



EXPERIÊNCIAS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA NA AMÉRICA LATINA E APONTAMENTOS PARA O CASO BRASILEIRO¹

GT6: Economia Política das Comunicações

Ana Carolina Westrup²

Paulo Victor Melo³

Resumo:

Este artigo tem por objetivo discutir o modelo de regulação das comunicações na América Latina, observando as recentes mudanças nas legislações de três países – Argentina, Equador e Uruguai – e, a partir do movimento em curso nesses países, apontar as principais questões e desafios para o caso brasileiro. O trabalho parte da compreensão de que a história das políticas de comunicação nos países da América Latina têm características semelhantes, sendo a principal o privilégio de grupos empresariais na exploração do serviço, inclusive, com incentivo do Estado, o que gerou um quadro de concentração oligopólica da propriedade de radiodifusão na região. De um modo geral, conclui-se que as mudanças em curso nas leis de mídia da Argentina, Equador e Uruguai são frutos da conjunção de dois fatores - mobilização social e disposição política dos governo - e, do modo que se constituem, representam uma ruptura no quadro

¹ Trabalho submetido ao GT 6 Economía Política de las Comunicaciones, para apresentação no XII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC), em Lima (Peru), entre os dias 6 e 8 de agosto de 2014.

² Estudante do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM) da Universidade Federal de Sergipe/Brasil, em nível de Mestrado. Pesquisadora do Observatório de Economia e Comunicação da UFS e do Grupo de Pesquisa Comunicação, Economia Política e Sociedade (CEPOS). E-mail: anacwestrup@yahoo.com.br

³ Estudante do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM) da Universidade Federal de Sergipe/Brasil, em nível de Mestrado. Pesquisador do Observatório de Economia e Comunicação da UFS e do Grupo de Pesquisa Comunicação, Economia Política e Sociedade (CEPOS). E-mail: paulovictorufs@gmail.com



histórico de concentração do setor em nível regional, servindo para inspirar a formulação de outras legislações semelhantes em países vizinhos, incluindo o Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Comunicação, Leis de Mídia, América Latina.

Introdução

Os meios de comunicação têm cumprido, de modo crescente, um papel determinante na estrutura econômica em nível mundial, bem como na mediação das relações sociais. Essa função preponderante assumida pelos meios de comunicação tem uma inflexão importante no momento da crise estrutural do capitalismo – a partir de meados da década de 1970 – em que importantes transformações ocorrem na organização do trabalho, com os modelos de produção flexíveis. Esta função das tecnologias da informação e comunicação nos processos produtivos é o que Bolaño (2000) chama de subsunção do trabalho intelectual.

Esse processo de reestruturação capitalista é um processo em que a esfera econômica mantém uma posição predominante, subsumindo, no seu movimento, todas as outras, ao mesmo tempo em que fica claro que essa ‘determinação’ pelo econômico só se verifica na medida em que o capital consegue impor sua lógica de expansão ao conjunto de uma sociedade, o que não se dá sem lutas e resistências, que podem advir tanto da própria lógica contraditória do capital que, enquanto relação social, engloba um pólo dominado, quanto de fatores de ordem cultural alheios a essa lógica.

Assim, os meios de comunicação constituíram-se em um importante campo de valorização do capital, em que o caráter concentrador fica nítido, com as indústrias da informação cada vez mais reunidas nas mãos de poucos. Bagdikian (1997), no prefácio à 5ª edição de seu livro *The Media Monopoly*, advertia que:

“antes era possível descrever as empresas dominantes em cada mídia separadamente – jornais diários, revistas, rádio, televisão, livros e filmes. A cada novo ano e a cada nova edição deste livro, o número de empresas que controla todas essas mídias tem encolhido: de 50 grandes empresas em 1984, para 26 em 1987, seguidas de 23 em 1990 e, então, na medida em que as fronteiras entre as diferentes mídias começam a explodir, para menos de 20, em 1993. Em 1996 o número de grandes empresas de mídia com poder dominante na sociedade é próximo de dez” (BAGDIKIAN, 1997, p. 12-13).

Essa crescente concentração da propriedade, a que se refere o autor, e a desregulamentação do setor das comunicações encontrou na América Latina um ambiente favorável. Para citar apenas um aspecto, os quatro maiores conglomerados de mídia latino-americanos - *Globo*, do Brasil; *Televisa*, do México; *Cisneros*, da Venezuela; e *Clarín*, da Argentina -, juntos, retêm 60% do faturamento total dos mercados e das audiências, assim distribuídos: *Clarín* controla 31% da circulação dos jornais, 40,5% da receita da TV aberta e 23,2% da TV paga; *Globo* responde por 16,2% da mídia impressa, 56% da TV aberta e 44% da TV paga; *Televisa* e *TV Azteca* formam um duopólio, acumulando 69% e 31,37% da TV aberta, respectivamente. Brasil, México e Argentina reúnem mais da metade dos jornais e das emissoras de rádio e televisão e 75% das salas de cinema da região.

Segundo Moraes (2011), a concentração dos meios de comunicação em nível da América Latina tem raízes históricas, com a expansão do setor vinculada a interesses privados e transnacionais, favorecidos pela fragilidade dos mecanismos de regulação e controle dos fluxos audiovisuais e de capital que cruzam fronteiras por satélites e redes infoeletrônicas.

Os baixos investimentos dos governos em tecnologias e produção cultural, as políticas públicas inconsistentes ou inexistentes e a inércia regulatória afastaram o Estado do protagonismo nas áreas de informação, entretenimento e telecomunicações. As desregulamentações e privatizações neoliberais durante os anos 1980 e 1990 favoreceram a acumulação de propriedade, meios e tecnologias, permitindo a constituição de verdadeiros latifúndios midiáticos, que exploram simultaneamente as cadeias de produção, distribuição, circulação e consumo de dados, sons e imagens, em busca de dividendos competitivos e lucros acelerados. (MORAES, 2011, p. 52).

Algumas consequências do alto grau de concentração da mídia na América Latina são a conformação de um padrão tecno-estético no imaginário coletivo, por meio da unificação de linhas editoriais, os controles oligopólios sobre produção, distribuição e difusão dos conteúdos, as políticas destinadas a eliminar ou restringir a concorrência, além da prevalência dos interesses empresariais em detrimento dos interesses do conjunto da sociedade.

Como veremos mais adiante, esse cenário da mídia na América Latina tem se alterado a partir da efetivação de legislações - especialmente as da Argentina, Equador e Uruguai, que serão objeto de análise neste artigo - que visam coibir a

concentração e a oligopolização, além de permitir transparência e diversidade nos mecanismos de concessão e regulação das licenças de rádio e televisão.

Argentina, Equador e Uruguai: rupturas no modelo concentrado de comunicação

Os países da América Latina vivenciaram, ao longo da sua história, processos semelhantes no desenvolvimento dos sistemas de comunicação, contudo, nos últimos anos, opções políticas de governos progressistas, junto com o apoio de setores expressivos da sociedade civil organizada, fizeram com que Argentina, Equador e Uruguai se destacassem na formatação de um novo modo de regulação para a radiodifusão, que podem servir de inspiração para outros processos nos demais países da região.

O objetivo aqui é analisar as condições que garantiram as mudanças nas legislações no setor das comunicações nesses três países, os aspectos principais de cada lei e, ao mesmo tempo, refletir sobre o caso brasileiro que tem, na área da radiodifusão, uma legislação arcaica, que remonta ao início da década de 1960.

Antes, porém, de discutir as condicionantes que propiciaram as novas legislações no setor na Argentina, Equador e Uruguai, cabe um relato histórico sobre a formatação das políticas de comunicação nos três países, como se deu e o que significa a ruptura com o paradigma historicamente consolidado.

Como reflexo do processo de reestruturação do sistema capitalista na década de 1970 e o papel crucial da comunicação no capitalismo em nível mundial e, mais especificamente, na América Latina, as leis de radiodifusão da região foram constituídas sob a égide da concentração dos meios de comunicação, com a

opção de favorecimento da prestação de serviço pela iniciativa privada e, desse modo, o Estado interferindo cada vez menos na regulação do setor.

Na Argentina, por exemplo, embora a legislação de radiodifusão já ganhasse os seus contornos na década 50, o marco normativo sancionado no governo de Carlos Menem, em 1989 – como evidencia Marino, Mastrini e Becerra (2011) - formatou uma legislação que permitiu a propriedade cruzada dos meios de comunicação e o ingresso do capital estrangeiro nas empresas de comunicação.

Así, durante la gestión de Carlos Menem (1989 – 2001), que llevó un conjunto permenorizado de políticas neoliberales, materializadas en la regulación, concentración y extranjerización de la propiedad, se destacaron la Ley de Reforma del Estado (1989), que además de generar el marco regulatório para la reducción del papel estatal, permitió a la propiedad cruzada dos médios y el ingreso de capitales extranjeros (MARINO, MASTRINI e BECERRA, 2011, p. 36).

Embora as principais transformações na legislação de radiodifusão argentina tenham ocorrido no governo Menem, a manutenção desse arcabouço regulatório se manteve até um período recente, consolidando um ambiente propício para a consolidação das grandes empresas de comunicação, como é o caso do Grupo Clarín. Essa realidade foi alterada apenas em 2009, quando aprovada a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)*, que promoveu, como veremos adiante, a ruptura do *status quo* no ambiente regulatório das políticas de comunicação no país.

No Uruguai, o cenário sobre a construção do ambiente regulatório das comunicações, ao longo das últimas décadas, tem características bem semelhantes ao caso argentino e de outros países latino-americanos, incluindo o Brasil. O marco regulatório que orientava os serviços de radiodifusão no Uruguai datava do ano de 1978, momento em que o país era governado por uma Ditadura Militar, e permitia a concentração das frequências e das licenças.

A aprovação do *Proyecto de Ley Servicios de Comunicación Audiovisual*, proposta por iniciativa do governo de José “Pepe” Mujica, em 2013, também se revelou como uma ruptura ao modelo histórico das políticas setoriais no país, principalmente por garantir a diminuição da concentração do setor nas mãos de grupos privado-comerciais e o fortalecimento dos meios públicos e estatais, bem como da comunicação comunitária.

No Equador, o curso histórico não é diferente. Instituída em 2008, através de uma previsão da nova Constituição Federal, a Comissão de Auditoria de Concessões de Frequência de Rádio e Televisão, em relatório publicado em 2013, identificou que historicamente uma série de concessões de rádio e televisão foram distribuídas no país apenas por interesses político-eleitorais, desrespeitando o caráter público das concessões. Ainda segundo o relatório da Comissão, isso contribuiu de forma significativa para que, antes da aprovação do *Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación*, em 2013, 90% do espectro equatoriano fosse ocupado pelo setor privado-comercial.

A seguir, serão apresentadas as questões determinantes que marcaram a constituição das novas legislações nos três países e os principais pontos de cada legislação, de modo a analisar como se procederam as rupturas no modelo concentrado de comunicação.

Argentina

Na Argentina, as mobilizações em torno de uma nova legislação para a mídia ganham novo fôlego a partir de 2007, com envolvimento de diversos segmentos da sociedade civil, articulados na “Coalición por una Radiodifusión Democrática”. A partir de debates sobre a realidade da estrutura de comunicação do país, a Coalición 21 pontos prioritários para a adoção de um novo ambiente para a comunicação no país.

Ao mesmo tempo, a Argentina atravessava um contexto de enfrentamento cotidiano entre o governo Cristina Kirchner e o Grupo Clarín, principal empresa de comunicação do país e, declaradamente, opositora do governo.

De um modo sintético, a partir desses dois movimentos – mobilização popular em torno dos 21 pontos e enfrentamento do governo Kirchner ao Clarín – foi aprovada por maioria nas duas câmaras legislativas federais, em outubro de 2009, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (LSCA).

Dentre principais avanços da LSCA no que diz respeito à democratização do acesso aos meios de comunicação, estão:

- Estabelecimento de mecanismos que impedem a formação de oligopólios e monopólios, com limitação de 10 licenças para cada empresa, 35% do mercado e limites quanto à cobertura dos mesmos;
- Estabelecimento de regras que impedem a formação de propriedade cruzada dentro do mercado audiovisual;
- Garantia de 33% do espectro para o setor privado não-comercial;
- Constituição da *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*;
- Estabelecimento de cotas de 60% de produção nacional, 30% de produção própria e 10% de produção independente em todas as rádios e emissoras de TV do país.

Cabe ressaltar que a LCSA incorporou grande parte dos 21 pontos defendidos pela Coalición, tornando-se a expressão de uma vontade social mais ampla do que a visão exclusiva do governo que a propôs e depois a sancionou. A incorporação das propostas da Coalición foi, inclusive, enaltecida em carta à presidenta Cristina Kirchner por entidades que atuam em favor da democratização da comunicação na América Latina, como Associação Latino-Americana de Educação Radiofônica (ALER), Associação para o Progresso das Comunicações (APC), Organização Católica Latino-Americana e Caribenha de Comunicação (OCLACC) e Agência Latino-Americana de Informação (ALAI).

De um modo geral, a LCSA se constitui como um mecanismo de reestruturação do setor de comunicação na Argentina, sendo um instrumento de regulação, fiscalização, fomento e diversificação das atividades informativas e culturais. As mudanças por ela introduzidas têm o pressuposto de que a comunicação é um serviço ligado a um direito humano, e não um negócio lucrativo. Os princípios antimonopólicos visam garantir a pluralidade de vozes e a horizontalidade informativa, fixando um marco regulatório abrangente para a comunicação midiática, incluindo convergência digital entre TV a cabo, telefonia e internet e um regime de outorgas em condições equitativas e não discriminatórias.

Equador

No Equador, o processo se deu de modo semelhante ao argentino, sendo resultado de mobilizações e articulações da sociedade, mas também de opção política do governo Rafael Correa, que formulou e enviou para a Asamblea Nacional a Ley Orgánica de Comunicación, aprovada por ampla maioria, em junho de 2013.

A lei equatoriana é, em verdade, fruto de um movimento anterior de efetivação de direitos no país, que teve como ápice a elaboração da nova Constituição Federal do Equador em 2008, que dedicou um capítulo ao tema da comunicação.

Pelo que representa em termos de enfrentamento ao oligopólio da mídia no Equador, a *Ley Orgánica de Comunicación*, em seus 127 artigos, ficou popularmente conhecida como “reforma agrária do ar”, sendo as principais referências da legislação a limitação à concentração dos meios e o fomento à produção de conteúdo nacional.

Dentre os principais pontos, destacam-se:

- Estabelecimento da divisão das frequências de rádio e TV em 34% para os meios comunitários, 33% para os meios públicos e 33% para os meios privados;
- Estabelecimento de um limite para uma mesma pessoa (física ou jurídica) de uma só frequência para matriz em AM, uma em FM e uma de televisão, em todo o território;
- Obrigatoriedade de 40% de conteúdo nacional nos meios audiovisuais e 10% de produção nacional independente. Nas rádios, 50% do conteúdo musical veiculado devem ter sido produzidos, compostos ou executados no Equador;
- Criação do Conselho de Regulação e Desenvolvimento da Comunicação, que tem entre suas funções elaborar o informe vinculante para cessão ou autorização de concessões de frequências;
- Determinação de cotas para a publicidade oficial entre os meios públicos, privados e comunitários, nas zonas rurais e urbanas, independentemente de seu alcance.

Uruguai

No Uruguai, a formatação de um novo arcabouço para o ambiente da radiodifusão no país se deu a partir de uma opção política concreta do Presidente José Mujica, com apoio de setores da comunicação comunitária no país.

Legislação mais recente dentre os três países, o *Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* foi aprovado, em 10 de dezembro de 2013, pela Câmara dos Deputados e tem previsão de votação no primeiro semestre deste ano pelo Senado Federal, com expectativa para aprovação tanto pelo fato do governo ter maioria no Legislativo quanto pelos altos índices de popularidade do Presidente Mujica.

Com 183 artigos, o projeto estabelece mais de 100 mudanças em relação ao antigo marco regulatório das comunicações no Uruguai, seja no que diz respeito ao conteúdo, à concentração, ao papel do Estado na prestação do serviço e à participação social na formulação das políticas.

Dentre os pontos principais, vale ressaltar:

- Limitação para os grupos econômicos para a concessão ou outorga;
- Criação do Conselho Nacional de Comunicação, com o objetivo de propor, implementar, monitorar e fiscalizar o cumprimento das políticas;
- Transparência no processo de concessão de autorizações e licenças, através de concurso público e controle social;
- Os beneficiários de licenças e outorgas deverão pagar um valor fixo, que será destinado a um fundo para a produção audiovisual de televisão nacional;
- Cotas mínimas de produção audiovisual nacional, sendo 60% de produção ou co-produção nacional na televisão comercial e, dessa porcentagem, ao menos 30%

deverão ser realizadas por produtores independentes;

- Proibição do mesmo grupo econômico explorar os serviços audiovisuais e operar no mercado das telecomunicações, com exceção da empresa estatal de telefonia ANTEL;
- Regulação de verbas para o fortalecimento da comunicação comunitária e alternativa.

De um modo geral, todos os artigos da “Ley de Medios” do Uruguai traduzem uma concepção diferenciada sobre a comunicação enquanto direito fundamental para a construção da cidadania, além de enfatizar o papel do Estado enquanto regulador dos serviços de radiodifusão, sendo assim uma ruptura concreta com o modelo antigo que versava sobre o rádio e a TV no país.

O caso brasileiro: concentração da propriedade e a luta da sociedade contra os oligopólios

O processo de concentração da propriedade no setor das comunicações, verificado em nível regional, é observado também em nível nacional, sendo marca determinante da história econômica e política das comunicações brasileiras. O estudo *Donos da Mídia*, publicado (em primeira versão) em 2008 e atualizado anualmente pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM), revelou que apenas 11 grupos controlam, direta ou indiretamente, 90% de toda a informação que circula pelo país, seja via radiodifusão, meio impresso ou internet. Desses, como detalhado na tabela 1, apenas quatro grupos nacionais são responsáveis pela propriedade de 61% de todas as emissoras de televisão, rádios AM e FM, jornais e revistas do país.

**Tabela 1. Veículos de comunicação (impressos e de radiodifusão)
controlados pelas quatro maiores redes de mídia do Brasil.**

Rede	TV	Rádio FM	Rádio AM	Jornal	Revista	Total
Globo	105	76	52	33	27	293
SBT	62	74	42	13		191
Record	51	55	36	10		152
Band	39	48	44	11		142

Fonte: Donos da Mídia..

Diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos (Capparelli, 1982; Ramos, 1997; Lima, 2001; Jambeiro, 2002; Pieranti, 2007; Bolaño, 2007; e Valente, 2013) têm apontado que esse quadro de concentração é consequência da opção histórica do Estado brasileiro em beneficiar, na formulação das políticas de comunicação, a iniciativa privada em detrimento da diversidade e do pluralismo.

Essa opção do Estado se manifestou e ficou evidente, inclusive, na gênese da regulação da radiodifusão no país, no processo de formulação do Código Brasileiro de Telecomunicações⁴. Comparando com o rádio – que no país foi operado inicialmente como um instrumento cultural, educacional e de entretenimento e somente mais tarde transformado em um meio de comunicação de massa de caráter comercial, Jambeiro (2002) mostra que “a TV, ao contrário, já surgiu no Brasil unvida por este último caráter, tendo como inspirações não só o padrão já estabelecido pelo rádio, como também o modelo americano de uso comercial (...)” (p. 41).

⁴ Instituído através da Lei 4.117, em 27 de agosto de 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) é, ainda hoje, a legislação que regulamenta os serviços de rádio e televisão aberta no Brasil. O Código também regulava as telecomunicações, mas com o processo de privatização, esse setor passou a ser regido pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 1997, deixando ainda mais antiquado o CBT.

Abriu-se, assim, espaço para a consolidação no país de um sistema comercial privado, com base num modelo de concessões públicas com estabelecimento de prazo fixo para renovação por períodos idênticos e sucessivos. Diferentemente do que ocorrera no mesmo período em larga escala na Europa, onde os países de democracia mais consolidada privilegiaram o próprio Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão, no Brasil a iniciativa privada encontrou um ambiente favorável à concentração, enquanto a mídia pública foi constituída de modo a ocupar os espaços marginais do sistema de comunicação brasileiro.

A Confecom e o pós-Confecom: “desinterdição” do debate x poucos avanços reais

Esse ambiente favorável foi proporcionado também pelo método de condução adotado pelo Estado brasileiro na formulação das políticas públicas de comunicação, marcado pela ausência de debate público sobre o tema. Ainda que os processos de elaboração da Constituinte e da Lei do Cabo, por exemplo, tenham sido precedidos de debates entre concepções conservadoras e progressistas, inclusive com alguns avanços pautados pelas organizações defensoras da democratização da comunicação, como os artigos constitucionais relativos ao setor (no primeiro caso) e a introdução obrigatória das emissoras legislativas, comunitárias e universitárias na televisão a cabo (no segundo caso), a lógica de ausência de participação social e de espaços institucionais de debates sobre as políticas de comunicação foi quebrada apenas em 2009, com a realização da I Conferência Nacional de Comunicação.

Realizada após um amplo processo de organização e mobilização da sociedade, especialmente articulado e coordenado pelo Movimento Nacional Pró-Conferência, a I Confecom se constituiu como uma exceção no debate público sobre as

políticas de comunicação⁵. No que diz respeito especificamente à propriedade da radiodifusão, a Conferência Nacional de Comunicação aprovou uma série de propostas que versam sobre restrições à propriedade cruzada, sobre a regulamentação da proibição de monopólios e oligopólios, limites à quantidade de verbas publicitárias estatais recebidas por veículos de comunicação e garantia da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal.

Importante frisar, porém, que o traço característico da história das políticas de comunicação no Brasil de beneficiamento da iniciativa privada também foi expresso na Confecom, já que, diferente de todas as demais conferências realizadas no país, o setor empresarial esteve representado na mesma proporção que as entidades da sociedade civil no número de delegados, sendo 40% para cada segmento e 20% para o poder público.

Ainda assim, a Confecom foi objeto de tentativas consecutivas de boicote e deslegitimação por parte do segmento empresarial que, negando a participação no debate público, entendiam a conferência como ambiente para discussão sobre cerceamento da liberdade de imprensa. A Abert – que congrega a Rede Globo de Televisão e a Rede Record – e a Associação Nacional de Jornais, por exemplo, foram duas das entidades representativas do empresariado que se retiraram da Confecom e investiram contra a realização da conferência, por meio de editoriais dos seus principais telejornais e veículos impressos.

⁵ Segundo dados do Ministério das Comunicações, mais de 2 mil pessoas participaram das etapas municipais, estaduais e regionais, em todos os 26 estados e o Distrito Federal. Na etapa nacional, que aconteceu entre 14 e 17 de dezembro de 2009, foram 1163 pessoas, sendo 813 delegados (representantes com direito a voto) eleitos nas etapas estaduais e distrital, 150 delegados da administração pública federal, 70 delegados natos (integrantes das entidades-membro da Comissão Organizadora) e 130 observadores (pessoas sem direito a voto). Ao final de três dias de debates, a I Confecom aprovou 656 propostas para diversos temas relacionados ao setor, divididas em três eixos *Produção de conteúdo*, *Meios de distribuição* e *Cidadania: direitos e deveres*.

De todo modo, se por um lado a Confecom representou uma importante iniciativa no sentido de promover o debate público sobre as políticas de comunicação (o que provocou a ofensiva dos principais grupos empresariais de comunicação do país), por outro, até o momento, pouco foi feito no sentido de implementar as propostas aprovadas pelos participantes da conferência, que têm como fim a democratização do setor de comunicações no país.

Em algumas vezes, o Governo Federal anunciou a existência de um anteprojeto de lei criando um novo marco regulatório das comunicações, formulado ao final do Governo Lula, pelo então ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência, Franklin Martins. Porém, se de fato foi elaborado, esse projeto nunca foi tornado público. No início de 2011, o Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, chegou a afirmar que colocaria em implementação. Em declaração ao jornal Folha de São Paulo, de 24 de fevereiro de 2011, Paulo Bernardo disse: “recebemos do Franklin um projeto muito consistente, que está praticamente pronto, mas preciso de um tempo para terminar. Nós vamos tocar esse projeto, mas ainda avaliamos se será um único projeto ou vários”.

Já no final do mesmo ano, circularam notícias de que o Governo Federal faria uma ampla consulta pública sobre o tema, como forma de conquistar apoio popular para a iniciativa. Em matéria no portal Carta Maior, no dia 31 de outubro de 2011, o jornalista André Barrocal, a partir de informações recebidas por membros do Governo, escreveu que “a regulação da mídia deverá ser objeto de um tipo de consulta diferente daquelas que o governo, em suas diversas áreas, costuma realizar. O ponto de partida não serão textos redigidos como se fossem uma lei, mas conceitos mais genéricos”.

Fato é que, aproxima-se o final da gestão da Presidenta Dilma Rousseff, e nem o projeto de novo marco regulatório das comunicações foi apresentado nem

qualquer consulta pública sobre a regulação da mídia foi realizada no Brasil. Assim, diferente dos países vizinhos, no Brasil – mais de quatro após a realização da Confecom - nenhuma medida estrutural na construção de um novo modelo de organização das comunicações foi efetivado, contribuindo, desse modo, para a manutenção do alto grau de concentração da mídia brasileira.

A sociedade toma a iniciativa do processo de formulação

Frente a ausência de iniciativas do poder público no enfrentamento à concentração da propriedade nas comunicações, um conjunto de entidades do movimento social, organizações não-governamentais e movimentos sindicais e populares lançou em agosto de 2012, data de passagem dos 50 anos do Código Brasileiro de Telecomunicações, a *Campanha Nacional Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo*.

Importante ressaltar que um mês antes do lançamento oficial da Campanha, em 27 de julho de 2012, o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações publicou o *Manifesto Por diálogo e transparência na construção das Políticas de Comunicações*, em que criticava a ausência de diálogo do Governo Federal com a sociedade, demonstrando que o lançamento da Campanha foi fruto de um processo gerado tanto pelo imobilismo quanto pelo método de condução das políticas de comunicação pelo Ministério das Comunicações.

Desde o início do governo Dilma, o FNDC vem solicitando ao Ministério das Comunicações e à Secretaria Geral da Presidência da República a implantação de uma mesa de diálogo com a sociedade civil e o setor empresarial para discutir o processo de atualização do marco regulatório das comunicações no país – demanda histórica de setores da



sociedade que lutam por uma mídia mais plural e democrática. Esse espaço tem sido sistematicamente negado (FNDC, 2012).

Organizada em nível nacional, mas também com ramificações e especificidades nos estados, a Campanha tem três objetivos centrais: ampliar o conjunto de atores sociais que atuam na luta pelo direito à comunicação e à liberdade de expressão para todos; lutar para que o tema seja posto em debate público pelo Governo Federal, com vistas à construção de uma Lei Geral de Comunicações; e gerar alteração da correlação de forças no debate, por meio da sensibilização, mobilização e pressão da sociedade.

Como estratégia de mobilização e estímulo ao debate público sobre o tema, as entidades organizadas na Campanha formularam o *Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica*, lançado oficialmente em 1 de maio de 2013. Batizado (dentre as próprias entidades) de Lei da Mídia Democrática, o projeto visa regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221 e 223 da Constituição Federal, a partir de um conjunto de finalidades e objetivos para os serviços de comunicação.

Um dos aspectos centrais do projeto é a instituição de mecanismos que impeçam a concentração da propriedade nas comunicações. Importante ressaltar que a Constituição Federal, em seu artigo 220, estabelece que “os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Porém a inexistência de mecanismos legais que estabeleçam limites para a posse de emissoras de rádio e televisão por um mesmo grupo empresarial permite a construção de oligopólios como uma das principais marcas do sistema de comunicação brasileiro.

Nesse sentido, a Lei da Mídia Democrática visa regulamentar o artigo 220 ao prever a proibição do controle de um jornal e uma rádio, ou uma rádio e uma TV (propriedade cruzada). Nas cidades com menos de 100 mil habitantes, de acordo com o projeto, essa situação seria permitida desde que um dos veículos não estivesse entre os três de maior audiência ou tiragem.

Outra proposta que objetiva coibir a formação dos oligopólios diz respeito às verbas publicitárias. A Lei da Mídia Democrática prevê que uma emissora de TV ou rádio pode receber, no máximo, 20% a mais do que o seu índice de audiência. Isso significa que se uma empresa de comunicação tem 40% de audiência, o máximo que pode receber é de 48% do total das verbas publicitárias.

Este é, certamente, outro tema de considerável relevância nos debates sobre as políticas de comunicação no país, afinal, historicamente, o favorecimento a poucos grupos empresariais de mídia é observado não apenas na regulação do setor, mas também, de forma objetiva, na distribuição das verbas publicitárias. Em matéria de setembro de 2012, o jornal *Folha de São Paulo* revelou que o Governo Federal concentra 70% dos gastos com verba de publicidade em apenas dez empresas. Com base em dados da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a matéria diz que desde o início do Governo Dilma Rousseff mais de R\$ 161 milhões foram repassados a emissoras de TV, jornais, revistas, rádios, sites e blogs. Deste total, R\$ 111 milhões se concentraram em dez empresas, em especial as TVs.

Outra proposta presente na Lei da Mídia Democrática diz respeito à complementaridade dos sistemas de comunicação, previsto no artigo 223 da Constituição Federal. Pelo projeto, pelo menos 33% das emissoras ou capacidade de espectro destinado à televisão e ao rádio deverão ser reservados ao sistema

público⁶, sendo pelo menos 50% desses prestados por entes de caráter associativo-comunitário. O projeto estabelece ainda que os serviços prestados por emissoras integrantes do sistema público mantidas ou vinculadas ao poder público devem chegar a, no mínimo, 80% dos municípios brasileiros.

Essa proposta também tem consequências diretas na desconcentração da propriedade de radiodifusão, visto que, de acordo com o estudo *Donos da Mídia*, mais de 95% de toda a informação recebida pelos brasileiros – por meio da televisão e do rádio – é de caráter privado e comercial, relegando às emissoras públicas a situação de complementaridade marginal (Valente, 2009) nos sistemas de comunicação do país.

Essas e as demais propostas previstas nos 33 artigos que formam o *Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática* representam o acúmulo histórico do movimento pela democratização das comunicações no país e sinalizam a disposição das entidades que o compõem em contribuir na formulação de um novo marco regulatório que garanta a diversidade e o pluralismo no setor. Até o momento, a coordenação da Campanha Para Expressar a Liberdade, que organiza o processo de mobilização em torno do projeto, não tem um levantamento oficial da quantidade de assinaturas já recolhidas, porém a meta é

⁶ Seguindo a Constituição Federal, o projeto divide os sistemas de comunicação brasileiro em público, privado e estatal, porém a ausência de regulamentação do artigo faz com que haja ainda confusões conceituais em torno do que viria a ser comunicação pública e comunicação estatal. Pela proposta do Projeto de Iniciativa Popular, a divisão deveria obedecer os seguintes critérios: 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 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; Sistema Privado - abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sendo estas entidades de finalidade lucrativa ou não; 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 que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público (Campanha Para Expressar a Liberdade, 2013).

conseguir um milhão e quinhentas mil assinaturas para que, a partir disso, o projeto chegue ao Congresso Nacional para debate e possível aprovação.

Conclusões

As experiências na construção de novas legislações para a regulação do sistema de radiodifusão nos países da América Latina, com destaque aos casos da Argentina, Equador e Uruguai apresentam elementos importantes de análise, tanto no que concerne ao processo histórico quanto no que diz respeito à atual conjuntura política desses países, que possibilitou a implementação de novas legislações para o setor.

Uma primeira questão refere-se à coalizão de cenários históricos que permearam a construção das políticas de comunicação nos países latinos. As características de concentração dos meios de comunicação por parte de grupos econômicos locais, o distanciamento do serviço de radiodifusão do seu caráter público e a parca atuação do Estado na execução e fiscalização destes serviços, foram elementos que constituíram, historicamente, o modo de regulação das concessões e outorgas de rádio e TV na região.

No que diz respeito ao cenário atual de ruptura do paradigma concentrador de comunicação na Argentina, no Equador e no Uruguai, cabe ressaltar que as situações experimentadas para a construção e aprovação das novas legislações no sistema de radiodifusão nesses três países se deram pela conjunção de dois fatores determinantes: a mobilização e articulação popular em torno da defesa da democratização das comunicações e a opção política de governos progressistas em enfrentar o oligopólio midiático.

A análise da *LCSA*, na Argentina; da *Ley Orgánica de Comunicación*, no Equador; e do *Proyecto de Ley para la Comunicación Audiovisual*, no Uruguai) revela que as legislações desses três países têm uma mesma raiz conceitual: a defesa da liberdade de expressão, a partir do acesso aos meios de comunicação de forma plural e democrática, com a criação de mecanismos de limitação à concentração da propriedade, tendo o Estado o papel ativo na regulação dos serviços de radiodifusão.

Por fim, costurando os elementos que traçam nova conjuntura nesses três países latinos, com os desafios postos para o caso brasileiro, entende-se que o caminho a ser percorrido para um novo marco regulatório para as políticas de comunicação no Brasil deve perpassar também pela articulação entre a mobilização social e a opção política do poder público.

Nesse sentido, setores da sociedade civil brasileira já estão articulados para que a pressão popular possa levar o governo brasileiro a enfrentar o interesse do empresariado da radiodifusão. Sinalização disso foi a ampla mobilização em torno da I Conferência Nacional de Comunicação e a formulação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, que determina, assim como as experiências dos vizinhos latino-americanos, um novo marco regulatório para as comunicações.

Por outro lado, o Governo Federal brasileiro, eleito com um programa e um discurso progressistas – considerando o governo de Lula a partir de 2003, a sua reeleição, em 2006, e a eleição de Dilma Rousseff, em 2010 -, ainda não enfrentou, como os governos da Argentina, Equador e Uruguai (também eleitos com uma plataforma progressista) os interesses dos empresários da comunicação. Esse, portanto, se apresenta como o principal desafio para o avanço de um novo marco regulatório da comunicação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bagdikian, B. H. (1997). *The Media Monopoly*. Boston: Beacon Press.
- Bolaño, C. (2000). *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec/Polis.
- Bolaño, C. (2007). *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil*. São Paulo: Paulus.
- BRASIL. (2007). *Constituição da República Federativa do Brasil*. (28ª ed.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Capparelli, S. (1982). *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: LPM.
- FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Por diálogo e transparência na construção de políticas de comunicação*. 27 de julho de 2012.
- Jambeiro, O. (2002). *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba.
- Lima, V. (2001). *Mídia: teoria e política*. (1ª ed.) São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- Ramos, M. (1997). Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão In *Tendências XXI*. Lisboa,
- Marino, S., Mastrini, G., & Becerra, M. (2011). El proceso de regulación democrática de la comunicación In *Progresismo y Políticas de Comunicación: manos a la obra*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. (2010). *Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação*.

Moraes, D. de. (2011). La mirada desde América Latina In: *Ley 26.55: hacia un nuevo paradigma em comunación audiovisual*. Buenos Aires: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual/Universidad Nacional Lomas de Zamora.

Pieranti, O. P. (2007). *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro: FGV.

Valente, J. (2013). *Regulação democrática dos meios de comunicação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

LEGISLAÇÕES E SITES

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina. Acessado em 10 de março de 2014. Disponível em

www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm

Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador Acessado em 12 de março de 2014.

Disponível em

www.asambleanacional.gov.ec/ley_organica_comunicacion.pdf

Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Acessado em 12 de março de 2014. Disponível em



www.issuu.com/direccion.comunicacion/docs/lei_org_nica_de_comunicacion

Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica. 2013.

Acessado em 3 de março de 2014. Disponível em

www.paraexpressarliberdade.org.br, www.donosdamidia.com.br

Matérias

Conheça o projeto de Ley de Medios que o Uruguai encaminhará para a Câmara

dos Deputados. Acessado em 10 de março de 2014. Disponível em

<http://www.sul21.com.br/jornal/conheca-o-projeto-de-ley-de-medios-que-o-uruguai-encaminhara-a-camara-dos-deputados/>

Equador avança em nova proposta de regulação da mídia. Acessado em 10 de

março de 2014. Disponível em

<http://www.carosamigos.com.br/index.php/politica/1005-equador-avanca-em-nova-proposta-de-regulacao-da-midia>

Equador já tem sua lei de comunicação. Acessado em 10 de março de 2014

Disponível em

<http://www.diarioliberalidade.org/america-latina/comunicacom/39572-equador-j%C3%A1-tem-sua-lei-de-comunica%C3%A7%C3%A3o.html>

TV lidera recebimento de publicidade federal. Acessado em 5 de março de 2014.

Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/65992-tv-lidera-recebimento-de-publicidade-federal.shtml>