Ivan Paganotti
FIAM-FAAM – Centro
Universitário.

**Redemocratização e
reposicionamento de
instâncias reguladoras da
comunicação: disputas pelo
controle da mídia no Brasil***

**Democratization and
repositioning of
communication regulatory
entities: Brazilian media
control under dispute**

**Redemocratización y
reposicionamiento de regula-
dores de comunicación:
disputas por el control de
medios en Brasil**

* Este artigo apresenta resultados de pesquisa de doutorado-sanduíche com bolsa CAPES na Universidade do Minho (Braga-Portugal), sob orientação da Profª. Drª. Helena Sousa, com bolsa Capes-PDSE (Processo número 99999.011100/2013-03), e se baseia em uma versão previamente discutida no XIV Congresso Internacional IBERCOM.

RESUMO

O artigo aborda o desmonte da estrutura estatal de censura durante a abertura democrática no Brasil no final dos anos 1980, avaliando como novas entidades de regulação procuraram distanciar-se das antigas engrenagens de censura estatal. O método de análise parte da sistematização das instâncias regulatórias proposto por Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013), ampliando o mecanismo de comparação internacional para uma nova avaliação interssetorial e histórica das instâncias que regulam diferentes setores da comunicação no Brasil. A avaliação das estruturas, composições, funções e práticas de regulação de cada entidade apontou para a importância de expandir a metodologia original, abarcando também sua formação e movimentos de resistência e adesão às novas instâncias de controle. A multiplicação de instâncias parciais de reduzido poder coercitivo é o resultado de um processo de fortalecimento das empresas comunicadoras ante o Estado, fenômeno impactado pelo modelo negociado de abertura democrática no qual concessões públicas de meios de comunicação foram usadas como moeda de troca para garantir o apoio entre elites locais na transição política nacional.

Palavras-chave: Comunicação. Regulação. Brasil. Economia política.

ABSTRACT

This article analyzes the disruption of State censorship during the return of democracy in Brazil in late 1980's, evaluating how new regulation entities have tried to distance themselves from previous censorship control. This analysis is based on the method proposed by Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013), switching an international comparative mechanism into an inter-sectorial and historical evaluation of media regulation entities in Brazil. Analyzing structures, compositions, functions and regulation practices of each entity allowed expanding the original methodology, also analyzing their formation process, and resistance or support responses. Multiple partial media regulation entities have reduced powers, as result of historical empowerment of media companies against the State. This is a consequence of the negotiated democratization process in which media public concessions have been bargained in order to guarantee support from local elites to the national transition back to democracy.

Key-words: Communication. Regulation. Brazil. Political economy.

RESUMEN

El artículo aborda el dismantelamiento de la estructura estatal de censura durante la apertura democrática en Brasil a finales de 1980, evaluando cómo las nuevas autoridades reguladoras han tratado de distanciarse del anterior aparato de censura. El método de análisis parte de la sistematización de los organismos reguladores propuesta por Sousa, Trützchler, Fidalgo y Lameiras (2013), ampliando la comparación internacional para una nueva evaluación intersectorial e histórica de los organismos que regulan los diferentes sectores de comunicación en Brasil. La evaluación de las estructuras, funciones, composiciones y prácticas de cada entidad regulatoria señaló la importancia de ampliar la metodología original, cubriendo también su formación y los movimientos de resistencia o adherencia a las nuevas instancias de control. La multiplicación de instancias parciales de reducido poder coercitivo es resultado de un proceso de fortalecimiento de las empresas comunicadoras ante el Estado, un fenómeno afectado por el modelo de negociación de la apertura democrática, cuando se utilizaron las concesiones públicas de comunicación como moneda de cambio para asegurar el apoyo de elites locales en la transición política nacional.

Palabras clave: Comunicación. Regulación. Brasil. Política económica.

Submissão: 24-8-2016

Decisão editorial: 21-3-2018

Introdução: objetivos da pesquisa

Em democracias que passaram pela transição de regimes autoritários, a regulação da liberdade de expressão e da comunicação enfrenta reflexos da abertura democrática e o fardo da tradição autoritária e dos períodos de censura que pretende superar. Na análise histórica da formação e reposicionamento de mecanismos de controle da comunicação, é necessário avaliar a influência dos proprietários da mídia nessa transição, resultando em resistência à regulação do setor. Ao avaliar a predominância das elites anteriormente ligadas aos regimes ditatoriais durante o processo de abertura democrática por negociação (ao contrário das rupturas, em que as antigas elites acabaram perdendo parte de sua hegemonia e até o controle de meios de comunicação dominados pelos revolucionários, como no caso português), Morlino (2013, p. 222) destaca o impacto da persistência de perpetuadores de valores atrelados ao legado autoritário e a sua influência sobre a qualidade da democracia posterior, destacando que os processos de decisão política, como as eleições, eram continuamente afetados nos casos em que as antigas elites não foram responsabilizadas pelos crimes cometidos durante os regimes de exceção.

Assim, é possível avaliar como a persistência das elites midiáticas formadas ou fortalecidas durante o governo militar impacta na qualidade da democracia brasileira atual, quando elas continuam adotando mecanismos pouco democráticos, como a resistência à transparência de seus procedimentos e à responsabilização. No caso brasileiro, essa questão formativa é particularmente complexa, porque o próprio processo de abertura democrática decorreu durante o fortalecimento de meios de comunicação comerciais e uma aproximação maior de representantes legislativos da mídia – com muitos dos líderes das elites tradicionais locais recebendo concessões de emissoras de rádio ou televisão como moeda de troca na negociação pela abertura, como será discutido a seguir. Para avaliar a influência do equilíbrio de poder durante a redemocratização no reposicionamento das entidades de regulação midiática, este artigo procura sistematizar as instâncias regulatórias dos meios de comunicação, adaptando proposta de Sousa, Trützschler, Fidalgo & Lameiras (2013), de modo a compor também um panorama histórico das transformações no controle comunicativo.

Metodologia

O modelo proposto por Sousa, Trützschler, Fidalgo & Lameiras (2013, p. 6-7) avalia as reconfigurações pelas quais passam as esferas de regulamentação midiática em diferentes países da União Europeia a partir de nove diferentes dimensões classificadoras, que agrupam questões que precisam ser respondidas para analisar, sistematizar e comparar diferentes práticas regulatórias: *estrutura legal* (natureza e independência dos órgãos e ligações entre estruturas de autorregu-

lamentação e corre regulamentação); *funções* (setores cobertos e expectativas de desempenho); *legitimação* e *valores de base* (argumentos empregados na justificativa da regulação e pontos de contato ou dissenso em relação aos valores dos meios de comunicação); *performance* (tarefas cotidianas e a abertura para contestação, apelação ou questionamento de seu funcionamento); *mecanismos de aplicação* e *prestação de contas* (medidas adotadas para garantir a resposta à regulamentação, como multas ou outras penalidades, além dos organismos aos quais o órgão de regulação responde); *organização institucional* e *sua composição* (se membros da mídia, do público, de entidades sociais, partidos políticos e/ou do governo fazem parte de sua organização, da tomada de decisão ou são consultados eventualmente); *financiamento* (se a origem da verba para o financiamento da estrutura de regulamentação vem do orçamento público, de taxas, licenças ou outras tarifas); *contexto* (descrição geral do sistema de mídia nacional e relevância das entidades de regulamentação); além de outras *questões ignoradas* (que eventualmente não estejam previstas no modelo).

A partir da sistematização das instâncias regulatórias, segundo o arcabouço já descrito, é possível analisar dois novos elementos complementares, que podem ser adicionados à proposta original de Sousa, Trützschler, Fidalgo & Lameiras (2013): em primeiro lugar, como foi o processo de formação dessas entidades? E como a criação, as transformações e as decisões dessas instâncias de regulamentação midiática foram debatidas publicamente e tratadas em momentos chave pela mídia (que é justamente o alvo dessa regulamentação e, também, o palco do

debate sobre seus processos)? Assim, cada um desses dois novos tópicos de análise pode ser desenvolvido da seguinte forma:

Resposta social à regulação da mídia: Esse mecanismo de análise foca os processos de “resposta social” – adotando e adaptando a nomenclatura de Braga (2006) – à própria regulação da mídia, seja por meio de oposição ou apoio de representantes no poder legislativo, contestações ou defesas no poder judiciário, propostas ou retiradas de prioridade por parte do executivo, além de declarações de organizações sociais, representantes de proprietários ou de profissionais dos meios de comunicação, além do público geral e organizações não governamentais. Como destacado por Braga (2006, p. 40), “os dispositivos socialmente gerados para organizar falas e reações sobre a mídia utilizam, com frequência, a própria mídia como veiculador” – o que ocorre no caso particular das regulamentações sobre a liberdade de expressão e a própria mídia.

Formação das entidades reguladoras: permite avaliar o processo de *formação* das entidades, analisando a “adesão” de diferentes grupos sociais às propostas de regulação e sua evolução no tempo. Essa dimensão de análise traz um novo foco diacrônico ao modelo predominantemente sincrônico proposto originalmente por Sousa, Trützschler, Fidalgo & Lameiras (2013): além de construir um diagnóstico atual da regulação da mídia em um país para finalidades comparativas estanques, é possível explicitar também o processo histórico recente de formação dessas entidades. O que se procura com essa dimensão é avaliar como as entidades atuais partiram de origens com certas semelhanças ou diferenças e

adotaram caminhos também alternativos, mas com certas proximidades, para atingir o patamar encontrado atualmente.

Outra alteração adotada na metodologia original foi sua inversão, devido ao foco ao mesmo tempo mais restrito e mais amplo da presente pesquisa. Como já mencionado, esta pesquisa procura somente avaliar a realidade das entidades reguladoras de um país – o Brasil – para melhor compor o cenário do controle da comunicação no país. O estudo original de Sousa, Trützschler, Fidalgo e Lameiras (2013) procurava construir uma análise comparativa entre treze países europeus; e, para isso, avaliou a entidade central de heterorregulação de cada um desses países. No caso brasileiro, não há uma só entidade, mas uma dispersão delas. Assim, a presente pesquisa procura inverter o foco de análise, da comparação *inter*-nacional para um panorama *inter*-setorial, mas *intra*-nacional – ou seja, focando a realidade brasileira, mas descrevendo as diferentes entidades de heterorregulação, autorregulação e correção em setores diferentes do mercado da mídia brasileira. Para isso, foi necessário definir inicialmente a *entidade reguladora de mídia como um organismo com um grau de autonomia mínimo para definição de princípios e normas que interfiram diretamente sobre o processo comunicativo, apresentando também mecanismos de fiscalização, resposta a questionamentos do público geral e sanção para garantir a aplicação dessas normas.*

Resultados: análise das entidades de regulação comunicativa no Brasil

O Brasil encontra uma diversidade de entidades setoriais, com diferentes graus de independência do

Estado, o que acaba por acarretar em certas lacunas e insuficiência regulatória em áreas que superam as divisões tradicionais – como a convergência digital de diferentes plataformas de mídia – ou pela direta resistência de setores específicos em adotarem regulação, medidas de responsabilização social, ou até mesmo maior transparência de seus processos – um problema proeminente da imprensa mundial que também ocorre no país.

O primeiro desafio para a avaliação dessas entidades envolve a definição de quais podem ou não ser caracterizadas como reguladoras. Como apontado com a definição proposta no final da seção anterior, é possível distinguir os agentes da regulação de outros organismos setoriais sem esse poder pela sua característica peculiar de definir limites ou processos com certo grau de imposição mandatória, divulgando normas para balizar condutas esperadas e apresentando órgãos de fiscalização que garantam sua observância, a investigação e a punição de eventuais desvios. Utilizando essa definição, é possível construir um limite mínimo para as candidatas a entidades de regulação da comunicação que serão analisadas agora, focando, principalmente, as entidades estatais de heterorregulação – os Ministérios da Justiça (responsável pela Classificação Indicativa), da Comunicação (responsável, junto ao Congresso Nacional, pela concessão pública de emissoras de radiodifusão) e sua agência nacional de telecomunicações (Anatel), além do Ministério da Cultura e sua agência nacional de cinema (Ancine). Entre os órgãos de autorregulação, é importante destacar o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar). Órgãos de provedores e ouvidores com papel

de *ombudsman* são raros e concentrados em poucos casos da imprensa escrita – e ainda encontram possibilidade de intervenção restrita à crítica, com limitada capacidade de alterações das condutas das empresas de comunicação, adotando com mais frequência sanções simbólicas como a publicação de comentários críticos e pedidos de esclarecimento ou reparação. Para compreender a composição dessas macroentidades e suas principais funções, este artigo procura construir um panorama das instâncias de regulação no setor de comunicação brasileiro.

Conar – Autorregulação publicitária

Uma estratégia para evitar a regulação estatal e a censura prévia, a autorregulação publicitária foi proposta por profissionais e agências de publicidade inspirados em modelos internacionais de códigos de ética – particularmente no código britânico e nas diretrizes da *International Advertising Association*. Frisando sua formulação coletiva, o código em que se baseia a autorregulação publicitária foi aprovado durante o III Congresso Brasileiro de Propaganda, em 1978, e colocado em prática no início dos anos 1980, com a criação do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).¹ O Conar² garante o financiamento de suas atividades pela contribuição das entidades publicitárias e seus afiliados, como agências, anunciantes e veículos de comunicação. Entre os valores defendidos no preâmbulo do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, destacam-se a defesa da honestidade e da verdade,

¹ <http://www.conar.org.br/>

² Sobre a criação e o funcionamento do órgão de autorregulamentação publicitária, ver Schneider (2005) e CONAR (2011), além do site oficial: <http://www.conar.org.br>

o respeito às leis nacionais e à concorrência leal, a responsabilidade social e a preocupação com a cadeia de produção e o fortalecimento da confiança do público na atividade publicitária.

Para avaliar o respeito ao código, o Conar recebe denúncias de consumidores e entidades da sociedade civil, do poder público ou dos próprios membros do Conar sobre campanhas de publicidade que desrespeitem suas normas. As denúncias são avaliadas pelo seu Conselho de Ética, composto por membros voluntários e indicados pelas entidades que fundaram o Conar (como as associações brasileiras das agências de propaganda, dos anunciantes, de jornais, de emissoras de rádio e televisão e de editores de revistas) – e também pelo convite de representantes da sociedade civil. Se a denúncia for acolhida, os envolvidos podem apresentar sua defesa para que, após os debates, um integrante do Conselho de Ética sugira o prosseguimento do processo. Além do arquivamento do processo sem sanções, é possível advertir o anunciante, recomendar alterações ou correções, recomendar que os meios de comunicação suspendam a divulgação do anúncio e/ou divulgar a posição do Conar nos meios de comunicação, caso ocorra o não acatamento das decisões adotadas. Por fim, um parecer do relator é aprovado em votação pelo conselho – com possibilidade de recursos.

As decisões do Conar tendem a ser debatidas publicamente por diversos meios de comunicação, principalmente quando envolvem a ameaça de proibição de campanhas polêmicas (SANTOS; CRUZ; MATOS; FERREIRA, 2012) ou a intervenção de autoridades públicas ou órgãos do governo (LANA, 2013, p. 223), com raras decisões contestadas em seu histórico

(SCHNEIDER, 2005). Apesar da grande recepção pública, evidenciada pelas mais de oito mil denúncias avaliadas desde sua criação, Monteiro (2012, p. 4) critica a limitada participação dos consumidores e de associações sociais sem ligação direta com os produtores midiáticos na formulação do código e nas decisões do Conselho de Ética. Além da subrepresentação de pontos de vista à frente dos anunciantes, dos meios de comunicação e dos profissionais da mídia, Mário e Falcão (2010, p. 5) também criticam o efeito colateral adverso da proibição de campanhas, que acabam atraindo mais atenção do público justamente por terem sido condenadas pelo Conar.

Em adição ao código interno, o Conar também fiscaliza a adequação das campanhas a normas legais aprovadas pelo Congresso Nacional ou em decretos do poder executivo, evidenciando os poderes complementares da autorregulação no fortalecimento e fiscalização de preceitos legais adotados por entidades governamentais e legislativas do Estado. Ainda assim, além do código original, do final dos anos 1970, as decisões acumuladas pelo Conselho de Ética podem também ser utilizadas para balizar novas decisões – e são consideradas pelas agências publicitárias no momento de confecção de suas campanhas. Em alguns casos específicos, o Conselho de Ética pode cristalizar essa jurisprudência na forma de súmulas, o que colabora para atualizar, aprimorar e sanar questionamentos a respeito do entendimento do código original. Além disso, o Conselho Superior, eleito pelas entidades associadas, cria resoluções mandatórias que são adicionadas ao código original. As decisões, as súmulas e as resoluções caracterizam o poder de formulação de normas e intervenção direta

sobre expectativas de conduta por parte do público e dos agentes comunicativos, o que, aliado ao poder de averiguação e imposição de sanções, determina o papel regulador do Conar – que tem entre seus poderes, inclusive, a capacidade de recomendar a proibição da veiculação de mensagens publicitárias.

Ministério da Justiça – Classificação Indicativa

A classificação indicativa de espetáculos e produtos audiovisuais (como peças de teatro, filmes, programas televisivos e jogos) é realizada pelo Ministério da Justiça, seguindo determinação da Constituição de 1988, que define o papel do Estado em classificar as obras culturais, de forma a proteger os públicos sensíveis, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, que determina os valores da proteção do público infantil do contato com temas e imagens que sejam prejudiciais ao seu desenvolvimento (GOMES; PAGANOTTI, 2012). O órgão é herdeiro da estrutura de censura federal do mesmo Ministério da Justiça (mas que era centralizada pela Polícia Federal) extinta ao final das ditaduras militares com a abertura democrática (KUSHNIR, 2004, p. 149-161), e reflete a necessidade, durante a transição, em reposicionar a atuação estatal na indicação de conteúdos considerados como inadequados, utilizando um método mais transparente e aberto para a crítica pública, criando uma classificação “por faixa de idade e não mais simplesmente proibitiva” (SIMÕES, 1999, p. 246). A principal preocupação do Estado brasileiro entre o final dos anos 1980 e 1990 em relação à comunicação era diminuir a intervenção estatal e evitar o estigma da censura, o que se reflete até hoje nos manuais de classificação indicativa adotados pelo Ministério da

Justiça (2006, p. 8), que destacam a importância de “desvincular a ideia de Classificação Indicativa do conceito de censura”.

Com esse novo posicionamento menos proibitivo que pretende diferenciar-se ativamente do veto, o principal objetivo da classificação indicativa atual é proteger menores do contato de conteúdos considerados como ofensivos por apresentarem temática adulta (envolvendo linguagem ofensiva, violência, sexo, nudez ou drogas), além de informar os responsáveis pelas crianças e adolescentes da faixa etária à qual se destinam os produtos audiovisuais e espetáculos. As diretrizes da classificação³ são formuladas e revistas periodicamente pelo próprio ministério, classificando os conteúdos considerados como inadequados a partir de um cruzamento de temas sensíveis (como violência, drogas, sexo e nudez) com as faixas etárias a partir das quais esses conteúdos podem ou não ser veiculados. A partir dessa classificação etária, essas normas também relacionam os horários em que certos conteúdos podem ser transmitidos pela televisão, de modo a proteger o impacto nos públicos mais jovens em horários sensíveis – particularmente durante o dia, elevando gradativamente as faixas etárias recomendadas no final da tarde e à noite.

Além de formular as regras, funcionários públicos do ministério também avaliam a correção das classificações sugeridas pelos proponentes (produtores de programas televisivos, distribuidores de cinema ou desenvolvedores de jogos), autorizando ou sancionando em casos de inadequação entre a classificação desejada e os conteúdos veiculados. O poder

³ A última edição do guia de classificação indicativa, de 2012, está disponível em: <http://portal.mj.gov.br/classificacao>

de sanção sobre os desvios em relação às normas de classificação indicativa ministerial foi justamente o cerne na questão recente acerca da legalidade desse sistema: o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional⁴ o poder de multar as emissoras de televisão que desrespeitassem os limites de horários definidos pela classificação indicativa para conteúdo considerado como inadequado para determinadas faixas etárias – a maioria dos juízes considerou que esse poder punitivo ecoaria uma forma de censura, o que é vetado pela Constituição de 1988 (PAGANOTTI, 2012, p. 126). Esse julgamento no STF polarizou as respostas de diferentes entidades da sociedade civil: enquanto produtores de televisão exigiam o fim das punições, entidades de proteção da infância e de comunicadores independentes procuraram defender a classificação indicativa para controlar os excessos televisivos e garantir a defesa de públicos mais jovens.

Congresso Nacional e Ministério da Comunicação: concessões de rádio e televisão

Ao avaliar a estrutura e o funcionamento do Ministério de Comunicações, é importante destacar sua relação com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de um lado (foco da seção a seguir) e, de outro, sua divisão de poderes com o poder legislativo, visto que a autorização de concessões públicas de televisão depende da autorização do poder federal executivo e também do Congresso Nacional. A gênese das dificuldades da regulação da radiodifusão brasileira encontra-se nas duas pontas da

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2404), disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2404&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>

ditadura militar brasileira do final do século XX. Dois anos antes do golpe que o retiraria da presidência, João Goulart não conseguiu impedir que o Código Brasileiro de Telecomunicações em aprovação no Congresso favorecesse a sua exploração comercial, enfraquecendo a sua regulação: para manter limites das concessões e a centralidade do executivo, Goulart vetou 52 artigos do código, mas todos os vetos presidenciais foram derrubados pelo legislativo brasileiro após forte pressão dos empresários de radiodifusão, recentemente organizados (BRAZ, 2010, p. 83). O embate entre as reformas propostas por Goulart, que defendiam maior intervenção do Estado, contra os interesses de grandes empresas internacionais e a elite tradicional brasileira levaria, dois anos depois, ao golpe dos militares que o removeu da presidência.

Posteriormente, durante a transição para a democracia, concessões de rádio e televisão também foram utilizadas como moeda de troca na aprovação de leis de interesse do governo no final da presidência de José Sarney, no final dos anos 1980, às vésperas da primeira eleição direta desde o golpe militar de 1964 (BOLAÑO, 2003, p. 36). Com isso, o poder tradicional dos líderes políticos locais foi fortalecido pelo que Lima (2011, p. 105) chama de "coronelismo eletrônico", em que os líderes políticos locais possuem ou se aliam aos controladores de meios de comunicação para garantir o apoio midiático junto ao seu eleitorado – principalmente das concessões públicas, que, posteriormente, serão por sua vez controladas pelos representantes políticos eleitos com seu apoio, como parte das atribuições do legislativo brasileiro.

Apesar de o Ministério da Comunicação não publicar mais a lista dos proprietários das concessões

públicas de radiodifusão – ignorando a necessidade de transparência desses processos –, estimativas do começo dos anos 2000 apontavam que metade das emissoras de rádio comerciais ou educativas estaria nas mãos de políticos, e quase um quinto dos congressistas brasileiros faz parte da chamada “bancada da comunicação” (LOPES, 2005, p. 6), por ser ligado a redes e veículos de comunicação. Assim, a elite midiática torna-se um ator político ainda mais predominante como consequência do enfraquecimento da regulação proposta ainda no governo João Goulart e do fortalecimento do poder político das emissoras – que contam não só com a influência de lobistas, mas de representantes políticos que são aliados indiretos ou proprietários diretos de meios de comunicação.

Considerando esse panorama histórico, é fácil compreender a dificuldade prática de regular as concessões públicas no modelo atual brasileiro. Como a concessão é outorgada por contrato com a União por meio da participação do Congresso Nacional, a influência de legisladores que possuem ou representam o interesse de meios de comunicação é determinante para a grande limitação dessa regulação: Lima (2011, p. 83) destaca que a renovação é automaticamente deferida na ausência de decisão do ministério da Comunicação ou de votação para a sua não renovação no Congresso – que dependeria da votação nominal de dois quintos de seus membros. Outro objetivo das concessões de radiodifusão que acaba sem eficácia por falta de requisitos e fiscalização eficiente é a finalidade educativa da televisão. A obrigatoriedade original de cinco horas de conteúdo educativo por semana foi reduzida para cinco minutos da programação em dias úteis, em “spots

de 30 a 60 segundos, contendo mensagens educacionais", e dois programas de 20 minutos no sábado e domingo (BRAZ, 2010, p. 87), o que permite o atual predomínio de entretenimento sobre informação e educação (JAMBEIRO, 2008, p. 90).

Por fim, a centralização nos órgãos federais do executivo (o Ministério de Comunicação) e legislativo (Congresso Nacional), em Brasília, dificulta ainda mais o processo extremamente burocrático de autorização de pequenas rádios comunitárias locais, que enfrentam barreiras para conseguir aprovação sem depender de apadrinhamento político para acelerar seus processos – o que, mais uma vez, favorece a consolidação de emissoras com proximidade dos representantes políticos tradicionais (LIMA, 2011, p. 109). Além da politização das concessões, o modelo atual ainda permite a predominância de oligopólios, pois a composição de redes afiliadas evita os controles legais de concentração, que acabam por ser inócuos (BOLAÑO, 2003, p. 35). Como a tradição histórica de resistência e influência política dos interesses das emissoras já demonstrou, as possibilidades de alteração desse panorama enfrentam desafios consideráveis, o que evidencia a continuidade da hegemonia e codependência entre emissoras de rádio e televisão e os poderes políticos tradicionais.

Anatel – agência reguladora para telecomunicações

A influência política da "bancada da comunicação" – discutida na seção anterior – trouxe novos impactos no processo de criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Assim como na Europa, diversos países latino-americanos sofriam pres-

são para abrir seus mercados de telecomunicação no início dos anos 1990: em ambos os continentes, governos liberais procuravam diminuir a intervenção do Estado na economia para reduzir seus gastos públicos, além de, nas nações tecnologicamente mais dependentes, procurar modernizar a infraestrutura e ampliar a oferta de serviços para setores sociais que ainda não tinham acesso à telefonia durante o monopólio estatal (MaCULAN; LEGEY, 1996, p. 78). Porém, as nações em desenvolvimento acabaram por sofrer uma pressão maior no processo de abertura de seus mercados devido à crise de suas dívidas externas, o que levou à privatização de estatais adquiridas por grandes grupos internacionais em parceria com empresas nacionais de médio porte – uma obrigatoriedade legal nem sempre bem-sucedida no seu objetivo de tentar controlar parcialmente o processo de internacionalização (BOLAÑO, 2003, p. 1).

Ainda assim, o Brasil possui uma peculiaridade: para aprovar rapidamente a privatização das operadoras de telefonia, quebrando o monopólio estatal para capitalizar sobre as vendas dessas empresas para multinacionais, não foi possível aprovar o projeto original de criação de uma agência reguladora que centralizasse as políticas de telecomunicação e radiodifusão (LOPES, 2005, p. 4). Para vencer a resistência do Congresso à ampliação das normas de radiodifusão – que, como visto, apresenta a peculiaridade de ser composto por muitos representantes eleitos que também são proprietários de meios de comunicação –, foi considerado inicialmente criar somente uma agência de regulação da telefonia, a Anatel, que, posteriormente, poderia ser ampliada para abrigar também a radiodifusão, o que não foi mais tentado.

Primeira agência de regulação instalada no Brasil, no final de 1997, a Anatel é “administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo”,⁵ restringindo a ingerência direta do poder executivo sobre o setor – mas, na avaliação de Bolaño (2003, p. 18), não diminuiu o ônus do fracasso das políticas públicas em um setor com infeliz histórico de insatisfação por parte dos usuários. Entre as suas tarefas, a Anatel detém os poderes de outorga, regulamentação e fiscalização, determinando normas a serem seguidas pelas operadoras de telecomunicação. A agência administra o espectro de radiofrequências e fiscaliza e reprime infrações aos direitos dos usuários – atuando junto ao Ministério de Comunicação na aplicação de sanções como multas ou impedimentos de oferta de determinados serviços.⁶ É importante destacar, entre essas punições, o controle “rigoroso” da Anatel com a Polícia Federal sobre rádios locais que não detêm autorização e que são com frequência “fechadas e seus dirigentes presos” (LIMA, 2011, p. 109), um dos mecanismos de reforço da regulação que são prioritários no modelo de concessões discutido na seção anterior devido à competição por recursos escassos (ondas e anúncios publicitários) entre as chamadas rádios “piratas” e emissoras rivais – muitas das quais conseguiram suas autorizações por ligações políticas, como já visto.

⁵ <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>

⁶ <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programass/radiodifusao-fiscalizacao>

Ancine e Ministério da Cultura – regulação do cinema

Assim como a Anatel, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) também pode ser classificada como uma entidade de heterorregulação. Apesar de estar ligada à estrutura governamental – uma autarquia estatal, criada por medida provisória presidencial e, atualmente, ligada ao Ministério da Cultura, com uma diretoria aprovada pelo Senado –, é também uma agência independente, cujos objetivos envolvem o “fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil”.⁷ De modo diferente, de outras autarquias ligadas ao Ministério da Cultura, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ela apresenta o diferencial poder regulador autônomo.⁸ Dessa forma, a Ancine tem como função “a delimitação de parâmetros à atuação privada, a alteração programada de comportamentos no mercado e, por fim, a coleta e o tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico”.⁹ Criada originalmente como órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no início dos anos 2000, a Ancine tem como objetivos principais ampliar e incentivar o desenvolvimento do mercado nacional cinematográfico e democratizar o acesso do público ao cinema, “para que cada vez mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número maior de brasileiros, e para que o Brasil se afirme como um polo produtor, e

⁷ <http://www.ancine.gov.br/ancine/apresentacao>

⁸ <http://www.cultura.gov.br/entidades-vinculadas>

⁹ <http://www.ancine.gov.br/regulacao/o-que-e>

não apenas consumidor, de conteúdos audiovisuais" (FORNAZARI, 2006, p. 657).

Entretanto, a entidade encontra limitações na prática, pois a Ancine ainda parece enfrentar dificuldades para cumprir o seu papel completo de reguladora, atuando mais como agência de fomento, criando mecanismos de financiamento público direto e autorizando a captação privada por processos de renúncia fiscal (seguindo a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual) para ampliar o investimento na indústria cinematográfica nacional, com uma tímida intervenção na construção de planos a longo prazo que superem o simples – ainda que essencial, em um mercado dependente como o brasileiro – apoio ao financiamento de projetos comerciais (FORNAZARI, 2006, p. 656). Ainda assim, é possível incluir a Ancine entre as entidades de regulação da mídia brasileira por seu papel na fiscalização de empresas do setor, com foco no combate à pirataria e a verificação do registro das obras audiovisuais, a cota de tela para a produção local e as taxas para o seu funcionamento e o financiamento de fundos de incentivo à produção cinematográfica.¹⁰ Além disso, o seu papel regulador deve ser fortalecido no médio prazo devido à recente aprovação da nova Lei da TV Paga (Lei 12.485/2011), que determina mecanismos mínimos de conteúdo nacional, sob regulamentação pela Ancine.¹¹

Considerações finais

Ao avaliar o cenário da regulação midiática no Brasil, a ausência de uma entidade centralizadora abre espaço para a pulverização de entidades que cana-

¹⁰ <http://www.ancine.gov.br/fiscalizacao/o-que-e>

¹¹ <http://www.ancine.gov.br/regulacao/agenda-regulatoria>

lizam demandas sociais para construir limites e regras para a ação da mídia nacional. É importante destacar também do diagnóstico já esboçado a insuficiência inerente ao enquadramento de órgãos setoriais que não conseguem tratar dos espaços que superam os seus limites restritos; em outras palavras, entre essas muitas agências proliferam também as lacunas das áreas que não são cobertas por qualquer dessas entidades, como é o caso da produção jornalística.

Como visto no caso da resistência das empresas televisivas na instauração do controle efetivo das concessões por parte do Ministério da Comunicação e do Congresso Nacional, qualquer regulamentação que ameace a expansão das grandes corporações – como o controle sobre monopólios ou multas em caso de violações de direitos de usuários ou cidadãos afetados negativamente por seus produtos – enfrenta resistência que tem, até o momento, inviabilizado sua consolidação em novas entidades reguladoras.

Assim, a branda regulação dos meios de comunicação fortalece a tendência de concentração em monopólios ou oligopólios das empresas já consolidadas. Empresas midiáticas de grande porte que contam com uma estrutura organizacional mais profissional podem construir barricadas e torres de assalto nos seus departamentos jurídicos capazes de defender as instituições de eventuais ameaças de controle ou responsabilização por parte de órgãos judiciários. Da mesma forma, empresas menores são duplamente prejudicadas pelo modelo brasileiro atual: por não poderem ter proteção ou incentivo estatal comum em políticas públicas de diversidade, democratização e ampliação do acesso aos meios de comunicação; e precisam arcar com os custos das suas defesas jurídi-

cas em casos de contestações judiciais por usuários, outras empresas ou por agentes do Estado. Com isso, a regulamentação mais branda continua a favorecer a concentração desses setores no Brasil.

Nesse mesmo sentido de concentração, é possível compreender o contexto de baixa fiscalização social da outorga das concessões públicas às grandes empresas de rádio e televisão, em um cenário que destoa do controle severamente burocratizado e até criminalizado das menores rádios comunitárias. Se, por um lado, emissoras locais menores tendem a ser perseguidas como “piratas” por não conseguirem fazer andar seus processos no Ministério das Comunicações, órgãos de rádio e televisão ligados a entidades religiosas e/ou grupos político-empresariais que contam com apadrinhamento na capital federal conseguem com maior diligência suas autorizações – fornecendo, em troca, uma base de apoio para interesses eleitorais ou comerciais dos indivíduos ligados à sua direção, em um cenário classificado como “coronelismo eletrônico” por Lima (2011, p. 142-143).

Finalmente, por não apresentar entidades especializadas na regulação midiática – que muitas vezes contam em seus órgãos decisórios com profissionais da mídia ou entidades da sociedade civil com experiência em processos comunicativos, como no caso das nações europeias analisadas por Sousa, Trüttschler, Fidalgo e Lameiras (2013) –, o modelo brasileiro permite uma maior capilaridade do sistema judicial, visto como único sistema de canalização para mediar os conflitos com a mídia. Essa capilaridade leva a muitas decisões serem tomadas por autoridades sem experiência em práticas comunicativas (como juízes de primeira instância) e com limitado conhecimen-

to da jurisprudência mais progressista das instâncias superiores – ou simplesmente mais preocupados em defender os interesses dos poderosos locais com os quais se alinham ou aliam. Longe da regulamentação no atacado de países desenvolvidos, como as nações europeias, o Brasil e outros emergentes ainda sustentam o controle social da comunicação predominantemente no varejo das cortes do judiciário – onde os grandes órgãos da mídia encontram maior autonomia e liberdade de ação, e os pequenos produtores ou cidadãos ainda aguardam melhor proteção.

Referências

BOLAÑO, C. R. S. **Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil**. Aracaju: Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, 2003.

BRAGA, J. L. **A sociedade enfrenta sua mídia: dispositivos sociais de crítica midiática**. São Paulo: Paulus, 2006.

BRAZ, R. G. V. **Estado e Comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela**. Dissertação (mestrado). Brasília: UnB, 2010.

Conar. **Autorregulamentação e Liberdade de Expressão: a receita do Conar**. São Paulo: Conar, 2011.

FORNAZARI, F. K. "Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav." **Revista de Administração Pública**, 40(4), 647-77, 2006.

GOMES, M. R. & PAGANOTTI, I. "Censura além da classificação: a recepção brasileira de 'A Serbian Film'." **Significação**, 39, 278-301, 2012.

JAMBEIRO, O. "A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?" **Estudos de Sociologia**, 13 (24), 85-104, 2008.

KUSHNIR, B. **Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988**. São Paulo: Boitempo, 2004.

LANA, L. C. C. "O caso Hope: sensualidade feminina na vida doméstica e na vida pública." **Galáxia**, 13 (26), 2013.

LIMA, V, A. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

LOPES, C. A. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil** – em busca da Lei Geral de Comunicação Eletrônica em Massa. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

MACULAN, A. M.; LEGEY, L. R. "As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil." **Revista de Economia Política**, 16 (4), 67-86, 1996.

MÁRIO, S.; FALCÃO, N. "O CONAR e sua Atuação na Regulamentação da Ética Publicitária." **Anais do XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste**. Campina Grande: Intercom, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual da nova classificação indicativa**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

MONTEIRO, M. C. S. "A autorregulamentação em questão: a legitimidade do CONAR e a participação da esfera pública na discussão da publicidade para a criança." **Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Fortaleza (CE): Intercom, 2012.

MORLINO, L. "Legados autoritários, política do passado e qualidade da democracia na Europa do Sul." In: PINTO, Antônio Costa (org.). **A Sombra das Ditaduras: A Europa do Sul em Comparação**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (ICS), p. 213-237, 2013.

PAGANOTTI, I. "O tabu da censura: análise de uma campanha para que você 'Não se engane' sobre a classificação indicativa." **Rumos**, 6 (2), 124-145, 2012.

SANTOS, M. J. T.; CRUZ, K. G. S.; MATOS, V. S.; FERREIRA, R. M. C. "Publicidade Suspensa Pelo Conar: 'Petrobras - Estar no meio ambiente sem ser notada'." **Anais do XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste**. Recife: Intercom, 2012.

SCHNEIDER, A. **Conar 25 anos: ética na prática**. São Paulo: Terceiro Nome; Louveira (SP): Albatroz, 2005.

SIMÕES, I. **Roteiro da intolerância:** a censura cinematográfica no Brasil. São Paulo: Senac, 1999.

SOUSA, H.; TRÜTZSCHLER, W.; FIDALGO, J.; LAMEIRAS, M. **Media Regulators in Europe:** A Cross-Country Comparative Analysis. Braga: CECS, 2013.

Ivan Paganotti

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e professor do Mestrado Profissional em Jornalismo do FIAM-FAAM – Centro Universitário.