

(A necessidade da) Regulamentação da Mídia no Brasil¹

Vitor Pereira de ALMEIDA²

Ricardo Matos de Araújo RIOS³

Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais

RESUMO

A proposta deste artigo é discutir a regulamentação da mídia e as principais questões envolvendo a temática no Brasil. Para entender a necessidade de regulamentação para o setor parte-se dos conceitos de autores como Di Pietro (2003) e Mendes (2011) sobre regulação e regulamentação trabalhados em estudo desenvolvido no âmbito da pós-graduação em Comunicação da UFJF. A pesquisa bibliográfica e documental, em especial em autores como Tarso Violin (2018) destaca a regulamentação de mídia como meta não alcançada nos governos do PT.

PALAVRAS-CHAVE: Regulamentação da Mídia; Regulação da Mídia; Brasil; oligopólio; Concentração.

INTRODUÇÃO: O BRASIL E A MÍDIA

Este artigo continua e aprofunda o trabalho apresentado neste grupo de pesquisa na edição do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, intitulado “Legislação e Concentração de Mídia no Brasil: três décadas de políticas de comunicação (1988-2018)”. A proposta é aprofundar os conceitos de regulação e regulamentação da mídia, além de lançar luz sobre os desmontes da comunicação nos governos Temer e Bolsonaro.

O Brasil é um país com proporções continentais, o que por si só dificulta análises e torna mais trabalhoso uma comunicação plural visto que não existe acessibilidade aos veículos que produzem material audiovisual em todos os rincões do país; a produção

¹ Trabalho apresentado no GP Geografias da Comunicação, XXII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCOM/UFJF). E-mail: vitoralmeida_cefet@hotmail.com.

³ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCOM/UFJF). Professor do curso de Publicidade e Propaganda da Unipac. Twitter: @ProfessorRios. E-mail: ricmrios@gmail.com.

audiovisual se encontra concentrada no eixo sudeste-sul, o que favorece a formação de oligopólios.

Um oligopólio acontece quando poucos grupos dominam o mercado no fornecimento de algum produto específico. No Brasil, sabe-se que o oligopólio de mídia (sete famílias dominam os meios de comunicação: a família Marinho da Globo, a Abravanel (Sílvio Santos), do SBT, o Edir Macedo da Record, a família Saad da Band, a Frias da Folha de S. Paulo, a Mesquita do Estadão e a Civita da editora Abril (Veja)) domina a oferta de serviços públicos comunicacionais e influencia a comunicação no seu todo. O maior grupo detentor de audiência televisiva (a TV Globo) nasceu e cresceu no período da ditadura militar brasileira.

Este trabalho possui natureza teórico-reflexiva, visando discutir os conceitos a seguir; os resultados são reflexões para contribuir com a discussão sobre o assunto. Passa-se agora a discutir a regulação e a regulamentação da mídia brasileira a fim de tentar entender como se formou esse oligopólio de mídia e como as poucas leis e balizas existentes foram desmontadas no governo de Michel Temer e de Jair Bolsonaro.

Há alguns anos se discute a questão da regulamentação da mídia no Brasil, dado o ambiente de concentração, propriedade cruzada e a mídia como palco de políticos. Para o cidadão comum não há clareza, porém, sobre o que seja regular e regulamentar o setor. Este artigo trabalha com o aporte conceitual de autores da área que fez parte de pesquisa desenvolvida no âmbito da pós-graduação em Comunicação da UFJF.

Para Di Pietro (2003, p. 209) regular é controlar a prestação de serviços públicos essenciais transferidos para terceiros (privatizados), organizar um “conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado”. Francisval Mendes (2011) entende que regular é também considerar o

(...) conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público. A partir destes conceitos, concluímos que o termo Regulação diz respeito a todo tipo de intervenção que o Estado faz na atividade econômica pública e privada, ora para controlar e orientar o mercado, ora para proteger o interesse público (MENDES, 2011, p. 1).

Exemplos da regulação são as agências reguladoras contemporâneas, como ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações).

A atividade de regulamentação é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não sendo passível de delegação a outros. O Poder Legislativo e o Poder Administrativo têm competência para expedir regras regulatórias por meio de entidades da administração direta ou indireta. Mendes (2011) afirma sobre a diferença entre regulação e regulamentação:

(...) Regulação e Regulamentação são termos distintos, e esta diferença torna-se cristalina ao interpretamos o artigo 84, inciso IV e seu parágrafo único, da Constituição Federal. A atividade de regulamentação é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não sendo passível de delegação. Por sua vez, possuem competência para expedir regras regulatórias tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Administrativo, através de suas entidades pertencentes à administração direta ou indireta (MENDES, 2011, p. 1).

O responsável pela atividade de regulamentação é o Poder Executivo, embora normas e leis também possam ter a contribuição do Poder Legislativo. Assim, a regulamentação seria fechada e menos dinâmica, funcionando como um planejamento em longo prazo dos limites para a atividade exercida. A regulação é atividade atribuída a órgão regulador, funcionando como instrumento dinâmico que avalia a atividade enquanto ela ocorre, em reação a esse movimento. No caso específico da regulação econômica da mídia, o objeto é a concentração - tanto dos meios de produção como na formação de monopólios e oligopólios de comunicação. Violin (2018) destaca a necessidade dessa regulação dos meios no Brasil.

Um país como o Brasil, com alta taxa de analfabetos e de analfabetos funcionais, e baixo índice de leitura de livros; com uma rede de TV que domina a audiência de forma monopolística (concentração de propriedade horizontal, vertical e cruzada), é uma das 30 maiores empresas do mundo e de propriedade de uma das sete famílias que dominam a mídia num país com baixa regulação dos meios de comunicação; e com meios de comunicação que, em geral, não são plurais; é uma nação que está longe de cumprir com suas obrigações constitucionais (VIOLIN, 2018, p. 154).

Para o Brasil, é importante regulamentar a mídia para evitar a formação de monopólios e oligopólios, para amenizar a concentração midiática existente e, ainda, para impedir que políticos recebam concessões de propriedade ao legislar em favor próprio, garantindo assim o acesso à informação de qualidade e ao trato da comunicação como um direito democrático.

Para evitar essa concentração e formação de oligopólios de mídia no país é preciso entender o processo em seu contexto mais amplo. Venício Lima (2011) defende que o Estado por meio do Poder Executivo deveria ser o principal ator na regulamentação da mídia. A Constituição de 1988 estabelece que a outorga e a renovação de concessões de

canais televisão, que são públicas, se dá em ação conjunta com o Poder Legislativo. Esse é apenas um exemplo da concentração no Brasil.

Tudo começa com o Executivo através do Ministério das Comunicações que faz a portaria de autorização, envia para a Casa Civil e segue para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência. Após ser avaliada pelo Executivo, segue para o Legislativo que faz um Decreto que é assinado pelo presidente do Congresso Nacional (CABRAL, 2015, p. 20).

Ao longo desse processo é possível encontrar pontos que divergem da Constituição de 1988. Os parlamentares não poderiam ser beneficiados com concessões, mas na prática são proprietários de empresas de mídia, assim como julgam suas próprias concessões e renovações. Além disso, são os próprios parlamentares que legislam sobre as normas para o sistema de comunicação nacional, reforçando o laço da concentração midiática no país. Lima (2011) cunhou o termo “coronelismo eletrônico” a partir dessa situação.

Em 2001, por exemplo, Israel Bayma, fez um levantamento, resultado do cruzamento de 33 mil informações do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no período de 1999 a 2001. Detectou que, na época, cinco governadores de Estado e 47 dos 513 deputados federais eram oficialmente proprietários de emissoras de rádio e/ou TV (CABRAL, 2015, p. 21).

Além das condições de concentração de canais de TV existem outros problemas no Brasil. O dono de uma rádio também pode ser proprietário de um canal de TV, um jornal e um blog. Assim, a informação do rádio também é transmitida pela TV, pelo jornal e pelo blog. Vê-se a notícia no Jornal Nacional, lê-se a mesma notícia no portal de notícias G1, nos jornais *O Globo* e *Extra* e na revista *Época*, assim como se ouve a notícia na Rádio Globo/CBN. Há assim uma reprodução incontestável da informação que circula nesses veículos aqui usados como exemplo.

Apesar de a organização do contexto midiático estar incluída na Constituição de 1988 (Capítulo V – Da Comunicação Social), é possível afirmar que apenas dois Artigos previstos nesse Capítulo foram regulamentados. O Art. 221, por exemplo, que trata dos princípios a serem atendidos na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão às concessões e ao material audiovisual veiculado pelas TVs e pela mídia, foi acolhido em parte pelo texto da Lei de Serviço de Acesso Condicionado, de 2011 (Lei nº 12.485). O parágrafo 1, do Art. 17 dessa Lei determinou que “Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata o caput, pelo menos 1/3 (um terço) deverá ser programado por programadora brasileira independente”. Atendeu assim um dos itens do Art. 221 da Constituição, que previa a “regionalização da produção cultural,

artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. Outro Artigo da Constituição, o Art. 222, foi alterado por Emenda Constitucional (EMC, de 28/05/2002) para organizar a participação de capital estrangeiro na mídia, proibida no texto constitucional original. O parágrafo 1º do Art. 222 ficou com a seguinte redação:

Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008).

Regular a mídia, portanto, não indica censurar os meios. É possível admitir que a censura existe nos casos de oligopólios de meios de comunicação que impõem a sua visão dominante. Por isso a regulação do setor tem sido debatida com frequência em países da América Latina há algumas décadas, com maior ênfase no período de ascensão de governos de esquerda da região. A radiodifusão, assim como a energia elétrica, a água e outros recursos, é serviço público regido por leis específicas que deve ser prestado visando principalmente o interesse da população. Outros elementos importantes no processo de combate à concentração da mídia são iniciativas de coletivos, ações populares e estudos sobre o tema e o setor realizados na academia, todos necessários para mostrar à sociedade a importância de uma comunicação que tem a democracia como centro.

LEGISLAÇÃO DE MÍDIA

Sabe-se que a produção audiovisual brasileira se encontra concentrada no eixo sudeste-sul. A televisão, principal foco da pesquisa, e o rádio chegam a mais de 90% das residências do país e sete famílias dominam esses veículos de comunicação. Dada a concentração do setor de mídia, os grupos detentores acabam exercendo influência nas políticas destinadas à comunicação. Ao se tratar da televisão em específico, os moldes americanos de concessão foram seguidos na implantação da televisão brasileira, o que acabou por consolidar a exploração das concessões de radiodifusão por parte do Estado a grupos privados; criando o oligopólio de mídia atual. Assim, os grupos televisivos tiveram uma facilitação para concentrar grande e forte influência política, econômica e social. Durante décadas se perpetuou no país um sistema inteiramente comercial. A televisão constitui o mais importante veículo de comunicação de massas no Brasil, informação e entretenimento; mesmo com o acesso à internet se popularizando cada vez

mais. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam que 97,2% dos brasileiros tem um aparelho de televisão no lar (IBGE, 2015). Ainda, segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia, 89% das pessoas utilizam a televisão como fonte de informação; 77% veem televisão 7 dias por semana em uma média de 3 horas e meia diárias (Pesquisa Brasileira de Mídia, 2016). Esses dados demonstram a importância e a influência do veículo de comunicação “televisão” na vida cotidiana dos brasileiros e seu poder em informar e entreter; ainda, seu potencial como agente formador de opinião.

Em termos de legislação de mídia, destacam-se ausências e lacunas. Desde a Constituição de 1988 pouco foi feito no sentido de regular o setor de comunicação do país. Nem mesmo o que é determinado na Constituição é cumprido. No que tange à comunicação, os governos do PT tentaram, por algumas medidas, democratizar o campo. A realização da primeira Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), a criação da principal TV Pública do país (TV Brasil) e o Marco Civil Regulatório demonstram modestos avanços na área.

Em 2009, aconteceu a primeira CONFECOM (Conferência Nacional de Comunicação). “O objetivo era construir um espaço para o debate amplo, democrático e plural com a finalidade de elaborar propostas orientadoras para uma política nacional de comunicação” (CONFECOM, 2010). Nessa conferência foram aprovadas 633 resoluções com a finalidade de orientar a política da área da comunicação. Dentre outras coisas, previam-se o combate à concentração da mídia, a realização de consultas e audiências públicas nos procedimentos de renovação das concessões e o fortalecimento do sistema público de comunicação. Nenhuma das 633 resoluções foi colocada em prática; nada saiu do papel.

Em 2009, o governo federal fez um novo movimento direcionado a retomar as discussões sobre a democratização do setor de comunicação. Um novo marco civil regulatório foi proposto, porém apenas aplicado à internet. Após discussões, ele se tornou o Marco Civil da Internet, Lei N° 12.965/14, que regula o uso da Internet no Brasil por meio da previsão de princípios, garantias, direitos e deveres para quem usa a rede, bem como da determinação de diretrizes para a atuação do Estado (PERES, 2014, p.01). O projeto surgiu em 2009 e só foi aprovado na Câmara dos deputados em 25 de março de 2014 e no Senado Federal em 23 de abril de 2014, sendo sancionado logo depois pela então presidenta Dilma.

A TV pública é uma das iniciativas de democratização da mídia por parte do governo do PT que mais deveria repercutir sobre o oligopólio dominante nas emissoras de televisão no Brasil. Ela assume, por ser pública, um caráter diferente do comercial. “Não deve buscar o lucro; deve ter independência do mercado, da política e da economia; ter formas de financiamento diferentes das lógicas comerciais e possuir uma gestão plural” (SILVA, 2002, p.23). O melhor exemplo de TV pública no mundo é a BBC, emissora britânica; inclusive sendo considerada “a melhor TV do mundo” por Leal Filho (1997). A TV Brasil, principal TV pública do Brasil, foi criada em 2007 para suprir as pendências da televisão comercial e, também, como uma demanda da sociedade civil na busca pela democratização da comunicação e na luta pela diminuição da concentração e do oligopólio de mídia existentes.

A EBC teria, de acordo com sua lei de criação, autonomia e independência em relação ao governo federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdos. Após o impeachment de Dilma Rousseff através de uma MP alguns pontos foram modificados; mais tarde, Bolsonaro funde a NBR e a TV Brasil, acabando com o cerne público da televisão, conforme mostrado adiante no texto. Este fato confirma o quão efêmeras são as políticas públicas de governos isolados para a comunicação pública e como essa vertente da comunicação é tratada de acordo com a “ordem do dia” do governo.

Em 2016, o Brasil passou por conflitos políticos que resultaram em um processo de impeachment da presidente eleita. O vice, ao assumir o governo, iniciou um processo de desmonte da comunicação pública no país. Seu primeiro ato foi desfazer o conselho curador da EBC e editar a MP 744/2016, que determina que o presidente da EBC seja indicado pelo presidente da república desmontando toda a lógica de separação entre EBC e governo existente à época.

O governo Bolsonaro, na continuação do desmonte, colocou no comando da EBC Alexandre Graziani, que é administrador de empresas. O novo diretor-presidente escalou militares para todos os postos estratégicos. A EBC está subordinada à Secretaria de Governo, comandada pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz. Graziani empossou na diretoria da empresa dois militares da Academia Militar de Agulhas Negras no Rio de Janeiro, mesma instituição por onde Bolsonaro é capitão reformado, Roni Baksys Pinto, diretor-geral e Márcio Kazuaki, diretor de administração. Outro militar que compõe o núcleo de servidores da EBC é o coronel Hidenobu Watanabe, assessor do gabinete do presidente da EBC. Em 20/08/2019, o Diário Oficial da União modificou novamente o

comando da EBC. Alexandre Graziani se tornou diretor de operações, engenharia e tecnologia da EBC e o general Luiz Carlos Pereira Gomes assumiu como diretor-presidente. Além disso, no início de abril de 2019, foram fundidas a programação da TV Brasil e da TV NBR que se transformaram na Nova TV Brasil. A partir desse momento, deixa de existir a TV Brasil enquanto TV pública defensora dos critérios estabelecidos acima. A nova TV Brasil é uma TV de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaca-se que, no Brasil, as políticas para a comunicação pública foram políticas de governos isolados, portanto efêmeras. É necessário, para a perpetuação de um sistema de televisão público brasileiro, políticas de Estado permanentes visando não só a criação, mas a manutenção da TV Brasil e do campo público de comunicação.

No Brasil, a discussão sobre a TV pública no país se intensificou com a criação da EBC e com o surgimento da TV Brasil como um contraponto à lógica comercial das televisões brasileiras. A EBC (Empresa Brasil de Comunicação) só foi criada em 2007, após 57 anos de TV comercial no país. A empresa administra a TV Brasil, principal TV pública nacional. Ela surge como contraponto às pendências do telejornalismo de caráter comercial. O primeiro ato de Michel Temer ao assumir o governo foi desmontar a EBC e a comunicação pública no país através da MP 744/2016 que determina que o presidente da EBC seja indicado pelo presidente da república; demonstrando claramente que pretende controlar os veículos de comunicação pública. Nas eleições de 2018, o então candidato Jair Bolsonaro disse que iria acabar com a Empresa Brasil de Comunicação, afirmação que ganhou destaque no Jornal Nacional. Promessa que ele cumpre, em abril de 2019 ao fundir as programações da TV NBR e da TV Brasil criando a Nova TV Brasil, que acaba com os compromissos firmados pela TV pública.

O campo da comunicação pública no Brasil é, portanto, transitório. A experiência pública da TV Brasil enquanto rede de televisão pública nacional durou apenas 11 anos (dezembro de 2017 a abril de 2019). Se compararmos com a Rede Globo de Televisão, que está no ar desde 1965 (portanto, há 57 anos), percebe-se o quão pequena foi a experiência temporal da TV Brasil.

É preciso ir além da informação somente. Caso a regulação aconteça, o que o cidadão deve esperar? Quem vai agir para colocar a norma em prática? O que implica a prática da regulação da mídia no país? Questionamentos que ficam em aberto. E, mais, em um país onde os políticos não podem ser proprietários de concessões de veículos de comunicação, mas são concessionários e ainda contribuem para a concentração midiática, por meio do sistema de afiliação de redes de TV, como garantir uma lei de regulação? Existe outra medida que a sociedade pode utilizar para regular a mídia? Falta informação que vise inserir e informar o cidadão no contexto da temática.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Eula Dantas Taveira. Mídia no Brasil: Concentração das Comunicações e Telecomunicações. **Revista Eptic**, vol 17, nº3. Disponível em <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/4298/pdf>. Acesso em 20 jan. 2018.

CONFECOM. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2010.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Disponível em 18/10/2019 em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PAS – Pesquisa Anual de Serviços, 2016**. [online] Disponível em <https://teen.ibge.gov.br/noticias-teen/8311-televisao.html>. Arquivo consultado em 10/01/2018.

LEAL FILHO, L. L. **A melhor TV do mundo**. São Paulo: Summus, 1997.

LIMA, Venício. **Regulação das Comunicações: História, Poder e Direitos**. São Paulo: PAULUS, 2011.

LIMA, Venício. **Regulação das Comunicações: História, Poder e Direitos**. São Paulo: PAULUS, 2011.

MENDES, Francisval. Diretor distingue atribuições para regular e regulamentar. 2011. **Portal RDNEWS**. Disponível em <http://www.rdnews.com.br/blog-do-romilson/artigos/diretor-distingue-atribuicoes-para-regular-e-regulamentar/27838>; acesso em 10 ago. 2019.

PERES, Bruno. **Dilma vai “tirar dúvidas” no Facebook sobre o Marco Civil da Internet**. Valor Econômico. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/3525228/dilma-vai-tirar-duvidas-no-facebook-sobre-o-marco-civil-da-internet>> Acesso em 13/01/2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa Brasileira de Mídia**. [Online] Disponível em <http://pesquisademidia.gov.br>. Acesso em 10/01/2018.

PIETRO, Maria Silva Zanella Di. **Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

RAMOS, Murilo César. O feitiço do tempo e a regulação da mídia. Jornal GGN. [online] Disponível em <https://jornalggn.com.br/noticia/a-conversa-mole-do-pt-sobre-regulacao-da-midia-por-murilo-ramos>. Acesso em 20 jan. 2019.

SILVA, Luiz. **Jornalismo Público** - O social como valor-notícia. Brasília, DF. Casa das Musas, 2002.

VIOLIN, Tarso Cabral. Não Regulamentação. In: GONCALVES, Miriam (org.). **Enciclopédia do Golpe**, v.2 - O papel da Mídia. Bauru: Canal 6, 2018. p. 153-160.