



## **Para além de um novo marco regulatório: uma agenda de curto prazo para o Ministério das Comunicações**

*Contribuição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)  
à nova gestão do Ministério das Comunicações – Janeiro de 2015*

A atual configuração do sistema de comunicações brasileiro é um dos graves obstáculos para que nosso país passe a um novo patamar de conquistas e garantias democráticas. Desde a redemocratização nos anos 80, muito pouco ou nada se avançou para modernizar o marco legal das comunicações – seja para adequá-lo às imperativas mudanças tecnológicas, seja para colocá-lo à altura das demandas de uma sociedade politicamente mais complexa e democrática. Ao mesmo tempo, as políticas públicas adotadas para o setor não tem se mostrado capazes de transformar um quadro histórico de concentração da propriedade dos meios e de ausência de diversidade e pluralidade no espaço público midiático.

Há muitos anos, o movimento social vem levantando a necessidade de o país debater este tema de forma mais abrangente, com uma mudança de paradigma que vise, essencialmente, a garantia da liberdade de expressão e do direito à comunicação do conjunto da população. Um momento importante desta construção foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, que reuniu milhares de pessoas e aprovou mais de 600 propostas por delegados que representavam a sociedade civil, empresários da comunicação e governo. Infelizmente, nestes últimos cinco anos, praticamente nenhuma das resoluções da Confecom se materializou e nenhuma mudança estrutural no setor de comunicação do país foi realizada.

Por isso, saudamos as declarações da Presidenta Dilma Rousseff e do Ministro Ricardo Berzoini de abrir um diálogo público em torno da elaboração de um novo marco regulatório para as comunicações no país. Consideramos indispensável que este debate seja enfrentado e que o Estado brasileiro seja o promotor desta discussão, buscando reunir todos os segmentos para construir uma proposta que coloque o país ao lado de outras democracias, como Inglaterra, Estados Unidos, Espanha, França, Argentina, entre outros. Organizado em torno da campanha Para Expressar a Liberdade, o movimento pela democratização da comunicação construiu, em 2013, uma proposta para este diálogo: o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, que tem recebido o apoio de milhares de cidadãos e cidadãs.

Sabemos, entretanto, que o processo de elaboração e aprovação de um novo marco regulatório para o setor, para ser feito de forma plural e democrática, levará tempo e encontrará obstáculos não apenas junto ao empresariado, mas também no Congresso Nacional. O quadro atual do sistema midiático brasileiro, no entanto, requer ações urgentes e uma mudança de postura do Ministério das Comunicações que podem se dar no curto prazo, independentemente da aprovação de uma nova lei geral para o setor.

Neste sentido, apontamos a seguir algumas dessas questões que, na avaliação do FNDC, merecem a atenção da nova gestão do Ministério das Comunicações. Estamos certos de que, havendo vontade política, o marco normativo atualmente em vigor no Brasil já garante os elementos necessários para que tais desafios sejam finalmente enfrentados por essa gestão governo federal.



## **RADIODIFUSÃO PRIVADA**

### **1. Proibição de outorgas para deputados e senadores**

O artigo 54 da Constituição aponta, em seus dois primeiros parágrafos, como fundamento da República, que deputados e senadores não podem firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público. O artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações também determina, em seu parágrafo primeiro, que não pode exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial. No entanto, há 40 deputados federais e senadores, da atual legislatura, que controlam diretamente pelo menos uma emissora de rádio ou televisão em seu estado de origem. Num quadro em que um meio de comunicação de massa, que deveria cumprir uma função pública, é controlado por um político, que pode influenciar sua linha editorial, a autonomia e independência deste veículo para exercer o controle sobre o poder público estão totalmente comprometidas. Ao mesmo tempo, o proprietário do veículo passa a ter o poder de filtrar e restringir informações e conteúdos a serem divulgados, na medida de seus interesses e de seus correligionários, numa prática de autopromoção. Fica caracterizado um claro desequilíbrio nos princípios de igualdade dos processos eleitorais, numa situação que pode configurar até mesmo a violação de eleições livres.

### **2. Combate aos arrendamentos/subconcessões**

Levantamento de arrendamentos na grade de programação da TV aberta, feito pelo Intervozes, aponta que algumas emissoras chegam a ter 92% do seu tempo vendido para terceiros, como a Rede 21, do Grupo Bandeirantes. Há casos também de emissoras maiores, como a RedeTV, que cresceu, nos últimos quatro anos, de 32% para 50% o percentual de sua grade arrendada. As igrejas cristãs são as responsáveis pela parte mais significativa dessas compras. A Igreja Universal do Reino de Deus, proprietária da Record e da TV Universal, por exemplo, paga cerca de 12 milhões por mês para o Canal 21 e para a CNT. Recentemente, o Ministério Público Federal de São Paulo entrou com três ações contra arrendamentos ilegais. Foram acionados na Justiça o grupo de TV CNT e o Canal 21 do grupo Bandeirantes pelo arrendamento ilegal de 22 horas diárias das suas programações para a Igreja Universal do Reino de Deus. O Ministério das Comunicações é réu nas ações, pois o MPF considera que o órgão deveria impedir a prática, e não o faz.

Segundo o MPF, a subconcessão é inconstitucional pois (i) viola o princípio da licitação e a regra da isonomia, e (ii) a concessão possui caráter personalíssimo. Ainda que se admita a legalidade da subconcessão, seriam necessárias (i) a previsão no edital de licitação inicial da outorga, (ii) a permissão contratual, (iii) a prévia autorização do Poder Executivo e (iv) a realização de concorrência pública. Na venda de programação, nada disso é feito. Já se for considerado o aspecto mercadológico do negócio, a legislação brasileira também está sendo desrespeitada, visto que o art. 124 Código Brasileiro de Telecomunicações e o art. 28, §12, "d", do Decreto Presidencial nº 52.795/63 determinam que o tempo destinado à publicidade comercial não poderá exceder 25% da programação. O objetivo desta norma é evitar que o particular concessionário do serviço público negocie como bem quiser o espectro de radiodifusão concedido, apropriando-se de um bem público em seu exclusivo benefício e desviando-se da finalidade da concessão de radiodifusão. O CBT determina fim do direito à outorga se a concessionária ou permissionária descumprir o contrato de concessão ou permissão, ou as exigências legais e regulamentares (art. 67). Mas o Ministério das Comunicações e o Congresso nacional nunca fizeram isso.

### **3. Enfrentamento ao livre mercado de compra e venda de outorgas de rádio e TV**

A radiodifusão, além de ser um serviço público, utiliza um bem público: o espectro eletromagnético. Apesar



disso, muitos concessionários utilizam a outorga obtida junto à União como uma mercadoria por meio das vendas declaradas ou das negociações não públicas conhecidas como "contratos de gaveta". Ao mesmo tempo, transferências diretas e indiretas de outorgas também revelam a apropriação privada de recursos públicos. Previstas em lei, desde que autorizadas pelo Poder Executivo, as transferências de outorgas já são consideradas inconstitucionais – há jurisprudência nesse sentido e uma ação da Procuradoria Geral da República questiona um dispositivo análogo na lei de concessões. Além disso, uma série de transferências ocorrem sem a anuência do Poder Executivo. Dada a relevância dos serviços para a sociedade, as licenças

para a sua exploração devem constituir fim específico e exclusivo, sendo vedada a sua comercialização. Em caso de desistência ou falência, a outorga deve ser retomada para que um novo processo de concessão seja realizado pelo Poder Concedente.

#### **4. Garantia do respeito aos limites à concentração de propriedade já existentes**

A legislação brasileira veda que um mesmo ente possua mais de cinco emissoras em VHF ou mais de 10 em UHF no território nacional, bem como duas outorgas do mesmo serviço na mesma localidade. No entanto, esses limites são burlados cotidianamente no país. Um primeiro problema é o uso de estruturas societárias diferentes dentro de um mesmo grupo comercial. Um segundo problema é a afiliação em rede, cuja ausência de regramento permite, além da concentração de veículos por poucos grupos econômicos, contratos com obrigações excessivas para as afiliadas e a verticalização da produção audiovisual brasileira. Normas infralegais poderiam constituir mecanismos que identificassem os grupos comerciais, aplicando os limites à concentração de propriedade já existentes para estes. Contratos de afiliação entre concessionárias (caso que envolva apenas geradoras) ou entre uma concessionária e uma permissionária (caso que envolva retransmissoras) também deveriam ser tornados públicos. O artigo 12, § 7º do decreto-lei 236/67 proíbe que concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão estejam subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie. Mais um motivo para sua fiscalização pelo Ministério.

#### **5. Responsabilização das emissoras por violações de direitos humanos na programação**

Em busca de audiência, canais multiplicam violações com a profusão de programas policiais e conteúdos baseados na estigmatização e humilhação. Denúncias crescentes nas Procuradorias dos Direitos do Cidadão comprovam uma questão sistemática. No processo de fiscalização das obrigações de conteúdo, além de não realizar um acompanhamento sistemático do que é veiculado, o MiniCom trabalha e orienta a Anatel a considerar apenas as normas dispostas no CBT e no regulamento do serviço de radiodifusão. O Código afirma que constitui abuso no exercício da radiodifusão o emprego dos meios de comunicação para a prática de crime ou contravenção, incluindo a propaganda de guerra; a ofensa à moral familiar, pública, ou aos bons costumes; e a promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião. Já o Decreto Presidencial 52.795/63 proíbe as concessionárias de "transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico" (Art.28, item 12). Não são consideradas, assim, as demais leis e tratados internacionais ratificados pelo Brasil que tratam do tema, como o Estatuto da Igualdade Racial, que prevê, por exemplo, que o poder público deve garantir medidas para "coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas"(Art. 26). Tampouco é simples enquadrar determinada programação na definição de campanha discriminatória.

Em relação às eventuais sanções aplicadas, apesar de serem gradativas, elas não podem ser consideradas cumulativas em casos de reincidência. Assim, mesmo que uma emissora tenha como prática sistemática a difusão de conteúdos atentatórios contra os direitos humanos, ela nunca chegará a perder sua licença por este motivo. O valor aplicado também não é dissuasivo. Em 2013, as multas tinham como teto R\$



76.155,21, sendo que, por apenas 30 segundos de inserção publicitária, as emissoras cobram o valor médio de R\$ 15 mil. O tempo levado para a responsabilização da emissora também favorece a sensação de impunidade. Por fim, não há uma norma do Ministério que defina o conjunto das ações realizadas neste campo. Basta a troca da direção no órgão para que tal orientação corra o risco de ser descontinuada.

#### **6. Fiscalização dos demais regramentos de conteúdo previstos na legislação**

O Decreto 52.795 prevê algumas exigências concernentes à programação das emissoras, como o mínimo de 5% de conteúdo noticioso, 5 horas semanais de conteúdo educativo e o limite de 25% do tempo da programação diária destinado à publicidade. No entanto, são flagrantes os casos onde essas obrigações são desrespeitadas, evidenciando uma atuação fiscalizatória insuficiente por parte do Poder Concedente. Neste

sentido, a ampliação da fiscalização e a aplicação de sanções efetivas são duas iniciativas importantes para assegurar o cumprimento da legislação em vigor.

#### **7. Procedimentos mais democráticos de concessão e renovação de outorgas**

Os procedimentos de concessão e renovação de outorgas carecem de uma reforma para que sejam pautados pela transparência e pela democracia. No tocante à concessão, a capacidade financeira não deve ser o critério dominante nas licitações de outorgas, sob pena de favorecer o poder econômico em detrimento de outros aspectos relevantes. Em relação à renovação, em que pese o quórum extremamente rígido previsto na Constituição, verifica-se que os procedimentos adotados pelo Ministério das Comunicações reforçam um caráter automático do processo e alijam a sociedade de uma avaliação de como o serviço de radiodifusão foi explorado por determinado concessionário.

Para que esses processos tenham transparência e possam contribuir para um ambiente mais democrático e plural, deveriam ser considerados: a) o cumprimento à preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na programação dos canais; b) a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente e o respeito aos demais princípios constitucionais concernentes ao tema; c) o cumprimento das previsões contratuais relacionadas a aspectos técnicos e de programação; d) comprovação de eventual descumprimento dos princípios da comunicação social eletrônica e da Constituição Federal; e) a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária da prestadora de serviço; f) a realização de consultas públicas para a avaliação do serviço abertas à participação de qualquer cidadão e amplamente divulgadas.

### **COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição prevê em seu Artigo 223 a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. Mas apenas 20 anos depois, em 2008, esse dispositivo foi parcialmente respeitado com a criação da Empresa Brasil de Comunicação. Apesar deste avanço, a comunicação pública ainda encontra-se em uma condição marginal. Para que essas emissoras possam tornar-se referência de conteúdos de qualidade, relevantes, diversos e democráticos, há medidas importantes que podem ser adotadas por parte do governo federal. A primeira delas é a ampliação do financiamento para o chamado campo público, com a liberação dos recursos da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública. Uma parte desses recursos é hoje objeto de disputa judicial. Já outra, liberada, vem sendo, de um lado, subaproveitada por carecer de regulamentação específica, o que impede repasses da Contribuição a emissoras que não a EBC; e, de outro, contingenciada pelo Ministério do Planejamento.

Tão importante quanto o financiamento é a garantia de que o conteúdo das emissoras públicas cheguem à casa das pessoas. Para isso, é preciso solucionar o problema criado após o leilão da faixa de 700 MHz, que



acabou com o espaço no espectro antes reservado aos canais do campo público. A não reposição deste espaço para os canais previstos no Decreto da TV Digital, que ainda devem ser criados nas capitais e nas cidades mais populosas do país, como o Canal da Cidadania, de responsabilidade do Ministério das Comunicações, coloca em risco a própria existência de um sistema público de comunicação no país.

Acrescido a este problema está o fato de não haver uma política para financiar a estrutura de transmissão das emissoras públicas no formato digital, o que pode gerar um "apagão" do campo quando o sinal analógico for desligado. Soma-se a esses desafios a constituição de modelos de gestão que afirmem a independência dos veículos públicos em relação ao governo e a participação da sociedade e dos trabalhadores no processo de tomada de decisão dos rumos dessas emissoras.

## **RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA**

A modificação da lei que rege o setor é um dos principais pleitos do movimento de rádios comunitárias no Brasil. No entanto, é possível avançar mesmo sem uma alteração legislativa, com medidas como a desburocratização dos processos de autorização (há casos de espera de quase 10 anos) e a ampliação do diálogo com as entidades representativas do setor.

A criação de um mecanismo de financiamento para as rádios comunitárias, que seja compatível com a lei 9612/98, também se mostra estratégica para a sustentabilidade dos canais. Iniciativas de veiculação da publicidade institucional governamental em curso em alguns canais devem ser expandidas.

Por fim, e não menos importante, é urgente promover uma mudança institucional no sentido de barrar a criminalização histórica das rádios comunitárias. Principal veículo de exercício da liberdade de expressão de milhares de comunidades em todo o país, essas rádios sofrem a frequente repressão por parte da Anatel, movida na maior parte dos casos por denúncias de rádios comerciais concorrentes. Ações de fechamento e lacração de emissoras tem levado, sem qualquer justificativa, além da detenção de líderes comunitários, à apreensão de equipamentos preciosos para a população e à cobrança de multas que colocam as associações em situação mais precária do que a em que já se encontram. A anistia dessas multas e a devolução dos equipamentos confiscados é uma medida urgente para a sobrevivência deste movimento.

## **CANAL DA CIDADANIA**

Coordenada pelo Ministério das Comunicações, a implantação do Canal da Cidadania é fundamental para permitir a exibição de conteúdos locais por entes públicos e por organizações da sociedade civil na TV Digital. Apesar do número relevante de pedidos, em um país de mais de 5 mil municípios, a instalação de canais municipais é uma tarefa que demanda mobilização e incentivo. Isso passa pela divulgação desta alternativa e pela já mencionada política de financiamento para as novas emissoras, que pode ser feita em parceria com prefeituras. Nas cidades mais populosas, faz-se necessário também assegurar espaço no espectro de radiofrequência. A fiscalização da constituição dos conselhos – previstos na norma de criação do Canal – da maneira correta e com participação efetiva da sociedade também é um requisito importante para assegurar o caráter público desses canais.

## **PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA**

O PNBL foi lançado em maio de 2010 com objetivo de ampliar os acessos à Internet de alta velocidade no país. Embora os acessos tenham crescido desde então, mais da metade dos domicílios brasileiros permanece



desconectada, o que se soma a uma considerável desigualdade regional e um profundo fosso entre áreas urbanas e rurais. O cenário atual é reflexo de uma das falhas mais graves do Programa – a não consideração do serviço de banda larga como essencial e a crença de que meros incentivos ao mercado são capazes de superar desigualdades e garantir direitos. O plano de banda larga popular e as metas destinadas à área rural são também retratos dessa insuficiência e precisam ser revistos.

Temos agora a oportunidade de ajustar os rumos. A Presidenta Dilma tratou esse tema com prioridade em sua campanha e se comprometeu com a universalização do acesso à banda larga. Contudo, isso deve ser feito de acordo com a legislação brasileira, com a sua prestação também em regime público, conferindo ao poder público instrumentos regulatórios suficientes para exigir obrigações das empresas. Deve ser feito também com investimentos em redes de fibra ótica e fortalecimento da Telebras. Por fim, a concepção e implementação de uma nova fase do PNBL deve ter a participação social como um de seus pilares, assim

como ocorreu com o Marco Civil da Internet. No caso do PNBL, o Fórum Brasil Conectado, criado como espaço de escuta da sociedade civil, foi completamente abandonado pelo governo federal.

A campanha *Banda Larga é um Direito Seu!* (composta por diversas organizações que integram o FNDC) vem acompanhando há alguns anos as políticas para a banda larga no país e também tem uma proposta a ser apresentada para o início de um diálogo nessa nova gestão do Ministério das Comunicações.

## **VERBAS PUBLICITÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL**

As gestões Lula e Dilma promoveram, nos últimos 12 anos, um processo fundamental de democratização da distribuição da verba publicitária governamental, ampliando significativamente o número de veículos impressos, radiofônicos e televisivos que recebem anúncios da administração direta e indireta federal. Nos últimos anos, o crescimento da destinação destas verbas também para o universo da internet permitiu o fortalecimento de canais de comunicação comunitários e alternativos. No entanto, o critério da audiência/alcance de tais veículos segue sendo o único utilizado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para definir os meios para veiculação da publicidade governamental.

Seria fundamental que o Ministério das Comunicações participasse deste processo, contribuindo com o fornecimento de informações à Secom que poderiam se somar aos índices de audiência/circulação como critérios para destinação dessas verbas. Entre elas, por exemplo, a relação de veículos que apresentam dívidas fiscais e trabalhistas e de meios de comunicação que foram autuados pelo MiniCom por desrespeitarem as regras de exploração do serviço de radiodifusão.

## **CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA**

A política de classificação indicativa, implementada no atual desenho institucional no Brasil desde 2006, está sob risco. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade tramita no STF contra a punição das emissoras de descumprirem os horários previstos para a veiculação da programação em função das faixas etárias correspondentes. Quatro ministros do Supremo já votaram favoráveis à tese da inconstitucionalidade, construída pelas emissoras de rádio e TV. Apesar de a classificação indicativa ser uma política pública sob responsabilidade do Ministério da Justiça, o desafio colocado no âmbito do Poder Judiciário demanda o envolvimento e apoio do governo como um todo para a garantia da manutenção deste mecanismo,



fundamental para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes nos meios de comunicação de massa. Uma derrota no STF em torno desta agenda comprometeria o futuro até mesmo dos demais mecanismos de regulação do setor já em funcionamento no país.