

LEI DE TELECOMUNICAÇÕES E ORGÃO REGULADOR NO BRASIL: DESAFIOS E OBSTÁCULOS À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRITÂNICA E EUROPEIA

Danilo ROTHBERG¹

Maria Teresa Miceli KERBAUY²

RESUMO: A inovação tecnológica trazida pela digitalização das transmissões de rádio e TV acentua a necessidade de novos formatos de regulação e não dispensa a atuação do Estado. Diante deste contexto, deve-se considerar que a reformulação do quadro legal das comunicações no Brasil traz a possibilidade de se instituir um órgão regulador não apenas de fomento, mas de regulação e fiscalização dos serviços públicos de radiodifusão. No mundo, existem pelo menos 84 órgãos dessa natureza, em 54 países. No Reino Unido, o caso do Ofcom (Office of Communications) pode trazer referências relevantes para o Brasil, que apresenta obstáculos culturais e institucionais a serem devidamente enfrentados na luta pela constituição de um serviço público de televisão nos moldes das bem-sucedidas experiências europeias. Este artigo sintetiza lições trazidas pela construção do atual quadro regulatório do Reino Unido e da União Europeia e analisa as barreiras à implementação deste modelo no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicações. Regulação. Serviço público de radiodifusão.

Introdução

Com o prospecto da reformulação do quadro legal das telecomunicações no Brasil, exigida pela digitalização das transmissões, surge a oportunidade de definir

¹ Bolsista Prodoc. Capes do Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP – Brasil. 13.565-905 – danroth@uol.com.br

² Pesquisadora Produtividade do CNPq. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Programa de Pós Graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. Programa de Pós Graduação em Comunicação. Bauru – SP – Brasil. 17.033-360 – kerbauy@travernet.com.br

uma agenda de políticas públicas na área e a implementação de um órgão regulador eficiente no setor que tenha como objetivo não apenas o fomento, mas a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de radiodifusão, garantindo a preservação da qualidade do conteúdo exibido pelos canais que exploram concessões públicas de TV e rádio.

A nova onda de inovação institucional no ambiente econômico e social dos países europeus e latino-americanos, em um contexto de globalização financeira, difundiu a agência reguladora como uma forma institucional peculiar e colocou a credibilidade regulatória como questão central da governança.

As divergências nacionais nas iniciativas de implementação destas agências sugerem que outras variáveis influenciam este processo, em especial a matriz institucional de um país.

Segundo Melo (2000, p.24), as “[...] instituições políticas influenciam a estrutura da governança regulatória em função dos limites que estabelecem para a ação discricionária dos governantes.” Para o autor, os limites “[...] são estabelecidos por uma variedade de mecanismos, como a separação de poderes, regras constitucionais limitando o poder legislativo de presidentes, federalismo, estabelecendo competências distintas para níveis específicos de poder, além do presidencialismo e legislativo bicameral.” (MELO, 2000, p.23).

Melo (2000, p.24) salienta ainda que “[...] os mecanismos que garantem credibilidade e durabilidade às instituições regulatórias são os mesmos que dificultam a instituição de novas regras que podem ser necessárias em virtude de inovações tecnológicas”.

O caso do órgão regulador britânico da comunicação, Office of Communications (Ofcom), pode trazer referências relevantes para o Brasil, que apresenta obstáculos institucionais e culturais a serem devidamente enfrentados na luta pela constituição de um serviço público de televisão nos moldes das bem-sucedidas experiências européias. Este artigo sintetiza lições trazidas pela construção do atual quadro regulatório do Reino Unido e da União Européia e analisa as barreiras à implementação deste modelo no Brasil.

Mídia, falhas de mercado e neokeynesianismo

Curran (2001) caracteriza a defesa da regulação de mídia como neokeynesiana. Ele se refere às políticas que, após a Segunda Guerra Mundial, promoveram distribuição de renda e três décadas de crescimento sustentado com serviços sociais prestados pelo Estado provedor, e renasceram após a insuficiência das políticas

neoliberais que as sucederam nas décadas de 1980 e 1990. Os neokeynesianos, para Curran, devem estar atentos aos controles restritivos exercidos pela mídia, já que estes “[...] tendem a ser negligenciados porque não são conscientemente perseguidos ou não são imediatamente visíveis.” (CURRAN, 2001, p.217, tradução dos autores).

Uma decorrência da ação da indústria cultural sobre os conteúdos midiáticos é especialmente percebida pelos neokeynesianos, que assinalam as conseqüências sobre o jornalismo e a produção de informações e perspectivas necessárias à vivência democrática, destaca Curran (2001, p.219). Eles notam que a busca por um mínimo denominador comum como ponto de acesso a massas cada vez maiores conduz ao estabelecimento de padrões medianos, que logo se aproximam da mediocridade. Mas não só. “Isso também marginaliza a cobertura da política na mídia de massa, já que ela geralmente é de interesse minoritário”, alerta. “Isso alarga a distância entre os ricos e pobres em informação e leva à crescente exclusão de grande parte da população da cultura política e dos processos de decisão em sociedade.” (CURRAN, 2001, p.219).

Os neokeynesianos destacam a freqüência e a probabilidade com que as elites proprietárias dos meios massivos de comunicação ligam seus interesses aos governantes de plantão, em função de ambos possuírem, com freqüência, alvos em comum. Assim, um mercado livre de comunicações “[...] não é garantia de independência editorial em um contexto no qual as principais empresas de mídia têm interesses em como são definidas as políticas de governo, desde o âmbito fiscal até as leis trabalhistas [...]”, indica Curran (2001, p.220).

Neste contexto, cabe indicar as razões pelas quais a oferta de TV de qualidade assume um papel tão estratégico entre as responsabilidades de um Estado democrático. Como é sabido, rádios e televisões abertas (não por assinatura) utilizam o espectro eletromagnético de transmissão de ondas, um recurso “natural” bastante limitado e, por isso, estão sujeitas à outorga de concessão pelo Estado para a exploração dos canais. Assim, é consenso entre os regimes democráticos que o Estado deve definir os critérios de outorga em nome do interesse coletivo, verificando quais solicitantes podem melhor atendê-lo.

Além disso, cabe o constante controle sobre a utilização do espectro, baseado em critérios transparentes e exercido por instituições responsivas e criadas especialmente para esse fim, com a expertise e a legitimidade necessárias.

O advento da tecnologia digital complica um pouco esse quadro, já que ela amplia a banda de transmissão. Mas a inovação tecnológica não dispensa a atuação do Estado como forma de preservar a livre circulação de idéias. Quando as possibilidades de exploração comercial da mídia são ampliadas, a ação estatal é ainda mais requerida. Com a ampliação do espectro, um mercado de comunicações

com mais opções torna-se possível, mas ainda assim é preciso atentar para o fato de que os telespectadores, se servidos individualmente apenas como consumidores, não são tudo o que deve se esperar de um serviço de radiodifusão. Existem valores para a cultura, o sistema político e a comunidade que precisam ser defendidos e praticados pelos meios de comunicação de acesso generalizado, e que estão acima e além dos meros interesses individuais por programação de TV e rádio.

E as falhas de mercado apontadas como justificativa, nos países da Europa Ocidental, para a intervenção do Estado e regulação no campo da comunicação ainda persistem no novo cenário da digitalização das frequências de transmissão e da popularização da internet. DeLong e Froomkin (1998) recapitulam os argumentos envolvidos na idéia de que o mercado é o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos através de sistemas de preços que equilibram a oferta e a procura. De acordo com os autores, os fatores que fazem do mercado um instrumento ótimo de regulação dos meios de sobrevivência material nunca estiveram presentes no campo das telecomunicações, e a digitalização não altera esse quadro.

São três os fatores ligados à eficiência dos mercados de produtos e serviços comuns, indicam os autores. O primeiro, denominado *excludability*, diz respeito à “[...] capacidade de os vendedores obrigarem os consumidores a se tornar compradores e, portanto, a pagar pelo que usam.” (DELONG; FROOMKIN, 1998, tradução dos autores). O segundo é a *rivalry*, dada por uma “[...] estrutura de custos na qual dois não podem participar com o mesmo preço com que um participaria, e na qual produzir o suficiente para dois milhões de pessoas emprega pelo menos duas vezes mais recursos do que produzir o suficiente para um milhão de pessoas.” O terceiro é a transparência, condição segundo a qual os indivíduos poderão “[...] ver claramente o que precisam e o que está à venda, de forma que eles verdadeiramente saibam o que desejam comprar.” (DELONG; FROOMKIN, 1998).

Na radiodifusão, os dois primeiros fatores obviamente não existem, porque o custo de expor uma dada programação para dez telespectadores é igual ao de oferecê-la para dez milhões de telespectadores, uma vez despendido o investimento inicial de produção de um programa e de infra-estrutura para transmissão de um sinal que estará aberto a quem queira ou não recebê-lo. O terceiro fator, a transparência, também tende a não ocorrer. Simplesmente não é possível saber o que a televisão, enquanto meio e linguagem, pode oferecer caso não se possa verificar o enorme conjunto de realizações de outros países em termos de sistema público de radiodifusão.

E, justamente porque é difícil fazer o público acreditar que deve pagar por algo cujos benefícios não conhece, tem sido atribuída ao Estado a tarefa de zelar pela qualidade da programação de TV.

Aqui se identifica a relevância dos chamados “bens virtuosos” (*merit goods*), de valor nem sempre percebido pelos indivíduos, como a própria educação ou a pesquisa científica, mas importantes para a existência social. Como os indivíduos podem não atribuir o devido valor a eles e assim não estar dispostos a investir o suficiente por eles, tais funções são assumidas pelo Estado. “Como os mercados livres tendem a prover bens virtuosos de maneira insuficiente, geralmente aceita-se que o Estado deve provê-los, daí os fundos públicos para a educação, as artes e a pesquisa, entre outros”, sintetiza Collins (2004, p. 131, tradução dos autores). “E como a radiodifusão é uma boa maneira de distribuir bens virtuosos, a intervenção do Estado em favor de um sistema público de radiodifusão é necessária e desejável.”

Estes fatores não são alterados com o advento das tecnologias digitais de transmissão de TV. A ação estatal continuará sendo requerida para racionalizar o uso da radiodifusão, mesmo no novo cenário digital. Trata-se de um recurso de características muito específicas, que precisa ser gerido segundo certos critérios, sem os quais a exploração comercial tende a ser caótica e, no campo da oferta de informação e jornalismo, pode privar largos grupos da devida expressão. Isto gera conseqüências para a própria regulação da performance dos canais comerciais. Exigir, através de instrumentos legais legítimos e representativos, que eles exibam informações com pluralidade e equilíbrio não significa exercer censura.

Regulação britânica e europeia

No Reino Unido, a força destas idéias resultou na manutenção de uma BBC forte, que hoje conta com oito canais de TV que atraem cerca de um terço da audiência. Mas lá o serviço público de televisão não se esgota na BBC; os outros canais que exploram concessões públicas no espectro aberto também são considerados integrantes do Public Service Broadcasting (PSB). Para Collins (2004), a ação do Estado na manutenção de um PSB implica em sustentação de canais públicos, questão que será deixada de lado em função dos limites deste artigo, e na própria regulação dos canais comerciais, para que eles cumpram finalidades de interesse público.

As cinco bandas do espectro magnético de televisão são ocupadas hoje por BBC1, BBC2, ITV1, Channel 4³ e Channel 5. As duas primeiras são emissoras públicas (mantidas com os recursos de uma licença arrecadada anualmente para esse

³ O diretor do Channel 4, canal sem fins lucrativos, é indicado pelo órgão regulador britânico no setor. Ao contrário da BBC, o Channel 4 não recebe fundos públicos e sobrevive da exploração comercial de publicidade. No País de Gales, a faixa do quarto canal é ocupada pelo S4C, canal sintonizado às características regionais e mantido por um composto de publicidade comercial e subvenção governamental.

fim), e os três últimos são canais autorizados a operar comercialmente, sob regras com o objetivo de fazer com que eles atendam princípios do interesse coletivo, já que recebem subsídios públicos para cumprir seu papel como integrantes do PSB. Em 2003, foram 430 milhões de libras (ROTHBERG; SIQUEIRA, 2005; OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2004), correspondentes ao valor que esses canais deixaram de pagar pela licença de uso do espectro. A regulação dos canais do PSB determina que eles devem atender cotas de programação independente, original e regional, cumprindo obrigações “mensuráveis” do serviço público de radiodifusão (SMITH, 2006).

A adequação do subsídio é continuamente avaliada pelo Office of Communications (Ofcom), órgão regulador do setor de comunicações criado em 2003 a partir da reordenação da complexa estrutura anterior existente. Embora atue em um quadro legal definido pelo governo e seja mantido por recursos governamentais, o Ofcom é uma instituição estatutária (*statutory*), ou seja, suas funções são definidas por lei (Communications Act 2003), mas ele as desempenha apoiado sobre um quadro de especialistas que devem orientar suas decisões de maneira independente do governo (COLLINS, 2006).

A atuação do Ofcom se pauta pela defesa da cidadania, considerando também que o funcionamento eficiente do mercado de comunicações exige a intervenção de um órgão regulador forte. Doyle e Vick (2005) destacam este aspecto, consagrado no Communications Act 2003: segundo a lei, o Ofcom deve favorecer os interesses dos cidadãos no âmbito da comunicação, além de promover os interesses dos consumidores, estimulando a competição onde necessária. A primeira tarefa implica a supervisão de conteúdo, enquanto a segunda exige instrumentos para impedir monopólios no setor.

No Reino Unido, se uma emissora do PSB mostra-se eventualmente falha no cumprimento de suas obrigações, definidas em processos democráticos representativos, quem vai assumir a culpa é o órgão regulador do setor, ou seja, o Estado será responsabilizado por não ter estabelecido uma maneira eficiente de fazer com que determinada emissora atenda sua missão, afinal delegada pelo público. Não obstante, a emissora será punida, com a imposição de multas e sanções.

O Channel 4, por exemplo, foi multado em 5 mil libras por ter dado destaque indevido a um produto comercial em um programa em 2004, e foi obrigado a veicular um informe para comunicar a questão ao público (CHANNEL 4, 2006; OFCOM CONTENT SANCTIONS COMMITTEE, 2005a). No mesmo ano, o canal de TV por assinatura Channel U foi multado em 18 mil libras por várias faltas aos códigos de radiodifusão estabelecidos pelo Ofcom, entre elas a promoção implícita

de produtos em programas e a ausência de distinção entre anúncios e programação normal (OFCOM CONTENT SANCTIONS COMMITTEE, 2005b).

A lista de multas e punições é longa, e há esforços constantes para se aperfeiçoar o ambiente regulatório. Em 2005, uma revisão dos códigos de conduta das emissoras foi concluída pelo Ofcom. O resultado foi um documento com centenas de normas distribuídas em dez seções, relacionadas inclusive às convenções europeias de regulação de mídia e de defesa dos direitos humanos, que “[...] incluem o direito da audiência de receber conteúdo criativo, informação e idéias livres de interferência, mas sujeitas a restrições prescritas pela legislação e necessárias em uma sociedade democrática.” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.3, tradução dos autores). O Ofcom emite boletins quinzenais com listas das reclamações recebidas de telespectadores, organizações etc e informações sobre os procedimentos de apuração de responsabilidades. Se julgadas procedentes pelo órgão, as queixas são apuradas detalhadamente, gerando conseqüências.

As dez seções do código do Ofcom regulamentam as áreas a seguir.

A primeira se refere à exibição de conteúdo impróprio a menor de 18 anos. “Conteúdo que possa debilitar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral de pessoas abaixo dos 18 anos não deve ser transmitido.” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.8).

A segunda abrange a veiculação de conteúdo entendido como ofensivo, que inclua cenas gratuitas de “[...] linguagem ofensiva, violência sexual, humilhação, dor, violação da dignidade, linguagem discriminatória (por exemplo, sobre idade, deficiências, gênero, raça, religião, crenças e orientação sexual).” Os programas não devem incluir conteúdo que “[...] perdoe ou glamorize a violência e comportamentos seriamente anti-sociais ou perigosos que sejam capazes de encorajar outros a copiá-los.” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.8).

Também no âmbito da segunda seção, considera-se que manifestações de “[...] exorcismo, ocultismo, paranormalidade, adivinhação ou práticas relacionadas que se pretendam passar por reais (e não como entretenimento) devem ser tratadas com a devida objetividade.” Se forem exibidas para fins de diversão, isto deve ficar claro ao público. E tais manifestações não podem conter conselhos, dirigidos diretamente a cada indivíduo, relativos ao seu estilo de vida, entendido como o conjunto de comportamentos razoáveis nos quais as pessoas confiam para resolver assuntos nas esferas de “saúde, finanças, emprego e relações pessoais” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.16-18). Assim, muitos programas que, no Brasil, inundam a programação de certas emissoras são, no Reino Unido, proibidos.

A terceira seção diz respeito ao veto à exibição de conteúdo que incentive crimes ou tumultos, como a descrição de detalhes e técnicas utilizadas pelos crimes.

Pagar por entrevistas com criminosos confessos ou condenados, além de pessoas que possam se tornar testemunhas das violações apuradas, é uma prática a ser evitada.

A quarta seção se refere à veiculação de programas religiosos. As emissoras devem se certificar de que “os programas não envolvam qualquer exploração imprópria de pontos sensíveis para a audiência”, não promovam furtivamente pontos de vista ou crenças religiosas e não façam proselitismo (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p. 22).

A quinta seção exige a veiculação de notícias de acordo com princípios de imparcialidade e exatidão apropriados, evitando-se a “proeminência indevida” de determinadas visões ou o “significativo desequilíbrio” entre perspectivas: aqui, por “princípios apropriados” entende-se não a divisão exata do tempo atribuído a cada posição em jogo em questões políticas e econômicas, nem o pressuposto de que cada posição deva ter todos os seus contrapesos expostos. O que importa é que o contexto em discussão esteja referenciado de forma objetiva nos procedimentos democráticos envolvidos na apreciação da matéria, esteja ela ainda em processo de escrutínio ou já em vigor. Questões controversas devem ser relacionadas “a uma política pública em discussão ou já decidida por um governo local, regional ou nacional ou por entidades que operem sob o mandato e em nome dessas instituições na gestão de políticas, como, por exemplo, organizações não-governamentais, entidades europeias relevantes etc” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.25).

A sexta seção demanda a aplicação de princípios de imparcialidade e exatidão na cobertura de plebiscitos e eventos eleitorais, sejam eles locais, regionais, nacionais ou supranacionais, relacionados à União Europeia, abrangendo períodos anteriores a cada pleito, estipulados especificamente em cada caso. Isto coloca a exigência da distribuição igualitária da cobertura entre os diversos candidatos e a não exposição de candidatos em programas não informativos dentro dos prazos determinados.

Complexa, a sétima seção determina normas relacionadas à tarefa de prevenir possíveis conseqüências negativas para o indivíduo (ou organização então representada) que tenha participado de um programa na condição de entrevistado, com depoimentos pessoais ou como representante de uma empresa ou instituição. Quando uma pessoa é convidada para participar, ela deve “[...] ser informada sobre a natureza, o propósito e o que é o programa, além de receber uma explicação clara sobre porque ela está sendo solicitada a contribuir.” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p.37).

A oitava seção do código do Ofcom determina o respeito ao direito à privacidade exercida por indivíduos e organizações diretamente referidos em programas de rádio e TV.

A nona seção reproduz e aprofunda as diretivas europeias sobre a separação entre anunciantes e programas, determinando, por exemplo, a proibição de que empresas de promoção de jogos patrocinem programas para menores de 18 anos de idade.

A décima e última seção define outras normas a respeito da exibição de referências comerciais, com a proibição de menção a produtos ou serviços dentro de programas, incluindo logotipos ou marcas.

O Ofcom também observa o cumprimento das determinações acordadas em âmbito europeu (Television Without Frontiers Directive), como a norma que proíbe a prática que, no Brasil, é permitida e veio a ser conhecida informalmente como *merchandising*, tornando-se bastante disseminada em suas novelas: a inserção sorrateira de marcas de produtos ou serviços nas situações normais de tramas e personagens. Ou seja, na Europa, cenas de novela que já são tradicionais no Brasil, como a da família em uma refeição regada com aquela marca de cerveja, são proibidas. O *merchandising* é tido como uma forma de propaganda capaz de iludir ou enganar o público (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006).

Considera-se inclusive, em âmbito europeu, uma obrigação das emissoras manter a devida distância entre patrocinadores de programas e os próprios programas. “O conteúdo e o horário do programa na grade de programação não podem, em nenhuma circunstância, ser influenciados pelo patrocinador de tal maneira que isso afete a responsabilidade e a independência editorial da emissora [...]”, segundo as diretivas europeias, que ainda vão além na separação entre interesse privado e interesse público na radiodifusão: “Programas de notícias e atualidades não devem ser patrocinados.” (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2006, p. 67).

Desta forma, até mesmo no sensível quadro da criação de leis e dispositivos normativos no âmbito da União Europeia, a necessidade da regulação das TVs é reiterada. As “[...] políticas de audiovisual da União Europeia buscam preservar as prioridades sociais, culturais e políticas que têm sido associadas com a provisão de pluralismo através de serviços de televisão diversificados e de alta qualidade nas sociedades democráticas [...]”, assinala Wheeler (2004, p.350, tradução dos autores). A defesa da diversidade cultural, geralmente alcançada pela regionalização de produções, e o enriquecimento das opções pensando-se no telespectador não como consumidor, mas como cidadão, são outras metas da regulação europeia no setor, salienta o autor. A intervenção é extensa e abrange, por exemplo, a imposição de cotas mínimas, para qualquer canal europeu, de exibição de conteúdo produzido no continente, em uma tentativa de preservar culturas locais e barrar a invasão de seriados baratos dos Estados Unidos.

No Brasil, obstáculos

As agências reguladoras no Brasil foram criadas a partir do final dos anos 1990. Apesar de a literatura americana marcar fortemente o debate sobre regulação no país, a criação destas agências não se deu apenas em função da necessidade de delegação do Executivo para criar credibilidade regulatória; segundo Pacheco (2006), outra forte razão foi a possibilidade de escapar da rigidez “do modelo burocrático consagrado na Constituição de 1988”.

Ainda segundo a autora (PACHECO, 2006, p.525), o debate se travou no caso americano sobre mais ou menos Estado, “[...] enquanto no Brasil a criação das agências independentes remete ao debate sobre mais ou menos governo (ou mais ou menos política) e ainda sobre mais ou menos burocracia (e controles burocráticos).” Além disto, as características dos sistemas político e institucional brasileiros são diferentes do caso americano.

De acordo com a literatura sobre o tema (COSTA, 2002; SALGADO, 2003), o modelo de agências reguladoras criadas, no Brasil, para a área de infra-estrutura foi expandida para o setor social indevidamente. Enquanto nos setores de infra-estrutura a regulação procura “[...] promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais corrigindo falhas de mercado [...]” (PACHECO, 2006, p.531), na área social a regulação está diretamente vinculada aos direitos dos usuários e à qualidade dos serviços. A regulação dos mercados ou a promoção da concorrência não fazem parte da natureza de suas atividades, que indicam muito mais a necessidade de uma atuação fiscalizadora do Estado. É o caso da Agência Nacional de Saúde (ANS), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav):

Não se trata de garantir ou simular a concorrência, como se mercado houvesse, mas sim ordenar o mercado e a competição para que não ponham em risco os direitos dos usuários dos serviços — tarefa que pode ser atribuída simultaneamente ao órgão de defesa da concorrência e a uma agência da administração indireta que fiscaliza a qualidade dos serviços efetivamente prestados e o respeito aos direitos dos usuários. (Pacheco, 2006, p.531).

O debate polarizado que surgiu a partir da intenção do governo Lula de transformar a Agência Nacional de Cinema (Ancine) em Ancinav faz parte de um não entendimento adequado do papel da agência reguladora na área social. De um lado, estão os que consideram o projeto intervencionista, colocando em risco a liberdade de imprensa, aparelhando e aumentando a estrutura burocrática da agência,

e aumentando a carga fiscal sobre o setor. De outro lado, há os que defendem o novo modelo pela democratização do acesso ao fomento e defesa da cultura brasileira.

Na criação da Ancinav, procurou-se dar à agência um perfil de ativismo político-ideológico “[...] em defesa da indústria audiovisual nacional, bem como de questões de valorização simbólica da cultura, tratando de conceitos como ‘brasilidade’, direitos sociais, soberania, ética, diretrizes de política cultural como regionalização, descentralização, educação pela imagem e direitos do cidadão à fruição artística e cultural.” (FORNAZARI, 2006, p.662), não se atendo apenas às questões de fomento econômico e normatização de mercado.

Apesar disto, vários agentes sociais e políticos vêm insistindo na necessidade de um novo marco regulatório que inclua as novas tecnologias, na forma de uma Lei de Comunicação de Massas atualizada e que dê ao setor instrumentos capazes de garantir a regulamentação de todos os segmentos da comunicação no Brasil.

A situação brasileira neste setor deixa muito a desejar. Uma lista básica de órgãos reguladores de mídia, elaborada pela autoridade francesa na área, contém 84 nomes, de 54 países. Na América Latina estão apenas Argentina, Colômbia e Chile⁴.

No Brasil, não há nada parecido. O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional foi previsto pela Constituição Federal de 1988 para exercer tais funções, mas o tardio início de sua atuação em 2002 já assinalou que ele dificilmente enfrentaria adequadamente a missão para a qual foi concebido. Entidades da sociedade civil e do Ministério Público têm oferecido um contrapeso importante ao fiscalizar e punir certos excessos das TVs abertas, mas são iniciativas isoladas que ainda esperam uma coordenação para atingir mais alcance e eficiência.

Quando uma emissora de TV comercial deixa de atender suas obrigações, sejam elas associadas à oferta de informação plural, de entretenimento responsável ou de cultura de maneira criativa e atraente, a culpa parece ser inteiramente dela própria, simplesmente como se o Estado não tivesse qualquer responsabilidade por aquilo. O valor da concessão do espectro é escamoteado. A emissora apresenta-se como benfeitora e interessada em entreter o consumidor, e suas eventuais falhas de percurso são problemas dela. E, quando críticos de mídia provenientes das universidades atentam para o óbvio (o descumprimento da missão pública dos concessionários), as emissoras procuram desqualificá-los sob o rótulo de “censura”⁵ (LEAL FILHO, 2006; REBOUÇAS, 2006).

⁴ A lista completa está em *Conseil Supérieur de L'audiovisuel* (2008).

⁵ Episódios pontuais indicam que a situação parecia estar mudando quando, em 2005, o sinal da Rede TV! foi suspenso por determinação do Ministério Público, que impôs a transmissão de conteúdo educativo em compensação pela exibição de programação considerada preconceituosa.

As lições do Reino Unido e da Europa no campo da regulação das comunicações no cenário da digitalização das transmissões indicam que, para se preservar a pluralidade de perspectivas e a diversidade cultural na programação de TV, tendo em vista o atendimento do interesse do cidadão, é preciso intervir objetivamente com regras claras, através de órgãos específicos e com o poder de vigilância efetiva.

Os obstáculos existentes no Brasil para a atuação de uma ação regulatória em padrões mais democráticos esbarram na estrutura institucional e na tradição cultural do país, exigindo dos atores sociais e políticos envolvidos neste processo um esforço enorme para suplantar os conflitos e dar credibilidade à regulação dos meios de comunicação no Brasil.

TELECOMMUNICATION LAWS AND REGULATOR INSTITUTION IN BRAZIL: CHALLENGES AND OBSTACLES IN THE BRITISH AND EUROPEAN SPOTLIGHT.

ABSTRACT: *The technological innovation brought by TV and radio digitalization of transmissions emphasizes the necessity of new regulation models and do not excuse the State's action. In this context, it is important to consider that the reformulation of the legal board of communications in Brazil brings with it the possible creation of a regulation institution, not only of incitement, but of regulation and inspection of the public broadcasting services. In the world, there are at least 84 institutions like these, in 54 countries. In the United Kingdom, the Office of Communications (Ofcom) case might bring relevant references to Brazil, which presents institutional and cultural obstacles that should be precisely confronted during the fight for the establishment of a public television service made of the models from the well-succeeded European experiences. This article synthesizes lessons brought by the formation of the nowadays regulation board from the United Kingdom and from the European Union, also analyzing the obstacles that obstruct the establishment of his model in Brazil.*

KEYWORDS: *Communication. Regulation. Public broadcasting service.*

REFERÊNCIAS

CHANNEL 4. **Channel 4 Annual Report.** Londres, 2006.

*Lei de telecomunicações e órgão regulador no Brasil:
desafios e obstáculos à luz da experiência britânica e européia*

COLLINS, R. Public service broadcasting: too much of a good thing? In: TAMBINI, D.; COWLING, J. (Ed.). **From public service broadcasting to public service communications**. Londres: IPPR, 2004. p.131-151.

_____. The media, technology and social change. In: COLLINS, R.; EVANS, J. (Ed.). **Media technologies, markets and regulation**. Milton Keynes: Open University, 2006. p. 49-96.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL [CSA]. Disponível em: http://www.csa.fr/infos/liens/liens_instances.php>. Acesso em: 09 fev. 2008.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balance do período FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges-MP, 2002. p.9-55.

CURRAN, J. Media regulation in the era of market liberalism. In: PHILO, G.; MILLER, D. **Market killing**: what the free market does and what social scientists can do about it. Harlow: Longman, 2001. p. 216-232.

DELONG, J. B.; FROOMKIN, A. M. The next economy? **DRAFT**, [S.l.], Nov. 1998. Disponível em: <http://econ161.Berkeley.EDU/Econ_Articles/newecon.htm>. Acesso em: 2 fev. 2007.

DOYLE, G.; VICK, D. W. The Communications Act 2003: a new regulatory framework in the UK. **Convergence**, Londres, v.11, n.3, p.75-94, 2005.

FORNAZARI, F. K. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.647-678, jul./ago. 2006.

LEAL FILHO, L. L. **TV sob controle**: a resposta da sociedade ao poder da televisão. São Paulo: Summus, 2006.

MELO, M. A. Política regulatória: uma revisão da literatura. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.50, p. 7-44, 2º sem. 2000.

OFFICE OF COMMUNICATIONS. **Ofcom review of public service television broadcasting**: Phase 2 – Meeting the digital challenge. Londres, 2004.

_____. **Ofcom Broadcasting Code**. Londres, 2006.

OFCOM CONTENT SANCTIONS COMMITTEE. **Consideration of sanction against Channel Four Television Corporation**. Londres, 2005a.

_____. **Consideration of Video Interactive Television Plc**. Londres, 2005b.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.523-544, jul. /ago. 2006.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Líbero**, São Paulo, ano IX, n.17, p.41-49, 2006.

ROTHBERG, D.; SIQUEIRA, A. B. de. TV pública e democracia: perspectivas para o Brasil. **Revista Fronteiras: Estudos Midiáticos**, Sao Leopoldo, v.7, n.2, p.131-142, 2005.

SALGADO, L. H. **Agências reguladoras na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para discussão, n.241).

SMITH, P. The politics of UK television policy: the making of Ofcom. **Media, Culture and Society**, London, v.28, n.6, p.929-940, 2006.

WHEELER, M. Supranational regulation television and the European Union. **European Journal of Communication**, London, v.19, n.3, p.349-369, 2004.