúdos veiculados em uma grade de programação e cuja possibilidade de exploração econômica, em sua integralidade, encontra limites temporais e comerciais por suas características, a exemplo de conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos, programas de auditório ancorados por apresentador, dentre outros.

XXVII – Eventos de Interesse Nacional: acontecimentos públicos de natureza cultural, artística, esportiva, religiosa ou política que despertem significativo interesse da população brasileira, notadamente aqueles em que participem, de forma preponderante, brasileiros, equipes brasileiras ou seleções brasileiras;

XXVIII – Canal de Espaço Qualificado: canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado;

XXIX – Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) ser programado por programadora brasileira;
- b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;
- c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação;

XXX – Pacote: agrupamento de canais de programação ofertados pelas empacotadoras às distribuidoras, e por estas aos assinantes, excluídos os canais de distribuição obrigatória de que trata o art. 258;

XXXI – Conteúdo Audiovisual Brasileiro:

a) produzido por pessoa jurídica brasileira, dirigido por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de três anos, que utilizar para sua produção, no mínimo, dois terços de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de cinco anos;

b) produzido por pessoa jurídica produtora brasileira em associação com outras de países com os quais o Brasil mantenha acordo de coprodução cinematográfica e em consonância com os mesmos.

c) realizado, em regime de coprodução, por pessoa jurídica brasileira em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de coprodução, cuja titularidade dos direitos patrimoniais da obra seja de, no mínimo, quarenta por cento da empresa brasileira, e que utilizar para sua produção, no mínimo, dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos.

XXXII – Conteúdo Audiovisual Brasileiro Regional ou Conteúdo Audiovisual de Produção Regional: aquele conteúdo audiovisual brasileiro produzido que, nos termos da regulamentação, leve em consideração:

a) o domicílio do produtor ou da empresa produtora que tenha a iniciativa de realização do conteúdo;

b) a residência dos profissionais do núcleo criativo, tais como diretor, roteirista e atores principais;

c) o local de realização majoritária da produção.

XXXIII – Produtora Brasileira: pessoa jurídica que produza conteúdos e que atenda as seguintes condições, cumulativamente:

a) ser constituída sob as Leis brasileiras;

b) ter sede e administração no País;

c) setenta por cento do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos;

d) a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos devem ser privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos;

XXXIV – Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada de prestador de serviço de comunicação social eletrônica, ou por outorgada de serviços de comunicação eletrônica;

b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem por prestador de serviço de comunicação social eletrônica, ou outorgada de serviços de comunicação eletrônica, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;

XXXV – Programadora Brasileira: pessoa jurídica responsável pela constituição de grades de programação e que atenda, cumulativamente as seguintes condições:

a) ter sede e administração no País;

b) setenta por cento do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos;

c) a gestão e a responsabilidade editorial pela seleção dos conteúdos dispostos na programação sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;

XXXVI – Programadora Brasileira Independente: programadora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) não ser controladora, controlada ou coligada de prestador de serviço de comunicação social eletrônica que veicule canais de programação, ou por outorgada de serviços de comunicação eletrônica.

b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem prestador de serviço de comunicação social eletrônica que veicule canais de programação ou outorgada de serviços de comunicação eletrônica, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela selecionados e organizados;

XXXVII – Modalidade Avulsa de Conteúdo Programado ou Modalidade de Vídeo por Demanda Programado: modalidade de conteúdos audiovisuais organizados em canais de programação e em horário previamente definido pela programadora para aquisição avulsa por parte do assinante;

XXXVIII – Modalidade Avulsa de Programação, ou Modalidade de Canais de Venda Avulsa: modalidade de canais de programação organizados para aquisição avulsa por parte do assinante;

XXXIX – Coligada: pessoa natural ou jurídica que detiver, direta ou indiretamente, pelo menos vinte por cento de participação no capital votante de outra pessoa ou se o capital votante de ambas for detido, direta ou indiretamente, em pelo menos vinte por cento por uma mesma pessoa natural ou jurídica, nos termos da regulamentação editada pela ANATEL e pela ANC;

XL - Serviço de sociedade de informação: atividades e aplicativos prestados à distância por meio eletrônico, os quais não sejam definidos como serviço de comunicação social eletrônica ou como serviço de comunicação eletrônica, nos termos desta lei;

Parágrafo único. Para os fins dos incisos XXXIII a XXXVI deste artigo, entende-se por pessoa jurídica brasileira aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cuja maioria do capital total e votante seja de titularidade direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, os quais devem exercer de fato e de direito o poder decisório.

Art. 3º As atividades de comunicação social caracterizam-se pela responsabilidade editorial envolvida em sua execução.

Art. 4º É vedada qualquer interferência dos órgãos e entidades da Administração Pública, de qualquer âmbito, na atividade editorial dos veículos de comunicação social.

Art. 5º A publicação de meio impresso ou eletrônico de comunicação independe de licença ou autorização por parte do Poder Público.

**LIVRO II
DO PODER PÚBLICO**

**TÍTULO I
DAS OBRIGAÇÕES DO PODER PÚBLICO**

Art. 6º O Poder Público tem o dever de:

I - fortalecer o papel do Estado no debate e formulação de políticas públicas para os setores de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica, por meio do Plano Nacional de Comunicações;

II – garantir a liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão, de imprensa, a de informação e a de comunicação;

III – garantir a disponibilidade de ampla variedade de serviços de comunicação eletrônica e de serviços de comunicação social eletrônica, que sejam capazes de contemplar pluralidade de interesses;

IV – propiciar a existência de pluralidade de prestadores de serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica;

V – proteger os cidadãos contra tratamento atentatório à dignidade da pessoa humana nos meios de comunicação social eletrônica;

VI – garantir transparência e publicidade das atividades conduzidas pela Administração Pública e agilidade na prestação de informações à sociedade ;

VII – garantir transparência e publicidade das informações referentes à titularidade das outorgas e às atividades executadas pelos prestadores de serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica;

VIII – estimular o desenvolvimento econômico e social do País, com a geração de trabalho e renda, visando à promoção da inclusão social;

IX – preservar e promover a língua e culturas nacionais;

X – estimular a programação e produção regionais, e a produção independente;

XI – promover a diversidade de fontes de produção e de distribuição de informação e bens culturais, garantindo a livre circulação e a democratização da produção;

XII – proteger e defender os direitos do consumidor dos serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica

XIII – promover a inclusão digital e a educação para as mídias;

XIV – garantir a toda a população o acesso aos serviços de comunicação eletrônica, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

XV – estimular a convergência tecnológica, como forma de ampliar a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios;

XVI – promover a desagregação das redes de comunicação eletrônica, garantindo acesso de forma não-discriminatória;

XVII – garantir a gestão e uso eficientes do espectro de radiofrequência em benefício do interesse público;

XVIII – promover e estimular o desenvolvimento científico, tecnológico e industrial dos setores de comunicação social eletrônica e de comunicação eletrônica, a fim de viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico e a autonomia tecnológica do País;

XIX – promover o uso dos serviços de comunicação como instrumentos auxiliares de políticas de educação, de saúde e de segurança pública;

XX – estimular a competição e o empreendedorismo na prestação dos serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica.

TÍTULO II DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÕES

Art. 7º Fica criado o Conselho Nacional de Políticas de Comunicações – CNPC, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Comunicações, que tem por competência:

I – propor ao Presidente da República:

a) o Plano Nacional de Comunicações, bem como sua revisão no todo ou em parte;

b) a autorização de participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de comunicação eletrônica;

c) a criação de modalidade de serviço de comunicação eletrônica prestado em regime público;

d) as diretrizes para a outorga e prestação dos serviços de comunicação eletrônica nos regimes público e privado, de radiodifusão e para uso de radiofrequência;

e) orientações para a harmonização as normas regulatórias face à convergência tecnológica;

II – criar comitês, coordenados por representantes do Ministério das Comunicações ou da Presidência da República, para a elaboração e acompanhamento de políticas públicas e para a propositura ao CNPC de orientações para a harmonização da regulação dos serviços de comunicações sociais eletrônicas e de comunicações eletrônicas;

§ 1º. O CNPC contará com o apoio técnico do Ministério das Comunicações para o exercício de suas atribuições.

§ 2º. A composição e a forma de funcionamento do CNPC serão definidas em ato do Poder Executivo.

TÍTULO II

DO PLANO NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Art. 8º O Plano Nacional de Comunicações constitui o principal instrumento para a implementação de políticas públicas para os serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica.

§ 1º Quanto aos serviços de comunicação social eletrônica, o plano conterà, entre outros, os seguintes capítulos:

I – plano geral dos serviços de comunicação social eletrônica;

II – quotas mínimas, quando aplicáveis, por modalidade de serviço, de conteúdo brasileiro, independente, regional, de conteúdo dirigido a crianças e adolescentes e de conteúdo jornalístico;

§ 2º Quanto aos serviços de comunicação eletrônica, o plano conterà, entre outros, os seguintes capítulos:

I – plano geral de outorgas;

II – diretrizes sobre a universalização dos serviços de comunicação eletrônica prestados no regime público;

III – diretrizes sobre a complementariedade entre os sistemas público, estatal e privado de serviços de radiodifusão;

IV – diretrizes sobre a qualidade da prestação dos serviços;

V – diretrizes sobre a competição entre os prestadores;

§ 3º O plano também disporá sobre a convergência digital, com orientações para a regulação relevante, e apontará a necessidade de alterações legislativas e regulamentares.

Art. 9º O Plano Nacional de Comunicações deverá ser revisto periodicamente, em prazo não superior a quatro anos.

Parágrafo único. Cada capítulo do plano poderá ser revisto separadamente em prazos diferenciados, desde que não exceda o previsto no **caput**.

**TÍTULO III
DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**

Art. 10. Caberá ao Ministério das Comunicações, entre outras competências:

I – propor ao CNPC o Plano Nacional de Comunicações;

II – coordenar a elaboração e o acompanhamento de políticas públicas relacionadas aos serviços de comunicação social eletrônica e de comunicação eletrônica;

III – promover e coordenar estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento e a elaboração de políticas públicas para o setor de comunicações;

IV – realizar, no âmbito de sua competência, a interação entre diferentes órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal;

V – formular propostas para a alocação de recursos aos projetos que serão financiados pelo Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST;

VI – outorgar a prestação de serviços de comunicação eletrônica nos regimes público e privado, e de radiodifusão;

VII – extinguir as outorga para a prestação de serviços de comunicação eletrônica, observado o disposto nesta Lei;

VIII – encaminhar ao Congresso Nacional relatório circunstanciado sobre a prestação do serviço ao tempo da aprovação da renovação das outorgas dos serviços de radiodifusão;

IX – propor ao CNPC diretrizes para a elaboração do edital de licitação para os serviços de comunicação eletrônica em regime público e de radiodifusão, bem como para o uso de radiofrequência, incluindo seus objetivos, os objetos da licitação e o cronograma das outorgas;

X - aprovar as minutas dos editais de licitação os instrumentos de outorga, e as autorizações de uso de radiofrequência elaborados pela ANATEL;

§ 1º O Ministério das Comunicações poderá delegar a competência para a celebração de atos previstos nos incisos VI e VII para a ANATEL.

§ 2º Os atos previstos nos incisos VII e VIII do **caput** deverão ser precedidos de manifestação formal do Conselho Diretor da ANATEL.

TÍTULO IV DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

CAPÍTULO I DA ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

Art. 11. A Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, exercerá a função de órgão regulador dos serviços de comunicação eletrônica, e terá:

I - sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais;

II - o Conselho Diretor, como órgão máximo e, também, um Conselho Consultivo, uma Biblioteca, uma Corregedoria e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

§ 1º A ANATEL contará com uma Procuradoria Federal Especializada, vinculada à Procuradoria Geral Federal da Advocacia Geral da União, que a representará judicial e extrajudicialmente.

Lei nº 9.472 – LGT	Minuta - PL das Agências
§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à ANATEL é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira	§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à ANATEL é caracterizada pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica, por investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos e autonomia funcional,

	decisória, administrativa e financeira e demais disposições constantes desta lei
--	--

Art. 12. À ANATEL compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento do setor brasileiro de comunicações eletrônicas, atuando com autonomia, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, no âmbito de suas competências, o Plano Nacional de Comunicações;

II - representar o Brasil nos organismos internacionais de comunicações eletrônicas e em convenções, acordos e tratados sobre comunicações eletrônicas, observadas as diretrizes do Ministro de Estado das Comunicações e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

III - propor ao Ministro de Estado das Comunicações, os capítulos do Plano Nacional de Comunicações referente aos serviços de comunicação eletrônica, submetendo-os previamente à consulta pública;

IV - expedir normas quanto à prestação e fruição dos serviços de comunicação eletrônica nos regimes público e privado;

V - elaborar as minutas e os editais para a licitação dos serviços de comunicação eletrônica prestados em regime público, de acordo com as diretrizes do CNPC e do Ministério das Comunicações;

VI - promover os procedimentos licitatórios para a prestação de serviços de comunicação eletrônica prestados no regime público;

VII - gerir contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço de comunicação eletrônica no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VIII - elaborar os editais de licitação para a concessão e permissão de serviços de radiodifusão, de acordo com as diretrizes do CNPC e do Ministério das Comunicações;

IX - promover os procedimentos licitatórios para a concessão e permissão de serviços de radiodifusão;

X - gerir contratos de concessão e termos de permissão, e fiscalizar a prestação do serviço de radiodifusão, aplicando sanções quando necessário;

XI - preparar e encaminhar ao Ministério das Comunicações, previamente à renovação das outorgas ou, a qualquer tempo, quando solicitado, relatório circunstanciado sobre o cumprimento das obrigações das prestadoras de serviços de radiodifusão, no âmbito de sua competência;

XII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços de comunicação eletrônica prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes;

XIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

XIV - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;

XV - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

XVI - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de comunicação eletrônica quanto aos equipamentos que utilizarem;

XVII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas estabelecidos;

XVIII - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes de comunicação eletrônica, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;

XIX - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;

XX - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de comunicação eletrônica e sobre os casos omissos;

XXI - resolver administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de comunicação eletrônica;

XXII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;

XXIII – celebrar, nas condições que estabelecer, compromisso de ajustamento de conduta no âmbito de processos administrativos sancionadores;

Possibilidades		
LGT	Exclusão	Minuta (PL das Agências)
XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;	Excluir dispositivo: potencial conflito com as competências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, SEAE/MF e SDE/MJ).	XXIV - exercer, em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência no setor de comunicações eletrônicas;

XXV - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço de comunicação eletrônica no regime público;

XXVI - arrecadar as receitas destinadas ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações -

FUNTTTEL, criado pela Lei nº 10.052, de 28, de novembro de 2000, além de quaisquer outros encargos estabelecidos em lei ou regulamento;

XXVII - aplicar e administrar as receitas destinadas ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL;

XXVIII - resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento;

XXIX - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com legislação específica;

XXX - adquirir, administrar e alienar seus bens;

XXXI - formular ao Ministério das Comunicações proposta de orçamento;

XXXII - aprovar o seu regimento interno;

XXXIII - elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida nos termos do artigo anterior;

XXXIV - enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

XXXV - rever, periodicamente, o Plano Nacional de Comunicações, submetendo-o ao Ministro de Estado das Comunicações;

XXXVI - promover interação com administrações de comunicação eletrônica dos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum.

Art. 13. O Conselho Diretor será composto por cinco conselheiros e decidirá por maioria absoluta.

Parágrafo único. Cada conselheiro votará com independência, fundamentando seu voto.

Art. 14. Compete ao Conselho Diretor:

I - submeter ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, as modificações do regulamento da Agência;

II - aprovar normas próprias de licitação e contratação;

III – deliberar e editar normas sobre matérias de competência da Agência;

IV - Encaminhar as minutas de editais de licitação para outorgas de serviços de comunicação eletrônica em regimes público e privado, bem como dos serviços de radiodifusão para a aprovação do Ministério das Comunicações;

V – decidir pela prorrogação, transferência e intervenção dos serviços de comunicação eletrônica prestados em regime público;

VI – opinar pela renovação e sobre a transferência dos serviços de radiodifusão;

VII - propor ao Ministério das Comunicações a extinção das outorgas para prestação de serviço de comunicação eletrônica no regime público;

VIII - aprovar e encaminhar ao Ministério das Comunicações relatório circunstanciado sobre o cumprimento das obrigações das prestadoras de serviços de radiodifusão;

IX - aprovar o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado;

X - decidir pela prorrogação, transferência e extinção, em relação às autorizações para prestação de serviço no regime privado, na forma do regimento interno;

XI - aprovar o plano de destinação de faixas de radiofrequência e de ocupação de órbitas;

XII - aprovar os planos estruturais das redes de comunicação eletrônica, na forma em que dispuser o regimento interno;

XIII - aprovar o regimento interno;

XIV - resolver sobre a aquisição e a alienação de bens;

XV - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas as atividades de apoio.

CAPÍTULO II DAS RECEITAS

Art. 15. O produto da arrecadação das taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento a que se refere a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, será destinado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, por ela criado.

Art. 16. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de comunicação eletrônica e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

§ 1º Conforme dispuser a Agência, o pagamento devido pela concessionária, permissionária ou autorizada poderá ser feito na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, sendo seu valor, alternativamente:

I - determinado pela regulamentação;

II - determinado no edital de licitação;

III - fixado em função da proposta vencedora, quando constituir fator de julgamento;

IV - fixado no contrato de concessão ou no ato de permissão, nos casos de inexigibilidade de licitação.

§ 2º As outorgas para os serviços de radiodifusão prestados nos sistemas público e estatal serão gratuitas.

Art. 17. A Agência submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, bem como a do FISTEL, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subseqüentes.

§ 2º O planejamento plurianual preverá o montante a ser transferido ao FUST e os saldos a serem transferidos ao Tesouro Nacional.

§ 3º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência, bem como o valor das transferências de recursos do FISTEL ao Tesouro Nacional e ao fundo de universalização, relativos ao exercício a que ela se referir.

§ 4º As transferências a que se refere o § 3º serão formalmente feitas pela ANATEL ao final de cada mês.

Art. 18. O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, é de administração exclusiva da ANATEL.

Art. 19. Os valores de que tratam as alíneas “i” e “j” do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada por esta Lei, serão estabelecidos pela ANATEL.

Art. 20. Os valores destinados ao FISTEL, ao FUST e ao FUNTTEL constituem-se em encargos das empresas prestadoras de serviços de comunicação eletrônica e das instituições autorizadas, não podendo ser repassadas para as tarifas e preços.

TÍTULO V DA AGÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

CAPÍTULO I DA ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

Art 21. É criada, por transformação da Agência Nacional do Cinema - Ancine, instituída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Agência Nacional de Comunicação Social Eletrônica - ANC, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, que exercerá a função de órgão regulador dos serviços de comunicação social eletrônica e do setor audiovisual, e terá:

I - sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais;

II - o Conselho Diretor, como órgão máximo, e, também, um Conselho Consultivo, uma Biblioteca, uma Corregedoria e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

§ 1º. A ANC contará com uma Procuradoria Federal Especializada, vinculada à Procuradoria Geral Federal da Advocacia Geral da União, que a representará judicial e extrajudicialmente.

Redação semelhante da Lei nº 9.472 – LGT

Minuta - PL das Agências

Mudanças da minuta 003	Sensíveis	Lei vigente	Projeto de lei
------------------------	-----------	-------------	----------------

§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à ANC é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira	§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à ANC é caracterizada pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica, por investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos e autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e demais disposições constantes desta lei.
--	---

Art. 22. Cabe ao Poder Executivo instalar a ANC, devendo o seu regulamento, aprovado por decreto do Presidente da República, fixar-lhe a estrutura organizacional.

Art. 23. À ANC compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento dos serviços de comunicação social eletrônica e do setor audiovisual, atuando com autonomia, imparcialidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade, e especialmente:

I - implementar, no âmbito de suas competências, o Plano Nacional de Comunicações a execução da Política Nacional do Cinema e do Audiovisual;

II - representar o Brasil nos organismos internacionais e em convenções acordos e tratados sobre o setor audiovisual e serviços de comunicação social eletrônica, observadas as diretrizes do Poder Executivo e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

III - propor ao Ministro de Estado das Comunicações, os capítulos do Plano Nacional de Comunicações referente aos serviços de comunicação social eletrônica, submetendo-os previamente à consulta pública;

IV –editar normas relativas à prestação dos serviços de comunicação social eletrônica e às atividades do setor de audiovisual, para o cumprimento do disposto nesta lei;

V – fiscalizar o cumprimento das obrigações relativas das prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica, previstas nos art. 233 a 242, e aplicar, quando for o caso, as sanções previstas nesta Lei, no regulamento e nos instrumentos de outorga;

VI - organizar registro das entidades prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica com vista à publicidade de sua titularidade, sua organização e suas obrigações;

VII – avaliar, em períodos não superiores a cinco anos, o cumprimento das obrigações das prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica;

VIII – preparar e encaminhar ao Ministério das Comunicações, previamente à renovação das outorgas, relatório circunstanciado sobre a prestação dos serviços de radiodifusão, no âmbito de sua competência;

IX – reprimir infrações e zelar pelos direitos dos usuários e consumidores;

Possibilidades		
LGT	Exclusão	Minuta (PL das Agências)
XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas	Excluir dispositivos em função de seu potencial conflito com as competências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, SEAE/MF e SDE/MJ).	X - exercer, em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da

as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;		ordem econômica, com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência no setor de comunicações social eletrônicas e no setor do audiovisual; [Proposta Ancine]
--	--	--

XII – investigar e julgar, por iniciativa própria ou provocação, infrações administrativas relativas aos serviços de comunicação social eletrônica, adotando as providências cabíveis;

XIII – fiscalizar o cumprimento da legislação de direito autoral sobre obras audiovisuais e outros conteúdos brasileiros e estrangeiros, em especial no que diz respeito à fruição econômica não autorizada de obras audiovisuais e às normas de arrecadação e distribuição;

XIV – promover a articulação dos vários elos do setor audiovisual brasileiro;

XVIII – pronunciar-se sobre as iniciativas legislativas que tratem de matéria relacionada com as suas atribuições;

XIX – celebrar, nas condições que estabelecer, compromisso de ajustamento de conduta no âmbito de processos administrativos sancionadores;

XXII – formular a proposta de orçamento da entidade;

XXIII – aprovar o seu regimento interno;

XXIV – resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento; **[Proposta Ancine]**

XXV - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de comunicação social eletrônica e sobre os casos omissos; **[Proposta Ancine]**

XXVI – resolver administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras do serviço de comunicação social eletrônica e conflitos de interesses dos agentes econômicos do setor audiovisual, nos termos do regulamento; **[Proposta Ancine]**

XXVII - enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; - **[Proposta Ancine]**

XXVIII - rever, periodicamente, o Plano Nacional de Comunicações, submetendo-o ao Ministro de Estado das Comunicações; **[Proposta Ancine]**

XXIX - definir novas modalidades de audiovisuais e atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, aos conceitos definidos nesta Lei e na Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. **[Proposta Ancine]**

XXXI - coordenar as ações e atividades governamentais referentes aos serviços de comunicação social eletrônica e ao setor audiovisual, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações, e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; **[Proposta Ancine]**

XXXII – realizar, no âmbito de sua competência, a interação entre diferentes órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal; **[Proposta Ancine]**

XXXVIII – contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto em legislação específica; e

XXXIX– adquirir, administrar e alienar seus bens.

[OBS: É imprescindível a avaliação da SAG e da SECOM sobre as propostas da Ancine acima, bem como quanto às competências relativas a fomento]

Art. 24. O Conselho Diretor é composto por cinco diretores e decide por maioria absoluta.

Parágrafo único. Cada conselheiro votará com independência, fundamentando seu voto.

Art. 25. Compete ao Conselho Diretor:

I - submeter ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, as modificações do regulamento da Agência;

II - aprovar normas próprias de licitação e contratação;

III – deliberar e editar normas sobre matérias de competência da ANC;

IV - aprovar seu regimento interno;

V - resolver sobre a aquisição e a alienação de bens;

VI - autorizar a contratação de serviços de terceiros na forma da legislação vigente;

Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas as atividades de apoio.

CAPÍTULO II DAS RECEITAS

Art. 26. Constituem receitas da ANC:

I - o produto da arrecadação das multas resultantes do exercício de suas atribuições;

II- o produto da execução da sua dívida ativa;

III - as dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V - os valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;

VI - os valores apurados em aplicações no mercado financeiro das receitas previstas neste artigo;

VII - produto da cobrança de emolumentos por serviços prestados;

VIII - recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais;

IX - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública

Art. 27. A ANC submeterá anualmente ao Ministério das Comunicações a sua proposta de orçamento, que serão encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes.

§ 2º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da ANC.

TÍTULO V DA ATIVIDADE DAS AGÊNCIAS

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 28. A ANATEL e a ANC atuarão como autoridades administrativas autônomas, assegurando-se-lhes, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.¹

Art. 29. A fixação das dotações orçamentárias da ANATEL e da ANC na Lei de Orçamento Anual e suas programações orçamentárias e financeiras de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho.

Art. 30. A atividade das Agências será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade.

Art. 31. Ressalvados os documentos e os autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, nos termos de legislação específica, todos os demais permanecerão abertos à consulta do público, sem formalidades, nas respectivas Bibliotecas.

¹ Lei 9.472, de 1997.

Parágrafo único. As Agências deverão garantir tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis que solicitar às empresas prestadoras dos serviços de comunicação eletrônica, nos termos do regulamento.

CAPÍTULO II DAS CONTRATAÇÕES

Art. 32. A contratação de obras e serviços de engenharia civil pela ANATEL e pela ANC está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no **caput**, as Agências poderão utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

Art. 33. A consulta será disciplinada pelas Agências, observadas as disposições desta Lei e, especialmente:

I - a finalidade do procedimento licitatório é, por meio de disputa justa entre interessados, obter um contrato econômico, satisfatório e seguro para a Agência;

II - o instrumento convocatório identificará o objeto do certame, circunscreverá o universo de proponentes, estabelecerá critérios para aceitação e julgamento de propostas, regulará o procedimento, indicará as sanções aplicáveis e fixará as cláusulas do contrato;

III - o objeto será determinado de forma precisa, suficiente e clara, sem especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

IV - a qualificação, exigida indistintamente dos proponentes, deverá ser compatível e proporcional ao objeto, visando à garantia do cumprimento das futuras obrigações;

V - como condição de aceitação da proposta, o interessado declarará estar em situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social, fornecendo seus códigos de inscrição, exigida a comprovação como condição indispensável à assinatura do contrato;

VI - o julgamento observará os princípios de vinculação ao instrumento convocatório, comparação objetiva e justo preço, sendo o empate resolvido por sorteio;

VII - as regras procedimentais assegurarão adequada divulgação do instrumento convocatório, prazos razoáveis para o preparo de propostas, os direitos ao contraditório e ao recurso, bem como a transparência e fiscalização;

VIII - a habilitação e o julgamento das propostas poderão ser decididos em uma única fase, podendo a habilitação, no caso de pregão, ser verificada apenas em relação ao licitante vencedor;

IX - quando o vencedor não celebrar o contrato, serão chamados os demais participantes na ordem de classificação;

X - somente serão aceitos certificados de registro cadastral expedidos pela Agência, que terão validade por dois anos, devendo o cadastro estar sempre aberto à inscrição dos interessados.

Art. 34. A licitação na modalidade de consulta tem por objeto o fornecimento de bens e serviços não compreendidos na modalidade pregão, conforme disciplinado em legislação específica.

Art. 35. As Agências poderão utilizar, mediante contrato, técnicos ou empresas especializadas, inclusive consultores independentes e auditores externos, para executar atividades de sua competência, vedada a contratação para as atividades de fiscalização, salvo para as correspondentes atividades de apoio.

CAPÍTULO III DAS ATIVIDADES DOS ÓRGÃOS DAS AGÊNCIAS

Seção I Das atividades do Conselho Diretor

Art. 36. Os conselheiros da ANATEL e da ANC serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O membro do Conselho Diretor somente poderá perder o mandato:²

I - em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar;

II – em caso de descumprimento injustificado de suas atribuições, reconhecido em decisão fundamentada do Senado Federal, por provocação do Presidente da República.

Art. 37. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de quatro anos, sem possibilidade de recondução.

§ 1º Os mandatos serão sempre não coincidentes, de modo que, sempre que possível, ocorra o vencimento de um mandato e uma conseqüente nova indicação a cada ano.

§ 2º Ocorrendo vacância no cargo de Diretor ou Presidente no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no **caput**, que o exercerá pelo prazo remanescente, admitida a sua recondução se tal prazo for igual ou inferior a dois anos.

§ 3º O regulamento de cada Agência disciplinará a substituição do Presidente em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou, ainda, no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Presidente.

§ 4º O mandato do Presidente encerrar-se-á entre os dias 1º de janeiro e 30 de junho do segundo ano de mandato do Presidente da República.

§ 5º O início da fluência do prazo do mandato se dará imediatamente após o término do mandato anterior, independentemente da data de indicação, aprovação ou posse do membro do colegiado.

§ 6º Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros do Conselho Diretor, é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional sindical ou de direção empresarial ou político-partidária, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários.

² PL das Agências

Art. 38. O regulamento disciplinará a substituição dos conselheiros em seus impedimentos, bem como durante a vacância.

Parágrafo único. Nas ausências eventuais do Presidente, as funções atinentes à presidência serão exercidas por membro do Conselho Diretor indicado pelo Presidente da ANATEL ou da ANC.

Art. 39. Cabe ao Presidente a representação da Agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor.

Art. 40. Terminado o mandato, ou uma vez exonerado do cargo, o ex-Presidente ou o ex-Conselheiro da ANATEL e da ANC ficará impedido, por um período de quatro meses, contados da data de sua exoneração, de prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a empresa prestadoras de serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica.

§ 1º Durante o impedimento, o ex-integrante do Conselho Diretor que não tiver sido exonerado poderá continuar prestando serviço à Agência, ou a qualquer órgão da Administração Direta da União, mediante remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao ex-integrante do Conselho Diretor exonerado a pedido, se este já tiver cumprido pelo menos seis meses do seu mandato.

§ 3º Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se às penas da lei, o ex-integrante do Conselho Diretor que violar o impedimento previsto neste artigo.

§ 4º Na hipótese de o ex-integrante do Conselho Diretor ser servidor público, poderá ele optar pela aplicação do disposto no § 1º ou pelo retorno ao desempenho das funções de seu cargo efetivo ou emprego público, desde que não haja conflito de interesse.

Art. 41. É vedado ao membro do Conselho Diretor ter interesse significativo, direto ou indireto, em empresa ou entidade que atue nos setores regulados pelas Agências.

Art. 42. As reuniões deliberativas dos Conselhos Diretores da ANATEL e da ANC serão públicas e gravadas em meio eletrônico.

§ 1º A gravação e a ata de cada reunião deliberativa do Conselho Diretor devem ser colocadas à disposição dos interessados na sede da Agência e no seu sítio na Internet até quinze dias úteis após o encerramento da reunião, devendo permanecer na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 2º As pautas das reuniões deliberativas dos Conselhos Diretores das Agências deverão ser divulgadas no sítio da agência, na Internet, com antecedência mínima de três dias úteis.

§ 3º Somente poderão ser deliberadas matérias que constem das pautas das reuniões deliberativas dos Conselhos Diretores das Agências Reguladoras, divulgadas na forma do § 2º.

§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo às deliberações do Conselho Diretor que envolvam:

I – documentos classificados como sigilosos;

II – matéria de natureza administrativa; e

III – matéria urgente e relevante.

§ 5º As reuniões extraordinárias dos Conselhos Diretores somente poderão ser convocadas para tratar de assuntos urgentes, devendo a pauta ser específica e divulgada com antecedência mínima de vinte e quatro horas.

Art. 43. Durante o período de vacância que anteceder à nomeação de novo titular do Conselho Diretor da ANATEL ou da ANC, assumirá interinamente o cargo um dos integrantes de uma lista sêxtupla elaborada para este fim pelo Conselho Diretor e encaminhada ao Presidente da República até o dia 10 de dezembro de cada ano.

§ 1º A lista de substituição será formada por servidores de cada Agência, ocupantes de cargos de chefia, escolhidos e designados, mediante decreto, pelo Presidente da República, entre os indicados pelo Conselho Diretor.

§ 2º Caso o decreto de que trata o § 1º não seja editado até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, exercerá o cargo vago, interinamente, o Superintendente ou titular de cargo equivalente, na Agência, com maior tempo de exercício na função.

§ 3º Ninguém permanecerá por mais de dois anos contínuos na lista de substituição e somente a ela será reconduzido em prazo superior ao mínimo de dois anos.

§ 4º Aplicam-se aos substitutos os requisitos subjetivos quanto à investidura, às proibições e aos deveres impostos aos membros do Conselho Diretor, enquanto permanecerem no cargo.

§ 5º Em caso de vacância de mais de um cargo no Conselho Diretor, os substitutos serão chamados na ordem de precedência na lista.

§ 6º O mesmo substituto não exercerá interinamente o cargo por mais de noventa dias contínuos, devendo ser convocado outro substituto, na ordem da lista, caso a vacância ou o impedimento de membro do Conselho Diretor se estenda além desse prazo.

Seção II Do Conselho Consultivo

Art. 44. O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na ANATEL e na ANC.

Art. 45. O Conselho Consultivo será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de comunicação eletrônica, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O Presidente do Conselho Consultivo será eleito pelos seus membros e terá mandato de um ano.

Art. 46. Cabe ao Conselho Consultivo:

I - opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Nacional de Comunicações e demais políticas públicas;

II - aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público;

III - apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;

IV - requerer informação e fazer proposição a respeito das ações de competência do Conselho Diretor;

V – outras competências definidas em regulamento.

Art. 47. Os membros do Conselho Consultivo não serão remunerados e terão mandato de três anos, não coincidentes entre si, vedada a recondução.

Parágrafo único. O Conselho será renovado anualmente em um terço.

Art. 48. O regulamento disporá sobre o funcionamento do Conselho Consultivo.

Seção III Da Ouvidoria

Art. 49. Haverá, na ANATEL e na ANC, um Ouvidor que atuará junto ao Conselho Diretor sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições, sem acumulação com outras funções, com mandato de dois anos, admitida uma recondução.

§ 1º São atribuições do Ouvidor, zelar pela qualidade dos serviços prestados pela Agência e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados.

§ 2º O Ouvidor terá acesso a todos os processos da Agência e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente e quando julgar oportuno, relatórios sobre a atuação da Agência.

§ 3º O Ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado ou confidencial.

§ 4º Os relatórios do Ouvidor deverão ser encaminhados ao Conselho Diretor da Agência, que poderá se manifestar no prazo de quinze dias úteis.

§ 5º Transcorrido o prazo para manifestação do Conselho Diretor, o Ouvidor deverá encaminhar o relatório e, se houver, a respectiva manifestação do Conselho Diretor da Agência, aos Ministros de Estado da Comunicação, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, divulgando-os no sítio da Agência, na Internet.

Art. 50. Os Ouvidores da ANATEL e da ANC serão escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, devendo ter reputação ilibada e notório conhecimento em regulação do setor de comunicações eletrônicas e de comunicação social eletrônica, respectivamente.

§ 1º O Ouvidor somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, condenação em processo administrativo disciplinar ou exoneração, por iniciativa do Presidente da República.

§ 2º O processo administrativo contra o Ouvidor somente poderá ser instaurado por iniciativa do Ministro Estado das Comunicações, por representação do Presidente da República ou do titular da Controladoria-Geral da União, inclusive em decorrência de representação promovida por Conselho Diretor da ANATEL ou da ANC.

§ 3º Ocorrendo vacância no cargo de Ouvidor no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no **caput**, que o exercerá pelo prazo remanescente, admitida sua recondução.

**Seção IV
Da Corregedoria**

Art. 51. A Corregedoria acompanhará permanentemente o desempenho dos servidores da Agência, avaliando sua eficiência e o cumprimento dos deveres funcionais e realizando os processos disciplinares.

**Seção V
Da Biblioteca**

Art. 52. Permanecerão abertos à consulta pública, sem formalidades, na Biblioteca da ANATEL e da ANC, inclusive pela rede mundial de computadores os contratos, modelos ou outros documentos que cada Agência julgar relevantes.

Parágrafo único. Os documentos indicados pelas Agências deverão ser depositados pela prestadora de serviços de comunicação eletrônica e de comunicação social eletrônica, conforme regulamento.

**CAPÍTULO IV
CONSULTAS PÚBLICAS**

Art. 53. Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelos Conselhos Diretores da ANATEL e da ANC, as minutas e propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários.

§ 1º Ressalva-se do disposto no **caput** os documentos cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém, nos termos de legislação específica.

§ 2º O período de consulta pública terá início sete dias após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de quinze dias.

§ 3º Serão disponibilizados, nas Bibliotecas das Agências, juntamente com a publicação da consulta pública, os estudos, os dados e o material técnico utilizado como fundamento para as propostas colocadas em consulta pública, devendo tais informações permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 4º As críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados, no prazo da consulta pública, inclusive, se for o caso, a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, deverão ser disponibilizadas na sede e no sítio da Agência, na Internet, até dez dias úteis após o seu recebimento, devendo permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 5º O posicionamento da Agência sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de consulta pública, inclusive, se for o caso, sobre a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, deverá ser disponibilizado na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até trinta dias úteis após a reunião do Conselho Diretor para deliberação sobre a matéria, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 6º As Agências referidas no **caput** deverão estabelecer, nos regimentos internos, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

Art. 54. A ANATEL e a ANC, por decisão de seus Conselho Diretores, poderão realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A abertura do período de audiências públicas será precedida de despacho motivado publicado no Diário Oficial da União e outros meios de comunicação, até quinze dias úteis antes de sua realização.

§ 2º As Agências deverão disponibilizar, na Biblioteca e em seu sítio na Internet, em até quinze dias úteis antes de seu início, os estudos, os dados e o material técnico utilizado como fundamento para as propostas a serem discutidas em audiência pública, devendo tais informações permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano, ressalvados aqueles que possuam caráter sigiloso.

§ 3º As críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados, no prazo da audiência pública, inclusive, se for o caso, a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, deverão ser disponibilizadas na sede e no sítio da Agência, na Internet, até dez dias úteis após o seu recebimento, devendo permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 4º O posicionamento da Agência sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de audiência pública, inclusive, se for o caso, sobre a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, deverá ser disponibilizado na sede e no sítio da Agência, na Internet, até trinta dias úteis após a reunião do Conselho Diretor para deliberação sobre a matéria, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 5º As Agências deverão estabelecer, nos regimentos próprios, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas.

Art. 55. Na ausência de prazos fixados em lei ou nos respectivos regimentos internos, a ANATEL e a ANC deverão decidir as matérias submetidas à sua apreciação no prazo de 30 trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

CAPÍTULO VI DO AJUSTAMENTO DA CONDUTA

Art. 56. A ANATEL e a ANC poderão, em sede de processo administrativo, celebrar com o interessado compromisso de ajustamento de conduta sob investigação, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º No termo de compromisso deverão constar, entre outros, os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do interessado para fazer cessar a prática investigada ou seus efeitos lesivos;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, pelo interessado das obrigações compromissadas;

III - valor da contribuição pecuniária a ser recolhida pelo interessado;

IV – prestação de informações periódicas à Agência sobre o cumprimento das obrigações assumidas pelo interessado;

V – prazo de vigência.

§ 3º A celebração do termo de compromisso poderá ser proposta até o início da sessão de julgamento do processo administrativo relativo à prática investigada.

§ 4º O termo de compromisso constitui título executivo extrajudicial.

§ 5º Durante o prazo de vigência do termo, o processo administrativo ficará suspenso e será arquivado se, ao término do prazo fixado, forem atendidas todas as condições estabelecidas no termo.

§ 6º A suspensão do processo administrativo a que se refere o § 5º deste artigo dar-se-á somente em relação ao interessado que firmou o compromisso, seguindo o processo seu curso regular para os demais representados.

§ 7º Declarado o descumprimento do compromisso, a Agência aplicará as sanções nele previstas e determinará o prosseguimento do processo administrativo e as demais medidas administrativas e judiciais cabíveis para sua execução.

§ 8º As condições do termo de compromisso poderão ser alteradas pela Agência se for comprovada sua excessiva onerosidade para o interessado, desde que a alteração não acarrete prejuízo para terceiros ou para a coletividade.

§ 9º A celebração do termo de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do seu requerimento. **(PL das Agências)**

§ 10. A ANATEL ou a ANC, no âmbito de suas competências, deverá ser sempre ouvida previamente à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta a que se refere o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho 1985, quando não for celebrado pela própria Agência e envolver agente econômico e matéria de natureza regulatória sujeita à sua competência, devendo manifestar-se, sem caráter vinculante, no prazo de até quinze dias úteis do recebimento da comunicação. **(PL das Agências)**

§ 11. A Agência definirá normas complementares sobre cabimento, tempo e modo da celebração do termo de compromisso de ajustamento de conduta.

CAPÍTULO VI DA ARTICULAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS REGULADORAS

Art. 57. ANATEL e ANC poderão editar atos normativos conjuntos dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos as competências de ambas as Agências.

§ 1º Os atos normativos conjuntos deverão ser aprovados pelo Conselho Diretor de cada Agência, como se fosse um ato normativo próprio, ou em sessão conjunta de ambos os Conselhos Diretores, após a análise das respectivas áreas técnicas.

§ 2º Os atos normativos conjuntos, editados nos termos do **caput** deste artigo, deverão conter mecanismos para solução administrativa de conflitos decorrentes de sua aplicação por meio de uma comissão integrada, entre outros, por representantes de ambas as Agências.

**LIVRO IV
DA COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA**

**TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA**

Art. 58. São princípios dos serviços de comunicação eletrônica:

- I – publicidade, transparência e participação social;
- II – desenvolvimento, igualdade e justiça social;
- III – inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem das pessoas;
- IV - promoção da acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais;
- V – universalização e massificação;
- VI – livre concorrência;
- VII – neutralidade de rede;
- VIII – desagregação das redes de comunicação eletrônica;

Art. 59. Os serviços de comunicação eletrônica serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica.

Parágrafo único. Não se aplicam os dispositivos referentes aos serviços de comunicação eletrônica aos serviços de sociedade de informação.

**TÍTULO II
DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS**

Art. 60. São direitos do usuário de serviços de comunicação eletrônica:

- I – o acesso aos serviços de comunicação eletrônica, com padrões de qualidade e regularidade adequados a sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;
- II - a liberdade de escolha da prestadora de serviço;
- III - não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço,
- IV – recebimento de informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;
- V - inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;
- VI - não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso;
- VII - não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais;

VIII - prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;

IX - respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;

X - resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;

XI - peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;

XII - reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

Art. 61. O usuário de serviços de comunicação eletrônica tem o dever de:

I - utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de comunicação eletrônica;

II - respeitar os bens públicos e aqueles voltados à utilização do público em geral.

TÍTULO III DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA

CAPÍTULO I DA CLASSIFICAÇÃO

Art. 62. Os serviços de comunicação eletrônica classificam-se em:

I - serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito, no que se refere à abrangência dos interesses a que atendem;

II - públicos e privados, no que se refere ao regime jurídico de sua prestação; e

III –serviços de radiodifusão, quando prestados conforme disposto no Título VII deste Livro.

§ 1º. Os serviços de interesse restrito estarão sujeitos aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique o interesse coletivo.

§ 2º. Os serviços de comunicação eletrônica em regime público são prestados mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

§ 3º Os serviços de radiodifusão são prestados mediante concessão ou permissão, precedido de licitação, ou autorização.

Art. 63. Comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de comunicação eletrônica de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar.

Parágrafo único. O CNPC poderá indicar novas modalidades de serviço de comunicação eletrônica a serem prestadas sob o regime público.

Art. 64. Cada modalidade de serviço será destinada à prestação:

I - exclusivamente no regime público;

II - exclusivamente no regime privado; ou

III - concomitantemente nos regimes público e privado;

§ 1º Não serão exploradas exclusivamente em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo consideradas essenciais pelo CNPC.

§ 2º A exclusividade ou concomitância a que se refere o caput poderá ocorrer em âmbito nacional, regional, local ou em áreas determinadas.

§ 3º Os serviços de radiodifusão serão prestados sob regime específico, conforme estabelecido no Título VII deste Livro.

Art. 65. Quando um serviço for, ao mesmo tempo, explorado nos regimes público e privado, serão adotadas medidas que impeçam a inviabilidade econômica de sua prestação no regime público.

Art. 66. Não comportarão prestação no regime público os serviços de comunicação eletrônica de interesse restrito.

Art. 67. É vedada, a uma mesma pessoa jurídica, a exploração, de forma direta ou indireta, de uma mesma modalidade de serviço de comunicação eletrônica nos regimes público e privado, salvo em regiões, localidades ou áreas distintas.

Art. 68. Os serviços de radiodifusão serão prestados nos sistemas público, privado e estatal, observada a complementaridade entre eles, nos termos do art. 223 da Constituição.

CAPÍTULO II DAS REGRAS COMUNS

Art. 69. As modalidades de serviço de comunicação eletrônica serão definidas pela ANATEL em função de sua finalidade, âmbito de prestação, forma, meio de transmissão, ou de outros atributos.

Art. 70. Serão coibidos os comportamentos prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre as prestadoras do serviço, no regime público ou privado, em especial:

I - a prática de subsídios para redução artificial de preços;

II - o uso, objetivando vantagens na competição, de informações obtidas dos concorrentes, em virtude de acordos de prestação de serviço;

III - a omissão de informações técnicas e comerciais relevantes à prestação de serviços por outrem.

Art. 71. Visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, a ANATEL poderá estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção, transferência de concessões, permissões e autorizações. **(LGT)**

Parágrafo único. A ANATEL deverá observar o disposto nos arts. 175 e 176 quando do exercício da competência prevista no **caput** para os serviços de radiodifusão.

Art. 72. Apenas na execução de sua atividade, a prestadora poderá valer-se de informações relativas à utilização individual do serviço pelo usuário.

§ 1º A divulgação das informações individuais dependerá da anuência expressa e específica do usuário.

§ 2º A prestadora poderá divulgar a terceiros informações agregadas sobre o uso de seus serviços, desde que elas não permitam a identificação, direta ou indireta, do usuário, ou a violação de sua intimidade.

Art. 73. As prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de comunicação eletrônica ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis.

Parágrafo único. Caberá ao Poder Concedente definir as condições para o adequado atendimento do disposto no **caput**.

Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de comunicação eletrônica não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.

Art. 75. Independente de concessão, permissão ou autorização a atividade de comunicação eletrônica restrita aos limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, conforme dispuser a ANATEL.

Art. 76. As empresas prestadoras de serviços e os fabricantes de produtos de comunicação eletrônica que investirem em projetos de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, na área de telecomunicações, obterão incentivos nas condições fixadas em lei.

Art. 77. A fabricação e o desenvolvimento no País de produtos de comunicação eletrônica serão estimulados mediante adoção de instrumentos de política creditícia, fiscal e aduaneira.

TÍTULO IV DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA PRESTADOS EM REGIME PÚBLICO

CAPÍTULO I DAS OBRIGAÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO E DE CONTINUIDADE

Art. 78. A ANATEL regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço de comunicação eletrônica no regime público.

§ 1º Obrigações de universalização têm como objetivo possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviços ou redes de comunicação eletrônica, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como permitir a utilização de serviços ou redes de comunicação eletrônica em serviços essenciais de interesse público.

§ 2º Obrigações de continuidade têm como objetivo possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso.

Art. 79. As obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela ANATEL, em conformidade com as diretrizes do PNC, e aprovado pelo Poder Executivo, que deverá referir-se, entre outros aspectos, à disponibilidade de

instalações de uso coletivo ou individual, ao atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas.

§ 1º O plano detalhará as fontes de financiamento das obrigações de universalização, que serão neutras em relação à competição, no mercado nacional, entre prestadoras.

§ 2º Os recursos Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar.

Art. 80. Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de comunicação eletrônica, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço concedido poderão ser oriundos das seguintes fontes:

I - Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

II - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

CAPÍTULO II DA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA

Seção I Da outorga

Art. 81. A exploração do serviço de comunicação eletrônica no regime público dependerá de prévia outorga, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme regulamentação.

Parágrafo único. Concessão de serviço de comunicação eletrônica é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

Art. 82. As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas, com definição quanto à divisão do País em áreas, ao número de prestadoras para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras.

§ 1º As áreas de exploração, o número de prestadoras, os prazos de vigência das concessões e os prazos para admissão de novas prestadoras serão definidos considerando-se o ambiente de competição, observados o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do País, de modo a propiciar a justa remuneração da prestadora do serviço no regime público.

§ 2º A oportunidade e o prazo das outorgas serão determinados de modo a evitar o vencimento concomitante das concessões de uma mesma área.

Art. 83. A critério da ANATEL e conforme previsto no instrumento convocatório, cada concessão poderá abranger uma ou mais de uma modalidade de serviço de comunicação

eletrônica, com clara determinação dos direitos e deveres da concessionária, dos usuários e da ANATEL.

Art. 84. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de comunicação eletrônica objeto da concessão.

Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas.

Art. 85. A outorga a empresa ou grupo empresarial que, na mesma região, localidade ou área, já preste a mesma modalidade de serviço, será condicionada à assunção do compromisso de, no prazo máximo de dezoito meses, contado da data de assinatura do contrato, transferir a outrem o serviço anteriormente explorado, sob pena de sua caducidade e de outras sanções previstas no processo de outorga.

Art. 86. As concessões de comunicação eletrônica serão outorgadas mediante licitação.

Art. 87. A licitação e seus procedimentos serão disciplinados e operacionalizados pela ANATEL, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei e, especialmente:

I – as diretrizes propostas pelo CNPC aprovadas pelo Presidente da República, que incluirão os objetivos e objetos da licitação e o cronograma das outorgas.

II - a finalidade do certame é, por meio de disputa entre os interessados, escolher quem possa executar, expandir e universalizar o serviço no regime público com eficiência, segurança e a tarifas razoáveis;

III - a minuta de instrumento convocatório será submetida a consulta pública prévia;

IV - o instrumento convocatório identificará o serviço objeto do certame e as condições de sua prestação, expansão e universalização, definirá o universo de proponentes, estabelecerá fatores e critérios para aceitação e julgamento de propostas, regulará o procedimento, determinará a quantidade de fases e seus objetivos, indicará as sanções aplicáveis e fixará as cláusulas do contrato de concessão;

V - as qualificações técnico-operacional ou profissional e econômico-financeira, bem como as garantias da proposta e do contrato, exigidas indistintamente dos proponentes, deverão ser compatíveis com o objeto e proporcionais a sua natureza e dimensão;

VI - o interessado deverá comprovar situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social;

VII - a participação de consórcio, que se constituirá em empresa antes da outorga da concessão, será sempre admitida;

VIII - o julgamento atenderá aos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e comparação objetiva;

IX - os fatores de julgamento poderão ser, isolada ou conjuntamente, os de menor tarifa, maior oferta pela outorga, melhor qualidade dos serviços e melhor atendimento da demanda, respeitado sempre o princípio da objetividade;

X - o empate será resolvido por sorteio;

XI - as regras procedimentais assegurarão a adequada divulgação do instrumento convocatório, prazos compatíveis com o preparo de propostas e os direitos ao contraditório, ao recurso e à ampla defesa;

Art. 88. Não poderá participar da licitação ou receber outorga de concessão a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público ou que tenha sido declarada inidônea, bem como aquela que tenha sido punida nos dois anos anteriores com a decretação de caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de comunicação eletrônica, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência.

Art. 89. A licitação será inexigível quando, mediante processo administrativo conduzido pela Agência, a disputa for considerada inviável ou desnecessária.

§ 1º Considera-se inviável a disputa quando apenas um interessado puder realizar o serviço, nas condições estipuladas.

§ 2º Considera-se desnecessária a disputa nos casos em que se admita a exploração do serviço por todos os interessados que atendam às condições requeridas.

§ 3º O procedimento para verificação da inexigibilidade compreenderá chamamento público para apurar o número de interessados.

Art. 90. Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a outorga de concessão dependerá de procedimento administrativo sujeito aos princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e contraditório, para verificar o preenchimento das condições relativas às qualificações técnico-operacional ou profissional e econômico-financeira, à regularidade fiscal e às garantias do contrato.

Parágrafo único. As condições deverão ser compatíveis com o objeto e proporcionais a sua natureza e dimensão.

Seção II Do contrato

Art. 91. O contrato de concessão indicará:

- I - objeto, área e prazo da concessão;
- II - modo, forma e condições da prestação do serviço;
- III - regras, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da implantação, expansão, alteração e modernização do serviço, bem como de sua qualidade;
- IV - deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço;
- V - o valor devido pela outorga, a forma e as condições de pagamento;
- VI - as condições de prorrogação, incluindo os critérios para fixação do valor;
- VII - as tarifas a serem cobradas dos usuários e os critérios para seu reajuste e revisão;
- VIII - as possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

IX - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da concessionária, do Ministério das Comunicações e da ANATEL;

X - a forma da prestação de contas e da fiscalização;

XI - os bens reversíveis, se houver;

XII - as condições gerais para interconexão;

XIII - a obrigação de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação exigidas na licitação;

XIV - as sanções;

XV - o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais.

Parágrafo único. O contrato será publicado resumidamente no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

Art. 92. No cumprimento de seus deveres, a concessionária poderá, observadas as condições e limites estabelecidos pela ANATEL:

I - empregar, na execução dos serviços, equipamentos e infraestrutura que não lhe pertençam;

II - contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, bem como a implementação de projetos associados.

§ 1º Em qualquer caso, a concessionária continuará sempre responsável perante o Ministério das Comunicações, a ANATEL e os usuários.

§ 2º Serão regidas pelo direito comum as relações da concessionária com os terceiros, que não terão direitos frente à Agência, observado o disposto no art. 115 desta Lei.

Art. 93. A ANATEL concederá prazos adequados para adaptação da concessionária de serviço de comunicação eletrônica às novas obrigações que lhe sejam impostas.

Art. 94. A concessionária de serviço de comunicação eletrônica deverá:

I - prestar informações de natureza técnica, operacional, econômico-financeira e contábil, ou outras pertinentes que a ANATEL solicitar;

II - manter registros contábeis separados por serviço, caso explore mais de uma modalidade de serviço de comunicação eletrônica;

III - submeter à aprovação da ANATEL a minuta de contrato-padrão a ser celebrado com os usuários, bem como os acordos operacionais que pretenda firmar com prestadoras estrangeiras;

IV - divulgar relação de assinantes;

V - submeter-se à regulamentação do serviço e à sua fiscalização;

VI - apresentar relatórios periódicos sobre o atendimento das metas de universalização constantes do contrato de concessão.

Art. 95. Dependendo de prévia anuência da ANATEL a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação, a redução do capital de empresa prestadora de serviço de comunicação eletrônica em regime público ou a transferência de seu controle societário.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o **caput** deste artigo o pretendente deverá:

I – atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II – comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 96. O contrato de concessão de serviço de comunicação eletrônica em regime público poderá ser transferido após a aprovação do Ministério das Comunicações, ouvida a ANATEL, desde que, cumulativamente:

I - o serviço esteja em operação, há pelo menos três anos, com o cumprimento regular das obrigações;

II - o cessionário preencha todos os requisitos da outorga, inclusive quanto às garantias, à regularidade jurídica e fiscal e à qualificação técnica e econômico-financeira;

III - a medida não prejudique a competição e não coloque em risco a execução do contrato, observado o disposto no art. 280 desta Lei.

Art. 97. O prazo máximo da concessão será de vinte anos, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes de sua expiração.

§ 1º A prorrogação do prazo da concessão implicará pagamento, pela concessionária, pelo direito de exploração do serviço e pelo direito de uso das radiofrequências associadas, e poderá, a critério do Ministério das Comunicações, mediante proposta da ANATEL, incluir novos condicionamentos, tendo em vista as condições vigentes à época.

§ 2º A desistência do pedido de prorrogação sem justa causa, após seu deferimento, sujeitará a concessionária à pena de multa.

§ 3º Em caso de comprovada necessidade de reorganização do objeto ou da área da concessão para ajustamento ao plano geral de outorgas ou à regulamentação vigente, poderá a Agência indeferir o pedido de prorrogação.

Seção III Dos bens

Art. 98. Poderá ser declarada a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão, de bens imóveis ou móveis, necessários à execução do serviço, cabendo à concessionária a implementação da medida e o pagamento da indenização e das demais despesas envolvidas.

Art. 99. A alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependerá de prévia aprovação da Agência, nos termos e condições estabelecidos pela ANATEL.

Art. 100. A extinção da concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis.

Parágrafo único. A reversão dos bens , antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. (LGT)_

**Seção IV
Das tarifas**

Art. 101. Compete à ANATEL estabelecer a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço.

§ 1º A fixação, o reajuste e a revisão das tarifas poderão basear-se em valor que corresponda à média ponderada dos valores dos itens tarifários.

§ 2º São vedados os subsídios entre modalidades de serviços e segmentos de usuários, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 80 desta Lei.

§ 3º As tarifas serão fixadas no contrato de concessão, consoante edital ou proposta apresentada na licitação.

§ 4º Em caso de outorga sem licitação, as tarifas serão fixadas pela ANATEL e constarão do contrato de concessão.

Art. 102. Transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato, a ANATEL poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime a que se refere o **caput**, a concessionária poderá determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à Agência com antecedência de sete dias de sua vigência.

§ 2º Ocorrendo aumento arbitrário dos lucros ou práticas prejudiciais à competição, a ANATEL restabelecerá o regime tarifário anterior, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Art. 103. Quando da implantação de novas prestações, utilidades ou comodidades relativas ao objeto da concessão, suas tarifas serão previamente levadas à ANATEL, para aprovação, com os estudos correspondentes.

Parágrafo único. Considerados os interesses dos usuários, a ANATEL poderá decidir por fixar as tarifas ou por submetê-las ao regime de liberdade tarifária, sendo vedada qualquer cobrança antes da referida aprovação.

Art. 104. A concessionária poderá cobrar tarifa inferior à fixada desde que a redução se baseie em critério objetivo e favoreça indistintamente todos os usuários, vedado o abuso do poder econômico.

Art. 105. Os descontos de tarifa somente serão admitidos quando extensíveis a todos os usuários que se enquadrem nas condições, precisas e isonômicas, para sua fruição.

Art. 106. Os mecanismos para reajuste e revisão das tarifas serão previstos nos contratos de concessão, observando-se, no que couber, a legislação específica.

§ 1º A redução ou o desconto de tarifas não ensejará revisão tarifária.

§ 2º Serão compartilhados com os usuários, nos termos regulados pela Agência, os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas.

§ 3º Serão transferidos integralmente aos usuários os ganhos econômicos que não decorram diretamente da eficiência empresarial, em casos como os de diminuição de tributos ou encargos legais e de novas regras sobre os serviços.

§ 4º A oneração causada por novas regras sobre os serviços, pela álea econômica extraordinária, bem como pelo aumento dos encargos legais ou tributos, salvo o imposto sobre a renda, implicará a revisão do contrato.

Art. 107. A Agência estabelecerá:

I - os mecanismos para acompanhamento das tarifas praticadas pela concessionária, inclusive a antecedência a ser observada na comunicação de suas alterações;

II - os casos de serviço gratuito, como os de emergência;

III - os mecanismos para garantir a publicidade das tarifas.

Seção V Da intervenção

Art. 108. Poderá ser decretada intervenção na concessionária, por ato da ANATEL, em caso de:

I - paralisação injustificada dos serviços;

II - inadequação ou insuficiência dos serviços prestados, não resolvidas em prazo razoável;

III - desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de má administração que coloque em risco a continuidade dos serviços;

IV - prática de infrações graves;

V - inobservância de atendimento das metas de universalização;

VI - recusa injustificada de interconexão;

VII - infração da ordem econômica nos termos da legislação própria.

Art. 109. O ato de intervenção indicará seu prazo, seus objetivos e limites, que serão determinados em função das razões que a ensejaram, e designará o interventor.

§ 1º A decretação da intervenção não afetará o curso regular dos negócios da concessionária nem seu normal funcionamento e produzirá, de imediato, o afastamento de seus administradores.

§ 2º A intervenção será precedida de procedimento administrativo instaurado pela Agência, em que se assegure a ampla defesa da concessionária, salvo quando decretada

cauteladamente, hipótese em que o procedimento será instaurado na data da intervenção e concluído em até cento e oitenta dias.

§ 3º A intervenção poderá ser exercida por um colegiado ou por uma empresa, cuja remuneração será paga com recursos da concessionária.

§ 4º Dos atos do interventor caberá recurso à ANATEL.

§ 5º Para os atos de alienação e disposição do patrimônio da concessionária, o interventor necessitará de prévia autorização da Agência.

§ 6º O interventor prestará contas e responderá pelos atos que praticar.

Seção VI Da extinção

Art. 110. A concessão extinguir-se-á por advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão e anulação.

Parágrafo único. A extinção devolve à União os direitos e deveres relativos à prestação do serviço.

Art. 111. Considera-se encampação a retomada do serviço pela União durante o prazo da concessão, em face de razão extraordinária de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após o pagamento de prévia indenização.

Art. 112. A caducidade da concessão será decretada pelo Ministério das Comunicações, mediante proposta da ANATEL, nas hipóteses:

I - de infração do disposto no art. 95 desta Lei ou de dissolução ou falência da concessionária;

II - de transferência irregular do contrato;

III - de não-cumprimento do compromisso de transferência a que se refere o art. 85 desta Lei;

IV - em que a intervenção seria cabível, mas sua decretação for inconveniente, inócua, injustamente benéfica ao concessionário ou desnecessária.

§ 1º Será desnecessária a intervenção quando a demanda pelos serviços objeto da concessão puder ser atendida por outras prestadoras de modo regular e imediato.

§ 2º A decretação da caducidade será precedida de procedimento administrativo instaurado pela Agência, em que se assegure a ampla defesa da concessionária.

Art. 113. A concessionária terá direito à rescisão quando, por ação ou omissão do Poder Público, a execução do contrato se tornar excessivamente onerosa.

Parágrafo único. A rescisão poderá ser realizada amigável ou judicialmente.

Art. 114. A anulação será decretada pela ANATEL em caso de irregularidade insanável e grave do contrato de concessão.

Art. 115. Extinta a concessão antes do termo contratual, a Agência, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, poderá:

I - ocupar, provisoriamente, bens móveis e imóveis e valer-se de pessoal empregado na prestação dos serviços, necessários a sua continuidade;

II - manter contratos firmados pela concessionária com terceiros, com fundamento nos incisos I e II do art. 92 desta Lei, pelo prazo e nas condições inicialmente ajustadas.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso II deste artigo, os terceiros que não cumprirem com as obrigações assumidas responderão pelo inadimplemento.

CAPÍTULO III DA PERMISSÃO

Art. 116. Será outorgada permissão, pelo Ministério das Comunicações, mediante proposta da ANATEL, para prestação de serviço de comunicação eletrônica em face de situação excepcional comprometedora do funcionamento do serviço que, em virtude de suas peculiaridades, não possa ser atendida, de forma conveniente ou em prazo adequado, mediante intervenção na empresa concessionária ou mediante outorga de nova concessão.

Parágrafo único. Permissão de serviço de comunicação eletrônica é o ato administrativo pelo qual se atribui a alguém o dever de prestar serviço de comunicação eletrônica no regime público e em caráter transitório, até que seja normalizada a situação excepcional que a tenha ensejado.

Art. 117. A permissão será precedida de procedimento licitatório simplificado, instaurado pela Agência, nos termos por ela regulados, ressalvados os casos de inexigibilidade previstos no art. 91, observado o disposto no art. 89, desta Lei.

Art. 118. A permissão será formalizada mediante assinatura de termo, que indicará:

I - o objeto e a área da permissão, bem como os prazos mínimo e máximo de vigência estimados;

II - modo, forma e condições da prestação do serviço;

III - as tarifas a serem cobradas dos usuários, critérios para seu reajuste e revisão e as possíveis fontes de receitas alternativas;

IV - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, do permitente e do permissionário;

V - as condições gerais de interconexão;

VI - a forma da prestação de contas e da fiscalização;

VII - os bens entregues pelo permitente à administração do permissionário;

VIII - as sanções;

IX - os bens reversíveis, se houver;

X - o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências.

Parágrafo único. O termo de permissão será publicado resumidamente no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

Art. 119. Outorgada permissão em decorrência de procedimento licitatório, a recusa injustificada pelo outorgado em assinar o respectivo termo sujeitá-lo-á às sanções previstas no instrumento convocatório.

Art. 120. A permissão extinguir-se-á pelo decurso do prazo máximo de vigência estimado, observado o disposto no art. 122 desta Lei, bem como por revogação, caducidade e anulação.

Art. 121. A revogação deverá basear-se em razões de conveniência e oportunidade relevantes e supervenientes à permissão.

§ 1º A revogação, que poderá ser feita a qualquer momento, não dará direito a indenização.

§ 2º O ato revocatório fixará o prazo para o permissionário devolver o serviço, que não será inferior a sessenta dias.

Art. 122. A permissão poderá ser mantida, mesmo vencido seu prazo máximo, se persistir a situação excepcional que a motivou.

Art. 123. A ANATEL disporá sobre o regime da permissão, observados os princípios e objetivos desta Lei.

TÍTULO VI DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA PRESTADOS EM REGIME PRIVADO

CAPÍTULO I DO REGIME GERAL DA EXPLORAÇÃO

Art. 124. A exploração de serviço de comunicação eletrônica no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

Art. 125. A disciplina da exploração dos serviços de comunicação eletrônica no regime privado terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às comunicações eletrônicas, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir:

- I - a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e sua qualidade;
- II - a competição livre, ampla e justa;
- III - o respeito aos direitos dos usuários;
- IV - a convivência entre as modalidades de serviço e entre prestadoras em regime privado e público, observada a prevalência do interesse público;
- V - o equilíbrio das relações entre prestadoras e usuários dos serviços;
- VI - a isonomia de tratamento às prestadoras;
- VII - o uso eficiente do espectro de radiofrequências;
- VIII - o cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo, bem como dos encargos dela decorrentes;

IX - o desenvolvimento tecnológico e industrial do setor;

X - a permanente fiscalização.

Art. 126. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a ANATEL observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

I - a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;

II - nenhuma autorização será negada, salvo por motivo relevante;

III - os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;

IV - o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser;

V - haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos.

Art. 127. O preço dos serviços será livre, ressalvado o disposto no § 2º do art. 135 desta Lei, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria.

Art. 128. A prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação.

Parágrafo único. As normas concederão prazos suficientes para adaptação aos novos condicionamentos.

CAPÍTULO II DA AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA

Seção I Da obtenção

Art. 130. A exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia autorização da ANATEL, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º Autorização de serviço de comunicação eletrônica é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de comunicação eletrônica, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

§ 2º A Agência definirá os casos que independem de autorização.

§ 3º A prestadora de serviço que independa de autorização comunicará previamente à Agência o início de suas atividades, salvo nos casos previstos nas normas correspondentes.

§ 4º A eficácia da autorização dependerá da publicação de extrato no Diário Oficial da União.

Art. 131. São condições objetivas para obtenção de autorização de serviço:

I - disponibilidade de radiofrequência necessária, no caso de serviços que a utilizem;

II - apresentação de projeto viável tecnicamente e compatível com as normas aplicáveis.

Art. 132. São condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse coletivo pela empresa:

I - estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País;

II - não estar proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, não ter sido declarada inidônea ou não ter sido punida, nos dois anos anteriores, com a decretação da caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de comunicação eletrônica, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência;

III - dispor de qualificação técnica para bem prestar o serviço, capacidade econômico-financeira, regularidade fiscal e estar em situação regular com a Seguridade Social;

IV - não ser, na mesma região, localidade ou área, encarregada de prestar a mesma modalidade de serviço.

Art. 133. A ANATEL disporá sobre as condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse restrito.

Art. 134. A ANATEL poderá, excepcionalmente, em face de relevantes razões de caráter coletivo, condicionar a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade.

Parágrafo único. Os compromissos a que se refere o caput serão objeto de regulamentação, pela Agência, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade.

Art. 135. Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.

§ 1º A ANATEL determinará as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação e disporá sobre a possibilidade de a prestadora atuar em mais de uma delas.

§ 2º As prestadoras serão selecionadas mediante procedimento licitatório, na forma estabelecida nos arts. 86 a 90, sujeitando-se a transferência da autorização às mesmas condições estabelecidas no art. 96, desta Lei.

§ 3º Dos vencedores da licitação será exigida contrapartida proporcional à vantagem econômica que usufruírem, na forma de compromissos de interesse dos usuários.

Art. 136. O descumprimento de condições ou de compromissos assumidos, associados à autorização, sujeitará a prestadora às sanções de multa, suspensão temporária ou caducidade.

Seção II Da extinção

Art. 137. A autorização de serviço de comunicação eletrônica não terá sua vigência sujeita a termo final, extinguindo-se somente por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação.

Art. 138. Quando houver perda das condições indispensáveis à expedição ou manutenção da autorização, a Agência poderá extingui-la mediante ato de cassação.

Parágrafo único. Importará em cassação da autorização do serviço a extinção da autorização de uso da radiofrequência respectiva.

Art. 139. Em caso de prática de infrações graves, de transferência irregular da autorização ou de descumprimento reiterado de compromissos assumidos, a Agência poderá extinguir a autorização decretando-lhe a caducidade.

Art. 140. O decaimento será decretado pela Agência, por ato administrativo, se, em face de razões de excepcional relevância pública, as normas vierem a vedar o tipo de atividade objeto da autorização ou a suprimir a exploração no regime privado.

§ 1º A edição das normas de que trata o caput não justificará o decaimento senão quando a preservação das autorizações já expedidas for efetivamente incompatível com o interesse público.

§ 2º Decretado o decaimento, a prestadora terá o direito de manter suas próprias atividades regulares por prazo mínimo de cinco anos, salvo desapropriação.

Art. 141. Renúncia é o ato formal unilateral, irrevogável e irretratável, pelo qual a prestadora manifesta seu desinteresse pela autorização.

Parágrafo único. A renúncia não será causa para punição do autorizado, nem o desonerará de suas obrigações com terceiros.

Art. 142. A anulação da autorização será decretada, judicial ou administrativamente, em caso de irregularidade insanável do ato que a expediu.

Art. 143. A extinção da autorização mediante ato administrativo dependerá de procedimento prévio, garantidos o contraditório e a ampla defesa do interessado.

TÍTULO VII DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 144. A outorga para a prestação do serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens abrange, de forma indissociável:

I – a prestação de serviço linear e aberto de comunicação social eletrônica;

II – a prestação de serviço de comunicação eletrônica, voltado à instalação e operação das emissoras; e

III – o uso de radiofrequência.

Parágrafo único. A outorga do serviço de radiodifusão, por meio de concessão, permissão ou autorização, contém, automaticamente e de forma vinculada, a autorização para o

uso de espectro de radiofrequência e as obrigações referentes à prestação do serviço linear e aberto de comunicação social eletrônica, nos termos desta lei e do Plano Nacional de Comunicações.

Art. 145. Nos termos do art. 223, **caput**, da Constituição Federal, os serviços de radiodifusão são organizados nos seguintes sistemas, complementares entre si:

I – sistema privado, composto por entidades que prestam serviços de radiodifusão com fins lucrativos;

II – sistema estatal, composto por entidades prestadoras do serviço de radiodifusão cujo objetivo principal é divulgação institucional das atividades dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, de âmbito federal, estadual ou municipal; e

III – sistema público, composto por pessoas jurídicas, de direito público ou privado, prestadoras de serviço de radiodifusão de acordo com os princípios dispostos no art.148, sem fins lucrativos, que não tenham como objetivo a divulgação institucional dos entes referidos no inciso II e que veiculem exclusivamente conteúdo com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

**CAPÍTULO II
DOS SISTEMAS DE RADIODIFUSÃO**

**Seção I
Do sistema privado**

Art. 146. Para os prestadores de serviços de radiodifusão do sistema privado, são admitidas as seguintes formas de publicidade: **(Diretiva UE 2010/13 - sugestão MinC)**

I - Publicidade Comercial: qualquer forma de mensagem sonora ou audiovisual divulgada mediante pagamento ou retribuição similar, também para fins autopromocionais, cujo objetivo é promover a comercialização de produtos ou serviços;

II – Patrocínio: contribuição feita por qualquer pessoa ou empresa para o financiamento de serviços de comunicação social eletrônica ou seus programas, com o intuito de promover seu nome, sua marca, sua imagem ou os seus produtos;

III – Televenda: a oferta direta ao público com vista à venda de produtos ou serviços; e

IV - Colocação de Produto: qualquer forma de comunicação que consista na inclusão ou referência a um produto ou serviço ou à respectiva marca comercial num programa, mediante pagamento ou retribuição similar.

Opções	
Diretiva UE 2010/13	Minuta (CBT/Dec. 88.066, de 1983)
Limite de 20% publicidade comercial a cada trecho de sessenta minutos.	Limite de 25% publicidade comercial ao tempo diário de programação.
Artigo 23º 1. A percentagem de tempo consagrada a spots de publicidade televisiva e a spots de televenda num dado período de 60 minutos não deve exceder 20%.	Art. 147. A percentagem de tempo consagrada à publicidade comercial não deve exceder vinte e cinco por cento da programação diária.

**Seção II
Do sistema público**

**Subseção I
Das disposições gerais do sistema público**

(OBS: é necessária uma análise atenciosa da SAG e da SECOM sobre os dispositivos abaixo)

Art. 148. Os prestadores do serviço de radiodifusão do sistema público, além dos princípios dispostos no art. 220, deverão observar os seguintes princípios:

I - produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas;

II - autonomia em relação aos Governos Federal, Distrital, Estadual e Municipal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão;

III - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira.

Parágrafo único. É vedada qualquer forma de proselitismo na programação.

Art. 149. São objetivos do sistema público de radiodifusão:

I – a oferta de mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional;

II – o desenvolvimento da consciência crítica do cidadão;

III – a construção da cidadania, consolidação da democracia e participação na sociedade;

IV – a cooperação com os processos educacionais e de formação do cidadão;

V – o apoio processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes;

VI – a busca da excelência em conteúdos e linguagens e desenvolvimento de formatos criativos e inovadores;

VII – a promoção de parcerias e fomento de produção audiovisual e sonora nacional, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão; e

VIII – o estímulo à produção e garantia da veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos.

Art. 149. A entidade prestadora de serviço de radiodifusão no sistema público deverá instituir órgão curador de sua programação, que garanta sua independência face ao Poder Público e à iniciativa privada com fins lucrativos.

§ 1º A composição do órgão curador será determinada por processo de consulta pública, à qual será dada ampla publicidade na área atendida pelo serviço.

§ 2º Os membros do órgão curador devem ser brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

Art. 150. Compete ao órgão curador de que trata o art. 149:

I - deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação;

II - zelar e manifestar-se quanto ao cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta Lei pela entidade prestadora a que se vincula;

III - deliberar sobre a linha editorial de produção e programação e manifestar-se sobre sua aplicação;

IV – publicar relatório das atividades de programação da entidade;

V – eleger o seu Presidente, dentre seus membros;

VI – aprovar seu regimento interno;

VII – coordenar o procedimento de consulta pública para a seleção de seus membros;

Art. 151. As entidades da Administração Pública que componham o sistema público de serviços de radiodifusão estão dispensadas de licitar nas seguintes hipóteses, além daquelas previstas em lei:

I - celebração de ajustes para a formação da Rede Nacional de Comunicação Pública, que poderão ser firmados, em igualdade de condições, com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão, por até dez anos, renováveis por iguais períodos;

II - contratação de serviços de especialistas, mediante justificativa de preço, nas áreas artística, audiovisual e jornalística, por projeto ou prazo máximo de sessenta meses, diante da indisponibilidade de profissionais nos quadros da emissora, visando atender as necessidades de produção de uma programação, em regime de competição, devendo observar também a um dos seguintes itens:

a) necessidade de colaborador eventual no país ou no exterior em local em que não haja correspondente ou estrutura própria da emissora;

b) prestação de serviços por profissionais das áreas artística, audiovisual, sonora e jornalística, residente no país ou no exterior, para elaboração de serviços de interesse da entidade;

c) prestação de serviço por profissional consagrado, conforme análise curricular, residente no país ou no exterior, nas atividades das áreas artística, audiovisual, sonora e jornalística;

d) prestação de serviços técnicos e operacionais auxiliares à atividade artística, de audiovisual, sonora e de jornalismo, por profissional consagrado, conforme análise curricular, residente no país ou no exterior;

III – em situações de competição de mercado ou de audiência, em que a contratação deva ser iminente, por motivo de alteração de programação;

IV – nos casos em que a contratação visa atender o cumprimento das quotas de programação para a produção regional e independente.

Art. 152. Os recursos das prestadoras de serviço de radiodifusão do sistema público serão constituídos, dentre outros, da receita proveniente:

I – das entidades estatais ou privadas mantenedoras da emissora;

II - da exploração dos serviços de radiodifusão no sistema público de que trata esta Lei;

III - de prestação de serviços a entes estatais ou privados, da distribuição de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas e produtos e outras atividades inerentes à comunicação;

IV - de doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

V - de apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;

VI - de publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços;

VII - de recursos provenientes de acordos e convênios que realizarem com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

VIII - de rendimentos de aplicações financeiras que realizarem;

IX – de recursos originários de fundo especificamente criado para esse fim;

X - de rendas provenientes de outras fontes, desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão no sistema público estabelecidos nesta Lei.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, entende-se apoio cultural como pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional.

§ 2º O tempo destinado à publicidade institucional não poderá exceder quinze por cento do tempo total de programação da emissora.

Subseção II Dos serviços de radiodifusão comunitária

Art. 153. O serviço de radiodifusão comunitária compõe o sistema público de radiodifusão e é prestado nos termos desta Lei.

Art. 154. O serviço de radiodifusão comunitária será operado com cobertura restrita e potência de 30 watts ERP e altura do sistema irradiante a ser definida em regulamento. **(PL 4.186, DE 1998)**

§ 2º Naquelas regiões em que ficar tecnicamente comprovado que somente é possível designar um único canal, a execução do serviço fica limitada à potência de 25 watts ERP.

§ 3º A potência autorizada poderá, em situações excepcionais, atingir até 200 watts ERP, em função das características da comunidade, das condições técnicas do local e de outras especificidades da região, como a topografia e a densidade populacional, conforme definido em regulamento.

§ 4º O Poder Concedente, com base em estudos demográficos e análises de viabilidade técnica, designará, em âmbito nacional, canais específicos da faixa de frequência modulada e em outras faixas contíguas, para uso exclusivo do serviço de radiodifusão comunitária em cada Município.

Art. 155. São finalidades do serviço de radiodifusão comunitária: **[Lei nº 9.612, de 1998]**

I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;

II - oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;

III - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;

IV - contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente;

V - permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível;

VI - tempo mínimo de operação diária a ser fixado na regulamentação.

Parágrafo único. Qualquer cidadão residente na área atendida terá direito a emitir opiniões sobre quaisquer assuntos abordados na programação da emissora, bem como manifestar idéias, propostas, sugestões, reclamações ou reivindicações, conforme regulamento ANC.

Art. 156. É vedado o proselitismo de qualquer natureza na programação das entidades prestadoras de serviços comunitários de comunicação social eletrônica.

Art. 157. São competentes para explorar o serviço de radiodifusão comunitária as associações civis sem fins econômicos e de caráter comunitário, desde que legalmente constituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço. **(PL 4.186, DE 1998)**

Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis referidas no caput deverão ser brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos na data de divulgação do aviso de habilitação, e residir na área da comunidade atendida.

Art. 158. A entidade interessada em explorar o Serviço deverá prever em seu estatuto a existência de um conselho comunitário com o objetivo de acompanhar a programação da emissora, com vistas ao atendimento do interesse da comunidade e dos princípios estabelecidos no art. 155 desta Lei.

§ 1º O conselho deverá ser composto por, no mínimo, cinco pessoas, dentre representantes de outras entidades da comunidade local, tais como associações de classe, beneméritas, religiosas ou de moradores, desde que legalmente constituídas.

§ 2º Em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento do disposto no parágrafo anterior, os integrantes do conselho deverão ser eleitos pelos associados da entidade dentre os membros da comunidade.

§ 3º Não poderão integrar o conselho os cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 2º grau, dos dirigentes da entidade interessada.

Art. 159. As prestadoras do serviço de radiodifusão comunitária poderão receber recursos advindos de:

I - apoio cultural de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;

II - publicidade institucional de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços;

III - inserção de sua programação em outras emissoras, respeitado o limite estabelecido no art. 191;

IV - cessão de conteúdo produzido pela própria emissora.

§ 1º Os recursos deverão ser integralmente revertidos ao custeio operacional e a investimentos na própria emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

§ 2º É vedado o arrendamento ou a cessão da emissora do Serviço de Radiodifusão Comunitária, bem como de horários de sua programação.

Art. 160. A entidade autorizada para execução do serviço comunitário não poderá estabelecer ou manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem à gerência, à administração, ao domínio, ao comando ou à orientação de qualquer outra entidade, mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais. **[Lei nº 9.612, de 1998]**

Art. 161. Parágrafo único. Ao longo de sua programação diária, a emissora deverá identificar-se como “comunitária”.

Art. 162. Compete ao Poder Concedente estimular o desenvolvimento de serviço de radiodifusão comunitária em todo o território nacional, podendo, para tanto, elaborar Manual de Legislação, Conhecimentos e Ética para uso das rádios comunitárias e organizar cursos de treinamento, destinados aos interessados na operação de emissoras comunitárias, visando o seu aprimoramento e a melhoria na execução do serviço.

§ 1º Cabe ao Poder Concedente fomentar a participação de minorias étnicas, culturais, comunidades indígenas, quilombolas e pessoas portadoras de deficiência entre os executantes do serviço de radiodifusão comunitária.

§ 2º As emissoras poderão estabelecer parcerias com instituições de ensino profissionalizante e de ensino superior para a execução dos serviços de radiodifusão comunitária.

Art. 163. Os equipamentos de transmissão utilizados no Serviço de Radiodifusão Comunitária devem ser homologados ou certificados pela ANATEL.

Art. 164. A ANATEL estabelecerá critérios de proteção que evitem a ocorrência de interferências objetáveis entre emissoras regularmente instaladas de quaisquer serviços de comunicação eletrônica, incluindo os de radiodifusão.

Art. 165. Havendo qualquer interferência indesejável nos serviços de comunicação eletrônica, a ANATEL determinará à emissora que deu causa à interferência a correção da operação e, caso a interferência não seja eliminada no prazo estipulado, a interrupção do serviço.

Parágrafo único. No caso de interferência prejudicial, a ANATEL determinará a interrupção imediata do funcionamento da emissora até que seja corrigida a situação que a motivou.

**Seção III
Do sistema estatal**

Art. 166. Nos serviços de radiodifusão do sistema estatal é vedada a veiculação de publicidade comercial, apoio cultural e patrocínio.

Art. 167. A entidade prestadora de serviço de comunicação social eletrônica do sistema estatal deverá constituir ouvidoria com finalidade específica de apurar denúncias e reclamações dos interessados.

§ 1º Será dada ao longo de toda a programação ampla divulgação dos canais de acesso à ouvidoria a que se refere o **caput**.

**CAPÍTULO II
DAS OUTORGAS**

**Seção I
Das disposições gerais**

Art. 168. Os serviços de radiodifusão serão explorados mediante concessão, permissão ou autorização, que serão outorgadas e renovadas pelo Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Comunicações.

§ 1º A outorga de serviços de radiodifusão deverá observar o disposto no Plano Nacional de Comunicação.

§ 2º A outorga indicará se o serviço de radiodifusão será prestado sob o sistema público, privado ou estatal.

§ 3º Nenhuma outorga de serviço de radiodifusão terá caráter de exclusividade.

§ 4º A extinção da outorga importará na extinção do direito de uso da respectiva radiofrequência.

Art. 169. Os atos de outorga ou de renovação das concessões e permissões de que tratam o art. 168 serão submetidos à apreciação do Congresso Nacional, que deverá se manifestar no prazo previsto no art. 64, §§ 2º e 4º, da Constituição Federal, contado do recebimento da mensagem. **(Constituição Federal)**

§ 1º Os atos de outorga ou de renovação das concessões e permissões somente produzirão efeitos legais após a deliberação do Congresso Nacional.

§ 2º A não renovação de concessão ou permissão dependerá da aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

Seção II

Do procedimento de outorga para concessões e permissões

Art. 170. A licitação para a outorga de concessão e permissão de serviços de radiodifusão obedecerá ao disposto nesta Lei, às normas a serem expedidas pela ANATEL e aquelas constante no respectivo edital e, em especial, às seguintes:

- I - a minuta do edital de licitação será submetida a consulta pública prévia;
- II - o edital de licitação identificará:
 - a) o serviço objeto do certame e as condições de sua prestação;
 - b) prazo, local e horário em que serão fornecidas aos licitantes as informações necessárias para a elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição;
 - c) o local, o horário e a forma de apresentação das propostas;
 - d) as regras e fases da licitação;
 - e) a relação de documentos exigidos e os critérios de habilitação técnica, jurídica, econômico-financeira e fiscal dos licitantes;
 - f) as sanções aplicáveis; e
 - g) as cláusulas do contrato de concessão ou do termo de permissão;
- III - o julgamento das propostas para outorga dos serviços de radiodifusão atenderá aos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e comparação objetiva, podendo utilizar, entre outros previstos no edital, os seguintes critérios:
 - a) tempo dedicado à programação de conteúdo jornalístico e dirigido à criança e ao adolescente;
 - b) tempo de transmissão com programação de produção regional;
 - c) tempo de transmissão com programação de produção independente;
 - d) tempo diário de operação;
 - e) adequação dos projetos à realidade sociocultural a que se destinam;
 - f) contribuição dos projetos para a diversificação da oferta de serviços na área a ser atendida;
 - g) contribuição dos projetos para a difusão de obras brasileiras, independentes e em língua portuguesa;
 - h) valor de outorga.

OBS: Hoje, apesar de ser uma licitação na modalidade técnica e preço, o valor de outorga acaba prevalecendo.

- IV - o empate será resolvido por sorteio.

§ 1º. Nos termos das diretrizes gerais estabelecidas pelo CNPC, o edital poderá restringir a participação de interessados que possuam outras outorgas para a prestação de serviços de radiodifusão, de qualquer modalidade, na mesma área do serviço a ser licitado.

§ 2º Para subsidiar o julgamento da licitação, a ANC apresentará parecer técnico sobre as propostas dos licitantes.

§ 3º No julgamento das propostas para outorga dos serviços de radiodifusão prestados nos sistemas público e estatal, não será utilizado o critério constante da alínea "h" do inciso III do **caput**.

Art. 171. A licitação de que trata o art. 170 será inexigível quando, mediante processo administrativo conduzido pela ANATEL, a disputa for considerada inviável ou desnecessária. **(Lei nº 9.472, de 1997)**

§ 1º Considera-se inviável a disputa quando apenas um interessado puder realizar o serviço, nas condições estipuladas.

§ 2º Considera-se desnecessária a disputa nos casos em que se admita a exploração do serviço por todos os interessados que atendam às condições requeridas.

§ 3º O procedimento para verificação da inexigibilidade compreenderá chamamento público para apurar o número de interessados.

Art. 172. Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a outorga de concessão ou da permissão dependerá de procedimento administrativo sujeito aos princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e contraditório, para verificar o preenchimento das condições relativas às qualificações técnico-operacional ou profissional e econômico-financeira, à regularidade fiscal e às garantias do contrato.

Parágrafo único. As condições deverão ser compatíveis com o objeto e proporcionais a sua natureza e dimensão.

Seção III Do procedimento para autorizações

Art. 173. A autorização para a exploração de serviços de radiodifusão comunitária de comunicação social eletrônica terá caráter de exclusividade na área atendida. **(Lei nº 9.612, de 1998)**

§ 1º A cada entidade será outorgada apenas uma única autorização para exploração do serviço comunitário.

§ 2º Até um ano antes do vencimento do prazo de outorga, o Poder Concedente procederá a divulgação de um novo aviso de habilitação para a mesma área de execução do serviço, admitindo se, a participação da entidade detentora da autorização. **(PL nº 4.186, de 1998)**

§ 3º Vencido o prazo de outorga e não tendo sido concluído o processo de seleção, a entidade detentora da autorização permanecerá na execução do serviço até a expediação da licença de funcionamento definitiva ou provisória para a entidade selecionada.

Art. 174. Será publicado, periodicamente, aviso de habilitação para as entidades interessadas em prestar o serviço de radiodifusão comunitária, levando-se em conta, entre outras, as manifestações de interesse recebidas e as particularidades econômicas, culturais, sociais e históricas de cada região.

§ 1º Os avisos de habilitação a que se refere o caput poderão ter abrangência local, regional ou nacional.

§ 2º Será criado e disponibilizado na rede mundial de computadores o Cadastro Nacional de Rádios Comunitárias, de acesso irrestrito, contendo informações sobre a tramitação dos pedidos de outorga e o funcionamento das emissoras do serviço de radiodifusão comunitária, na forma do regulamento.

Art. 175. Para outorga da autorização para execução do serviço de radiodifusão comunitária, o Poder Concedente publicará avisos de habilitação de acordo com o disposto no art. , e promoverá a sua ampla divulgação.

§ 1º As entidades interessadas deverão apresentar, no prazo fixado pelo aviso de habilitação, os seguintes documentos:

- I - estatuto da entidade, devidamente registrado;
- II - ata da constituição da entidade e eleição dos seus dirigentes, devidamente registrada;
- III - prova de que seus dirigentes atendem ao disposto no parágrafo único do art. 285;
- IV - comprovação de maioria dos diretores;
- V – declaração assinada de cada diretor comprometendo-se ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o serviço;

§ 2º Além da apresentação de documentos previstos no § 1º, as entidades interessadas deverão atender aos seguintes requisitos:

- I – possuir atuação na respectiva comunidade há pelo menos um ano, comprovada mediante documentação que demonstre o envolvimento em projetos ou atividades em áreas como comunicação, educação, desenvolvimento sócio-econômico, cultura, saúde, preservação ambiental e esportes;
- II – possuir, comprovadamente, mecanismos que assegurem a sua gestão democrática e o respeito à pluralidade, à diversidade e à igualdade de participação dos membros da comunidade, bem como, quando for o caso, a garantia de representação de grupos minoritários;
- III – declarar que não executa qualquer serviço de radiodifusão sem a outorga do Poder Concedente, assumindo as respectivas consequências legais;
- IV – prever, dentre as finalidades constantes em seu estatuto, o desenvolvimento de Serviço de Radiodifusão Comunitária ou outra atividade similar.

§ 3º Para fins de habilitação, a entidade que não atender ao disposto no inciso I do § 2º deste artigo deverá apresentar:

- I - declaração de apoio de uma ou mais entidades de caráter comunitário legalmente constituídas que atendam ao requisito exigido no inciso I do § 2º, aprovada por seus membros e devidamente formalizada; ou
- II - manifestação de apoio de membros da comunidade a ser atendida.

§ 5º É vedada a outorga de autorização para entidades prestadoras de qualquer modalidade de serviço de comunicação social eletrônica, bem como à entidade que tenha como integrante de seus quadros de sócios e de administradores pessoas que, nestas condições, participem de outra entidade autorizada à prestação dos serviços comunitários.

Art. 176. Se o número de entidades habilitadas para a prestação do serviço de radiodifusão comunitária em uma determinada localidade não exceder o número de canais disponíveis, o Poder concedente outorgará as autorizações às referidas entidades.

§ 1º Havendo um número maior de entidades habilitadas para a prestação do Serviço de Radiodifusão Comunitária do que canais disponíveis em uma determinada localidade, o Poder Concedente buscará promover o entendimento entre elas, objetivando que se associem e atuem conjuntamente.

§ 2º Caso o Poder Concedente não alcance êxito no entendimento previsto no § 1º deste artigo, procederá à seleção de acordo com a pontuação alcançada por cada entidade interessada, segundo o grau de representatividade e de envolvimento comunitários demonstrado, conforme os seguintes critérios:

I - para as entidades que atenderem ao requisito estabelecido no inciso I do § 2º do art. 9º, dois pontos para cada projeto ou iniciativa comprovadamente desenvolvidos há pelo menos um ano pela entidade interessada na respectiva comunidade, em áreas como comunicação, educação, desenvolvimento sócio-econômico, cultura, saúde, preservação ambiental e esportes;

II – para as entidades que não se enquadrarem no inciso anterior, um ponto para cada manifestação de apoio devidamente formalizada e encaminhada por entidade de caráter comunitário legalmente constituída, com sede na respectiva localidade, que atenda ao requisito exigido no inciso I do § 2º do art. 9º e meio ponto para cada 500 manifestações de membros da comunidade a ser atendida.

§ 3º Havendo empate entre duas ou mais entidades interessadas, a seleção será realizada por sorteio.

Seção IV
Dos instrumentos e do prazo de outorga dos serviços

Art. 177. Os instrumentos de outorga dos serviços radiodifusão conterão, no mínimo:

I - o objeto, a localidade e a área de exploração dos serviços;

II - as condições de exploração dos serviços;

III – sistema sob o qual o serviço será prestado;

IV - as condições e critérios para a renovação das concessões e permissões;

V - os direitos, as garantias e as obrigações da outorgada;

VI – os direitos e as garantias dos usuários;

VII - a obrigação de a outorgada manter as condições de habilitação exigidas na licitação para concessão e permissão, compatíveis com as obrigações assumidas;

VIII - as sanções legais, regulamentares e contratuais;

IX - o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais;

X - o foro competente para solução judicial.

[Obs.: É necessária uma análise da SECOM quanto aos requisitos dos instrumentos]

Art. 178. As concessões ou permissões para a exploração dos serviços de radiodifusão serão outorgadas por meio da celebração do respectivo contrato ou termo, com vigência de:

I – quinze anos, no caso da radiodifusão de sons e imagem; e **(Constituição Federal)**

II – dez anos, no caso da radiodifusão sonora.

Art.179. As autorizações para a exploração dos serviços de radiodifusão comunitária terão validade de dez anos, não sendo permitida a renovação.

Seção V Da extinção das outorgas

Art. 180. As outorgas de serviço de radiodifusão extinguir-se-ão pela não-renovação ou por rescisão, amigável ou judicial.

§ 1º A extinção da concessão do serviço importará a extinção do direito de uso da radiofrequência respectiva.

§ 2º Permissões e autorizações poderão ser extintas por meio de ato formal de renúncia pelo prestador do serviço, que não ensejará punição à exploradora.

Art. 181. A rescisão judicial da outorga poderá ser requerida nas hipóteses de:

I - dissolução ou falência do prestador do serviço; e

II - prática de infrações de natureza gravíssima.

Art.182. A União é parte legítima para a propositura da ação visando obter o cancelamento da concessão ou da permissão para a prestação de serviços de comunicação social eletrônica na modalidade radiodifusão, nos termos do § 4º do Art. 223 da Constituição.

§ 1º É requisito para o ajuizamento da ação de que trata o art. 167 a prévia instauração de processo administrativo de apuração de descumprimento de obrigação que, nos termos da legislação específica, tenha:

I – garantido ao acusado o contraditório e a ampla defesa;

II – esgotado todos os recursos administrativos previstos para a espécie.

§ 2º Incumbirá à União instruir a petição inicial com cópia integral do processo administrativo.

CAPÍTULO V DOS LIMITES À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

Art. 183. Nenhuma pessoa natural poderá deter participação acionária, operar ou, sob qualquer forma, controlar entidades prestadoras de serviços de radiodifusão nos limites a seguir:

I – serviços de radiodifusão sonora:

a) locais em ondas médias: quatro entidades;

b) locais em frequência modulada: seis entidades;

c) regionais em ondas médias: três entidades, sendo no máximo duas por Estado;

d) regionais em ondas tropicais: três entidades, sendo no máximo duas por Estado;

e) nacionais em ondas médias: duas entidades;

f) nacionais em ondas curtas: duas entidades;

II – serviços de radiodifusão de sons e imagens: dez entidades em todo território nacional, sendo no máximo cinco em faixa de frequência VHF e duas por Estado;

Dec.-Lei 236/67	Minuta

Art. 184. A pessoa natural que exercer cargo eletivo ou gozar de privilégio de foro especial, incluindo seu cônjuge, companheiro ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, não poderá deter participação acionária, operar ou, sob qualquer forma, controlar ou exercer a função de direção de entidade prestadora de serviços de comunicação social eletrônica.

Art. 185. Na verificação do disposto nos art. 183 e 184, será levada em consideração:

I – a participação acionária detida pela pessoa natural direta, ou indiretamente, por meio de participação acionária em outras pessoas jurídicas ou suas coligadas.

II – o controle de fato e de direito, exercido por qualquer meio, conforme definido em regulamento.

CAPÍTULO VI
DA TRANSPARÊNCIA E TRANSFERÊNCIAS DE PROPRIEDADE E OUTORGAS

Art. 186. Serão colocadas à disposição do público, por meio da ANATEL, as informações relacionadas a propriedade, organização, e obrigações das entidades prestadoras de serviços de radiodifusão.

Art. 187. Dependerão de prévia aprovação da ANATEL, nos termos do regulamento:

I - a transferência, sob qualquer forma, do controle societário da prestadora do serviço;

II - a transferência, sob qualquer forma, da concessão, permissão ou autorização para prestação do serviço.

III - alteração contratual ou estatutária que modifique o objeto social;

IV - transferência de cotas ou de ações;

V - aprovação de administradores ou gerentes, inclusive procuradores com poderes de administração ou gerência;

VI - cisão, fusão ou incorporação de entidade detentora de outorga de serviços de comunicação social eletrônica.

§ 1º As demais alterações contratuais ou estatutárias serão apresentadas à ANATEL, para registro e homologação, no prazo de sessenta dias.

§ 2º Durante o procedimento de que trata o **caput**:

I – a prestadora de serviço de radiodifusão requerente deverá divulgar, em horário nobre, comunicado elaborado pela ANATEL sobre o pedido de prévia aprovação, na forma do regulamento.

II – a Agência abrirá prazo para o recebimento de informações do público em geral, a fim de subsidiar a tomada de decisão no procedimento de prévia aprovação.

§ 3º Para fins da análise do pedido de aprovação prévia de que trata o **caput**, a ANATEL levará em consideração:

I – a manutenção das exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à obtenção da outorga;

II – o sistema sob o qual é prestado o serviço de radiodifusão;

III – capacidade do requerente em cumprir as obrigações previstas no instrumento de outorga;

§ 4º As operações de que trata o **caput** serão comunicadas ao Congresso Nacional, nos termos do regulamento.

Art. 188. A entidade detentora de autorização de serviço comunitário pode realizar alterações em seus atos constitutivos e modificar a composição de sua diretoria, sem prévia anuência da ANATEL, desde que mantidos os termos e condições inicialmente exigidos para a outorga da autorização,

Parágrafo único. No caso previsto no caput, as entidades deverão apresentar, para fins de registro e controle, os atos mencionados, dentro do prazo de trinta dias contados de sua efetivação.

**CAPÍTULO VII
ATIVIDADES ANCILARES E AUXILIARES**

Art. 189. As atividades ancilares e auxiliares dos serviços de comunicação social eletrônica serão executados nos termos de regulamentos específicos a serem editados pela ANC e ANATEL, segundo diretrizes gerais do CNPC, nos âmbitos de suas competências.

**CAPÍTULO VIII
DA FORMAÇÃO DE REDES**

Art. 190. Na preservação da segurança nacional e da ordem pública ou para a divulgação de assuntos de relevância nacional, as prestadoras de serviços de radiodifusão poderão ser convocados para formar ou integrar redes gratuitamente.

§ 1º A convocação prevista no **caput** deste artigo somente se efetivará para transmitir pronunciamentos do Presidente da República e de seus Ministros de Estado, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º A convocação dos prestadores de serviços de radiodifusão se efetivará por ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º As prestadoras de que trata o **caput**, excluídas as radiodifusoras de sons e imagens, são obrigadas a retransmitir, diariamente, das dezenove às vinte horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados trinta minutos para divulgação de noticiário preparado pelo Congresso Nacional. **(CBT)**

Art. 191. Será permitida a formação de rede local ou regional na execução do serviço de radiodifusão comunitária, admitida a participação de prestadoras de serviço de radiodifusão dos sistemas estatal e público, observados:

- I - o limite de quinze por cento do total da programação diária;
- II – o atendimento aos interesses das comunidades envolvidas; e
- III – a necessidade de interação entre os integrantes da rede.

§ 1º Fica vedada a participação de emissoras que explorem serviço de radiodifusão do sistema privado na programação de rádio comunitária.

§ 2º São obrigatórias as transmissões para atender às situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões definidas em lei.

**TÍTULO VI
DAS REDES DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA**

Art. 192. A implantação e o funcionamento de redes de comunicação eletrônica destinadas a dar suporte à prestação de serviços de comunicação eletrônica de interesse coletivo,

no regime público ou privado, bem como os de radiodifusão, observarão o disposto neste Título. **(Lei nº 9.472, de 1997)**

Parágrafo único. As redes de comunicação eletrônica destinadas à prestação de serviço em regime privado e o de radiodifusão poderão ser dispensadas do disposto no **caput**, no todo ou em parte, na forma da regulamentação expedida pela ANATEL.

Art. 193. As redes serão organizadas como vias integradas de livre circulação, nos termos seguintes:

I - é obrigatória a interconexão entre as redes, na forma da regulamentação;

II - deverá ser assegurada a operação integrada das redes, em âmbito nacional e internacional;

III - o direito de propriedade sobre as redes é condicionado pelo dever de cumprimento de sua função social.

Parágrafo único. Interconexão é a ligação entre redes de comunicação eletrônica funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários de serviços de uma das redes possam comunicar-se com usuários de serviços de outra ou acessar serviços nela disponíveis.

Art. 194. É obrigatória a interconexão às redes de comunicação eletrônica a que se refere o art. 192 desta Lei, solicitada por prestadora de serviço no regime privado, nos termos da regulamentação.

Art. 195. É livre a interconexão entre redes de suporte à prestação de serviços de comunicação eletrônica no regime privado, observada a regulamentação.

Art. 196. A regulamentação estabelecerá as hipóteses e condições de interconexão a redes internacionais.

Art. 197. A implantação, o funcionamento e a interconexão das redes obedecerão à regulamentação editada pela ANATEL, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional.

Art. 198. A ANATEL disporá sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.

Parágrafo único. A Agência disporá sobre as circunstâncias e as condições em que a prestadora de serviço de comunicação eletrônica cujo usuário transferir-se para outra prestadora será obrigada a, sem ônus, interceptar as ligações dirigidas ao antigo código de acesso do usuário e informar o seu novo código.

Art. 199. O provimento da interconexão será realizado em termos não discriminatórios, sob condições técnicas adequadas, garantindo preços isonômicos e justos, atendendo ao estritamente necessário à prestação do serviço.

Art. 200. As condições para a interconexão de redes serão objeto de livre negociação entre os interessados, mediante acordo, observado o disposto nesta Lei e nos termos da regulamentação.

§ 1º O acordo será formalizado por contrato, cuja eficácia dependerá de homologação pela ANATEL, arquivando-se uma de suas vias na Biblioteca para consulta por qualquer interessado.

§ 2º Não havendo acordo entre os interessados, a ANATEL, por provocação de um deles, arbitrará as condições para a interconexão.

Art. 201. As redes de comunicação eletrônica poderão ser, secundariamente, utilizadas como suporte de serviço a ser prestado por outrem, de interesse coletivo ou restrito.

Art. 202. Para desenvolver a competição, as empresas prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de interesse coletivo deverão, nos casos e condições fixados pela ANATEL, disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de interesse coletivo, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis.

Art. 203. Poderá ser vedada a conexão de equipamentos terminais sem certificação, expedida ou aceita pela Agência, no caso das redes referidas no art. 192 desta Lei.

§ 1º Terminal de comunicação eletrônica é o equipamento ou aparelho que possibilita o acesso do usuário a serviço de comunicação eletrônica.

§ 2º Certificação é o reconhecimento da compatibilidade das especificações de determinado produto com as características técnicas do serviço a que se destina.

TÍTULO VII DO ESPECTRO E DA ÓRBITA

CAPÍTULO I DO ESPECTRO DE RADIOFREQÜÊNCIAS

Art. 204. O espectro de radiofreqüências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela ANATEL.

Art. 205. Observadas as atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais, a ANATEL manterá plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofreqüências, e detalhamento necessário ao uso das radiofreqüências associadas aos diversos serviços e atividades de comunicação eletrônica, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões.

§ 1º O plano destinará faixas de radiofreqüência para:

- I - fins exclusivamente militares;
- II - serviços de comunicação eletrônica a serem prestados em regime público e em regime privado;
- III - serviços de radiodifusão;
- IV - serviços de emergência e de segurança pública;
- V - outras atividades de comunicação eletrônica.

§ 2º A destinação de faixas de radiofreqüência para fins exclusivamente militares será feita em articulação com o Ministério da Defesa.

Art. 206. Na destinação de faixas de radiofreqüência serão considerados o emprego racional e econômico do espectro, as atribuições, distribuições e consignações existentes, objetivando evitar interferências prejudiciais, bem como as diretrizes contidas no Plano Nacional de Comunicações.

§ 1º Considera-se interferência prejudicial qualquer emissão, irradiação ou indução que obstrua, degrade seriamente ou interrompa repetidamente a telecomunicação.

§ 2º A partir das diretrizes contidas no Plano Nacional de Comunicações, a ANATEL poderá restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerado o interesse público.

Art. 207. A ANATEL regulará e fiscalizará a utilização eficiente e adequada do espectro.

§ 1º O uso da radiofrequência será condicionado à sua compatibilidade com a atividade ou o serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, à faixa de transmissão e à técnica empregada.

§ 2º A fim de compatibilizá-la com sua utilização efetiva pelo prestador do serviço, a ANATEL deverá adequar autorização do uso da faixa de espectro caso constate o uso parcial ou ineficiente da faixa de espectro de radiofrequência consignada para a prestação dos serviços de comunicação eletrônica.

§ 3º Quando se tratar de serviço de radiodifusão e constatada a hipótese prevista no § 2º, a prestadora do serviço deverá, nos termos do Plano Nacional de Comunicações, de regulamento específico e mediante justa remuneração, transportar sinais de canal adicional de programação, em multiprogramação, ou ceder faixa de espectro de radiofrequência para a prestação de serviços de comunicação eletrônica, ou outras medidas contidas no Plano Nacional de Comunicações.

§ 4º Quaisquer dos atos previstos nos parágrafos 2º e 3º serão precedidos de processo administrativo, que observará o devido processo legal e assegurará o contraditório e a ampla defesa ao prestador dos serviços de comunicação eletrônica.

Art. 208. A qualquer tempo, poderá ser modificada a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou de outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine.

Parágrafo único. Será fixado prazo adequado e razoável para a efetivação da mudança.

Art. 209. A operação de estação transmissora de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da regulamentação.

§ 1º Radiocomunicação é a atividade de comunicação eletrônica que utiliza frequências radioelétricas não confinadas a fios, cabos ou outros meios físicos.

§ 2º É vedada a utilização de equipamentos emissores de radiofrequência sem certificação expedida ou aceita pela Agência.

§ 3º A emissão ou extinção da licença relativa à estação de apoio à navegação marítima ou aeronáutica, bem como à estação de radiocomunicação marítima ou aeronáutica, dependerá de parecer favorável dos órgãos competentes para a vistoria de embarcações e aeronaves.

CAPÍTULO II DA AUTORIZAÇÃO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIA

Art. 210. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da regulamentação.

§ 1º Autorização de uso de radiofrequência é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de comunicação eletrônica, que atribui a interessado, por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares.

§ 2º Independência de autorização:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela ANATEL;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares;

III – uso de radiofrequência para a prestação de serviço de radiodifusão outorgado nos termos desta Lei.

§ 3º A eficácia da autorização de uso de radiofrequência dependerá de publicação de extrato no Diário Oficial da União.

Art. 211. Havendo limitação técnica ao uso de radiofrequência e ocorrendo o interesse na sua utilização, por parte de mais de um interessado, para fins de expansão de serviço e, havendo ou não, concomitantemente, outros interessados em prestar a mesma modalidade de serviço, observar-se-á:

I - a autorização de uso de radiofrequência dependerá de licitação, na forma e condições estabelecidas nos arts. 86 a 88 desta Lei e será sempre onerosa;

II - o vencedor da licitação receberá, conforme o caso, a autorização para uso da radiofrequência, para fins de expansão do serviço, ou a autorização para a prestação do serviço.

Art. 212. Para fins de verificação da necessidade de abertura ou não da licitação prevista no artigo anterior, observar-se-á o disposto nos arts. 89 e 90 desta Lei.

Art. 213. A autorização de uso de radiofrequência terá o mesmo prazo de vigência da concessão ou permissão de prestação de serviço de comunicação eletrônica à qual esteja vinculada.

Art. 214. No caso de serviços de comunicação eletrônica outorgados mediante autorização, o prazo de vigência será de até vinte anos.

§ 1º A prorrogação, sempre onerosa, poderá ser requerida até três anos antes do vencimento do prazo original, devendo o requerimento ser decidido em, no máximo, doze meses.

§ 2º Será indeferido o pedido de prorrogação se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência, nos termos da regulamentação da ANATEL.

Art. 215. É intransferível a autorização de uso de radiofrequências sem a correspondente transferência da concessão, permissão ou autorização de prestação do serviço a elas vinculada.

Art. 216. A autorização de uso de radiofrequências extinguir-se-á pelo advento de seu termo final ou no caso de sua transferência irregular, bem como por caducidade, decaimento, renúncia ou anulação da autorização para prestação do serviço de comunicação eletrônica que dela se utiliza.

CAPÍTULO III DA ÓRBITA E DOS SATÉLITES

Art. 217. A ANATEL disporá sobre os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de comunicação eletrônica que utilize satélite, geoestacionário ou não, independentemente de o acesso a ele ocorrer a partir do território nacional ou do exterior.

Art. 218. Para a execução de serviço de comunicação eletrônica via satélite regulado por esta Lei, deverá ser dada preferência ao emprego de satélite brasileiro, quando este propiciar condições equivalentes às de terceiros.

§ 1º O emprego de satélite estrangeiro somente será admitido quando sua contratação for feita com empresa constituída segundo as leis brasileiras e com sede e administração no País, na condição de representante legal do operador estrangeiro.

§ 2º Satélite brasileiro é o que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico notificados pelo País, ou a ele distribuídos ou consignados, e cuja estação de controle e monitoração seja instalada no território brasileiro.

Art. 219. O direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de comunicação eletrônica assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoração do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até quinze anos, podendo esse prazo ser prorrogado, uma única vez, nos termos da regulamentação.

§ 1º Imediatamente após pedido para exploração de satélite que implique utilização de novos recursos de órbita ou espectro, a ANATEL avaliará as informações e, considerando-as em conformidade com a regulamentação, encaminhará à União Internacional de Telecomunicações a correspondente notificação, sem que isso caracterize compromisso de outorga ao requerente.

§ 2º Se inexigível a licitação, conforme disposto nos arts. 89 e 90 desta Lei, o direito de exploração será conferido mediante processo administrativo estabelecido pela Agência.

§ 3º Havendo necessidade de licitação, observar-se-á o procedimento estabelecido nos arts. 86 a 88 desta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto neste artigo.

§ 4º O direito será conferido a título oneroso, podendo o pagamento, conforme dispuser a Agência, fazer-se na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, bem como de parcelas anuais ou, complementarmente, de cessão de capacidade, conforme dispuser a regulamentação.

**LIVRO IV
DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA**

**TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS**

Art. 220. São princípios fundamentais dos serviços de comunicação social eletrônica:

I – liberdade de expressão, de imprensa, de comunicação e de manifestação de pensamento;

II – publicidade, transparência e participação social;

III – igualdade e justiça social;

IV – fortalecimento da identidade nacional e da diversidade cultural;

V – livre acesso, circulação e produção de informações e de bens culturais;

VI – inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra das pessoas;

VII – proteção aos direitos inerentes à personalidade e aos valores éticos e sociais da pessoa, da família, com proteção à infância e adolescência;

VIII – proteção das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras;

IX – vedação ao monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social;

X – equilíbrio, pluralismo e proporcionalidade.

XI - promoção da acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais;

XII - complementaridade dos sistemas privado, público e estatal;

XIII – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

Parágrafo único. Adicionam-se aos princípios previstos nos incisos deste artigo aqueles estabelecidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006.

**TÍTULO II
DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA**

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 221. A prestação dos serviços de comunicação social eletrônica será fundamentada na liberdade de produção, seleção, organização e distribuição de informações e conteúdos e, observado o disposto nesta Lei, é vedado a quaisquer órgãos e entidades Administração Pública impedir, condicionar ou impor a difusão de quaisquer conteúdos.

Parágrafo único. A prestadora de serviços de comunicação social eletrônica deverá providenciar seu credenciamento perante a ANC.

Art. 222. Serão colocadas à disposição do público, por meio da ANC, as informações relacionadas a propriedade, organização, e obrigações das entidades prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica.

Art. 223. São direitos dos usuários dos serviços de comunicação social eletrônica:

I - acesso aos serviços com padrões de qualidade e regularidade adequados, em qualquer ponto do território nacional;

II - liberdade de escolha da prestadora, dos mecanismos de navegação e do equipamento terminal;

III - não discriminação quanto às condições de acesso e fruição dos serviços;

IV - informação adequada sobre as condições de fruição dos serviços e os seus preços;

V - prévio conhecimento das condições de suspensão ou interrupção dos serviços;

VI - respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela exploradora;

VII - resposta às suas reclamações junto à prestadora.

VIII - reparação dos danos causados pela violação de seus direitos;

IX - prévio conhecimento da programação transmitida;

X - receber programação em língua portuguesa, conforme disciplinado pela ANC;

XI - receber informações referentes à classificação indicativa dos programas veiculados pelas exploradoras para que possa exercer seu direito de opção;

Art. 224. A prestadora de serviços de comunicação social eletrônica deverá:

I - prestar informações de natureza técnica, operacional, econômico-financeira e contábil ou outras pertinentes que a ANC solicitar;

II - manter registros contábeis separados, caso explore mais de uma modalidade de serviço de comunicação social eletrônica e, em um deles, detenha posição dominante de mercado;

III - submeter-se à regulamentação do serviço e à sua fiscalização;

IV - observar a regulamentação da ANC e da ANATEL relativamente à codificação dos sinais;

V - gravar e manter em arquivo, conforme regulamentação da ANC, a programação distribuída;

VI - publicar, nos respectivos sítios na rede mundial de computadores, a listagem atualizada dos conteúdos audiovisuais e canais de programação disponibilizados, respectivamente, incluindo sua classificação indicativa, nos termos de regulamentação específica.

Art. 225. São vedados a cessão e o arrendamento, total ou parcial, a título oneroso ou gratuito, de horários da grade de programação, pelas prestadoras de serviços lineares e abertos de comunicação social eletrônica de quaisquer modalidades.

(OBS: É necessário aprofundar a discussão sobre o dispositivo acima para evitar que seja burlado por meio de contratação de produção independente)

Art. 226. A prestadora de serviços de comunicação social eletrônica poderá:

I - empregar, na prestação dos serviços, equipamentos e infraestrutura própria ou que não lhe pertençam;

II - contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, bem como a implementação de projetos associados, ressalvado o disposto no **caput** do art. 217;

III - selecionar e organizar conteúdos produzidos por terceiros, bem como conteúdos de produção própria.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, a prestadora:

I - permanecerá responsável perante o Ministério das Comunicações, a Agência e os usuários;

II – observará as condições e os limites estabelecidos pela ANATEL.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III do **caput** deste artigo:

I – não exime a prestadora de observar a legislação de direito autoral;

II – a prestadora observará as condições e os limites estabelecidos pela ANC.

Art. 227. A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção das entidades prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica, em todas suas modalidades, são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, não podendo ser delegadas ou ser objeto de prestação por terceiros. **(Constituição Federal)**

§ 1º As entidades prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica deverão depositar e manter atualizada, na ANC, relação com a identificação dos profissionais de que trata o **caput** deste artigo, bem como todos os documentos e atos societários das pessoas naturais e jurídicas envolvidas na sua cadeia de controle das prestadoras.

§ 2º A ANC deixará disponível ao público os documentos referidos no § 1º em sua Biblioteca.

CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS

Art. 228. Os serviços de comunicação social eletrônica podem ser classificados com base nos seguintes critérios:

I - Quanto ao tipo predominante de conteúdo disponibilizado, os serviços classificam-se em audiovisual ou sonoro;

II - Quanto à forma de organização do conteúdo disponibilizado, os serviços classificam-se em:

a) lineares, aqueles organizados e disponibilizados ao público em forma de uma grade de programação;

b) não-lineares, aqueles organizados e disponibilizados ao público em forma de catálogos;

III - Quanto ao modo de acesso, os serviços classificam-se em:

a) abertos, aqueles serviços de livre recepção por qualquer terminal capaz de receber os sinais emitidos pelo prestador de serviço de comunicação social eletrônico;

b) fechados, aqueles cujo acesso são condicionados a uma assinatura periódica e onerosa do respectivo serviço de comunicação social eletrônico;

IV - Quando à abrangência territorial, os serviços classificam-se em nacional, regional ou local;

V – Quanto à temática predominante dos conteúdos que disponibiliza ao público ou a segmentos do público, de acordo com a linha editorial escolhida pela prestadora do serviço de comunicação social eletrônica, classificam-se em:

a) generalistas, aqueles dedicados à disponibilização de conteúdos de diversas temáticas e destinados ao público em geral;

b) temáticos, aqueles dedicados à disponibilização de conteúdos em que predominam uma temática específica, destinados a segmentos específicos do público.

Art. 229. A ANC definirá as modalidades dos serviços de comunicação social eletrônica não definidas nesta Lei, conforme as diretrizes gerais do CNPC.

CAPÍTULO III DO DIREITO À COMUNICAÇÃO E À INFORMAÇÃO

Seção I Do livre acesso à informação

Art. 230. Os responsáveis pela realização de espetáculos e outros eventos públicos que ocorram em território nacional, bem como os titulares de direitos exclusivos incidentes sobre eles, não podem se opor à transmissão, por parte de qualquer prestador de serviço de comunicação social eletrônica, de breves extratos dos mesmos, de natureza jornalística ou educativa, cuja duração, no conjunto, não exceda de três por cento do total do tempo previsto para o espetáculo.

Seção II Da transmissão de eventos de interesse nacional

Art. 231. A prestadora de serviços de comunicação social eletrônica que obtiver os direitos de exclusividade sobre eventos de interesse nacional não pode se abster de sua transmissão efetiva.

Parágrafo único. Caso a prestadora não transmita eventos de interesse nacional sobre os quais detenha direitos de exclusividade, deverá, com antecedência e nos termos do regulamento, ceder os referidos direitos, sucessivamente, para:

I – prestadoras de serviços de radiodifusão integrantes do sistema público, de forma gratuita; ou

II – prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica de mesma modalidade, de forma onerosa ou gratuita.

**CAPÍTULO VI
DOS SERVIÇOS LINEARES E ABERTOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA**

**Seção I
Das disposições gerais**

Art. 232. A fiscalização pelo Poder Público das obrigações previstas nos art. 233 a 242 ocorrerá, em quaisquer hipóteses, somente após a distribuição ao público das informações e dos conteúdos selecionados pelos prestadores dos serviços de comunicação social eletrônica.

**Seção II
Da busca da imparcialidade e do pluralismo**

Art. 233. Na programação de conteúdo jornalístico, as entidades prestadoras de serviços lineares e abertos de comunicação social eletrônica deverão buscar a devida imparcialidade, observando os princípios do equilíbrio e do pluralismo de opinião.

**Seção III
Da proteção a direitos fundamentais**

Art. 234. Os prestadores de serviços de comunicação social eletrônica devem assegurar os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos por meio da veiculação de conteúdos que respeitem:

I -os valores éticos e sociais da pessoa e da família;

II -a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; e

III - a proteção aos direitos inerentes à personalidade e aos valores éticos e sociais.

Parágrafo único. São proibidos conteúdos que incitem o ódio e a discriminação quanto a sexo, raça, opção sexual, origem, classe social, entre outras.

**Seção IV
Da proteção à criança e ao adolescente**

Art. 235. Os conteúdos dirigidos à criança e ao adolescente pelos prestadores de serviços de comunicação social eletrônica deverão:

I - promover o desenvolvimento harmônico da infância e adolescência;

II - estimular a criatividade, a integração familiar e a solidariedade humana;

III - promover o entendimento dos valores nacionais e o conhecimento da comunidade internacional

IV - fomentar o interesse científico, artístico e social da criança e do adolescente

V - prover entretenimento e auxiliar no processo de formação da criança e do adolescente.

Parágrafo único. Os conteúdos referidos no caput não podem conter pedofilia ou causar exposição da criança ou do adolescente à situação de risco.

Lei 10.359, de 2001-ECA	Lei 10.359, de 2001 ³	Portaria MJ nº 1220, de 2007	Minuta
Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infante juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.			
Parágrafo único. Nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição.	Art. 3º Competirá ao Poder Executivo, ouvidas as entidades representativas das emissoras especificadas no art. 1º, proceder à classificação indicativa dos programas de televisão.		Art. 236. Os prestadores de serviço linear, aberto ou fechado, de comunicação social eletrônica apresentarão, previamente à exibição de programas, sua classificação, que deverá informar a natureza do conteúdo e as faixas etárias a que se destina.
	Parágrafo único. A classificação indicativa de que trata o caput abrangerá, obrigatoriamente, a identificação dos programas que contenham cenas de sexo ou violência.	Art. 3º. A classificação indicativa possui natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos interesses de crianças e adolescentes, devendo ser exercida de forma democrática, possibilitando que todos os destinatários da recomendação possam participar do processo, e de modo objetivo, ensejando que a contradição de interesses e argumentos promovam a correção e o controle social dos atos praticados.	Parágrafo único. Competirá à ANC, ouvidas as entidades representativas dos mencionados no caput , proceder à classificação indicativa dos programas, que possuirá natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos interesses de crianças e adolescentes.

[OBS: retira competência do MJ para transferi-la ao ANC.]

Art. 237. Nos termos do regulamento da ANC, as prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica deverão manter em funcionamento mecanismos aptos a receber reclamações das pessoas e famílias sobre a exibição de programas que contrariem o disposto nos art. 233 e 235 desta Lei.

³ Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada.

**CAPÍTULO IX
DOS SERVIÇOS DE TELEVISÃO ABERTA**

**Seção I
Das disposições gerais**

Art. 238. As prestadoras de serviços de televisão aberta, além do disposto nos art. 237 a 241, deverão observar as obrigações relativas a:

- I – quotas mínima de programação; e
- II – limites de publicidade comercial.

Art. 239. De acordo com a base potencial de público, o serviço de televisão aberta por radiodifusão será classificado em:

I - nacional: aquele em que a grade de programação seja, em sua maior parte, destinada e colocada à disposição do público nacional; ou

II - regional: aquele em que a grade de programação seja, em sua maior parte, destinada e colocada à disposição do público de uma determinada região;

§ 1º Será chamada de programadora nacional ou regional a prestadora do serviço de televisão aberta por radiodifusão cujo alcance da grade de programação organizada obedecer aos critérios dispostos respectivamente nos incisos I e II do **caput** deste artigo.

§ 2º A ANC poderá incluir, além do critério populacional, critérios socioeconômicos na definição da base potencial de público das programadoras regionais de serviço de televisão aberta por radiodifusão.

**Seção II
Das quotas mínimas de programação**

Art. 240. O prestador do serviço de televisão aberta por radiodifusão classificado como programador nacional deverá:

I – veicular em sua grade de programação, no mínimo, dez horas diárias de conteúdos audiovisuais brasileiros, sendo que destes:

a) no mínimo, quatro horas diárias devem ser conteúdos audiovisuais de estoque, metade dos quais de produção independente;

b) no mínimo, duas horas diárias de conteúdos audiovisuais dirigido à criança e ao adolescente;

b) no mínimo, (...) horas diárias de conteúdos audiovisuais de produção regional;

II – veicular, pelo menos, uma obra audiovisual brasileira de longa metragem para cada três obras audiovisuais de longa metragem veiculadas.

§ 1º A veiculação de parte dos conteúdos a que se referem a alínea “a” do inciso I e o inciso II deste artigo deve ocorrer no horário nobre da grade de programação, conforme disposto no Plano Nacional de Comunicações.

§ 2º. A aferição das obrigações de veiculação diária de conteúdos audiovisuais será feita semanalmente.

Art. 241. A programadora regional de serviço de televisão aberta por radiodifusão deverá veicular em sua grade de programação conteúdos audiovisuais regionais, inclusive de produção independente, conforme sua base potencial de público.

§ 1º A programadora regional cuja base potencial de público for superior a cinco milhões de pessoas deverá veicular em sua grade de programação no mínimo trinta horas semanais de conteúdos de produção regional, dos quais:

- a) ao menos dez horas semanais devem ser conteúdos audiovisuais de estoque;
- b) ao menos dez horas semanais devem ser conteúdos audiovisuais de produção independente.

§ 2º A programadora regional cuja base potencial de público for inferior a dois milhões de pessoas deverá veicular em sua grade de programação no mínimo sete horas semanais de conteúdos de produção regional, dos quais:

- a) ao menos duas horas semanais devem ser conteúdos audiovisuais de estoque;
- b) ao menos duas horas semanais devem ser conteúdos audiovisuais de produção independente.

§ 3º As programadoras regionais com base potencial de público situada entre o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo terão obrigações de veiculação de audiovisuais regionais, inclusive de produção independente, conforme número de horas semanais estabelecido pela ANC, que poderá incluir critérios sócio-econômicos na regulamentação.

§ 4º. A veiculação de parte dos conteúdos conforme disposto nos §§ 1º a 3º do caput deste artigo deverá ocorrer no horário nobre da grade de programação, conforme disposto no Plano Nacional de Comunicações.

Art. 242. Qualquer prestadora do serviço de televisão aberta por radiodifusão deverá veicular dez por cento do tempo total de sua grade de programação de conteúdos audiovisuais jornalísticos.

Parágrafo único. O Plano Nacional de Comunicações disporá sobre o percentual de conteúdos jornalísticos dedicados à base potencial de público das programadoras regionais.

Art. 243. As quotas de programação previstas nos art. 244 a 246 poderão ser majoradas periodicamente pelo CNPC.

Art. 244. Desde que aprovado pelo Plano Nacional de Comunicações, a ANC poderá impor quotas mínimas de programação para prestadoras de outras modalidades de serviços lineares e abertos de comunicação social eletrônica que, em nenhuma hipótese, serão superiores àquelas previstas para os serviços de televisão aberta por radiodifusão.

Art. 245. As entidades que compõem o sistema público dos serviços de radiodifusão devem realizar quota de programação vinte e cinco por cento superior àquelas determinadas a que se referem os art. 240 a 242 desta Lei.

Seção III Da publicidade comercial

Art. 246. A publicidade comercial e de vendas devem ser reconhecíveis e diferenciadas da restante programação.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica aos canais exclusivos de publicidade comercial e de tele vendas.

Art. 247. As prestadoras de serviço de comunicação social eletrônica não poderão veicular publicidade em língua estrangeira, sem legendas em português.

Art. 248. É proibida a tele venda de medicamentos sujeitos à prescrição médica, bem como a publicidade de tratamentos médicos.

Art. 249. Os programadores não poderão ofertar canais que contenham publicidade de serviços e produtos em língua portuguesa, legendada em português ou de qualquer forma direcionada ao público brasileiro, com veiculação contratada no exterior, senão por meio de agência de publicidade nacional.

Art. 250. A veiculação por parte de prestadora do serviço de comunicação social eletrônica de campanhas promocionais, jogos, sorteios, concursos, leilões ou quaisquer outras ações comerciais com ou sem uso de recursos de interatividade, que estimulem ou induzam durante a transmissão a participação do usuário mediante pagamento de contrapartida, inclusive indireta, durante a transmissão será objeto de regulamentação específica.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica a programas e conteúdos que tenham por finalidade a arrecadação de doações destinadas exclusivamente a projetos sociais.

CAPÍTULO VIII DOS SERVIÇOS LINEARES E FECHADOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

Seção I Das considerações gerais

Art. 251. Os serviços lineares e fechados de comunicação social eletrônica são compostos pelas seguintes atividades:

- I – produção;
- II – programação;
- III – empacotamento; e
- IV – distribuição;

§ 1º A atuação em uma das atividades de que trata este artigo não implica restrição de atuação nas demais, exceto nos casos dispostos nesta Lei.

§ 2º Independentemente do objeto ou da razão social, a empresa que atuar em quaisquer das atividades de que trata este artigo será considerada, conforme o caso, produtora, programadora, empacotadora ou distribuidora.

Seção II Da produção, programação e empacotamento de conteúdo

Art. 252. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo três horas e trinta minutos dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.

Art. 253. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada três canais de espaço qualificado existentes no pacote ao menos um deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.

§ 1º. Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata o **caput**, pelo menos um terço deverá ser programado por programadora brasileira independente.

§ 2º. A empacotadora estará obrigada a cumprir o disposto no **caput** até o limite de doze canais brasileiros de espaço qualificado.

§ 3º. As empacotadoras que ofertarem pacotes distribuídos por tecnologias que possibilitem distribuir, no máximo, pacotes com até trinta e um canais de programação estarão obrigadas a cumprir o disposto no **caput** deste artigo até o limite de três canais, bem como serão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 255.

§ 4º. Dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos dois canais deverão veicular, no mínimo, doze horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre.

§ 5º. A programadora de pelo um dos canais de que trata o § 4º não poderá ser controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Art. 254. Nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação.

Parágrafo único. As programadoras dos canais de que trata o **caput** deste artigo não poderão deter relação de controle ou coligação entre si.

Art. 255. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 253 e 254, serão desconsiderados:

I – os canais de programação de distribuição obrigatória de que trata o art. 258, ainda que veiculados em localidade distinta daquela em que é distribuído o pacote;

II – os canais de programação que retransmitirem canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão de sons e imagens em qualquer localidade;

III – os canais de programação operados sob a responsabilidade do poder público;

IV – os canais de programação cuja grade de programação não tenha passado por qualquer modificação para se adaptar ao público brasileiro, incluindo legendagem, dublagem para língua portuguesa ou publicidade específica para o mercado brasileiro;

V – os canais de programação dedicados precipuamente à veiculação de conteúdos de cunho erótico;

VI – os canais ofertados na modalidade avulsa de programação;

VII – os canais de programação ofertados em modalidade avulsa de conteúdo programado.

§ 1º. Para os canais de que trata o inciso VI, aplica-se o disposto no art. 252.

§ 2º. Na oferta dos canais de que trata o inciso VII, no mínimo dez por cento dos conteúdos ofertados que integrem espaço qualificado deverão ser brasileiros.

§ 3º. O cumprimento da obrigação de que trata o § 2º será aferido em conformidade com período de apuração estabelecido pelo Poder Executivo.

§ 4º. Para efeito do cumprimento do disposto no art. 254, serão desconsiderados os canais de que tratam os incisos III, IV, V e VII do caput deste artigo.

Art. 256. A programadora ou empacotadora, no cumprimento das obrigações previstas nos arts. 252 a 254, observará as seguintes condições:

I – pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos sete anos anteriores à sua veiculação;

II – o conteúdo produzido por brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos será equiparado ao produzido por produtora brasileira;

III – o conteúdo produzido por brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos será equiparado ao produzido por produtora brasileira independente, caso seu produtor atenda as condições previstas na alínea “c” do inciso XXXV do art. 2º;

IV – quando o cálculo dos percentuais e razões não resultar em número inteiro exato, considerar-se-á a parte inteira do resultado.

Seção III Da distribuição de conteúdo

Art. 257. As distribuidoras e empacotadoras não poderão, diretamente ou por intermédio de suas controladas, controladoras ou coligadas inserir ou associar qualquer tipo de publicidade ou conteúdo audiovisual nos canais de programação ou nos conteúdos audiovisuais avulsos veiculados sem a prévia e expressa autorização do titular do canal de programação ou do conteúdo a ser veiculado, respectivamente.

Art. 258. A prestadora de serviço fechado e linear comunicação social eletrônica, em sua área de prestação, deverá tornar disponíveis, sem quaisquer ônus ou custos adicionais para todos seus assinantes os seguintes canais:

I – canais transmitidos pelas prestadoras de serviço aberto por radiodifusão de sons e imagens, nos limites territoriais da área de cobertura da concessão;

II – um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

III – um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

IV – um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;

V – um canal reservado para a prestação de serviços de radiodifusão do sistema público pelo Poder Executivo, a ser utilizado como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais;

VI – um canal reservado para a emissora oficial do Poder Executivo;

VII – um canal educativo e cultural, organizado pelo Governo Federal e destinado para o desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino a distância de alunos e capacitação de professores, assim como para a transmissão de produções culturais e programas regionais;

VIII – um canal comunitário para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;

IX – um canal de cidadania, organizado pelo Governo Federal e destinado para a transmissão de programações das comunidades locais, para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal;

X – um canal legislativo municipal ou estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos Municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado ou para uso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, destinado para a divulgação dos trabalhos parlamentares;

XI – um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as instituições de ensino superior localizadas no Município ou Municípios da área de prestação do serviço, devendo a reserva atender a seguinte ordem de precedência:

- a) universidades;
- b) centros universitários;
- c) demais instituições de ensino superior.

§ 1º. A programação dos canais previstos nos incisos II e III deste artigo poderá ser apresentada em um só canal, se assim o decidir a Mesa do Congresso Nacional.

§ 2º A cessão às distribuidoras das programações das geradoras de que trata o inciso I deste artigo será feito a título gratuito e obrigatório.

§ 3º Na distribuição dos canais de que trata este artigo, deverão ser observados os critérios de qualidade técnica estabelecidos pela ANC.

§ 4º A Anatel regulamentará os critérios de compartilhamento do canal de que trata o inciso XI entre entidades de uma mesma área de prestação de serviço.

§ 5º A programação dos canais previstos nos incisos VIII e IX deste artigo poderá ser apresentada em um só canal, se assim o decidirem os responsáveis por esses canais.

§ 6º Nas localidades onde não houver concessão de serviços de radiodifusão de sons e imagens, caso o sinal de geradora ou retransmissora de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia analógica alcance os limites territoriais dessa localidade, a distribuidora deverá distribuir esse sinal, vedada a distribuição de programação coincidente.

Art. 259. É facultado à prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens que integre rede nacional proibir que seu sinal seja distribuído mediante serviço fechado e linear de comunicação social eletrônica fora dos limites territoriais de sua área de concessão, bem como vedar que o sinal de outra geradora integrante da mesma rede seja distribuído mediante serviço fechado de comunicação social eletrônica nos limites territoriais alcançados pela transmissão de seus sinais via radiodifusão.

Seção IV

Dos assinantes dos serviços fechados de comunicação social eletrônica

Art. 260. São direitos do assinante do serviço fechado de comunicação social eletrônica, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nas demais normas aplicáveis às relações de consumo e aos serviços de comunicação eletrônica:

I - conhecer, previamente, o tipo de programação a ser exibida;

II – contratar com a distribuidora do serviço fechado de comunicação social eletrônica os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais;

III - ter à sua disposição serviço de atendimento telefônico gratuito ou com tarifação local ofertado pelas distribuidoras, sendo que, durante o horário comercial, as empresas disponibilizarão aos consumidores atendimento pessoal por meio desse serviço, nas condições estabelecidas pela regulamentação;

IV - relacionar-se apenas com a prestadora do serviço fechado de comunicação social eletrônica da qual é assinante;

V – receber cópia impressa ou em meio eletrônico dos contratos assim que formalizados;

VI – ter a opção de contratar exclusivamente, de forma onerosa, os canais de distribuição obrigatória de que trata o art. 258.

Art. 261. As prestadoras de serviço fechado de comunicação social eletrônica deverão atender os usuários em bases não discriminatórias, exceto se a discriminação for necessária para o alcance de objetivos sociais relevantes suportados por políticas públicas que a justifique.

CAPÍTULO IX

DOS SERVIÇOS NÃO-LINEARES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

Art. 262. Aos serviços não-lineares de comunicação social eletrônica aplica-se o disposto nos art. 234 e 235.

CAPÍTULO X

DOS SERVIÇOS DISTRIBUÍDOS POR SATÉLITE

Art. 263. Os serviços de comunicação social eletrônica que forem distribuídos por serviço de transporte de sinais por satélite deverão observar o disposto no art. 258.

§ 1º Aos serviços de que trata o caput não se aplicam as obrigações previstas nos art. 240 a 242.

§ 2º Nas hipóteses em que os serviços referidos no **caput** forem abertos, as prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica deverão obedecer ao disposto no regulamento específico da ANC.

**LIVRO VI
DISPOSIÇÕES COMUNS**

**CAPÍTULO I
DOS LIMITES À PARTICIPAÇÃO ENTRE PRESTADORAS DOS SERVIÇOS**

Art. 264. O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços. **(PLC 116)**

§ 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil, não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 2º É facultado às concessionárias e permissionárias de serviços radiodifusão sonora e de sons e imagens e a produtoras e programadoras com sede no Brasil, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, prestar serviços de telecomunicações exclusivamente para concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou transportar conteúdo audiovisual das produtoras ou programadoras com sede no Brasil para entrega às distribuidoras, desde que no âmbito da própria rede.

§ 3º É facultado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, controlar produtoras e programadoras com sede no Brasil que exerçam atividades exclusivamente destinadas à comercialização de produtos e serviços para o mercado internacional.

**CAPÍTULO II
DA PRODUÇÃO POR PRESTADORES DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA**

Opções	
Exclusão	Minuta (PLC 116)
Excluir o dispositivo em razão da probabilidade de ter sua constitucionalidade questionada.	Manter o acordo entre operadoras de telecomunicações e radiodifusoras no âmbito do PLC 116.
---	Art. 265. As prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual para sua veiculação no serviço fechado de comunicação social eletrônica ou no serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens: (PLC 116) I – adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional; e

	<p>II – contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.</p> <p>Parágrafo único. As restrições de que trata este artigo não se aplicam quando a aquisição ou a contratação se destinar exclusivamente à produção de peças publicitárias.</p>
--	--

**CAPÍTULO III
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Art. 266. A prática de qualquer infração ensejará a instauração do competente processo administrativo, que deverá observar os seguintes prazos:

I - vinte dias para o imputado oferecer defesa prévia ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - noventa dias para a autoridade competente julgar quanto ao cabimento da penalidade;

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória ao Conselho Diretor da Agência.

Parágrafo único. Apenas medidas cautelares urgentes poderão ser tomadas antes da defesa.

Art. 267. Esgotados os recursos administrativos, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa no prazo de trinta dias.

Parágrafo único. O não recolhimento da multa, no prazo fixado no **caput** deste artigo implicará sua inscrição na dívida ativa da União, bem como a inscrição do devedor no Cadastro Informativo dos créditos não quitados do setor público federal - CADIN.

Art. 268. Os recursos originários da aplicação de sanções serão recolhidos ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL.

**CAPÍTULO IV
DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Art. 269. Para os efeitos desta Lei considera-se infração qualquer conduta que viole dispositivo desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência.

Parágrafo único. Responderá pela infração, em caráter objetivo, a prestadora do serviço que, por qualquer modo, a cometer, concorrer para a sua prática ou dela se beneficiar.

Art. 270. São autoridades competentes para lavrar o auto de infração administrativa e instaurar o respectivo processo, os servidores credenciados da ANATEL e da ANC.

§ 1º O agente que tiver conhecimento de infração é obrigado a promover a sua apuração imediata.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando a irregularidade na prestação dos serviços, poderá dirigir representação à Agência, para efeito do exercício do poder de polícia.

§ 3º Em qualquer caso, as infrações serão apuradas em processo administrativo próprio, assegurados o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta lei.

§ 4º Os agentes credenciados poderão, em situação de perigo iminente para a integridade de pessoas ou bens, bem como para a manutenção da ordem pública, lacrar estabelecimentos e apreender equipamentos.

Art. 271. As infrações serão classificadas de acordo com a seguinte gradação:

- I - leves,
- II – moderadas;
- III - graves;
- IV - gravíssimas.

CAPÍTULO V DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 272. As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa-diária;
- IV – obrigações de fazer;
- V - suspensão temporária do credenciamento;
- VI – cancelamento do credenciamento
- VII - restrição de direitos;
- VIII - suspensão temporária das atividades;
- IX – cancelamento;
- X – caducidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos IV, V e VI poderão ser aplicadas cumulativamente com as penalidades pecuniárias referidas nos incisos II e III, quando a natureza e a gravidade da infração assim o recomendarem, para a eficácia da medida punitiva.

§ 2º Isolada ou cumulativamente com as infrações previstas no **caput**, a ANC e a ANATEL poderão obrigar as prestadoras de serviços de comunicação eletrônica e de

comunicação social eletrônica a divulgarem, em horário nobre, comunicado elaborado pela Agência, na forma de seu regulamento, que esclarecerá a natureza da infração aos usuários dos respectivos serviços.

Art. 273. Na aplicação das sanções deverão ser considerados:

- I - a intensidade do dano, potencial ou efetivo;
- II - a natureza do bem jurídico ofendido;
- III - a extensão do dano para os serviços e para os usuários;
- IV - a possibilidade de reversão do dano;
- V - a vantagem auferida pelo infrator;
- VI - a reincidência;
- VII - os antecedentes administrativos do infrator.

Art. 274. O valor da multa simples será de R\$ 500,00 a R\$ 50.000.000,00, para cada infração cometida.

§ 1º Na aplicação de multa serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, a prestadora de serviço de telecomunicações, de multa decorrente de infração da ordem econômica, observará os limites previstos na legislação específica.

Art. 275. A multa-diária será aplicada sempre que a infração puder se prolongar no tempo, devendo o seu valor variar entre R\$ 500,00 e R\$ 50.000.000,00.

Art. 276. São sanções restritivas de direitos:

- I - perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- II - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até dois anos;
- III - acréscimo temporário do percentual de quotas de programação previsto nos artigos 240 a 242.
- IV – declaração de inidoneidade, por um período de até cinco anos.

Art. 277. A suspensão temporária será imposta, em relação à autorização de serviço ou de uso de radiofrequência, em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a decretação de caducidade.

Parágrafo único. O prazo da suspensão não será superior a trinta dias.

Art. 278. A caducidade importará na extinção de concessão, permissão, autorização de serviço de comunicação eletrônica, autorização dos serviços de radiodifusão, ou autorização de uso de radiofrequência, nos casos previstos nesta Lei.

Art. 279. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação.

Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos.

**CAPÍTULO VI
DA PREVENÇÃO ÀS INFRAÇÕES CONTRA A ORDEM ECONÔMICA**

Art. 280. As normas gerais de proteção à ordem econômica aplicam-se aos serviços de comunicação social eletrônica e aos serviços de comunicação eletrônica.

Art. 281. Na disciplina das relações econômicas no setor de comunicação eletrônica observar-se-ão, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado no regime público.

**CAPÍTULO VII
DOS CRIMES RELACIONADOS AOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO**

EXPLORAÇÃO CLANDESTINA

Art. 282. Explorar sem a correspondente outorga serviços de radiodifusão:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

FORMAS QUALIFICADAS

Parágrafo único. Se a transmissão de sinais perturbar a execução de outras atividades e houver resultado dano a terceiros:

Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

FRAUDE AO CONTROLE SOCIETÁRIO

Art. 283. Dissimular, por qualquer meio, o controle societário de exploradora de serviço de radiodifusão, com vistas a fraudar regras relativas à propriedade de que tratam os artigos 175 desta Lei:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

[OBS: o quadro a seguir apenas ilustra os tipos penais contidos nas leis em vigor (CBT e Código Penal), no APL do Sérgio Motta e sua disposição nesta Minuta de APL, a fim de permitir sua comparação entre os tipos e as penas]

Lei 4.117, 1962 - CBT	Código Penal	APL Sérgio Motta	Minuta
	-----	DIFUSÃO CLANDESTINA	EXPLORAÇÃO CLANDESTINA
Art. 70. Constitui crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2	-----	Art.VIII-2 Executar, sem autorização legal ou regulamentar, serviços	Art. 282. Explorar sem a correspondente outorga serviços de

(dois) anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, a instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos.		de telecomunicações:	radiodifusão:
(pena de 1 a 2 anos)	-----	Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.	Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.
-----	-----	FORMAS QUALIFICADAS	FORMAS QUALIFICADAS
-----	-----	§ 1º Se a difusão de sinais perturbar a execução de outras atividades ou serviços:	-----
-----	-----	Pena - detenção, de um a três anos, e multa.	-----
-----	-----	§ 2º Se da perturbação houver resultado dano:	Parágrafo único. Se a transmissão de sinais perturbar a execução de outras atividades e houver resultado dano a terceiros:
(2 a 4 anos)	-----	Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.	Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.
-----	-----	§ 3º Se a interrupção ou perturbação colocar em risco a vida humana:	-----
-----	-----	Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.	-----
-----	-----	FRAUDE AO CONTROLE DA PROPRIEDADE ACIONÁRIA	FRAUDE AO CONTROLE SOCIETÁRIO
-----	-----	Art.VIII.8 Dissimular, por qualquer meio, a propriedade de acervos, cotas, títulos, direitos ou o controle acionário de prestadora de serviço, com vistas a fraudar regras proibitivas da formação de monopólio ou oligopólio;	Art. 283. Dissimular, por qualquer meio, o controle societário de exploradora de serviço de radiodifusão, com vistas a fraudar regras relativas à propriedade de que tratam os artigos 183 desta Lei:
-----	-----	Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.	Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.
-----	-----	OBSTRUÇÃO À COMPETIÇÃO	-----
-----	-----	Art.VIII.9 Adotar métodos, atos ou práticas desleais de competição com o objetivo de dificultar ou impedir qualquer prestadora de livremente prover a	-----

		programação a seus usuários:	
-----	-----	Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.	-----
-----	-----	Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas aquele que reduzir artificialmente o preço dos serviços; utilizar-se de informações obtidas dos concorrentes, em virtude de acordos de prestação de serviços, para auferir vantagens de competição ou omitir informações técnicas e comerciais relevantes à prestação de serviços por outrem.	-----
-----	-----	FURTO DE SERVIÇO	-----
-----	-----	Art. VIII.5 Captar ou receptor, de forma clandestina, serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Parágrafo único. No crime definido no caput, a ação penal é condicionada à representação.	-----
	Violação de correspondência	VIOLAÇÃO DE TELECOMUNICAÇÕES	-----
Art. 56. Pratica crime de violação de telecomunicação quem, transgredindo lei ou regulamento, exiba autógrafo ou qualquer documento do arquivo, divulgue ou comunique, informe ou capte, transmita a outrem ou utilize o conteúdo, resumo, significado, interpretação, indicação ou efeito de qualquer comunicação dirigida a terceiro.	Art. 151 - Devassar indevidamente o conteúdo de correspondência fechada, dirigida a outrem:	Art. VIII.6 Exibir autógrafo ou qualquer documento de arquivo, divulgar ou comunicar, informar, captar, transmitir a outrem qualquer telecomunicação dirigida a terceiro:	-----
Art. 58. Nos crimes de violação da telecomunicação, a que se referem esta Lei e o artigo 151 do Código Penal, caberão, ainda			

as seguintes penas:			
I - Para as concessionárias ou permissionárias as previstas nos artigos 62 e 63, se culpados por ação ou omissão e independentemente da ação criminal. (Obs.: multa e suspensão)			
II - Para as pessoas físicas:			
a) 1 (um) a 2 (dois) anos de detenção ou perda de cargo ou emprego, apurada a responsabilidade em processo regular, iniciado com o afastamento imediato do acusado até decisão final;	Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa	Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.	-----
b) para autoridade responsável por violação da telecomunicação, as penas previstas na legislação em vigor serão aplicadas em dobro;			
c) serão suspensos ou cassados, na proporção da gravidade da infração, os certificados dos operadores profissionais e dos amadores responsáveis pelo crime de violação da telecomunicação.			
	Sonegação ou destruição de correspondência		-----
-----	§ 1º - Na mesma pena incorre:	-----	-----
-----	I - quem se apossa indevidamente de correspondência alheia, embora não fechada e, no todo ou em parte, a sonega ou destrói;	-----	-----
-----	Violação de comunicação telegráfica, radioelétrica ou telefônica	FORMA QUALIFICADA	-----
-----	II - quem indevidamente divulga, transmite a outrem ou utiliza abusivamente comunicação telegráfica	§ 2º Utilizar o conteúdo, resumo, significado, interpretação, ou efeito de qualquer telecomunicação	-----

	ou radioelétrica dirigida a terceiro, ou conversação telefônica entre outras pessoas;	dirigida a terceiro:	
-----	(Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa)	Pena - reclusão, de três a quatro anos, e multa.	-----
-----	III - quem impede a comunicação ou a conversação referidas no número anterior;	-----	Art. 297 da minuta revoga o inciso III
-----	IV - quem instala ou utiliza estação ou aparelho radioelétrico, sem observância de disposição legal.	-----	Art. 297 da minuta revoga o inciso IV
-----	§ 2º - As penas aumentam-se de metade, se há dano para outrem.	-----	-----
-----	§ 3º - Se o agente comete o crime, com abuso de função em serviço postal, telegráfico, radioelétrico ou telefônico:	-----	-----
-----	Pena - detenção, de um a três anos.	-----	-----
-----	§ 4º - Somente se procede mediante representação, salvo nos casos do § 1º, IV, e do § 3º.	-----	-----
§ 1º Prática, também, crime de violação de telecomunicações quem ilegalmente receber, divulgar ou utilizar, telecomunicação interceptada.	-----	§ 1º Incorre nas mesmas penas quem igualmente receber, divulgar ou utilizar telecomunicação interceptada.	-----
§ 2º Somente os serviços fiscais das estações e postos oficiais poderão interceptar telecomunicação. I - A recepção de telecomunicação dirigida por quem diretamente ou como cooperação esteja legalmente autorizado; II - O conhecimento dado: a) ao destinatário da telecomunicação ou a seu representante legal; b) aos intervenientes necessários ao curso da telecomunicação;	-----	-----	-----

<p>c) ao comandante ou chefe, sob cujas ordens imediatas estiver servindo; d) aos fiscais do Governo junto aos concessionários ou permissionários; e) ao juiz competente, mediante requisição ou intimação deste. Parágrafo único. Não estão compreendidas nas proibições contidas nesta lei as radiocomunicações destinadas a ser livremente recebidas, as de amadores, as relativas a navios e aeronaves em perigo, ou as transmitidas nos casos de calamidade pública.</p>			
		VIOLAÇÃO DE SIGILO	
-----	-----	<p>Art. VIII.7 Divulgar o código de acesso de assinante de serviço telefônico fixo comutado quando por ele desautorizada:</p>	-----
-----	-----	<p>Pena - detenção, de um a nove meses, e multa.</p>	-----
-----	-----	<p>Parágrafo único- Incorre na mesma pena quem, igualmente, divulgar ou permitir que seja divulgado o código de acesso de assinante de serviço móvel aberto a correspondência pública sem prévia autorização do assinante.</p>	-----

**CAPÍTULO VIII
DOS CRIMES RELACIONADOS AOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA**

Art. 284. Desenvolver ou utilizar atividades de comunicação eletrônica para a prática de crime. **[PL4549/98]**

Pena - reclusão de três a cinco anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, e multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). **[PL4549/98]**

§ 1º Incorre na mesma pena quem, direta ou indiretamente, concorrer para o crime.

§ 2º Aumenta-se a pena da metade a dois terços se a conduta é cometida por quadrilha, bando ou organização criminosa de qualquer natureza. **[PL4549/98]**

[OBS: o quadro a seguir apenas ilustra os tipos penais contidos nas leis em vigor (LGT) e sua disposição nesta Minuta de APL]

Lei nº 9.472, de 1997	Minuta
Art. 183. Desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação:	Art. 284. Desenvolver ou utilizar atividades de comunicação eletrônica para a prática de crime.
Pena - detenção de dois a quatro anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, e multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).	Pena - reclusão de três a cinco anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, e multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).
Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, direta ou indiretamente, concorrer para o crime.	§ 1º Incorre na mesma pena quem, direta ou indiretamente, concorrer para o crime.
-----	§ 2º Aumenta-se a pena da metade a dois terços se a conduta é cometida por quadrilha, bando ou organização criminosa de qualquer natureza.

Art. 285. São efeitos da condenação penal transitada em julgado:

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;

II - a perda, em favor da Agência, ressalvado o direito do lesado ou de terceiros de boa-fé, dos bens empregados na atividade clandestina, sem prejuízo de sua apreensão cautelar.

Parágrafo único. Considera-se clandestina a atividade desenvolvida sem a competente concessão, permissão ou autorização de serviço, de uso de radiofrequência e de exploração de satélite.

Art. 286. O crime definido nesta Lei é de ação penal pública, incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la.

**LIVRO VII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 287. As faixas de espectro de radiofrequência que deixarem de ser utilizadas em razão da implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T serão devolvidas⁴ para União.

§ 1º O Plano Nacional de Comunicação disporá sobre a porção da faixa de espectro de radiofrequência que será utilizada para a prestação de serviços de comunicação eletrônica e aquela que será utilizada para a serviços de radiodifusão.

§ 2º Nas outorgas de serviços de radiodifusão que utilizarem faixas de espectro de radiofrequência referidas no **caput**, a União deverá observar a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal.

§ 3º Na hipótese prevista no **caput**, a União ampliará a quantidade de canais de uso exclusivo do serviço de radiodifusão comunitária, pela adição de faixa contígua de freqüência, adotando as providências necessárias à migração das emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária para a faixa de freqüência a ser destinada.

§ 4º Na hipótese do § 3º a autorização de serviços de radiodifusão comunitária deixará de ser exclusiva.

Art. 288. As prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica terão, a partir da data da publicação desta Lei, quatro anos para ajustarem sua conduta ao disposto no art. 215.

Parágrafo único. Durante o prazo previsto no **caput**, eventuais cessões e arrendamentos ocorrerão somente entre as zero e sete horas, e não excederão dez por cento da grande de programação do cedente.

Art. 289. O disposto no art. 176 entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2015.

Art. 290. Nos dois primeiros anos de vigência desta Lei, as obrigações previstas nos art. 240 a 242 serão reduzidas nas seguintes razões:

I - dois terços no primeiro ano de vigência da Lei;

II - um terço no segundo ano de vigência da Lei.

Art. 291. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I - os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pelas Agências, em cumprimento a esta Lei;

II - enquanto não for editada a nova regulamentação, as concessões, permissões e autorizações continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras;

III - até a edição da regulamentação decorrente desta Lei, continuarão regidos pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, os serviços por ela disciplinados e os respectivos atos e procedimentos de outorga;

⁴ Decreto 5.250, de 2006, que dispõe sobre a implantação do SBTVD-T. Art. 10. § 2º Os canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União após o prazo de transição previsto no caput.

IV - as concessões, permissões e autorizações feitas anteriormente a esta Lei permanecerão válidas pelos prazos nelas previstos;

V - com a aquiescência do interessado, poderá ser realizada a adaptação dos instrumentos de concessão, permissão e autorização a que se referem os incisos III e IV deste artigo aos preceitos desta Lei;

VI - a renovação ou prorrogação, quando prevista nos atos a que se referem os incisos III e IV deste artigo, somente poderá ser feita quando tiver havido a adaptação prevista no inciso anterior.

Art. 292. Ficam preservadas as outorgas de serviço de radiodifusão comunitária a fundações efetuadas até a publicação desta Lei, vedadas as suas renovações.

Art. 293. Os pedidos de outorga de serviço de radiodifusão comunitária realizados até a data de publicação desta Lei continuam regidos pelo disposto na Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, com as alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e pela Lei n.º 10.597, de 11 de dezembro de 2002.

Parágrafo Único. A partir da data de publicação desta Lei, fica vedada, na forma do § 1º do art. 6º, a renovação de outorgas.

Art. 294. ANATEL e ANC deverão adequar suas reuniões deliberativas às disposições do art. 69-A no prazo de até um ano a contar da publicação desta Lei.

Art. 295. Os arts. 151 e 261 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.151.
.....

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

I - se apossa indevidamente de correspondência alheia, embora não fechada e, no todo ou em parte, a sonega ou destrói;

II - quem indevidamente divulga ou transmite a outrem, ou utiliza abusivamente de comunicação telegráfica ou radioelétrica dirigida a terceiro, ou conversação telefônica entre outras pessoas. **[PL 4549/98]**

.....
§ 3º Se o agente comete o crime com abuso de função em serviço postal:

Pena - detenção, de um a três anos.

§ 4º Somente se procede mediante representação, salvo no caso do § 3º.”
(NR)

“Art. 261.
.....

§ 1º-A. Na mesma pena do caput incorre quem, mediante operação de estação de serviços de radiodifusão, expõe a perigo a segurança de serviços de telecomunicações de emergência, de segurança pública ou de fins exclusivamente militares, ou, ainda, o funcionamento de equipamentos médico-hospitalares.

(NR)

Art. 296. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 297. Ficam revogados:

I - os incisos III e IV do § 1º do art. 151 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; **[PL 4549/98]**

II – o art. 70 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. **[PL 4549/98]**

III – a Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998;

IV – art. XX a XX da Medida Provisória nº 2.228-1;

V - [...]

RESERVADO



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

CAPÍTULO 1 OBJETO DA LEI E DEFINIÇÃO DOS SERVIÇOS

Artigo 1 - Este projeto de lei dispõe sobre a comunicação social eletrônica, de forma a regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal.

Artigo 2 - Para efeito desta lei, considera-se:

I. Comunicação social eletrônica: as atividades de telecomunicações ou de radiodifusão que possibilitam a entrega de programação audiovisual ou de rádio em qualquer plataforma, com as seguintes características:

- a) fluxo de sinais predominantemente no sentido da emissora, prestadora ou operadora para o usuário;
- b) conteúdo da programação não gerado pelo usuário; e
- c) escolha do conteúdo das transmissões realizada pela prestadora do serviço, seja como grade de programação, seja como catálogo limitado de oferta de programação.

II. Radiodifusão televisiva, ou televisão: atividades de comunicação social eletrônica efetuadas por transmissão primária, com ou sem fio, terrestre ou por satélite, codificada ou não, de sons e imagens, estáticas ou em movimento, destinados ao público geral.

III. Radiodifusão sonora, ou rádio: atividades de comunicação social eletrônica efetuadas por transmissão primária, com ou sem



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

fio, codificada ou não, cujo objetivo principal seja a transmissão regular de programação sonora ao público geral.

IV. Radiodifusão de sons e imagens ou radiodifusão televisiva terrestre, ou televisão terrestre: é a radiodifusão televisiva que se utiliza de radiofrequências atmosféricas como meio de distribuição do sinal para os aparelhos receptores terminais;

V. Operação de rede: atividades de transmissão, distribuição ou difusão dos sinais contendo programação de uma ou mais de uma emissora realizada por pessoa jurídica de direito privado ou público detentora de outorga para essas atividades;

VI. Emissora ou programadora: a pessoa jurídica de direito privado ou público detentora de outorga para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal a ser transmitido, difundido, distribuído pelo operador de rede;

VII. Emissoras associativas-comunitárias: emissoras de rádio ou televisão de finalidade sociocultural geridas pela própria comunidade, sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse.

VIII. Emissora local: pessoa jurídica de direito privado ou público cujas outorgas para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal estabeleçam a obrigação de ocupar pelo menos 70% da grade de programação com produção cultural, artística e jornalista regional.

IX. Rede de emissoras: conjunto de emissoras dispersas no território nacional que transmitam predominantemente programação organizada e gerada por uma dessas emissoras a ser identificada como *cabeça de rede*, conforme as condições e limites determinados por esta lei e sua regulamentação.

X. Emissoras ou redes com poder de mercado significativo - emissoras que possuem média anual de mais de 20% de audiência,



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

estabelecem contratos de afiliação com mais de 10 emissoras ou recebem mais de 20% das verbas publicitárias em âmbito nacional ou local.

XI. Produção cultural, artística e jornalística regional: programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as

sedes das emissoras e/ou suas afiliadas por produtor local, seja pessoa física ou jurídica, nos termos da regulamentação.

XII. Televisão por fluxo de mídia, ou por protocolo de internet, ou TVIP, ou IPTV: é a transmissão televisiva que utiliza protocolo de internet e pacotes de dados como método de difusão ou distribuição da programação.

§ 1º - As definições de conteúdo brasileiro e produtora brasileira independente obedecerão às estabelecidas na lei 12.485/2011.

Artigo 3 - São serviços de comunicação social eletrônica:

I - Radiodifusão de sons e imagens ou radiodifusão televisiva terrestre de acesso aberto: serviço ao qual tem acesso, sem nenhum ônus ou restrição de qualquer natureza, qualquer pessoa natural que disponha de aparelho receptor de sinais de radiodifusão televisiva terrestre;

II - Serviço de acesso condicionado: serviço definido pela Lei 12.485/2011;

III - IPTV: serviço ao qual tem acesso aberto ou condicionado, qualquer pessoa natural que disponha de aparelho receptor conectado a redes de dados e capaz de receber o serviço;

IV - Radiodifusão sonora ou rádio: serviço ao qual tem acesso, sem nenhum ônus ou restrição de qualquer natureza, qualquer



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

pessoa natural que disponha de aparelho receptor de sinais de radiodifusão de sons transmitidos por frequências radioelétricas atmosféricas

§ 1º - É competência do poder Executivo a criação ou classificação de outros serviços de telecomunicações ou radiodifusão como de comunicação social eletrônica.

§ 2º - Os serviços de televisão terrestre e de rádio são obrigatória e exclusivamente de acesso aberto.

CAPÍTULO 2 DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

Artigo 4 - A comunicação social eletrônica reger-se-á pelos seguintes princípios e objetivos:

- a) garantia da estrita observação das normas constitucionais, em especial os artigos 5º, 21, 22 e os artigos 220 a 224;
- b) promoção e garantia dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e do direito à comunicação;
- c) promoção da pluralidade de ideias e opiniões na comunicação social eletrônica;
- d) promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade;
- e) promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia;
- f) garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação;
- g) estímulo à competição e à promoção da concorrência entre os agentes privados do setor;
- h) garantia dos direitos dos usuários;



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

- i) estímulo à inovação no setor;
- j) proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes de forma integral e especial, assegurando-lhes, com prioridade absoluta, a defesa de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da erotização precoce, conforme estabelecido no art. 227 da Constituição Federal;
- k) garantia da universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- l) otimização do uso do espectro eletromagnético e de todos os recursos técnicos necessários para a execução dos serviços de comunicação social eletrônica;
- m) promoção da transparência e do amplo acesso às informações públicas;
- n) proteção da privacidade dos cidadãos, ressalvados os casos de preservação do interesse público;
- o) garantia da acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência;
- p) promoção da participação popular nas políticas públicas de comunicação.

§ 1º - Aplicam-se à comunicação social eletrônica as determinações do Estatuto da Igualdade Racial e demais leis federais que abordem a matéria.

§ 2º - Aplicam-se ainda à comunicação social eletrônica as determinações do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana de Direitos Humanos, da Convenção de Diversidade Cultural da UNESCO e dos demais acordos, convenções e tratados internacionais dos quais o Brasil for signatário.

Artigo 5 - As outorgas para os serviços de comunicação social eletrônicas e dividem nos seguintes sistemas¹:

I. Sistema público: compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas

¹ Regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II. Sistema privado: abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não;

III. Sistema estatal: abrange as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público.

§ 1º - Pelo menos 33% dos canais ou capacidade de espectro destinados à televisão terrestre e rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário.

§ 2º - Cabe ao Poder Executivo assegurar que os serviços prestados por emissoras integrantes do Sistema Público mantidas ou vinculadas ao Poder Público cheguem a pelo menos 80% dos municípios brasileiros.

§ 3º - As emissoras integrantes do sistema público mantidas ou vinculadas ao Poder Público deverão ter em seu modelo institucional um órgão curador composto em sua maioria por integrantes da sociedade civil, com diversidade de representação e indicação pelos pares. Essa instância deve participar das discussões e das decisões estratégicas da emissora e acompanhar seu desempenho, zelando, entre outras coisas, pela qualidade da programação e independência e autonomia nas decisões editoriais.

Artigo 6 - Fica criado o Fundo Nacional de Comunicação Pública, com o objetivo de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público, a ser composto por:



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

- I. 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública prevista na lei 11.652;
- II. verbas do orçamento público em âmbitos federal e estadual;
- III. recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), de 3% sobre a receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas;
- IV. pagamento pelas outorgas por parte das emissoras privadas;
- V. doações de pessoas físicas e jurídicas;
- VI. outras receitas.

§ Único - Ao menos 25% do Fundo serão destinados às emissoras integrantes do Sistema Público de natureza associativa-comunitária.

CAPÍTULO 3

DA ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO E CRITÉRIOS DE OUTORGAS

Artigo 7 - As emissoras de televisão terrestre e de rádio deverão transmitir sua programação por meio de um operador de rede.

§ 1º - Caberá ao operador de rede organizar as programações das emissoras nos canais a ele outorgados pela Agência Nacional de Telecomunicações e assegurar a difusão dessas até a casa dos usuários em condições técnicas adequadas, bem como oferecer seu serviço às prestadoras de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em condições justas, isonômicas e não discriminatórias.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

§ 2º - O operador de rede deverá carregar obrigatoriamente de forma não-onerosa as programações das emissoras do sistema público outorgadas para aquela região

§ 3º - Cabe à Anatel organizar e conduzir as licitações para concessão onerosa de frequências a operadores de rede, conforme os seguintes princípios:

I - prazo de concessão de 10 anos para o rádio e 15 para a televisão;

II - preços justos e não discriminatórios, assegurado o equilíbrio financeiro dos contratos;

III - estímulo à presença do maior número possível de operadores em uma mesma área e desestímulo à concentração de concessões em uma mesma empresa ou conglomerado empresarial de direito privado;

IV - vedação total a associações de qualquer natureza entre emissoras e operadores de rede;

V - impedimento à participação nas licitações e consequentes concessões, a empresas concessionárias ou autorizadas de outros serviços de telecomunicações que já detenham poder significativo em seus mercados correspondentes.

Artigo 8 - O Plano Básico de Distribuição de Frequências disporá sobre o número de operadoras de rede, área de cobertura, potência, frequência e outras definições técnicas, conforme regiões, áreas ou localidades, sempre contemplando as obrigações de complementaridade entre os sistemas emissores, não havendo limite prévio de potência ou cobertura por tipo de serviço.

Artigo 9 - Cabe à Ancine organizar e conduzir as licitações para outorga onerosa de programação a emissoras, conforme a disponibilidade de distribuição de frequências entre os sistemas e obedecendo aos seguintes princípios:



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

- a) a contribuição para a pluralidade e diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema;
- b) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal;
- c) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos;
- d) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para a cultura nacional e regional e programação produzida por produtoras brasileiras independentes.

§ 1º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão;

§ 2º - O preço e condições de exploração das outorgas serão definidos em seus cadernos de encargos.

§ 3º - A Ancine deverá prever um plano de outorgas para cada localidade, garantida a complementaridade dos sistemas e contemplada a existência de emissoras locais e emissoras associadas em redes.

§ 4º - O processo de outorga será pautado pelos princípios de transparência e publicidade, e será precedido de audiências públicas, que podem ser realizadas na localidade objeto da outorga.

Artigo 10 - O processo de renovação das outorgas deve observar ainda:

- a) o cumprimento à preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- b) a promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente e respeito aos demais princípios constitucionais concernentes ao tema;
- c) o respeito aos princípios e objetivos estabelecidos no artigo 4º desta lei;
- d) o cumprimento das previsões contratuais relacionadas a aspectos técnicos e de programação;



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

- e) comprovação de eventual descumprimento dos princípios da comunicação social eletrônica e da Constituição Federal;
- f) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária da prestadora de serviço;
- g) a realização de consultas públicas abertas à participação de qualquer cidadão e amplamente divulgadas.

Artigo 11 - Na utilização das outorgas de rádio e televisão terrestre, é vedada:

I. A cessão onerosa ou o arrendamento das prestadoras de serviços de comunicação social eletrônica, bem como de horários de sua grade de programação;

II. A veiculação de conteúdo editorial ou artístico em troca de vantagens pecuniárias diretas para a prestadora de serviços de comunicação audiovisual².

Artigo 12 - É vedada a transferência direta ou indireta das outorgas, bem como qualquer tipo de especulação financeira sobre elas.

§ Único - No caso de desistência da prestação de serviço pela operadora, a outorga deverá ser devolvida ao órgão regulador, sem qualquer compensação financeira.

Artigo 13 - São condições para obtenção das outorgas:

§ 1º - Pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º - A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros

² Aqui o texto busca coibir a prática do 'jabá' e as eventuais aquisições de 'matérias pagas'.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

§ 3º - É vedada a participação acionária, operação, controle ou exercício da função de direção de entidade prestadora de serviços de comunicação social eletrônica por pessoa que gozar de imunidade parlamentar ou de foro privilegiado ou de seus parentes em primeiro grau.

§ 4º - É vedada a outorga de emissoras de rádio ou televisão a igrejas ou instituições religiosas e a partidos políticos.

CAPÍTULO 4 **DOS MECANISMOS PARA IMPEDIR A CONCENTRAÇÃO,** **O MONOPÓLIO OU OLIGOPÓLIO³**

Artigo 14 - O mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional⁴.

Artigo 15 - O mesmo grupo econômico não poderá ser contemplado com outorgas do mesmo tipo de serviço de comunicação social eletrônica que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço na mesma localidade⁵.

Artigo 16 - Uma prestadora não poderá obter outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições.

³ Regulamentação do artigo 220, § 5º da Constituição Federal.

⁴ Limite previsto no Decreto-Lei 236/1967 para a UHF.

⁵ Dispositivo já constante na legislação do setor, normatizado pelo Decreto 2108 de 24/12/1996, adaptado ao cenário de convergência.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

§ 1º - Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem.

§ 2º - A possibilidade mencionada no parágrafo primeiro não se aplica a quem explorar serviço de acesso condicionado.

Artigo 17 - As emissoras de televisão terrestre e rádio não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% à sua participação na audiência, considerados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento.

Artigo 18 - Os órgãos reguladores devem monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para isso, promover regulação sobre contratos ou ações que digam respeito à:

I. afiliação entre emissoras;

II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;

III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;

IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;

V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;

VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.

CAPÍTULO 5 DA PROGRAMAÇÃO E DOS MECANISMOS DE INCENTIVO À DIVERSIDADE⁶

Artigo 19 – Com vistas à promoção da diversidade regional, as emissoras de televisão terrestre deverão respeitar as seguintes exigências:

I. As emissoras afiliadas a uma rede deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre.

II. As emissoras com outorgas locais devem ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional.

Artigo 20 – As emissoras de televisão terrestre deverão veicular no horário nobre o mínimo de 10% de programação produzida por produtora brasileira independente, sendo no mínimo 50% desse tipo de conteúdo realizado na própria área de mercado da emissora.

Artigo 21 – As emissoras de televisão terrestre ou rádio ou redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão estar submetidas às seguintes regras⁷:

I) Assegurar, como direito de antena, 1 hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão

⁶ Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal.

⁷ Essas exigências têm como referência o Acordo Interestadual de Radiodifusão da Alemanha (artigos 31 e 32) e a legislação de Portugal.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações.

II) A criação de conselhos consultivos de programação com composição que represente os mais diversos setores da sociedade.

Artigo 22 - As emissoras de televisão terrestre deverão observar os seguintes princípios na definição de sua grade de programação:

I - Mínimo de 70% do tempo de programação ocupado com conteúdo brasileiro;

II - Mínimo de 2 horas diárias de programação destinada a conteúdo jornalístico, nos termos da regulamentação.

§ Único - a regulamentação estabelecerá limites de tempo e demais regras para veiculação de programas visando propaganda de partido político ou propagação de fé religiosa, respeitando os princípios de pluralidade, diversidade e direitos humanos, e a proibição a qualquer tipo de manifestação de intolerância, nos termos da Constituição, desta lei e outras leis relacionadas.

Artigo 23 - Pelo menos 50% das outorgas de rádio em cada localidade devem ser reservadas a emissoras que veiculem no mínimo 70% de conteúdo brasileiro.

Artigo 24 - A programação dos serviços de comunicação social eletrônica deverá respeitar os princípios e objetivos definidos no artigo 4.

§ 1º - É vedada qualquer tipo de censura prévia, seja ela do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou de parte privada, observado o disposto no artigo 220 da Constituição.

§ 2º - É vedada a veiculação de⁸:

⁸ Definido a partir dos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

I. propaganda a favor da guerra;

II. apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, religião, linguagem ou origem nacional.

§ 3º - Os prestadores de serviço de comunicação social eletrônica podem ser responsabilizados a posteriori pelos órgãos reguladores ou pelo Poder Judicial no caso de veiculação de programação que afete os direitos ou a reputação individual, coletiva ou difusa, nos casos de veiculação de conteúdo que:

I. promova discriminação de gênero, étnico-racial, classe social, orientação sexual, religião ou crença, idade, condição física, região ou país, ou qualquer manifestação de intolerância relativa a esses atributos, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos ou as obras de dramaturgia;

II. viole a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, ressalvados os casos de prevalência do interesse público;

III. exponha pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento ou humilhação;

IV. incite a violência, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos e as obras de dramaturgia;

V. viole o princípio de presunção de inocência;

VI. promova proselitismo político, a não ser em conteúdo jornalístico e no horário eleitoral e reservado aos partidos políticos;



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

Artigo 25 - O direito de resposta nos serviços de comunicação social eletrônica deve ser garantido de forma individual, coletiva ou difusa⁹ a todas as pessoas físicas ou jurídicas que forem acusadas ou ofendidas em sua honra ou a cujo respeito for veiculado fato inverídico ou errôneo em meios de comunicação. O espaço dado deve ser gratuito, igual ao utilizado para a acusação ou ofensa. O pedido de resposta deve ser atendido em até 48 horas após o recebimento da reclamação, após o que pode haver reclamação ao órgão regulador, que terá o poder de concedê-lo administrativamente.

Artigo 26 - O serviço de comunicação social eletrônica baseia-se no respeito e promoção aos direitos das crianças e adolescentes, para fins de que se garantem:

I. a aplicação do sistema de classificação indicativa por faixas etárias e faixas horárias, observando os diferentes fusos horários do Brasil;

II. a adoção de políticas públicas de estímulo à programação de qualidade específica para o público infantil e infanto-juvenil, em âmbito nacional e local;

III. a adoção de políticas de fomento à leitura e prática críticas de comunicação;

IV. a aprovação de regras específicas sobre o trabalho de crianças e adolescentes em produções midiáticas;

V. a proibição da publicidade e conteúdo comercial dirigidos a crianças de até 12 anos.

Artigo 27 - O conteúdo comercial deve estar claramente identificado como tal no momento de sua veiculação, e não poderá superar 25% do tempo da programação.

⁹ De acordo com a medida cautelar da Ação Cautelar 2695 do STF, relatada pelo Ministro Celso de Mello.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

§ 1º - Entende-se por conteúdo comercial qualquer conteúdo veiculado em troca de vantagens comerciais, pecuniárias ou não, incluindo anúncios publicitários, merchandising, colocação de produtos, programas de televidas, testemunhais ou qualquer similar.

§ 2º - A veiculação de conteúdo comercial de promoção de tabaco e medicamentos é proibida nos serviços de comunicação social eletrônica¹⁰.

§ 3º - A veiculação de conteúdo comercial de promoção de bebidas alcoólicas acima de 0,5º Gay Lussac ou de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional será restrita ao período de 21h às 6h, com obrigatoria divulgação de seus danos à saúde¹¹.

Artigo 28 - Os serviços de comunicação eletrônica devem garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência visual e auditiva aos programas e guias de programação, garantindo recursos de audiodescrição, legenda oculta (closed caption), interpretação em LIBRAS e áudio navegação.

CAPÍTULO 6 DOS ÓRGÃOS REGULADORES E ORGANISMOS AFINS

Artigo 29 - É criado o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, de promoção de direitos públicos e difusos, com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor.

¹⁰ Regulamenta artigo 220, §4º da Constituição Federal.

¹¹ Conforme artigo 220, §3º, inciso II da Constituição Federal.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

§ 1º - O Conselho Nacional de Políticas de Comunicação terá as seguintes atribuições:

- I. Apontar diretrizes para as políticas públicas do setor;
- II. Apontar diretrizes para a regulação dos serviços de comunicação social eletrônica;
- III. Nomear o Defensor dos Direitos do Público, escolhido entre cidadãos de ilibada reputação não pertencentes ao Conselho, com independência em relação ao governo e aos prestadores de serviço;
- IV. Propor quadrienalmente o plano nacional de comunicação social eletrônica, em conformidade com os objetivos definidos nesta lei;
- V. Organizar quadrienalmente a Conferência Nacional de Comunicação;
- VI. Acompanhar a gestão do Fundo Nacional de Comunicação Pública, garantindo transparência e imparcialidade na distribuição das verbas;
- VII. Acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor, de forma a proteger e promover os princípios e objetivos da comunicação social eletrônica.

§ 2º - O Conselho Nacional de Políticas de Comunicação será composto por 28 membros, e terá a seguinte composição¹²:

- I. 7 representantes do Poder Executivo, sendo um do Ministério das Comunicações, um do Ministério da Cultura, um do Ministério da Educação, um do Ministério da Justiça, um da Secretaria de Direitos Humanos, um da Anatel e um da Ancine;

¹² Inspirado no Comitê Gestor da Internet no Brasil e no Conselho Nacional de Saúde.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

II. 3 representantes do Poder Legislativo, sendo um do Senado, um da Câmara dos Deputados e um do Conselho de Comunicação Social;

III. 1 representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;

IV. 4 representantes dos prestadores dos serviços de comunicação social eletrônica;

V. 4 representantes das entidades profissionais ou sindicais dos trabalhadores;

VI. 4 representantes da comunidade acadêmica, instituições científicas e organizações da sociedade civil com atuação no setor;

VII. 4 representantes de movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude;

VIII. O Defensor dos Direitos do Público, que passa a compor o Conselho depois de ser nomeado por este.

§ Único - Os representantes previstos no inciso IV a VII acima serão indicados ou eleitos pelos próprios pares, a partir de processo definido em regulamento.

Artigo 30 - São responsáveis pela regulação e definição de políticas relativas à comunicação social eletrônica os seguintes órgãos:

§ 1º - O Poder Executivo, a quem compete definir e implementar políticas públicas de comunicação social eletrônica;

§ 2º - A Anatel, a quem compete:

I. outorgar, mediante concessão, as radiofrequências aos operadores de rede, conforme plano nacional de radiofrequências terrestres;



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

II. regular e fiscalizar as definições e obrigações legais e contratuais sobre as questões técnicas relativas aos serviços de comunicação social eletrônica, incluindo a definição de normas infralegais, ações regulatórias, fiscalização e sanção;

III. promover estudos, apuração de indicadores e reunião de informações pertinentes;

§ 3º - A Ancine, a quem compete:

I - outorgar autorização para emissoras ou programadoras de televisão e rádio ou outros prestadores de serviços de comunicação social eletrônica responsáveis por programação linear.

II - regular e fiscalizar as obrigações legais e contratuais relativas à programação de serviços de comunicação social eletrônica, incluindo a definição de normas infralegais, ações regulatórias, fiscalização e sanção;

III - promover estudos, apuração de indicadores e reunião de informações pertinentes;

§ 4º - O Congresso Nacional que, nos termos da Constituição, apreciará os atos de outorga e renovação de frequências para a prestação dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

§ 5º - Compete a todos os órgãos responsáveis por regulação e políticas públicas proteger, promover e garantir os princípios e objetivos dos serviços de comunicação social eletrônica.

Artigo 31 - O defensor dos direitos do público terá como objetivo receber e canalizar as consultas, reclamações e denúncias do público de rádio e televisão¹³.

¹³ Regulamentação do artigo 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal.



Assinatura online: www.paraexpressaraliberdade.org.br/assina.php

§ Único - No exercício de suas funções, o defensor poderá:

I. Atuar de ofício e ou em representação de terceiros, administrativa, judicial e extrajudicialmente.

II. Propor modificações de normas regulamentárias em áreas vinculadas à sua competência ou questionar a legalidade ou razoabilidade das existentes;

III. Formular recomendações públicas às autoridades competentes;

IV. Publicar as manifestações recebidas;

V. Promover debates e audiências sobre os temas afins.

Artigo 32 - Estados e municípios poderão criar órgãos que auxiliem a efetivação dos princípios e objetivos da comunicação social eletrônica definidos nesta lei, respondendo sempre às determinações da legislação federal.

Artigo 33 - Das disposições transitórias:

§ 1º - As sanções e penalidades ao não cumprimento do disposto nesta lei serão definidas em regulamentos específicos a serem aprovados em até um ano após sua promulgação.

§ 2º - Os órgãos reguladores definirão os prazos para adaptação das emissoras às novas regras, observado o respeito aos contratos vigentes no momento de promulgação da lei.

