

Respostas regulatórias à convergência: a radiodifusão brasileira frente ao debate mundial¹

Chalini Torquato Gonçalves de Barros²

Resumo: O objetivo do artigo é localizar a discussão acerca de um novo marco regulatório no Brasil dentro do contexto internacional, considerando os aspectos técnicos e mercadológicos da exigência por uma regulação convergente e ponderando, ainda, aspectos políticos acerca do desafio de se pensar políticas de comunicação mais democráticas neste contexto. Percebe-se que embora alguns avanços tenham sido alcançados, a disposição do governo brasileiro em enfrentar essa batalha com empresários do setor permanece tímida, com tendências de dispersão do debate e, enquanto isso, o marco regulatório brasileiro permanece bastante atrasado em relação, inclusive, a países latino-americanos.

Palavras-Chave: Regulação. Políticas de comunicação. Democracia.

1. Introdução

A convergência tecnológica tem sido intensamente impulsionada pelo seu caráter econômico de inovação retroalimentada por lógicas acumulativas que lhes são inerentes. Sua absorção dentro do setor de comunicação orienta a dinâmica de mercado de forma a dissolver barreiras tradicionais entre meios e acirrar a disputa competitiva, especialmente empresas de radiodifusão e de telecomunicação.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 07 – Políticas de Comunicação do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

² Doutoranda e mestre em comunicação e cultura contemporâneas – Póscom/UFBA. Professora do Centro Universitário Jorge Amado. *chalinibarrosg@gmail.com*

A assimilação legislativa desta dinâmica convergente, apesar de lenta, é um processo que tem sido colocado como prioridade em diversos países dada urgência na reorganização de modelos de negócio ora estabelecidos. No contexto latino-americano a politização do debate revela que, antes de considerar exigências de cunho mercadológico, torna-se imprescindível rediscutir o papel das políticas de comunicação na consolidação das democracias recentes, quando se têm em mente realidades ainda marcadas pela exclusão social acentuada e por uma trajetória historicamente ditatorial. O embate em países como Venezuela e Argentina é marcado por um conflito direto entre governo e grandes empresários de mídia, mas já apresenta alguns avanços.

No caso do Brasil, o arcabouço regulatório que rege a comunicação é notadamente ultrapassado, especialmente em se tratando do setor de radiodifusão, cuja orientação legislativa é desvinculada das telecomunicações, permanecendo sob um código da década de 1960, mesmo depois da implantação da TV digital no Brasil, e repercutindo uma estrutura acentuadamente oligopólica e antidemocrática de comunicação.

Em se tratando de um serviço de interesse público cuja lógica de exclusão pelos preços interfere diretamente naquilo que tem sido defendido por forças progressistas como o direito à comunicação, torna-se fundamental acompanhar o impulso que tais discussões normativas ganham no contexto latino-americano e no Brasil.

O artigo proposto se dedica ao objetivo de localizar a discussão acerca de um novo marco regulatório no Brasil dentro do contexto internacional, especialmente o latino-americano, considerando os aspectos técnicos e mercadológicos da exigência por uma regulação convergente e ponderando, ainda, aspectos políticos acerca do desafio de se pensar políticas de comunicação mais democráticas neste contexto de revisão.

2. A realidade convergente e desafio regulatório

Durante décadas, cada espécie de comunicação eletrônica representava um universo tecnológico em si e, por conta disso, facilmente se poderia desenhar instrumentos normativos difusos, de modo que os reguladores pudessem tratar cada forma de comunicação sob um tipo de regime regulatório. Com o advento da digitalização, houve a transformação das diversas

formas de comunicação em uma linguagem comum, representada tecnicamente pelo código binário. As possibilidades conferidas pela digitalização, juntamente com a fibra ótica e o satélite, permitem a prestação de diversos serviços através de um único suporte, interpenetrando informática, telecomunicações e radiodifusão, fazendo surgir um novo campo onde confluem diferentes setores econômicos (ALBORNOZ et. al. 1998). “A convergência parte da possibilidade de qualquer sinal com informação (voz, dados, imagens estáticas ou em movimento, dados, internet, *software*) poder ser digitalizado e difundido pelo mesmo meio eletrônico independente de seu conteúdo” (POSTOLSKY, 2010, p. 137).

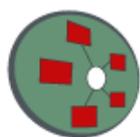
Isso não significa apenas que diferentes plataformas podem ser usadas para prover os mesmos serviços, embora certa especialização seja mantida. Significa também que a formação de barreiras entre TI, telecomunicações, radiodifusão e outras empresas de mídia tornam-se menos visíveis e por conta disso deve-se ter em mente que para se tornar competitivo um conteúdo deve considerar as limitações e os potenciais de cada plataforma (HENTEN, SAMARAJIVA, MELODY, 2003).

A convergência tecnológica, advinda da digitalização e a dinamização proporcionada pelo processo tecnológico que é imposto a sociedade atual, não está desvinculada, pois, da práxis capitalista e se revela como uma oportunidade de maximização da acumulação, seguindo sua lógica de reduzir ao máximo o tempo de giro da mercadoria.

[...] quando falamos de convergência estamos nos referindo a um dos processos do que se conhece como reestruturação capitalista. É um fenômeno possibilitado por certos avanços tecnológicos e que está dominado por uma forte reconversão dos modelos produtivos ocidentais, a partir da crise do modo fordista de regulação (ALBORNOZ et. al. 1998 s/p, tradução nossa).

Nos anos 90 ocorre o fortalecimento do impacto da telemática sobre os padrões de consumo e práticas de trabalho paralelo à proliferação de campanhas midiáticas promovendo a tecnologia como “um projeto social associado ao tema da convergência [...] Mas a dimensão econômica da convergência havia assumido mais importância: não é mais apenas um projeto social, mas sim uma ampla reestruturação econômica que está acontecendo” (RALLET, 1998, p.398).

No que se refere ao nível macroeconômico, o tema da convergência alavanca uma esperança de que o setor possa puxar o crescimento da economia de forma a substituir, em



alguma proporção, o que foi a indústria automobilística no período pós-guerra ou, num menor grau, a informática nas décadas de 70 e 80 (RALLET, 1998, p. 399). Isso se deve também ao fato de que é neste setor que se encontram atores industriais de grande porte e uma crescente concentração de capital limitada, porém, por uma segmentação dos mercados que as indústrias do setor procuram transpor. Os produtos e serviços de comunicação têm ampla demanda e assumem o lugar dos mercados relativamente saturados.

Hoje as telecomunicações não são vistas exclusivamente como um simples suporte de serviços, nem a radiodifusão como um campo restrito à indústria cultural. A produção e comercialização de bens materiais e seu valor financeiro, colocam estes setores no centro do debate tecnológico e organizacional. A produção, distribuição e processamento de informações hoje, substituem as linhas de montagem de produção fordista. Em uma economia globalizada, as redes de comunicação ganham importância estratégica como articuladoras de uma espécie de teia por meio da qual circulam cada vez mais transações, com sua consequente agregação de valor (ALBORNOZ et. al., 1998, p. 2-3, tradução nossa).

Esta indústria serviria, então

como um setor tipo locomotiva que puxa a economia através de um complexo integrado de bens de capital, de produtos manufaturados e de serviços. As tecnologias da informação e da comunicação não constituem apenas uma série de novos produtos e serviços de forte crescimento, mas transformam, e vão continuar transformando, profundamente os processos de produção e de distribuição das demais indústrias e serviços (RALLET, 1998, p.400).

Exemplos práticos podem ser observados cotidianamente. O acompanhamento de noticiários nas colunas de tecnologia facilmente revela a infinidade de novas possibilidades oferecidas por novas plataformas de comunicação. Em janeiro de 2011 foi noticiado que os correntistas do Banco do Brasil poderão acessar suas contas pela TV utilizando conversor digital (ORSOLINI, 2011). No mesmo mês uma feira tecnológica nos EUA teve como destaque os "tablets" (como o *iPad*), que se propõem a revolucionar o futuro da TV, num enunciado propositadamente entusiasmado, parte da retórica publicitária de mercado e dispositivos como o *Boxee*, o *Roku*³ e a nova geração do *Apple TV* (LEMOS, 2011).

³*Boxee* é uma central multimídia gratuita que permite o compartilhamento de dicas de vídeos e músicas através de uma rede social. O *Roku* é um dispositivo com *wi-fi* que permite assistir vídeos *on demand* de alta qualidade diretamente na TV.

Sem alarde, ali do lado, estavam aparelhinhos que querem revolucionar o futuro da TV. Estou falando de simpáticas caixinhas como o *Boxee*, o *Roku* e a nova geração do *Apple TV*. A maioria das pessoas não ouviu falar delas por aqui. Mas o que elas querem não é pouco: substituir as redes de TV e as empresas de TV a cabo, partindo do princípio de que a internet vai ser a plataforma para a distribuição da programação. O cabo e o sinal que chega pela antena ficam para trás, diante das possibilidades da rede (LEMOS, 2011).

Em 2011, a interação entre TV e dispositivos móveis foi a aposta da Sky ao lançar um aplicativo para *iPad* e *iPhone* que permite, entre outras funções, o agendamento remoto de gravação da programação, a consulta da grade, assistir trailers, consultar programas, compartilhar informações da programação por meio de redes sociais, e-mail etc. (SKY LANÇA..., 2011).

São apenas alguns exemplos recentes de uma variedade de aplicações tecnológicas que o mercado demonstra forte disposição em explorar, agregando valor a novas funções de interatividade e consumo de produtos culturais, audiovisuais e serviços gerais. São exemplos também de como os setores se interpenetram através da exploração de plataformas tecnológicas cada vez mais convergentes.

O valor que é agregado a esta nova gama de serviços pressiona os governos nacionais para revisão de seus regramentos internos. Por conta disso, as exigências por reformulação que ecoam no mercado brasileiro de comunicações, especialmente em virtude da convergência tecnológica, fazem parte, de um processo de escala mundial para o qual as estruturas legislativas dos diversos países também estão precisando se adaptar.

Em Portugal, por exemplo, uma recente atualização da lei de audiovisual foi realizada em âmbito nacional e por conta disso a regulamentação para a veiculação de conteúdo no país é agora mais abrangente incluindo definição de horários para proteção de crianças, cotas para veiculação de produtos nacionais, direito de resposta, proteção de grupos minoritários, promoção da diversidade, etc. Lá existe a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) que é um organismo público de natureza administrativa, independente e não estatal

criado por lei e responsável pelo monitoramento de conteúdo e concessões de canais,⁴ e sujeito à fiscalização do Poder Judiciário (AZEREDO LOPES, 2010).⁵

Na França, existe o Conselho Superior de Audiovisual (CSA) como entidade responsável pela concessão de frequências, monitoramento de conteúdo veiculado, estímulo a produção independente, além de buscar garantir a pluralidade política em Rádio e TV no que diz respeito ao tempo dedicado aos diferentes partidos políticos (GABLA, 2010). Tanto França, como Estados Unidos e Reino Unido reconhecem a necessidade de revisão de seu marco regulatório para orientar os novos mercados de comunicação que se conformar e estudam como positivar tais mudanças.

No cenário da União Europeia a discussão é a respeito da criação de uma regulamentação para todos os países do bloco, tal proposta foi colocada em consulta pública recebendo várias contribuições, sendo debatida ainda em conferências regionais e finalmente foi submetida e aprovada no Parlamento Europeu. A iniciativa procura criar uma regulação básica que respeite as regras próprias de cada país, mas que permita um ambiente mais saudável de competição na indústria audiovisual além de um maior estímulo a circulação de conteúdo cultural entre os países (TRETENBEIN, 2010).

3. Regulamentação de Estado e discussão na América Latina

Com o pano de fundo da crise de ideológica do socialismo a ampla aceitação da democracia liberal e da política mercadológica do *laissez-faire*, com a universalização da economia de mercado como marcos das profundas transformações assistidas na década de 1980, o Estado teve sua soberania questionada. Isso é bastante notável no que se refere à pressão internacional pela revisão de marcos regulatórios para o regimento dos mercados nacionais de comunicação. De acordo com Othon Jambeiro (1997) três fatores devem ser considerados ao abordar a relação entre estados nacionais e grupos de interesse na

⁴ A renovação de concessões é sujeitada a apreciação do público que pode avaliar eventuais abusos.

⁵ Afirmação proferida em palestra durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em < <http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010

formulação de regras para orientar o funcionamento dessa indústria: 1) a lógica liberal pressionando por menos controles, 2) as novas tecnologias desafiando as formas convencionais de regulação e 3) globalização que reduz a autonomia dos estados-nação.

Por outro lado, apesar de estar em declínio de legitimidade, o Estado ainda se mostra como o melhor instrumento de controle e manutenção da ordem, sob uma perspectiva mais liberal, e torna-se peça fundamental na preservação de direitos e interesses públicos que não são contemplados pelo mercado, como é o caso da democratização da comunicação, numa ótica mais progressista.

Mesmo que pareça insustentável acreditar que reformas administrativas do aparelho estatal possam trazer resultados positivos quando se tem em mente o histórico desordenado com que tais reformas foram implementadas, especialmente no Brasil, é indispensável compreender que a busca de soluções efetivas para crescimento econômico sustentável deve ser atrelada a um espírito de recuperação da confiança no Estado. [...] Do ponto de vista social e democrático, a importância do aprimoramento do Estado se dá especialmente porque atividades que dizem respeito a direitos essenciais dos cidadãos, como é o caso da comunicação, mesmo quando delegadas à iniciativa privada, não devem ser conduzidas deliberadamente, dentro de uma liberdade traduzida pelas dinâmicas do livre-mercado, ainda que na atualidade sofram grandes pressões para isso (BARROS, 2010, p. 83-84).

A revisão do modelo institucional nas novas democracias deve, portanto, considerar a fundamental revitalização dos instrumentos de regulação do Estado para a preservação da comunicação em seu caráter de bem público, algo que tem sido negligenciado nas últimas décadas, em função de regras liberalizantes.

O problema aparece no momento em que os processos de concepção e execução de políticas de informação e comunicação passam a ser dominados pelos atores do mercado facilitando, desta forma, a mercantilização dos produtos e processos informacionais e comunicacionais de base tecnológica. Da mesma forma, não se pode esquecer que o discurso deste fenômeno tende apenas a ressaltar as “maravilhas” do armazenamento, da velocidade, da conectividade e da “interação”, fazendo pouco caso das disparidades, das distorções e das exclusões inerentes a esse processo (MIGUEL, 2010, p. 59).

A função tradicional do Estado, de arbitrar sob o mercado e proteger o interesse público das oscilações de mercado, surge atrelada à consciência da importância de políticas de comunicação para a consolidação da democracia na América Latina. É possível afirmar que uma nova agenda de discussões se faz presente, herdeira das discussões feitas sob a égide

da Unesco entre as décadas de 1960 e 1980, ressurge trazendo como pauta o direito à comunicação como valor imprescindível para a consolidação democrática.

A agenda das políticas de comunicação na América Latina tem versado sobre questões consideradas vitais do ponto de vista da democratização do setor, tais como o controle sobre monopólios, a necessidade de um sistema estatal de rádio e TV, a ampliação de mídias comunitárias, a normatização da televisão digital, da internet de banda larga e a ampliação de estruturas de gestão e participação da sociedade etc.

O fundamental da atual realidade midiática latino-americana é que ela se transformou em um grande laboratório de ideias princípios e diretrizes de política pública, como há décadas não se via; e isto em um ambiente democrático de eleições livres, pluripartidárias, com alternâncias de poder, sem que faltem a esse ambiente, como seria de se esperar, radicalizações políticas, polarizações ideológicas e desigual participação popular (RAMOS, 2010, p. 27).

A problemática das políticas de comunicação retoma o debate social num novo contexto na América Latina e que, sem dúvida, vem marcada por um importante momento de ruptura que se dá com o enfrentamento entre governo e os grandes grupos de mídia.

3.1 Venezuela

Antes do governo Chávez, o modelo das comunicações na Venezuela era essencialmente concentrado e desregulamentado. O setor se estabeleceu de forma tão concentrada que em 2004, as duas principais emissoras de televisão do país possuíam juntas cerca de 67% da audiência (BRAZ, 2010). Logo após a posse em 1999 uns dos primeiros atos do presidente Hugo Chavez foi a convocação de uma assembléia para a reformulação da Constituição Nacional aprovada mediante consulta popular e dividindo o Poder Público em cinco poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral.

O Executivo construiu um novo e detalhado marco regulatório, investindo na estrutura e na ampliação dos meios de comunicação estatais, fomentando o surgimento de emissoras comunitárias e a produção nacional independente. [...] As medidas adotadas no governo Chávez alteraram substancialmente o antigo cenário midiático do país. O fomento da radiodifusão comunitária e da produção nacional independente possibilitou que a população pudesse emitir suas opiniões e idéias, gerando, em certa medida, um cenário de maior pluralidade e diversidade, além de incentivar a participação da população na vida política do país. Contudo, as políticas de comunicação e novo marco regulatório gestado fortalecem o Executivo como ente administrativo que detém todo o poder sobre as comunicações. Os mecanismos de controle social da mídia são limitados e dependem do voluntarismo do governo (BRAZ, 2010, p. 21).

Através de uma postura fortemente antiimperialista, um dos principais cenários de conflito durante o governo Chávez foi, portanto, o setor de comunicação, marcado especialmente por um golpe de Estado, em 2002, com um formato fundamentalmente midiático, numa ação coordenada de emissoras que colocaram em sua programação, durante 63 dias contínuos, a transmissão de mais de 16.000 propagandas políticas contra o governo (HERNANDEZ, REINA, 2010).

Em dezembro de 2004, a assembléia aprovou a Lei de Responsabilidade Social no Rádio e na Televisão (Ley RESORTE), para regular rádio e televisão de forma integral. Com um embasamento constitucional que prioriza a liberdade de expressão, o caráter plural da comunicação, o direito e a liberdade de informação, a proteção a crianças e adolescentes entre outros, a lei RESORTE procura promover e defender os interesses do público como o direito de participar da elaboração de leis, na avaliação de políticas públicas para o setor, avaliação do conteúdo que é veiculado, apresentar projetos sobre comunicação e educação, dispor de espaços gratuitos de veiculação em rádio e televisão bem como de espaços de diálogo e intercâmbio entre usuários, empresários e Estado (HERNANDEZ, REINA, 2010).

Conjuntamente com a lei Resorte existem outros instrumentos legais que complementam a legislação sobre comunicação, tais como a Lei Orgânica de Telecomunicações (2000), a Lei Orgânica para Proteção das crianças e adolescentes (2000), o Regulamento de Radiodifusão Sonora e Televisão Aberta Comunitária de Serviço Público, sem fins lucrativos (2002), a Lei de Proteção a Crianças e Adolescentes em salas de uso da Internet, videogames e outros multimedia (2006), a lei orgânica de Educação (2009) e a Lei para a Proibição de Videogames e Jogos Bélicos (2009) (HERNANDEZ, REINA, 2010, p. 26, tradução nossa).

Observa-se, portanto, que o governo Chávez foi capaz de trazer avanços significativos no que se refere à revisão legislativa, contanto, inclusive com respaldo constitucional. Muito embora se possa afirmar que a positivação de leis por si só não é capaz de alterar profundamente práticas historicamente estabelecidas no ambiente midiático, pode-se observar que a discussão naquele país encontra-se mais avançada, pois com o estabelecimento legal de regras, o passo de discussão agora é em como efetivá-las.

3.2 Argentina

Na Argentina o setor de comunicações assistiu, com a derrubada de leis protecionistas referentes às proibições de entrada de capital estrangeiro, a transferência dos principais meios de radiodifusão a novos agentes vinculados ao mercado financeiro, como empresas de telecomunicação e operadoras internacionais de serviços de radiodifusão (ALBORNOZ et al., 1998). Disso decorreu um processo de concentração acentuado que resultou na estruturação de um duopólio no setor com os grandes conglomerados Grupo Clarín e a sociedade *Citicorp Equity Investment* (CEI) – Telefônica, este último sendo o principal operador de televisão aberta chegando a controlar 16 emissoras de TV aberta no país, assim como 74 emissoras de rádio (POSTOLSKY, 2010). Posteriormente, a dissolução da sociedade CEI-Telefônica coincidiu com o ingresso do *Goldman Sachs Group* ao Grupo Clarín.

Com a crise argentina de 2001, a agenda midiática, após anos de silêncio, passou a debater sobre a necessidade de intervenção do Estado na comunicação assim como a importância de se proteger a cultura nacional, ameaçada pela participação massiva de agentes estrangeiros na mídia argentina. Uma série de discussões legislativas resultaram na positivação de leis como a Lei de Proteção das Indústrias Culturais, a Lei de preservação do Patrimônio e dos Bens Culturais (proteções que incluíam revistas, empresas de radiodifusão, conteúdos audiovisuais etc.) assim como a alteração de outros documentos legais como o artigo 45 da Lei de Radiodifusão (POSTOLSKY, 2010).

Um conjunto de ações políticas tem sido levado a cabo desde o governo de Néstor Kirchner no sentido de recobrar a presença ativa do Estado na discussão e implementação de políticas públicas aplicadas aos meios de comunicação. Em decorrência disso, em 2009 se deu a sanção da Lei 26.522, de Serviços de Comunicação Audiovisual, que constituiu uma ruptura significativa das relações históricas do setor de comunicação e um novo paradigma em relação às políticas públicas de comunicação (LINS, 2009).

No dia 10 de outubro de 2009, a Presidente Cristina Kirchner promulgou a Lei nº 26.522, que regula os serviços de comunicação audiovisual no território da República Argentina. Trata-se de um texto que foi aprovado pelo Congresso daquele país após rápida e virulenta batalha política, que envolveu de modo contundente os principais veículos de imprensa e de radiodifusão. Pelas diversas inovações previstas em suas disposições, a Lei vem sendo apontada por uns como

uma referência em termos de democratização da mídia e de instrumento de combate à concentração do setor e, por outros, como uma ofensa à liberdade de expressão e como fundamento a uma maior intervenção do Estado na comunicação social (LINS, 2009, p. 4).

A lei tem como pontos principais o combate a existência de monopólios midiáticos, a garantia da participação cidadã e parlamentar na gestão dos organismos de controle, a proteção de menores e das minorias, o fomento da produção local e nacional e o trabalho vinculado a elas. Estabelece ainda limites para propriedade cruzada dos meios, a quantidade de licenças permitidas, uma tarifa social para o cabo e o direito a recepção gratuita de eventos culturais e desportivos (POSTOLSKY, 2010).

É possível, portanto, observar na América Latina um movimento que contrapõe as matrizes liberais importadas por ela. Trata-se, de acordo com Bolaño (2009), da retomada de antigas discussões que a agenda neoliberal havia varrido do debate internacional, desde a época do famoso relatório MacBride, da Unesco, e das ideias de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC). Antes de um retorno a velhas ideias, configura-se um novo momento, pois se dá numa segunda fase de crise de hegemonia da potência norte-americana (que retornou à Unesco) paralela à sustentabilidade de economias de países como a China e outros latino-americanos que se estabilizam após um período de ajustes que sucederam as democratizações recentes (BOLAÑO, 2009).

São movimentos que colocam o Estado e as instituições de governo na dianteira de ações que, a depender do ponto de vista ideológico, visam a democratização da mídia ou o seu controle, o que, segundo Murilo Ramos (2010), preferências ideológicas à parte, apontam para avanços consideráveis na consolidação de um modelo institucional mais democrático na América Latina.

4. Discussões recentes no Brasil

Historicamente marcado pela pactuação de interesses entre empresariado e governo, o setor brasileiro de comunicação desenvolveu-se com profundas deficiências quando se toma por referência sistemas de comunicação de democracias já consolidadas. O atraso da legislação normativa que rege o setor de radiodifusão, por exemplo, é insustentável por criar

uma situação prática de ausência de regras dada sua profunda dispersão. O modelo privado de radiodifusão brasileiro não se estabeleceu, portanto, sendo regido pelos seus operadores, que fazem uso de concessões públicas para obterem lucro através da lei do mais forte. Tais condições fazem vigorar por décadas um modelo essencialmente antidemocrático, no qual prevalecem, por exemplo, abusos em nome da concorrência, concentração de propriedade cruzada e a exclusão de minorias.

O processo de concentração da mídia no Brasil, um dos mais vertiginosos do planeta, só vingou devido à total fragilidade da legislação sobre o setor. Desde normas que iniciaram a regulação da radiodifusão na década de 1930 [...] nunca houve barreiras à monopolização. Os “barões da mídia”, cada vez mais poderosos economicamente e influentes politicamente, sabotaram todas as medidas reguladoras. Sob o falso pretexto da “liberdade de imprensa”, eles praticaram a “liberdade dos monopólios” (BORGES, 2009, p. 46).

No ciclo de perpetuação histórica desse modelo, nenhum projeto de lei que interferisse nessa estrutura pôde ser levado adiante, pois esbarrava num cerco instaurado essencialmente pelos empresários do setor que, para manterem seu *status quo*, fazem uso de seu poder político (BARROS, 2010). Há pelo menos 10 anos, circulam entre o Congresso e o Executivo propostas de um novo texto legal para o setor de radiodifusão. Contudo nenhum projeto foi levado a qualquer estágio de discussão aberta com o envolvimento de todas as partes interessadas, para em seguida tramitar na esfera parlamentar (BORGES, 2009).

A promessa da retomada da discussão sobre um novo marco regulatório havia sido feita desde, pelo menos, a implantação da TV digital no Brasil, mas foi no ano de 2009, com a movimentação pela I Conferência Nacional de Comunicação que de fato, algumas questões bastante antigas puderam vir à tona num debate legitimado pelo Estado, pelo menos enquanto seu caráter consultivo. No ano de 2010, o ex-presidente Lula criou uma Comissão Interministerial coordenada pela Casa Civil que elaborou um anteprojeto de revisão geral para o marco regulatório da comunicação e o entregou para os representantes do novo governo.

Ainda no ano passado a Secretaria de Comunicação Social promoveu o “I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania” em Brasília. Naquela

oportunidade, o ex-ministro Franklin Martins, reconheceu a necessidade urgente de se revitalizar o debate acerca das políticas que regem o setor de comunicação no Brasil, admitindo que, neste aspecto, o governo Lula deixou a desejar (MARTINS, 2010).⁶

As declarações do novo ministro das comunicações, Paulo Bernardo, têm sido no sentido da ampliação do debate que deve ser longo, por envolver diversos interesses conflitantes. De tal modo, dada a complexidade do tema, por ter forte caráter econômico e tratar de questões delicadas pertinentes a democracia, a ideia é fomentar ainda mais o diálogo em longo prazo, colocando, inclusive, a possibilidade de uma consulta pública para o novo projeto (BITENCOURT, 2011). Somente depois deste processo, pois, o governo pretende tomar um posicionamento formal que seria enviado ao Congresso, onde outro longo debate deve ocorrer. O novo ministro que, em princípio, procurava não se comprometer com prazos, passou a afirmar que o envio ao Congresso deve acontecer ainda em 2011.

Este ano é uma previsão razoável porque a consulta pública normalmente o que se faz é 30 dias, 60 dias. Depois que acaba a consulta pública tem que fazer a avaliação do que foi feito, com certeza vai mais 60 dias, 90 dias para ter um projeto acabado. Acho que é razoável trabalhar com um horizonte de se mandar para o Congresso este ano (BERNARDO, 2011 *Apud* TAVARES, 2011).

Segundo Paulo Bernardo, o projeto que foi encaminhado por Franklin Martins está num estágio adiantado, porém não está finalizado. Sobre as posturas de governo acerca de alguns temas chave de discussão, ainda está bastante disperso se haverá a criação de uma agência reguladora única e ampliada, ou se sucederá a criação de uma agência nova para atuar em paralelo com a Anatel (FERNANDES, 2011), não se sabe também se haverá a proposta de normas específicas para conteúdos e canais, se o marco será fatiado em diversos projetos de lei etc. (AQUINO, 2011).

A falta de posicionamento claro por parte do novo ministro permitiu alguns discursos viesados de determinados veículos midiáticos que chegaram a noticiar um abandono do debate. O Globo chegou a noticiar “Paulo Bernardo diz que projeto sobre regulamentação da mídia não deve ir para o Congresso” (BARBOSA, TAVARES, 2011), enquanto a Agência

⁶ Afirmação proferida em palestra durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em < <http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010

Estado pautava em diversos veículos: “Governo Dilma enterra projeto de regulação da mídia” (GOVERNO DILMA..., 2011).

Além disso, embora seja frequentemente mencionado, o projeto de novo marco não chegou ao conhecimento do grande público. Apenas algumas análises de pré-versões chegaram a circular, nos quais alguns pontos apareciam em destaque:

- a) Segue diretivas da União Européia, isto é, a regulação deve ser inversamente proporcional ao poder de escolha do usuário: quanto mais "pronta" é oferecida a programação, maior deve ser a regulação;
- b) Incorpora as normas contidas no PLC 116 que trata da convergência das telecomunicações com a TV por assinatura e tramita no Congresso Nacional, desde 2007. Hoje se encontra pronto para votação no Senado Federal;
- c) Prevê a criação da Agência Nacional de Comunicações, com poder para regular a prestação de serviço de TV aberta, por assinatura e cinema, cuidando dos aspectos de programação, distribuição e exibição;
- d) Altera as regras para concessões de rádio e televisão que passam a incluir audiências públicas locais no processo de renovação e impedem políticos com mandato eletivo de controlarem empresas concessionárias;
- e) Regula a proteção de crianças, adolescentes e de minorias e outros setores vulneráveis, além de definir limitações para campanhas publicitárias dirigidas a esses grupos;
- f) Prevê a instalação de um Conselho ligado ao Executivo, com participação de diferentes setores da sociedade civil, com as funções de auxiliar no planejamento do setor, estabelecendo um plano nacional de comunicação; e
- g) Não determina reserva de espectro para os sistemas privado, público e estatal, nem estabelece limites claros à propriedade cruzada (LIMA, 2011).

As declarações vagas do novo ministro, que procura não se comprometer, aliadas às poucas informações oficiais disponibilizadas ao grande público contribuem para a crença de que existe uma tendência de dissipação do debate. A perspectiva é, portanto, de uma desvalorização do avanço democrático que representou a realização da Confecom e que, mais

uma vez, um novo marco regulatório, que englobe a radiodifusão, responda a anseios de uma realidade tecnológica convergente e atenda anseios em prol de um modelo mais democrático, não chegue a se positivar em médio prazo.

5. Conclusão

A dinâmica do mercado global, estruturado sobre o setor estratégico das comunicações, exige alterações normativas de estados-nacionais em escala mundial. Trata-se de um setor que tem sofrido profundas transformações técnicas ocasionadas especialmente pela digitalização, que questiona barreiras entre veículos e conforma novos modelos de negócio que precisam de regras para funcionar adequadamente.

A forma como essa dinâmica vem sendo assimilada pelos países latino-americanos demonstra uma importante retomada da discussão política acerca da importância do setor de comunicação para a consolidação da democracia, para a defesa da cultura nacional, retomando debates que haviam sido deixado de lado pela prevalescência de práticas neoliberais nas últimas décadas. A observação dos casos da Venezuela e da Argentina são paradigmáticos dessa ruptura, às custas de um forte embate político com os media, e demonstram um novo momento assim como um avanço na consolidação de um modelo de comunicação mais democrático nesses países.

No caso do Brasil, percebe-se que embora alguns avanços tenham sido alcançados, a disposição do governo brasileiro em enfrentar essa batalha com empresários do setor permanece tímida. Por um lado, as exigências de entidades e organizações internacionais, bem como a prática cotidiana de mercado tem provado a insustentabilidade do velho modelo. Por outro, historicamente quando se colocou em jogo a revisão do marco regulatório uma cortina de fumaça era projetada pelo empresariado do setor, que hoje encontra-se espreitado pelos novos concorrentes. É impossível prever a trajetória de tais discussões no contexto nacional, mas é possível afirmar que, dada a falta de comprometimento claro apresentada pelo governo, e o embate que seria comprado com o empresariado de mídia, existem tendências para a dispersão do debate, pelo menos a médio prazo.

Referências

ABORNOZ, L. La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de los '90. **Universidade e Sociedade**. São Paulo. N.5, fevereiro.

AQUINO, M. Marco regulatório de mídia pode ser fatiado em diferentes projetos. **Tele Síntese**. 14 jan. 2011. Disponível em: < <http://tinyurl.com/4nsthlu>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

AZEREDO LOPES, J. A. **A regulação dos media em Portugal**. Palestra proferida durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em <<http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010.

BARBOSA, F.; TAVARES, M. Paulo Bernardo diz que projeto sobre regulamentação da mídia não deve ir para o Congresso. **O Globo**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/4tktpcy>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

BARROS, Chalini. **Rádiodifusão e telecomunicações: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil**. Salvador: Edufba, 2010.

BITENCOURT, R. Governo deve buscar consenso antes de regulamentar mídia, diz Bernardo. **Valor on Line**. 14 jan. 2011. Disponível em: < <http://tinyurl.com/459exh7>> . Acesso em 15 fev. 2011.

BOLAÑO, César. **Hegemonia, desenvolvimento e democracia no Brasil: o futuro nos espera**. In CASTRO, Daniel (org.). Reflexão sobre as políticas nacionais de comunicação. Brasília: Ipea, 2009.

BORGES, Altamiro. Concentração *sui generis* e os donos da mídia no Brasil. In CASTRO, Daniel (org.). **Reflexão sobre as políticas nacionais de comunicação**. Brasília: Ipea, 2009.

BRAZ, R. **O modo de regulação da radiodifusão na Venezuela: uma análise do governo Chávez**. II encontro Ulepicc Brasil. 2010.

FERNANDES, S. Falta definir atribuições da nova agência de regulação da mídia, diz Bernardo. **Folha de S. Paulo**. 03 jan. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/2vez79>> Acesso em: 10 fev. 2011.

GABLA, E. **A Regulação das Comunicações na França**. Palestra proferida durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em <<http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010.

GOVERNO DILMA enterra projeto de regulação da mídia. **Agência Estado**. 07 jan. 2011.

HENTEN, A; SAMARAJIVA, R; MELODY, W. **Designing next generation telecom regulation: ICT convergence or multi-sector utility?** info, Vol. 5, 2003, pp 26-33.

HERNANDEZ, D.; REINA, O. Elementos para la definición e uma política de informacion y comunicacion de Estado. In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2010.

JAMBEIRO, O. A regulamentação da TV em tempos de convergência tecnológica, política e econômica. In: REUNIÃO DA COMPÓS, 6., 1997, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Salvador: [s.n.], 1997.

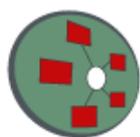
LEMOS, R. O futuro da TV na plataforma da internet. **Folha de S. Paulo**. 24 de jan. 2011.

LIMA, V. Afinal aonde está o projeto? **Observatório da Imprensa**. 15 fev. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/45ay2gz>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

LINS, B. F. E. **Argentina: Nova Lei dos Meios Audiovisuais**. Biblioteca digital da Câmara: Brasília, 2009.

MARTINS, F. Palestra proferida durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em <<http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010.

MIGUEL, João. Convergência tecnológica e implicações político-comunicacionais. In BRITTOS, Valério (org.). **Digitalização, diversidade e cidadania: convergências Brasil e Moçambique**. São Paulo: Annablume, 2010.



MOREIRA, S. A propósito das sete décadas de política: quem obtém o que, quando e como. In RAMOS, M; BIANCO, N. (orgs) **Estado e Comunicação**. São Paulo: UnB/Intercom, 2008.

ORSOLINI, M. Correntistas do BB vão acessar conta corrente pela tevê. **Exame**. 31 jan. 2011. Disponível em <<http://tinyurl.com/4uwhqwf>> Acesso em: 22 mar. 2011.

POSTOLSKY, Glenn. Continuidades, desplazamientos y transformaciones em lãs políticas de comunicación em Argentina. In SEL, Susana (coord.). **Políticas de comunicação em el capitalismo contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2010.

RALLET, A. Mudança tecnológica e políticas regulamentadoras: os determinantes do surgimento de um novo setor de crescimento. In: THÉRET, B.;BRAGA, J.C.S. (org.) **Regulação econômica e globalização**. Campinas, SP: Unicamp, 1998. Pp. 393-429.

RAMOS, Murilo. Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. **Revista eletrônica de comunicação Inovação Saúde**. Rio de Janeiro, v4, n4, p. 20-28, Nov. 2010.

SKY LANÇA aplicativo para iPhone e iPad. **Pay-TV**. 11 jan. 2011.

TAVARES, M. Marco regulatório não atingirá mídias tradicionais, garante Paulo Bernardo. **Extra**. 15 jan. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/4zlhs5v>> Acesso em: 10 fev. 2011.

TRETTENBEIN, H. “A experiência da regulação da União Europeia”. Palestra proferida durante o I Seminário de Convergência das Mídias: Regulação para a Cidadania, em 08 nov. 2010. Acessível em <<http://www.convergenciademidias.gov.br/>>. Acessado em: 12 nov. 2010.