

Os 20 pontos para a democratização da comunicação no Brasil

Por uma nova lei da comunicação

Início da década de 60. Naquele tempo, o Brasil era um país parlamentarista e ainda vivia a euforia pelo bicampeonato mundial de futebol. A tensão política permanecia no ar um ano após uma tentativa de golpe pelos militares – e um ano e meio antes de eles conseguirem efetivá-lo. Os radiodifusores começavam a se organizar e fundavam a Abert para disputar os termos do que viria a ser o novo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Sancionado em 27 de agosto de 1962, o Código estabelecia pela primeira vez um marco regulatório organizado para as comunicações.

Sua aprovação tinha dois objetivos principais. Um era modificar o quadro das telecomunicações no país. Ele autorizava a criação da Embratel, dando início à estatização dos serviços de telecomunicações, antes fragmentados nas mãos de pequenas empresas privadas de atuação estadual. O segundo era colocar regras claras para a operação de rádio e TV no Brasil. Considerando o período em que foi aprovado, o CBT era até bem moderno. Combinava a regulamentação de telégrafos, telefonia, rádio e televisão.

O problema é que desde o nascedouro ele foi redigido pelos radiodifusores, e já saiu com a cara de quem pensa a comunicação como negócio, não como direito. Diferentemente da opção feita por países como Estados Unidos, Inglaterra e França, a lei brasileira não trazia nenhum limite à concentração dos meios de comunicação, nem buscava fortalecer um serviço público de rádio e televisão. Pluralismo e diversidade eram termos ausentes e conceitos ignorados.

A radiodifusão brasileira, que nascera pública, consolidava ali o modelo privado que Chateaubriand já tinha imposto ao país. Os poucos limites que o sistema brasileiro tem à concentração viriam por meio de um decreto-lei da ditadura militar, já em 1967; justamente a ditadura que depois incentivaria com recursos públicos da Telebrás o fortalecimento das redes nacionais de televisão.

Desde então, o Código sobreviveu a mais de vinte propostas de modificação, em debates que se iniciaram ainda no final da década de 1970 e passaram por vários governos, inclusive o de Fernando Henrique Cardoso. Ele foi tornado obsoleto pela Constituição Federal de 1988, que incluiu cinco artigos específicos sobre a comunicação e já demandava que o país discutisse uma nova lei geral para o setor. Mas nunca se conseguiu vencer a força dos donos de emissoras de rádio e televisão, que sempre preferiram manter tudo como sempre esteve.

Em 1995, quando se iniciou o debate sobre a privatização da telefonia, viu-se a necessidade de modificar o CBT. Mas, por pressão dos radiodifusores, o governo resolveu separar radiodifusão e telecomunicações. Em um momento de convergência tecnológica, o Brasil pegava a contramão. Em 1997, o Código foi retalhado e sobraram só os artigos relativos à rádio e televisão.

Quinze anos depois, aquele restolho é o que segue dando as regras para a radiodifusão. Não responde à convergência, não respeita a Constituição, não promove a diversidade, não garante o pluralismo e mantém a liberdade de expressão restrita aos donos dos meios de comunicação. Segue representando os valores arcaicos de uma época que o Brasil já deveria ter superado. 50 anos depois, é hora de uma nova lei para um novo tempo.

Princípios e objetivos

O novo marco regulatório deve garantir o direito à comunicação e a liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público.

Para isso, o Estado brasileiro deve adotar medidas de regulação democrática sobre a estrutura do sistema de comunicações, a propriedade dos meios e os conteúdos veiculados, de forma a:

- Assegurar a pluralidade de ideias e opiniões nos meios de comunicação;
- Promover e fomentar a cultura nacional em sua diversidade e pluralidade;
- Garantir a estrita observação dos princípios constitucionais da igualdade; prevalência dos direitos humanos; livre manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística e de comunicação, sendo proibida a censura prévia, estatal (inclusive judicial) ou privada; inviolabilidade da intimidade, privacidade, honra e imagem das pessoas; e laicidade do Estado;
- Promover a diversidade regional, étnico-racial, de gênero, classe social, etária e de orientação sexual nos meios de comunicação;
- Garantir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação;
- Proteger as crianças e adolescentes de toda forma de exploração, discriminação, negligência e violência e da sexualização precoce;

- Garantir a universalização dos serviços essenciais de comunicação;
- Promover a transparência e o amplo acesso às informações públicas;
- Proteger a privacidade das comunicações nos serviços de telecomunicações e na internet;
- Garantir a acessibilidade plena aos meios de comunicação, com especial atenção às pessoas com deficiência;
- Promover a participação popular na tomada de decisões acerca do sistema de comunicações brasileiro, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo;
- Promover instrumentos eletrônicos de democracia participativa nas decisões do poder público.
- O marco regulatório deve abordar as questões centrais que estruturam o sistema de comunicações e promover sua adequação ao cenário de digitalização e convergência midiática, contemplando a reorganização dos serviços de comunicação a partir da definição de deveres e direitos de cada prestador de serviço. Sua estrutura deve responder a diretrizes que estejam fundadas nos princípios constitucionais relativos ao tema e garantam caráter democrático para o setor das comunicações.

Diretrizes fundamentais

1. Arquitetura institucional democrática

A organização do sistema nacional de comunicações deve contar com: um Conselho Nacional de Comunicação, com composição representativa dos poderes públicos e dos diferentes setores da sociedade civil (que devem ser majoritários em sua composição e apontados por seus pares), com papel de estabelecer diretrizes normativas para as políticas públicas e regulação do setor; órgão(s) regulador(es) que contemple(m) as áreas de conteúdo e de distribuição e infraestrutura, subordinados ao Conselho Nacional de Comunicação, com poder de estabelecimento de normas infralegais, regulação, fiscalização e sanção; e o Ministério das Comunicações como instituição responsável pela formulação e implementação das políticas públicas. Estados e municípios poderão constituir Conselhos locais, que terão caráter auxiliar em relação ao Conselho Nacional de Comunicação, com atribuições de discutir, acompanhar e opinar sobre temas específicos, devendo seguir regras únicas em relação à composição e forma de escolha de seus membros. Esses Conselhos nos estados e municípios podem também assumir funções deliberativas em relação às questões de âmbito local. Deve também ser garantida a realização periódica da Conferência Nacional de Comunicação, precedida de etapas estaduais e locais, com o objetivo de definir diretrizes para o sistema de comunicação. Este sistema deve promover intercâmbio com os órgãos afins do Congresso Nacional –

comissões temáticas, frentes parlamentares e o Conselho de Comunicação Social (órgão auxiliar ao Congresso Nacional previsto na Constituição Federal).

2. Participação social

A participação social deve ser garantida em todas as instâncias e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de comunicação, sendo assegurada a representação ampla em instâncias de consulta dos órgãos reguladores ou com papéis afins e a realização de audiências e consultas públicas para a tomada de decisões. Devem ser estabelecidos outros canais efetivos e acessíveis (em termos de tempo, custo e condições de acesso), com ampla utilização de mecanismos interativos via internet. Em consonância com o artigo 220 da Constituição Federal, a sociedade deve ter meios legais para se defender de programação que contrarie os princípios constitucionais, seja por meio de defensorias públicas ou de ouvidorias, procuradorias ou promotorias especiais criadas para este fim.

3. Separação de infraestrutura e conteúdo

A operação da infraestrutura necessária ao transporte do sinal, qualquer que seja o meio, plataforma ou tecnologia, deve ser independente das atividades de programação do conteúdo audiovisual eletrônico, com licenças diferenciadas e serviços tratados de forma separada. Isso contribui para um tratamento isonômico e não discriminatório dos diferentes conteúdos, fomenta a diversificação da oferta, e assim amplia as opções do usuário. As atividades que forem de comunicação social deverão estar submetidas aos mesmos princípios, independentemente da plataforma, considerando as especificidades de cada uma dessas plataformas na aplicação desses princípios.

4. Garantia de redes abertas e neutras

A infraestrutura de redes deve estar sujeita a regras de desagregação e interconexão, com imposição de obrigações proporcionais à capacidade técnica e financeira de cada agente econômico. Os operadores de redes, inclusive os que deem suporte à comunicação social audiovisual eletrônica, devem tratar os dados de forma neutra e isonômica em relação aos distintos serviços, aos programadores e a outros usuários, sem nenhum tipo de modificação ou interferência discriminatória no conteúdo ou na velocidade de transmissão, garantindo a neutralidade de rede. O uso da infraestrutura deve ser racionalizado por meio de um operador nacional do sistema digital, que funcionará como um ente de gerenciamento e arbitragem das demandas e obrigações dos diferentes prestadores de serviço, e deverá garantir o caráter público das redes operadas pelos agentes privados e públicos, sejam elas fixas ou sem fio.

Além disso, deve ser garantido aos cidadãos o direito de conexão e roteamento entre seu equipamento e qualquer outro, de forma a facilitar as redes cooperativas e permitir a redistribuição de informações.

5. Universalização dos serviços essenciais

Os serviços de comunicação considerados essenciais, relacionados à concretização dos direitos dos cidadãos, devem ser tratados como serviços públicos, sendo prestados em regime público. No atual cenário, devem ser entendidos como essenciais a radiodifusão, os serviços de voz e especialmente a infraestrutura de rede em alta velocidade (banda larga). Enquadrados dessa forma, eles estarão sujeitos a obrigação de universalização, chegando a todos os cidadãos independentemente de localização geográfica ou condição socioeconômica e deverão atender a obrigações tanto de infraestrutura quanto de conteúdo, tais como: prestação sem interrupção (continuidade), tarifas acessíveis (no caso dos serviços pagos), neutralidade de rede, pluralidade e diversidade de conteúdo, e retorno à União, após o fim do contrato de concessão, dos bens essenciais à prestação do serviço. Devem ser consideradas obrigações proporcionais à capacidade técnica e financeira de cada agente econômico, de forma a estimular os pequenos provedores. Esse é o melhor formato, por exemplo, para garantir banda larga barata, de qualidade e para todos.

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

Os serviços e tecnologias das redes e terminais de comunicações devem estar baseados em padrões abertos e interoperáveis, a fim de garantir o uso democrático das tecnologias e favorecer a inovação. Padrões abertos são aqueles que têm especificação pública, permitem novos desenvolvimentos sem favorecimento ou discriminação dos agentes desenvolvedores e não cobram royalties para implementação ou uso. Interoperáveis são aqueles que permitem a comunicação entre sistemas de forma transparente, sem criar restrições que condicionem o uso de conteúdos produzidos à adoção de padrão específico. Essas definições devem estar aliadas a política de apoio à tecnologia nacional por meio de pesquisa e desenvolvimento, fomento, indução e compra de componentes, produtos e aplicativos sustentados nesse tipo de tecnologia.

7. Regulamentação da complementaridade dos sistemas e fortalecimento do sistema público de comunicação

Nas outorgas para programação, o novo marco regulatório deve garantir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, regulamentando

o artigo 223 da Constituição Federal. Por sistema público, devem ser entendidas as programadoras de caráter público ou associativo, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão. O sistema privado deve abranger os meios de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não. O sistema estatal deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à gestão, participação social, financiamento e à programação. A cada um deles também serão asseguradas cotas nas infraestruturas de redes dedicadas ao transporte de sinal dos serviços de comunicação social audiovisual eletrônica, de forma a atingir a complementaridade prevista na Constituição Federal.

Deve estar previsto especialmente o fortalecimento do sistema público, com reserva de ao menos 33% dos canais para esta categoria em todos os serviços, políticas de fomento – em especial pelo incremento da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública e criação de fundos públicos com critérios transparentes e gestão democrática – e o fortalecimento da rede pública, em articulação com todas as emissoras do campo público e com suas entidades associativas, com a constituição de um operador de rede que servirá também de modelo para a futura evolução de toda a comunicação social eletrônica brasileira. Deve ainda ser reforçado o caráter público da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), por meio da ampliação de sua abrangência no território nacional, democratização de sua gestão, garantia de participação popular nos seus processos decisórios, ampliação das fontes fixas de financiamento e da autonomia política e editorial em relação ao governo. A produção colaborativa e em redes no âmbito de emissoras públicas e estatais deve ser promovida por meio de parcerias com entidades e grupos da sociedade civil.

8. Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias

A nova legislação deve garantir a estruturação de um sistema comunitário de comunicação, de forma a reconhecer efetivamente e fortalecer os meios comunitários, entendidos como rádios e TVs de finalidade sociocultural geridos pela própria comunidade, sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse. Por ter um papel fundamental na democratização do setor, eles devem estar disponíveis por sinais abertos para toda a população. Os meios comunitários devem ser priorizados nas políticas públicas de comunicação, pondo fim às restrições arbitrárias de sua cobertura, potência e número de estações por localidade, garantido o respeito a planos de outorgas e

distribuição de frequências que levem em conta as necessidades e possibilidades das emissoras de cada localidade. Devem ser garantidas condições de sustentabilidade suficientes para uma produção de conteúdo independente e autônoma, por meio de anúncios, publicidade institucional e de financiamento por fundos públicos. A lei deve prever mecanismos efetivos para impedir o aparelhamento dos meios comunitários por grupos políticos ou religiosos. É também fundamental o fim da criminalização das rádios comunitárias, garantindo a anistia aos milhares de comunicadores perseguidos e condenados pelo exercício da liberdade de expressão e do direito à comunicação.

9. Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas

As outorgas de programação de rádio e serviços audiovisuais, em qualquer plataforma, devem garantir em seus critérios para concessão e renovação a pluralidade e diversidade informativa e cultural, sem privilegiar o critério econômico nas licitações, e visar à complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. Os critérios de outorga e renovação devem ser adequados aos diferentes sistemas e estar claramente definidos em lei, com qualquer recusa sendo expressamente justificada. Não deve haver brechas para transformar as outorgas em moedas de troca de favores políticos. A responsabilidade pelas outorgas e por seu processo de renovação deve ser do(s) órgão(s) regulador(es) e do Conselho Nacional de Comunicação, garantida a transparência, a participação social e a agilidade no processo. Os processos de renovação não devem ser realizados de forma automática, cabendo acompanhamento permanente e análise do cumprimento das obrigações quanto à programação – especialmente com a regulamentação daquelas previstas no artigo 221 da Constituição Federal – e da regularidade trabalhista e fiscal do prestador de serviço. Deve-se assegurar a proibição de transferências diretas ou indiretas dos canais, bem como impedir o arrendamento total ou parcial ou qualquer tipo de especulação sobre as frequências.

10. Limite à concentração nas comunicações

A concentração dos meios de comunicação impede a diversidade informativa e cultural e afeta a democracia. É preciso estabelecer regras que inibam qualquer forma de concentração vertical (entre diferentes atividades no mesmo serviço), horizontal (entre empresas que oferecem o mesmo serviço) e cruzada (entre diferentes meios de comunicação), de forma a regulamentar o artigo 220 da Constituição Federal, que proíbe monopólios e oligopólios diretos e indiretos. Devem ser contemplados critérios como participação no mercado (audiência e faturamento), quantidade de veículos e cobertura das emissoras, além de limites à formação de redes e regras para negociação de direitos de eventos de interesse público,

especialmente culturais e esportivos. Associações diretas ou indiretas entre programadores de canais e operadores de rede devem ser impedidas. O setor deve ser monitorado de forma dinâmica para que se impeçam quaisquer tipos de práticas anticompetitivas.

11. Proibição de outorgas para políticos

O marco regulatório deve reiterar a proibição constitucional de que políticos em exercício de mandato possam ser donos de meios de comunicação objeto de concessão pública, e deve estender essa proibição a cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive. Medidas complementares devem ser adotadas para evitar o controle indireto das emissoras.

12. Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente

É preciso regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal, com a garantia de cotas de veiculação de conteúdo nacional e regional onde essa diversidade não se impõe naturalmente. Esses mecanismos se justificam pela necessidade de garantir a diversidade cultural, pelo estímulo ao mercado audiovisual local e pela garantia de espaço à cultura e à língua nacional, respeitando as variações etnolinguísticas do país. O novo marco deve contemplar também políticas de fomento à produção, distribuição e acesso a conteúdo nacional independente, com a democratização regional dos recursos, desconcentração dos beneficiários e garantia de acesso das mulheres e da população negra à produção de conteúdo. Essa medida deve estar articulada com iniciativas já existentes no âmbito da cultura, já que, ao mesmo tempo, combate a concentração econômica e promove a diversidade de conteúdo.

13. Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença

Devem ser instituídos mecanismos para assegurar que os meios de comunicação: a) garantam espaço aos diferentes gêneros, raças e etnias (inclusive comunidades tradicionais), orientações sexuais, classes sociais e crenças que compõem o contingente populacional brasileiro espaço coerente com a sua representação na sociedade, promovendo a visibilidade de grupos historicamente excluídos; b) promovam espaços para manifestação de diversas organizações da sociedade civil em sua programação. Além disso, o novo marco regulatório deve estimular o acesso à produção midiática a quaisquer segmentos sociais que queiram dar visibilidade às suas questões no espaço público, bem como articular espaços de visibilidade para tais produções.

14. Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos

Conforme previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. Também está previsto que a liberdade de expressão esteja sujeita a responsabilidades posteriores a fim de assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas. Assim, o novo marco deve garantir mecanismos de defesa contra programação que represente a violação de direitos humanos ou preconceito contra quaisquer grupos, em especial os oprimidos e marginalizados – como mulheres, negros, segmento LGBT e pessoas com deficiência –, o estímulo à violência, a ofensa e danos pessoais, a invasão de privacidade e o princípio da presunção de inocência, de acordo com a Constituição Federal. Nas concessões públicas, deve ser restringido o proselitismo político e religioso ou de qualquer opção dogmática que se imponha como discurso único e sufoque a diversidade.

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

O Brasil já conta com alguns mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes no que se refere à mídia, que se justificam pela vulnerabilidade deste segmento. Estes mecanismos devem contar com os seguintes aprimoramentos: a) extensão da Classificação Indicativa existente para a TV aberta, definida por portaria, para outras mídias, especialmente a TV por assinatura; seu cumprimento deve ser garantido em todas as regiões do país, com a ampliação da estrutura de fiscalização; b) instituição de mecanismos para assegurar que os meios de comunicação realizem programação de qualidade voltada para o público infantil e infanto-juvenil, em âmbito nacional e local; c) aprovação de regras específicas sobre o trabalho de crianças e adolescentes em produções midiáticas; d) proibição da publicidade dirigida a crianças de até 12 anos. Todas essas medidas devem ter como referência o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Código de Defesa do Consumidor e em convenções internacionais relativas ao tema.

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

O conteúdo informativo de caráter jornalístico nos meios sob concessão pública deve estar sujeito a princípios que garantam o equilíbrio no tratamento das notícias e a diversidade de ideias e pontos de vista, de forma a promover a liberdade de expressão e ampliar as fontes de

informação. Esses princípios são fundamentais para garantir a democracia na comunicação, mas precisam ser detalhadamente estabelecidos em lei para não se tornar um manto de censura ou ingerência, nem restringir o essencial papel dos meios de comunicação de fiscalização do poder.

17. Regulamentação da publicidade

Deve ser mantido o atual limite de 25% do tempo diário dedicado à publicidade e proibidos os programas de tele vendas ou infocomerciais nos canais abertos. Como previsto na Constituição Federal, a publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas (incluindo a cerveja), agrotóxicos, medicamentos e terapias deverá estar sujeita a normas especiais e restrições legais, principalmente nos horários de programação livre. Deve-se também restringir a publicidade de alimentos não-saudáveis, com a definição de horários inadequados à veiculação e a divulgação dos danos desses produtos à saúde. Promoções, competições e votações devem ser regulamentadas de forma a garantir total transparência e garantia dos direitos dos consumidores.

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

Devem ser definidos critérios isonômicos que evitem uma relação de pressão dos governos sobre os veículos de comunicação ou destes sobre os governos. Os critérios para a distribuição dos recursos devem ter como princípio a transparência das ações governamentais e a prestação de informações ao cidadão e levar em conta a eficácia do investimento em relação à visibilidade, à promoção da diversidade informativa e à indução da desconcentração dos mercados de comunicação. A distribuição das verbas governamentais deve ser transparente, com mecanismos de acompanhamento por parte da sociedade do volume de recursos aplicados e dos destinatários destes recursos, e deve levar em conta os três sistemas de comunicação – público, privado e estatal.

19. Leitura e prática críticas para a mídia

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

20. Acessibilidade comunicacional

O novo marco regulatório deve aprimorar mecanismos legais já existentes com o objetivo de garantir a acessibilidade ampla e garantir, na programação audiovisual, os recursos de audiodescrição, legenda oculta (closed caption), interpretação em LIBRAS e áudio navegação. Esses recursos devem ser garantidos também no guia de programação (EPG), aplicativos interativos, e receptores móveis e portáteis. Documentos e materiais de consultas públicas e audiências públicas devem ser disponibilizados em formatos acessíveis para garantir igualdade de acesso às informações e igualdade de oportunidade de participação de pessoas com deficiência sensorial e intelectual. Deve-se ainda garantir a acessibilidade em portais, sítios, redes sociais e conteúdos disponíveis na internet, com especial atenção aos portais e sítios governamentais e publicações oficiais.

Observações

Essas diretrizes contemplam os temas cuja nova regulamentação é premente. Há ainda outros temas ligados ao setor das comunicações ou com incidência sobre ele que devem ser tratados por mecanismos específicos, como a reforma da Lei de Direitos Autorais, o Marco Civil da Internet e a definição de uma Lei de Imprensa democrática, que contemple temas como o direito de resposta e a caracterização dos ilícitos de opinião (injúria, calúnia e difamação), sempre com base nos princípios e objetivos citados neste documento.