



Brasil e seu desenvolvimento mediático: síntese e análise da aplicação dos indicadores da UNESCO¹

B. BARBOSA, F. OLIVEIRA PAULINO, S. PEREIRA, A. P. AMORIM, O. BANDEIRA,
D. MOYSÉS, E. VIEIRA OURIQUES Y J. BRANT

Este artigo sistematiza trajetória e síntese de resultados de pesquisa de aplicação dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia (UNESCO) no Brasil. O trabalho foi desenvolvido como resultado de uma parceria entre UNESCO, Intervenções, Universidade de Brasília, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Rede Nacional de Observatórios da Imprensa com atividades realizadas entre 2008 e 2016. A pesquisa demonstra características do sistema de mídia e importantes lacunas para o seu pleno estabelecimento para a promoção da diversidade e do discurso democrático, derivadas da concentração de propriedade e da audiência dos veículos comerciais de comunicação, com insuficientes regulamentações e políticas públicas para a promoção do direito à informação e à comunicação.

Palavras chave: Desenvolvimento, mídia, indicadores, UNESCO, Brasil.

Bia Barbosa es periodista, máster en Políticas Públicas por la FGV, coordinadora de Intervenções y secretaria general del Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (Brasil). Fernando Oliveira Paulino es profesor y decano de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Brasilia. Director de Relaciones Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de Comunicación (Brasil). Sivaldo Pereira es profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidade de Brasilia (Brasil). Ana Paola Amorim es investigadora del Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (Cerbrás) – DCP/UFMG, doctora en Ciencias Políticas de la UFMG (Brasil). Olivia Bandeira es doctora en Antropología Cultural

¹ O artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores e não representa, necessariamente, a visão da UNESCO sobre o tema.

Infoamérica



em la UFRJ, máster em Comunicação Social de la UFF (Brasil). Diogo Moysés es licenciado en Comunicación Social por la Escuela de Comunicación y Artes de la Universidade de São Paulo (2001), máster en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidade de São Paulo (2010) y actualmente estudiante de doctorado en la ECA/USP (2015-2018), es especialista en regulación y políticas de comunicación (Brasil). Evandro Vieira Ouriques es director del Centro de Estudios Transdisciplinares de Psicopolítica e Consciência-Escola de Comunicação/ Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ (Brasil). Profesor del posgrado em Historia de las Ciencias y las Técnicas de la Epistemología. Coordinador de la línea de investigación Políticas de Cultura, Biopolítica y Psicopolítica del Centro Internacional de Estudios de Epistemologías de Frontera y Economía Psicopolítica de la Cultura/ Universidad de La Frontera-Ufro (Chile). João Brant es periodista, uno de los fundadores del colectivo Intervozes. Exsecretario ejecutivo del Ministerio de Cultura (Brasil).

Antes de apresentar os resultados alcançados pela pesquisa de aplicação do documento de Indicadores do Desenvolvimento da Mídia estabelecido pela UNESCO;² é importante fazes uma gênese do trabalho. Em 2004, o Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social, organização da sociedade civil que atua em defesa do direito à comunicação no país, coordenou o capítulo brasileiro do Projeto de Governança Global da Campanha CRIS (*Communication Rights in the Information Society*), que articulava organizações internacionalmente com vistas à participação da sociedade civil na Cúpula da Sociedade da Informação, na Tunísia. Entre 2004 e 2005, o projeto foi realizado em cinco países —Brasil, Colômbia, Filipinas, Itália (cobrindo a União Européia) e Quênia—, analisando quatro questões em torno do direito à comunicação: base constitucional e legal, implementação, o papel dos diferentes atores e tendências atuais e futuras em relação a temas como liberdade de expressão, pluralidade dos meios, propriedade intelectual, respeito à diversidade cultural, privacidade nos comunicações, acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e participação da sociedade civil nas decisões sobre essas questões.

A pesquisa evidenciou a falta de referências sólidas sobre esses temas no Brasil e a necessidade de qualificar os dados e informações disponíveis. Em setembro de 2005, o Intervozes lançou o projeto do Centro de Referência para o Direito à Comunicação, que tinha o desenvolvimento de indicadores como uma de suas estratégias principais. Em 2007, quando o projeto já estava em sua fase final, foi noticiado que a UNESCO trabalhava em âmbito internacional em um documento sobre indicadores para o desenvolvimento da mídia.

Pela proximidade dos temas e pela dimensão da proposta, nasceu em 2008 uma parceria com o Intervozes para a aplicação dos indicadores da UNESCO no país, apoiada pela representação da organização no país e que contou desde o início com a participação do Laboratório de Políticas de Comunicação-LaPCom/Faculdade de Comunicação/Universidade de Brasília-UnB e do Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Psicopolítica e Consciência-NETCCON/Escola de Comunicação/Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. O LaPCom tem um histórico de mais de duas décadas de trabalho na área de legislação e políticas de comunicação, sendo consequência de um trabalho de mais de 40 anos da Universidade de Brasília nesta área. O NETCCON dedica-se em rede, desde 1982, à renovação da teoria social e da filosofia através da teoria psicopolítica, e de sua metodologia, a gestão mental, tendo em vista que a dominação é construída por operações «psicológicas» com fins «políticos» —como as que geraram os golpes jurídico-mediáticos— e que assim a via de emancipação é psicopolítica.

No âmbito desta parceria, de setembro a novembro de 2009, foi realizado o Ciclo de Seminários «A Construção de Indicadores do Direito à Comunicação no Brasil», com três edições regionais organizados no Rio de Janeiro, em Bra-

² Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102POR.pdf>



sília e em São Paulo. O objetivo foi promover o debate público sobre o tema no país, buscando identificar os desafios de implementação, mapear possíveis instituições parceiras e construir legitimidade para a proposta a partir do diálogo com as diversas instituições ligadas à comunicação, incluindo o poder público, a academia, empresas e a sociedade civil organizada.

Paralelamente, a RENOI- Rede Nacional de Observatórios da Imprensa desenvolvia no país, também com o apoio da representação da UNESCO no Brasil, pesquisas ligadas aos Indicadores de Qualidade da Informação Jornalística.

Após os seminários, em 2010, foi aprovado em Paris pelo International Programme for the Development of Communication-IPDC/UNESCO o projeto³ elaborado pelo grupo formado por Intervezes, UnB, UFRJ e RENOI, com o suporte da representação da UNESCO no Brasil, para a aplicação-piloto uma aplicação piloto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia no país. A pesquisa seria baseada na compilação e análise de fontes primárias já disponíveis, considerando limitações técnicas e de recursos.

Como parte deste processo, foi realizada uma reunião com 35 atores estratégicos,⁴ representando organizações do poder público, academia, sociedade civil e setor empresarial com atuação relacionada às cinco categorias dos indicadores da UNESCO. As organizações puderam apresentar contribuições ao processo de aplicação no Brasil, indicando fontes de informação e questões prioritárias para serem abordadas.

Decidiu-se, a partir daí, dividir o processo em duas fases. Na primeira, foi realizado um levantamento das fontes de dados existentes no país, relacionando-as com os indicadores da UNESCO. Também nesta fase foi feita a

3 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/ipdc54_bureau_partIII_latin_america.pdf

4 Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais-ABEPEC, Associação Brasileira de Televisão por Assinatura-ABTA, Associação Mundial de Rádios Comunitárias-AMARC/Brasil, Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel, Agência Nacional do Cinema-ANCINE/MinC, ANDI-Comunicação e Direitos + Rede ANDI, Associação Nacional de Editores de Revistas-ANER, Associação das Rádios Públicas do Brasil-ARPU, ARTIGO 19, Campanha pela Ética na TV, Observatório da Mulher, Rede Mulher e Mídia, Centro de Estudos da Mídia Barão de Itararé, Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial-Cojira/Enegrecer a Confecom (Conferência Nacional de Comunicação), Central Única dos Trabalhadores-CUT, Federação Nacional de Jornalistas-FENAJ, Fórum Nacional de Democratização da Comunicação-FNDC, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio, Televisão-FITERT, Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, Grupo Telefônica do Brasil, Instituto Patrícia Galvão, Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação-INTERCOM, Observatório da Mídia Regional/Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Ministério das Comunicações, Núcleo de Estudos do Futuro/PUC-SP, Observatório de Economia e Comunicação-OBSCOM/Universidade Federal de Sergipe-UFS, Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación-ALAI, Departamento de Comunicação Social/Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Núcleo de Estudos de Mídia e Política-NEMP/Universidade de Brasília-UnB) e UNESCO. Além das instituições organizadoras: Coletivo Brasil de Comunicação Social-INTERVOZES, Laboratório de Políticas de Comunicação-LaPCom/Faculdade de Comunicação/Universidade de Brasília-UnB, Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Psicopolítica e Consciência-NETCON/Escola de Comunicação/Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ e Rede Nacional de Observatórios de Imprensa-RENOI. Também foram convidados, mas não enviaram representantes: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV-ABERT, Associação Brasileira de Radiodifusores-ABRA, Associação Nacional de Jornais-ANJ, Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária-ABRACO, Conselho Federal de Psicologia, Empresa Brasileira de Comunicação-EBC, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministério da Cultura, Grupo de Trabalho de Comunicação/Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal.

Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



seleção, dentre 50 indicadores-chave e 192 sub-indicadores propostos internacionalmente, daqueles que seriam incluídos na aplicação-piloto no país, considerando a realidade brasileira e os dados primários disponíveis. Pelas condições da pesquisa realizada no Brasil, não havia recursos para o desenvolvimento de pesquisas primárias específicas, a não ser quando elas podiam ser feitas pelo próprio pesquisador a partir da coleta de informações em *websites*.

Parte do trabalho de investigação foi, portanto, de identificação de iniciativas em curso no país, o que exigiu um enorme esforço e amplitude. Para a maior parte desses indicadores, a equipe acredita ter encontrado as informações mais precisas. No entanto, qualquer tentativa de levantamento exaustivo tem lacunas, e é certo que há iniciativas que não foram mapeadas.

A segunda fase compreendeu a aplicação dos indicadores, a partir do plano desenhado no período citado acima. Para a coleta dos dados, foram utilizadas quatro formas de pesquisa: 1) consultas a documentos e *websites*, 2) reuniões e entrevistas presenciais, 3) troca de e-mails e 4) telefonemas.⁵ As fontes de informação utilizadas estão listadas em capítulo específico. No site do Intervozes,⁶ é apresentada uma listagem completa de todas as informações que as fontes consultadas disponibilizam, identificando inclusive se os dados são atualizados frequentemente.

Importante destacar que foram de extrema importância para a aplicação da pesquisa os estudos desenvolvidos pela RENOI, com o apoio da UNESCO, sobre a qualidade da informação jornalística.

Depois da coleta de dados, as cinco categorias foram enviadas para as organizações que haviam participado da reunião com atores estratégicos, em um processo de validação. A pesquisa foi então finalizada no segundo semestre de 2012. O conteúdo, submetido à UNESCO, passou ainda por ajustes, a pedido do órgão internacional, entre 2014 e 2015. O relatório encontra-se atualmente em fase de finalização para posterior publicação pela UNESCO.

Parte das informações coletadas tem mais de uma fonte de dados, muitas vezes com informações conflitantes. Neste caso, buscou-se checar as informações com fontes oficiais, tendo como referência as fontes mais próximas à informação primária. Nos casos em que não foi possível identificar a mais correta, apontamos as múltiplas informações identificadas.

Categoria 1. «Um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade de mídia».

Este é o horizonte normativo desenhado na primeira categoria do estudo, organizando indicadores em quatro grandes temas: marco jurídico e político; leis

⁵ Aproveitamos para agradecer a abertura e gentileza das instituições para a realização de extensas reuniões presenciais com os pesquisadores e a coordenação do projeto. Destacamos, em especial, a gentileza dos representantes da Anatel, Ancine, IPEA e IBGE.

⁶ www.intervozes.org.br



de difamação e outras restrições legais impostas a jornalistas; censura; e sistema regulatório para a radiodifusão. Constatou-se, no entanto, que o Brasil está ainda muito distante de uma realidade favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade, pois o conjunto da legislação do setor é insuficiente para tornar efetivos os importantes referenciais alcançados na Constituição Federal de 1988 de defesa da liberdade de expressão e direito à informação.

Em relação à comunicação e à informação, a Constituição e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil estão em sintonia com sistemas democráticos desenvolvidos em outros países por meio da promoção do acesso à informação pública, do direito de resposta, da intimidade, honra e vida privada, além da proibição expressa de qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.⁷ Mas o conjunto da legislação é inconsistente, desatualizado e omissivo, principalmente no que diz respeito à regulação dos serviços de radiodifusão comercial, comunitária e pública, constituindo uma ameaça à liberdade de expressão, estabelecendo uma condição assimétrica de acesso aos veículos de comunicação, como já foi identificado pela UNESCO, em estudos elaborados sobre o assunto (i.e. Mendel e Salomon, 2011). Setores de menor poder econômico ou político e suas ideias estão praticamente excluídos dos principais veículos de comunicação.

Durante a aplicação dos indicadores no país, não houve registro de censura por parte do Poder Executivo na esfera federal, mas isso está longe de significar que não ocorram restrições à liberdade de expressão em outras esferas e demais setores, incluindo o setor privado.⁸ A Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da OEA relatou, por exemplo, casos de perseguição política a jornalistas que apuram denúncias de irregularidades no uso de verbas públicas. Medidas para regulamentação de procedimentos da propaganda eleitoral também podem constituir fator de censura, principalmente quando as regras definidas pela Justiça Eleitoral, mesmo que editadas com intenção de coibir o abuso do poder econômico, acabam impondo restrições severas ao livre debate político.⁹ Vale registrar, ainda, estudos que apontam uma forte disseminação da cultura da autocensura entre profissionais da mídia no Brasil (i.e. Carneiro, 2002; Kushnir, 2004).

Em relação à Rede Mundial de Computadores, o Brasil chegou a assumir uma posição de destaque no cenário internacional, com a promulgação do

7 Vale registrar que, na história constitucional brasileira, a Carta de 1988 é a primeira a proibir expressamente a censura oficial e a reconhecer o direito a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo”. Cf. Costa (2013).

8 Em 2014, as organizações Artigo 19 e Interozev apresentaram denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro pela perseguição ao jornalista José Cristian Góes, que foi condenado a sete meses de prisão por crime de injúria contra funcionário público em função da publicação de uma crônica. A condenação criminal é fundamentada na suposição de que ao escrever o termo “jaguço das leis” o jornalista estaria se referindo diretamente a um desembargador.

9 Nas eleições de 2010, uma regra proibiu humoristas de fazerem piadas e sátiras com candidatos em período eleitoral. A decisão foi revogada pelo STF, atendendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela ABERT. Mas permaneceu a proibição de participação de artistas —remunerada ou voluntária— em comícios políticos. No mesmo ano, a Rede Globo emitiu uma cartilha na qual proíbe artistas de seu elenco de fazer campanha eleitoral.



Marco Civil da Internet, em 2014, tendo como fundamentos a defesa da liberdade de expressão, a proteção da privacidade e a definição do princípio da neutralidade de rede. Importante na regulação do uso da internet, por outro lado, o Marco Civil não trata diretamente de questões ligadas à promoção da universalização do acesso ao serviço e ainda apresenta fragilidades na defesa efetiva dos direitos sob os quais se assenta, pois é uma norma que versa sobre princípios e carece de fiscalização. Nos meses seguintes à sua aprovação, por exemplo, já foi possível detectar indícios de violações ao princípio da neutralidade de rede, com a oferta por parte de empresas de telecomunicações de acesso seletivo a determinados aplicativos.

No que diz respeito ao acesso à informação, a construção efetiva desse direito é ainda recente no Brasil. Ainda que figure como um dos direitos fundamentais da Constituição de 1988, só em 2011 foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527), que estabeleceu a regulamentação desse preceito constitucional, tendo o princípio da transparência como regra e o sigilo como exceção. A norma determina que os órgãos públicos forneçam informações de forma proativa e estabelece prazos para atender a solicitações de informação por parte dos cidadãos. Não há, no entanto, uma iniciativa específica na estrutura da administração pública de um órgão independente, que centralize os mecanismos de apelação de acesso à informação e atue como instância recursal¹⁰ diante de uma cultura de transparência frágil no país.

O sistema regulatório da radiodifusão é outro ponto vulnerável apontado na aplicação dos indicadores, pois o país não dispõe de um órgão que centralize as funções de regulação do sistema. As distintas funções são compartilhadas por cinco atores: a Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel, que trata da gestão do espectro e da fiscalização de caráter técnico; o Ministério das Comunicações;¹¹ que avalia a viabilidade jurídica, legal e econômica das outorgas e faz a fiscalização das questões de conteúdo;¹² a Agência Nacional do Cinema-Ancine, que atua na regulação dos serviços audiovisuais de acesso condicionado; o Ministério da Justiça, que aplica a política de classificação indicativa (proteção a conteúdos inadequados para crianças e adolescentes) dos programas de televisão; e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica-

10 Criada em 2001, a Controladoria Geral da União (CGU) cumpria essa função. No entanto, em 2016, após o golpe parlamentar que aprovou o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, a reforma administrativa desenhada pelo governo do sucessor, Michel Temer (lei 13.341/2016), extinguiu o órgão. Antes vinculado diretamente à Presidência da República, suas funções foram transferidas para o recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, gerando repercussão negativa entre entidades internacionais. Em junho de 2016, a ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiram uma nota criticando o fim da CGU e também a intervenção do governo na Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

11 O Ministério das Comunicações foi extinto por Medida Provisória ainda na fase interina do governo de Michel Temer, sendo fundido com o Ministério da Ciência e Tecnologia, formando o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. A alteração, mantida na reforma administrativa, foi bem aceita pelas empresas de Telecomunicações e de empresários das TVs comerciais, mas recebeu duras críticas, principalmente das entidades ligadas à pesquisa e inovação, que criticam, principalmente, a perda de recursos e autonomia da área.

12 A análise e decisão de outorgas e renovação de concessões públicas de rádio e TV, feita pelo governo federal, no âmbito do Ministério, deve ser apreciada pelo Congresso Nacional, que, por sua vez, é composto por parlamentares (8,8% da Câmara e 22,2% do Senado, segundo a Transparência Brasil) que controlam direta ou indiretamente meios de comunicação, o que pode levar ao uso político das concessões.



CADE, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça responsável pelas leis de concorrência, mas que não promove um acompanhamento sistematizado e constante do mercado da radiodifusão.

A comunicação no Brasil é ainda uma área restrita à participação popular na formulação de suas políticas públicas, o que torna ainda mais distante, como dito, a possibilidade de se constituir um sistema de mídia plural e favorável à liberdade de expressão do conjunto da sociedade. Parte considerável dos empresários que atuam na área formam a principal resistência a essa participação. Apesar da Constituição Federal prever mecanismos de participação para diferentes setores da administração pública, dentre os quais se destacam as Conferências Nacionais e a organização de Conselhos, a única instância prevista em lei nacional com este papel no setor é o Conselho de Comunicação Social (Art. 224 da Constituição), que tem função auxiliar ao Congresso Nacional e cujo funcionamento não possui regularidade e continuidade.

Nas unidades da federação, a lacuna é ainda maior: um estudo realizado por Lima mostra que, embora haja previsão de criação de Conselhos Estaduais de Comunicação em dez constituições estaduais no país, apenas o estado da Bahia conseguiu criar, instalar e manter em funcionamento permanente o seu conselho. «Ao contrário do que acontece em outras áreas de direitos fundamentais, na comunicação social, a participação popular e a descentralização administrativa nunca se tornaram realidade e permanecem praticamente interditas» (Lima, 2013: 78).

Categoria 2. «Pluralidade e diversidade da mídia, igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade»

A categoria 2 dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia trata de cinco grandes temas: concentração da mídia; diversidade na composição das mídias pública, privada e comunitária; licenciamento e distribuição do espectro; tributação e regulamentação das empresas; e publicidade. Esses indicadores se referem principalmente à radiodifusão, mas contemplam também algumas questões relativas à mídia impressa. Por questão de espaço e devido à relevância desses temas no Brasil, este artigo dá ênfase à radiodifusão em dois de seus aspectos: concentração e licenciamento e distribuição do espectro.

O Brasil proíbe o monopólio e o oligopólio dos veículos de comunicação desde a Constituição Federal de 1988, em conformidade com a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. No entanto, ainda hoje, o artigo 220 da Constituição, que trata deste tema, não foi regulamentado. Decretos da década de 1960 ainda em vigor colocam alguns limites à chamada concentração horizontal.¹³ O decreto

¹³ A concentração horizontal acontece quando uma mesma corporação concentra diversos veículos e quando uma ou poucas empresas de uma mesma área concentra(m) parte significativa da verba publicitária e da audiência.

Infoamérica



52.795/1963, por exemplo, estabelece que a mesma entidade ou as pessoas que integram seu quadro societário e diretivo não podem ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade. Em se tratando de Radiodifusão Comunitária, a Lei nº 9.612/98 estabelece que, a cada entidade, será outorgada apenas uma autorização para exploração do serviço.

No entanto, nenhuma dessas normas impede que as concessões sejam dadas em nome de sócios ou familiares dos donos de entidades, o que na prática faz com que a legislação não seja efetiva para evitar a concentração, como podemos ver no quadro abaixo. Além disso, a legislação estabelece que, após cinco anos, as concessões, permissões e autorizações para a prestação dos serviços de radiodifusão comercial poderão ser transferidas para outras entidades ou para outros sócios, o que seria uma espécie de «transferência indireta». Para as rádios comunitárias, é vedada a transferência de autorização.

Se as normas em vigor regulamentam de forma insatisfatória a propriedade horizontal dos veículos de comunicação, as regras em relação à propriedade cruzada são ainda mais escassas. A legislação sobre o assunto se limita às intersecções com as empresas de telecomunicações. A Lei 12.485/2011 determina que as empresas de TV aberta e rádio e as produtoras e programadoras de TV por assinatura não podem controlar mais de 50% do capital total e votante de empresas de telecomunicações; por outro lado, as últimas não podem deter mais que 30% do capital total e votante das primeiras. No entanto, não há restrições à propriedade cruzada entre TV aberta, rádio e jornais, por exemplo, favorecendo o quadro de concentração que vemos na tabela abaixo.

Quadro 1. Quadro de concentração

Rede	TV	FM	OC	OM	OT	TVC	MMDS	DTH	TVA	Canal assinatura	Jornal	Revista	Radcom	TOTAL
Globo		76	11	52	4	9	2	1	2	17	33	27	1	340
SBT	58	70	1	39	2	1	10	1			12		1	195
Band	39	48	5	44	3	13	1			2	11			166
Record	46	51	2	31	3						9			142
Rede TV	26	33		17	2	1	1				4			84

Fuente: Datos da Anatel e do Ministério das Comunicações, 2008.

O Quadro 1 acima foi sistematizado pelo projeto Donos da Mídia em 2008 e mostra como os conglomerados que lideram as cinco maiores redes privadas controlam, direta e indiretamente, os principais veículos de comunicação no país. Consideram-se veículos vinculados às redes nacionais todas as emissoras de TV geradoras ou retransmissoras do sinal da cabeça-de-rede. Além disso, estão incluídos todos os demais veículos controlados pelos grupos regionais



afiliados. Neste último bloco, são contabilizadas as estações de rádio, jornais, revistas e operadoras de TV por assinatura.

No Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) elabora, administra e mantém os Planos Básicos de Distribuição de Canais, conforme previsto na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997). Embora o artigo 223 da Constituição Federal tenha imposto o princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, nunca houve regulamentação desse princípio. Dessa forma, a Anatel não considera o pluralismo no momento de alocar as frequências, gerando uma prevalência de emissoras comerciais (cerca de 90% do espectro). A complementaridade entre os sistemas também não tem sido levada em conta em editais para licitação de canais postos em prática via plano de distribuição administrado pelo atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Recentemente, o governo Temer suspendeu editais para emissoras educativas e comunitárias, ao mesmo tempo em que editou a Medida Provisória 474 concedendo mais prazo para as emissoras comerciais que haviam perdido o prazo para a renovação de suas licenças apresentarem novos pedidos de renovação.

As concessões da radiodifusão comercial são definidas via processo licitatório. Na licitação, os interessados precisam apresentar propostas técnicas, contendo quesitos como tempo destinado a programas educativos, jornalísticos e noticiosos —mas eles podem variar de acordo com as características específicas do serviço—. ¹⁴ Em estudo realizado em 2008, Cristiano Aguiar Lopes, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, concluiu, no entanto, que existe uma preponderância do critério financeiro para a obtenção de concessões, que prevaleceram em 92% dos processos com mais de um concorrente entre 1997 e 2008. ¹⁵

Já o serviço de Radiodifusão Comunitária é outorgado por meio de autorização, como previsto na Lei nº 9.612/98, e de maneira diferenciada da concessão porque pode ser revogada sem a necessidade de decisão judicial e legislativa. Para o serviço educativo, em 2011, o então Ministério das Comunicações publicou portaria com regras para as outorgas de radiodifusão educativa, estabelecendo que o processo de seleção dos interessados passaria a ocorrer por meio de avisos de habilitação, da mesma forma que já acontecia com o serviço de radiodifusão comunitária. No ano seguinte, a aprovação da lei de criação da EBC (Lei nº 11.652) determinou parâmetros para a Comunicação Pública no país.

Apesar das regras existentes, os indicadores mostram que o processo de avaliação e de monitoramento do governo em relação às outorgas de radiodi-

¹⁴ Conforme art. 16 do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, com redação dada pelo Decreto nº 7.670, de 16 de janeiro de 2012.

¹⁵ O estudo analisou 1.996 concorrências realizadas entre 1997 e 2008, fruto da publicação de 507 editais de licitação entre os anos de 1997 e 2002, que redundaram na outorga de 1.033 emissoras de rádio e de televisão, e concluiu que existe uma facilidade significativa para que os concorrentes conquistem nota máxima ou muito próxima da máxima na avaliação técnica, o que faz com que o principal fator definidor seja o econômico.



fusão foi, até recentemente, praticamente inexistente, mesmo com evidências e denúncias frequentes de concentração do setor no país. Além de não haver um órgão independente que faça a fiscalização do setor, há indícios de interferência política nos processos. Em 2012, pela primeira vez, o então Ministério das Comunicações publicou um plano anual de fiscalização dos serviços de radiodifusão, cobrindo fiscalizações por denúncia, estoque processual e rotina.¹⁶ Em tabela publicada no final de 2012,¹⁷ foram identificadas 741 sanções no ano. Mais da metade foram para rádios comunitárias.

A falha na fiscalização por parte do Poder Executivo fica mais evidente nos processos de renovação de outorgas, que acontecem de forma quase automática. Com a falta de monitoramento, a única exigência feita às concessionárias é estar em dia com o pagamento de tributos. Os critérios técnicos e de conteúdo que assegurariam a conformidade com as licenças não são regularmente analisados.¹⁸

Outro grave problema existente é a considerável participação de congressistas brasileiros como sócios ou controladores indiretos de emissoras de TV e rádio. Isto porque, de acordo com a Constituição de 1988, o Congresso Nacional também deve se manifestar nos procedimentos de outorgas. Ou seja, sua concessão ou renovação só têm validade jurídica após deliberação da Câmara e do Senado federais. Segundo dados do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário da Anatel, em 2015 havia 40 deputados federais e senadores proprietários de empresas concessionárias de radiodifusão. A prática, histórica no país, gera um quadro de distorção na finalidade de exploração do serviço público, na medida em que aumenta o poder dos parlamentares que, assim, podem controlar a circulação das informações na área de abrangência de suas emissoras.

Nos anos que se seguiram à aplicação que realizamos dos indicadores no Brasil (2009-2016), organizações da sociedade civil e partidos políticos moveram ações junto ao Supremo Tribunal Federal e entraram com representações junto ao Ministério Público Federal (MPF) pedindo o cancelamento dessas concessões. O Poder Judiciário já proferiu três decisões favoráveis ao pleito, determinando o cancelamento da outorga de três parlamentares no estado de São Paulo. O governo federal, entretanto, a pedido do presidente Michel Temer, entrou na Corte Suprema do país para barrar as decisões da Justiça.

16 http://www.mc.gov.br/servicos/apresentacoes/doc_download/1130-plano-anual-de-fiscalizacao-dos-servicos-de-radiodifusao-2013

17 <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria/319-temas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria/25158-2012>

18 AMP 747/2016 altera o processo de concessão de rádios e TV, determinando que interessados em renovar a concessão ou a permissão devem apresentar requerimento nos 12 meses anteriores ao término do respectivo prazo da outorga. As entidades que não fizerem o pedido de renovação no tempo previsto serão notificadas para que se manifestem em até 90 dias. Também será possível regularizar permissões que já estejam vencidas. Na prática, a medida facilita os processos da quase metade das emissoras de rádio e TV comerciais do país que estavam com suas concessões vencidas ou que não tinham solicitado a renovação no prazo legal. No entanto, não engloba as rádios comunitárias. Mais informações em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29717> Acesso em 22/11/16.



Dos 40 parlamentares denunciados, nove deputados são também integrantes da chamada «bancada evangélica» do Congresso, o que acrescenta aos problemas já citados outras relacionadas à laicidade do Estado e à diversidade religiosa¹⁹ na exploração do serviço de radiodifusão.

O MPF acatou as representações contra os congressistas com o argumento de que essa participação fere o artigo 54 da Constituição Federal, que estabelece que deputados e senadores estão impedidos de firmar ou manter contratos com concessionárias de serviço público e não podem ser proprietários, controladores ou diretores de empresas que recebam da União benefícios previstos em lei. O órgão diz ainda que há “conflito de interesses” nesse processo, uma vez que, como dissemos, o Congresso participa dos atos de concessão, renovação e fiscalização dos serviços.²⁰

A chegada da tv digital ao país poderia, em tese, ter contribuído para a desconcentração da radiodifusão. O decreto de sua criação, porém, definiu a transmissão digital em alta definição como norma e determinou a consignação, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão, de um segundo canal de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos. Tal forma de distribuição fez com que cada detentor atual de outorga analógica passasse a ter também uma faixa com a mesma largura de banda para o uso digital. Dessa forma, a ampliação do número de canais em operação na tv digital —uma das principais características da tecnologia, que possibilitaria a ampliação da diversidade e pluralidade na mídia brasileira— não se efetivou.²¹

Categoria 3. «A mídia como uma plataforma para o discurso democrático»

A terceira categoria que compõe o conjunto de indicadores analisados busca averiguar se o sistema de mídia do país pode ser considerado uma plataforma para o discurso democrático. A aplicação desta categoria envolveu diversos tópicos, conforme prevêem as diretrizes da UNESCO. Dentre os principais temas: mídia e diversidade social, comunicação pública, veículos de comunicação e acesso à informação; confiança na mídia e segurança dos jornalistas no exercício do ofício.

19 Para saber mais sobre as relações entre mídia, política e religião no Brasil ver o artigo de Mônica Mourão (2016). Disponível em <http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29732>. Acesso em 22/10/16.

20 Em setembro de 2016, o MPF ingressou com ações para derrubar a concessão dos parlamentares deputados federais Elcione Barbalho (PMDB/PA), Cabuçu Borges (PMDB/AP) e o senador Jader Barbalho (PMDB/PA). Em 9 de novembro do mesmo ano, o presidente Michel Temer, do mesmo partido dos citados parlamentares, por meio da Advocacia Geral da União entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal solicitando a declaração da inconstitucionalidade desses ações contra os parlamentares «donos de mídia».

21 Atualmente em andamento, a migração completa da tv analógica para a digital estava prevista para ser concluída em 2016, mas o prazo foi prorrogado para 2018. Há previsão de uma nova prorrogação deste prazo para 2023. Mais informações em: <http://www.telesintese.com.br/sai-novo-cronograma-de-desligamento-da-tv-df-outubro-de-16-capital-paulista-marco-de-17-e-rj-outubro-de-17/>. Acesso em 22/11/2016.

No que se refere à diversidade linguística representada nos veículos de comunicação, no Brasil há uma prática já tradicional nas emissoras de televisão em estipular a utilização de um português padronizado, principalmente na atividade jornalística, que se propõe «neutro», mas que possui a preponderância de sotaque característico do sudeste do país (região mais industrializada, onde se concentra boa parte das sedes das redes de televisão e rádio). Na teledramaturgia e em outras produções ficcionais, é possível encontrar versões menos padronizadas do português, através da fala interpretada de atores e atrizes quando tentam encenar personagens regionais.²² A presença de locais só é mais permissiva em veículos menores, principalmente de rádio, onde a imposição de «padrões linguísticos neutros» é menos rígida.

Historicamente, idiomas indígenas ou africanos (duas importantes matrizes étnicas na formação do Brasil) foram preponderantemente ofuscados pela língua portuguesa, que se impôs no país ao longo do tempo. Os idiomas indígenas, por exemplo, sobrevivem em determinadas comunidades nativas, mas se configuram, na prática, como «guetos culturais». Idiomas indígenas ou africanos não são veiculados na radiodifusão propoderante (salvaguardadas raríssimas exceções, por exemplo, em trechos de documentários sobre índios, seguidos de legendas). Não há grandes emissoras de rádio ou TV transmitindo em língua indígena, como ocorre em países como Austrália e Canadá. No caso dos veículos comunitários, a presença de canais indígenas também é rara. Segundo a Associação Mundial de Rádios Comunitárias, das emissoras comunitárias autorizadas no país até 2013, apenas uma é sediada em território indígena e nenhuma em comunidade quilombola.

Ao observarmos o indicador da diversidade étnica e também de gênero nas atividades jornalísticas, os números demonstram algumas contradições. Estudo desenvolvido pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)²³ em 2012 revelou que as mulheres compõem 64% das redações, contra 36% dos homens. Apesar disso, as jornalistas mais jovens ganham menos que os homens e são minoritárias nos cargos de chefia nos órgãos de comunicação. O estudo também demonstrou que o percentual de negros entre os jornalistas não condiz com a proporção de pretos e pardos que compõem a população brasileira. Entre os entrevistados, 72% se declararam brancos, 18% pardos, 5% negros e 2% amarelos. Não houve o registro de jornalistas indígenas.

No que se refere à atividade de comunicação pública ou serviço público de mídia (*public broadcasting*) no Brasil, este sempre foi um problema estrutural, como já havia sido detectado no momento da aplicação dos Indicadores, e que se agravou drasticamente em 2016 com o início do governo Temer. Apesar de a Constituição de 1988 ter estabelecido que a radiodifusão no país deveria operar «observado o princípio da complementaridade dos sistemas

²² Embora haja a crítica de que tais sotaques regionais nem sempre condizem com a realidade, por serem artificializados ou caricatos em certa medida em função da interpretação ser feita por atores do sudeste brasileiro.

²³ http://fenaj.org.br/reinstitu/pesquisa_perfil_jornalista_brasileiro.pdf



privado, público e estatal», apenas o sistema comercial foi de fato desenvolvido (principalmente sob o incentivo dos governos militares entre as décadas de 1960 e 1980). As TV e rádios estatais (financiadas e gerenciadas por entes governamentais) foram criadas na maioria dos estados brasileiros na forma de emissoras «culturais» ou «educativas». Porém, a maior parte desses canais atua com escassos recursos e sob gerência e/ou acompanhamento direto do titular governamental, que possui poder de nomear ou demitir diretores ou interferir na linha editorial desses meios. Emissoras públicas, ou seja, veículos financiados com dinheiro público e com autonomia e independência administrativa e editorial, foram historicamente negligenciadas no país.

Após muitos anos de cobrança e de debates, em 2008, o governo brasileiro criou a Empresa Brasil de Comunicação-EBC, durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. A nova organização foi projetada para suscitar a ideia de um sistema público de radiodifusão efetivamente nacional. Apesar de problemas de financiamento escasso, de deficiências infraestruturais na rede de cobertura e fragilidades na sua estrutura administrativa, este era o principal projeto de um sistema de *public broadcasting* (ou *public service of media*) no país. Para garantir sua autonomia, a EBC foi estabelecida com um Conselho Curador, com membros majoritariamente escolhidos por segmentos da sociedade, mandato fixo e poder de destituir a direção da empresa em caso de não cumprimento de princípios que regem a mídia pública.

Porém, em 2016, houve uma substancial derrocada desse indicador. Iniciando uma série de ações para inviabilizar o projeto de Comunicação Pública no Brasil, o governo Temer editou a Medida Provisória 744 e, unilateralmente, dissolveu o Conselho Curador e acabou com o mandato fixo do presidente da EBC, que passou a ser exonerável pelo Presidente da República, exterminando assim os dois principais mecanismos de autonomia que existiam na empresa.

Ao observarmos os indicadores sobre acesso à informação através dos veículos de comunicação, o país estruturou historicamente diversas barreiras para grupos marginalizados, principalmente de viés econômico e educacional. Segundo os Indicadores Sociais Municipais do Censo Demográfico 2010, divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 9,6% da população brasileira é composta por iletrados e mais de 20% são analfabetos funcionais, o que impede seu acesso a informações por meios impressos (jornais e revistas) e também pela internet. Para além do analfabetismo, vale destacar que mais de um terço da população não concluiu o ensino fundamental. Ou seja, apesar de não serem considerados analfabetos, são cidadãos que possuem barreiras estruturantes para acessar a informação pelo meio impresso. Na região nordeste, por exemplo, este índice chega a 44% da população com 25 anos ou mais. Na região norte, é de 38%.

Quando a barreira não é educacional, é econômica. Estudo encomendado pela Associação Nacional dos Jornais em 2007²⁴ mostrou que a penetração

24 Fonte Ipsos: Estudos Marplan/EGM, Jan/07 a Dez/07.

Infoamérica



de jornais impressos é de 78% na classe A; caindo para 18% na classe E. Em relação ao acesso à informação via internet, em 2015 apenas metade (50%) dos domicílios brasileiros estavam conectados à rede mundial de computadores²⁵. Para 60% da população, o custo elevado é o principal motivo para a falta de internet no domicílio.

Somando, portanto, os dois fatores (escolaridade e renda), que na maior parte das vezes caminham juntos, à maior parte da população brasileira resta o acesso à informação via televisão aberta e rádio. Isso porque, segundo a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), em fevereiro de 2015, os serviços de TV por Assinatura estavam presentes em apenas 29,85% dos 66,04 milhões de domicílios no país (os de maior renda). A televisão aberta e o rádio se fazem presentes em mais de 90% dos lares brasileiros e, no caso de grupos marginalizados, na maior parte das vezes, são suas únicas fontes de acesso à informação.

No tocante à qualidade do jornalismo, no Brasil, são escassos os estudos que tratam da percepção do público sobre a atividade jornalística, o que dificulta analisar longitudinalmente este indicador. Pesquisa do gênero realizada por uma consultoria contratada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em 2015, aponta que apenas 41% da população acredita sempre ou muitas vezes nas notícias veiculadas pela mídia.²⁶

Do ponto-de-vista formal, a imprensa brasileira consegue exercer suas atividades em relativo ambiente de respeito ao trabalho jornalístico. «Relativo», pois as ocorrências de ameaça e assédio aos jornalistas e órgãos de imprensa não são fenômenos extintos. Pelo contrário, são frequentes, mas ocorrem de modo implícito ou não-publicizado, o que dificulta sua mensuração exata em termos estatísticos.

Externamente aos órgãos de imprensa, podemos listar casos mais recorrentes de ameaças e assédios: diminuições de verbas publicitárias governamentais a jornais e emissoras como de forma de represália a determinadas coberturas que contrariam o interesse de autoridades ou, contrariamente, a liberação de recursos como forma de barganha quando a relação entre mídia e governos estão harmoniosas;²⁷ ameaças anônimas a jornalistas devido a matérias investigativas em andamento ou publicadas; ameaças verbais de políticos ou autoridades governamentais em *off* durante uma entrevista, por exemplo, são experiências já vivenciadas pelo menos uma vez por grande parte dos órgãos de imprensa ou dos profissionais deste meio.

Internamente, ameaças, assédio ou vigilância ao trabalho jornalístico ocorrem no âmbito da micro relação de poder entre proprietários, diretores e repórteres. Nestes casos, o nível de liberdade e autonomia dado ao jornalista é maior

25 Pesquisa TIC Domicílios e Empresas 2015 do Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em <http://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>. Acesso em dezembro de 2016.

26 Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 – Hábitos de Consumo de Mídia pela População Brasileira. Disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Acesso em dezembro de 2016.

27 Um fenômeno bastante comum em nível regional.



ou menor a depender de variáveis como: (a) tamanho e abrangência do veículo; (b) características da cultura política da região de atuação do veículo; (c) conflitos de interesses em que a pauta está envolvida. Exemplo desse tipo de situação foi a demissão da psicanalista Maria Rita Kehl do quadro de articulistas do jornal *O Estado de S. Paulo*. A direção do jornal decidiu romper o contrato com Kehl no dia 6 de outubro de 2010, depois da publicação de um artigo intitulado «Dois pesos...» no qual a autora faz uma crítica sobre a desqualificação do voto dos pobres, gerando grande repercussão na internet e nas mídias sociais. «Fui demitida por um delito de opinião», afirmou Maria Rita Kehl em entrevista ao jornalista Bob Fernandes, do portal de notícias *Terra Magazine*, em 7 de outubro de 2010.²⁸

No Brasil, a relação entre mídia e a esfera política é umbilical. Dados do projeto *Donos da Mídia* demonstravam, em 2008, que 271 políticos eram sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação. Praticamente em todos os estados da federação brasileira, rádios, tv ou jornais estão sob tutela ou propriedade de políticos. Este problema estrutural faz com que muitos veículos sejam utilizados como instrumentos de luta política, propiciando enquadramentos tendenciosos; construindo ou destruindo imagens públicas de atores políticos segundo o interesse dos proprietários dos veículos.

O país possui leis e normas que protegem a atividade jornalística, mas os casos de agressões físicas ainda não foram extintos. O relatório *Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil* de 2014,²⁹ produzido pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), relata que em 2013 ocorreram 181 casos de violência contra jornalistas e, em 2014, 129, sendo três mortes. Também foram assassinados três radialistas e um blogueiro, embora estes crimes constam dos relatos de casos do relatório para registro, já que esses profissionais não pertencem à categoria de jornalistas. Quanto à execução dessas violências, o documento aponta que a grande maioria das agressões parte de políticos ou autoridades governamentais (historicamente, a principal fonte de agressão), forças policiais e manifestantes em casos de protestos de rua. A organização também ressalta que os casos apurados não retratam toda realidade, já que diagnosticar casos de violência contra jornalistas em um país do tamanho do Brasil se torna difícil em sua totalidade.

A Associação Nacional de Jornais (ANJ) também publicou o documento *Relatórios de Atividades e de Liberdade de Imprensa: 2012 a 2014*.³⁰ No documento, são descritas infrações ou ameaças contra a atividade jornalística. Dentre elas, oito assassinatos, onze casos de prisão, 209 agressões, 28 casos de censura³¹ e 18 atentados.

²⁸ Link da entrevista de Maria Rita Kehl, concedida ao jornalista Bob Fernandes, do Portal Terra Magazine, publicada em 07/10/2010: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,O14722228-El6578,00-Maria+Rita+Kehl+Fui+demitida+por+um+delito+de+opinioao.html>

²⁹ Disponível em http://www.fenaj.org.br/federacao/comhumanos/relatorio_fenaj_2014.pdf

³⁰ http://www.anj.org.br/images/public_docs/relatorios_liberdade/RELATRIO%20DE%20LIBERDADE%202012-2014.pdf

³¹ Todos os casos envolvendo o sistema Judiciário brasileiro.

Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Por fim, no relatório *Freedom Of Press*, da Freedom House, o Brasil aparece em 2015 na 90ª posição no *ranking* dos países em termos de liberdade de imprensa e é considerado «parcialmente livre» pela organização.³² Levantamento do CPJ (Committee to Protect Journalists), divulgado também em abril de 2012,³³ indica que o Brasil é o 11º país do mundo em que os assassinatos de jornalistas mais ficam impunes. De acordo com o «Índice da Impunidade» elaborado pelo órgão, cinco mortes de jornalistas nos últimos dez anos não resultaram em nenhuma condenação no país.

O fato de o país não possuir um sistema regulatório eficiente, com normas claras e agentes reguladores capazes de receber denúncias e evitar abusos por parte de veículos de comunicação, tem possibilitado o uso distorcido do Poder Judiciário como instrumento inibidor a atividade jornalística. Um exemplo emblemático recente foi a ação sincronizada de diversos juízes, em 2016, contra jornalistas da *Gazeta do Povo*. Na tentativa de impedir a publicação de uma série de reportagens sobre transparência pública que traziam dados sobre salários de membros do Judiciário —baseados em informações públicas previstas em lei— os magistrados moveram mais de 40 processos contra cinco jornalistas, pedindo indenizações e forçando-os a comparecer a diversas audiências para se defenderem, em uma evidente ação de represália. O caso ganhou repercussão e chegou à Suprema Corte brasileira, que suspendeu as ações até o julgamento final do mérito do caso, ainda em aberto.

Categoria 4. «Capacitação profissional e instituições de apoio»

A categoria 4 dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco trata da «capacitação profissional e instituições de apoio à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade», dividindo seus indicadores entre os temas: oferta de capacitação profissional na área de mídia; oferta de cursos acadêmicos sobre a prática midiática; presença de sindicatos e organizações profissionais e presença de organizações da sociedade civil.

No que diz respeito à formação dos profissionais de comunicação, há um hiato entre a oferta e a qualidade dessa formação na promoção de valores que estimulem a liberdade de expressão, o pluralismo e a diversidade. Numericamente, encontramos uma ampla presença de cursos de graduação e de pós-graduação na área. São 549 cursos de Comunicação Social que incluem jornalismo como habilitação, além de 14 específicos de Jornalismo.³⁴ Em relação à pós-graduação, são registrados mais de quarenta programas na área. O levantamento da

32 Ver síntese do ranking em https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf. Acesso em dezembro de 2016.

33 Ver em <http://www.cpj.org/reports/2012/04/impunity-index-2012.php>

34 A partir de 2016, as escolas de comunicação tiveram de se adequar a uma nova resolução do MEC que padronizou as denominações dos cursos. Jornalismo (assim como as demais áreas) deixa de ser habilitação e passa a se configurar como curso autônomo, dentro da área de Comunicação Social.



RENOI aponta que 88% dos entrevistados concordam que uma sólida formação acadêmica é um fator importante para atingir altos níveis de qualidade no trabalho jornalístico. No entanto, observa-se que essa oferta é assimétrica entre as regiões do país, concentrando-se principalmente nos estados do Sudeste. Do total de cursos de graduação em jornalismo, 50,79% estão concentrados na região Sudeste do Brasil, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro. Os três estados da região Sul têm 16,53% dos cursos e os nove do Nordeste, 17,53%.

Os indicadores mostram como as diretrizes curriculares da área tratam de forma superficial questões de direito, ética, regulamentação e políticas públicas de mídia. Já a relação entre mídia e promoção da democracia e direitos humanos não é sequer mencionada explicitamente nas diretrizes curriculares do curso de Comunicação Social. A fragilidade desse conteúdo tem impacto direto na formação de uma cultura profissional com pouca percepção dos princípios democráticos. Estudos ligados à RENOI (Cerqueira, 2010; Christofolletti, 2010; Guerra, 2010) indicam ainda que a percepção da importância do pluralismo e da relação entre jornalismo e expansão da democracia é fraca entre os jornalistas, e falta consenso entre os profissionais da mídia em torno de valores da diversidade e pluralidade como alicerce com impacto direto na qualidade do produto jornalístico.

Algumas empresas de mídia oferecem programas de capacitação, como a Editora Abril e os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, que mantêm programas voltados à capacitação de jornalistas recém-formados. Organizações da sociedade civil e empresas como Oboré, ABRAJI, INTERCOM, Comunique-se, SENAC e ABERJE também mantêm cursos. Entidades da sociedade civil têm se destacado em iniciativas de educomunicação ou de alfabetização para a mídia. No campo acadêmico, são dois cursos de graduação voltados para essa área, que tem sido trabalhada em escolas de ensino médio ou em iniciativas autônomas por pelo menos dez organizações da sociedade civil que compõem a Rede CEP, além da Rede de Adolescentes e Jovens Comunicadores e Comunicadoras-RENAJOC, ligada ao projeto Viração.

Iniciativas de formação específicas para negros e negras são o foco do trabalho de instituições como o Mídia Étnica, da Bahia, assim como o Instituto Patrícia Galvão, que realiza formação em comunicação com foco na questão de gênero. Há iniciativas neste campo também por parte da FENAJ e da ONU Mulheres.

A sociedade civil também tem papel preponderante nas ações de monitoramento de conteúdo e da propriedade da mídia com vistas à promoção do pluralismo e da diversidade. Foram identificadas pelo menos duas dezenas de organizações voltadas para o tema.³⁵ Nas instituições acadêmicas, o tema tem

35 No campo do monitoramento do conteúdo, destacam-se as iniciativas da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa; no campo da promoção do pluralismo, pode ser feita menção à atuação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), que reúne mais de 500 entidades de diversos setores com preocupação sobre o tema. Entre as entidades criadas prioritariamente para lidar com questões da mídia destacam-se a ANDI, a Artigo 19, o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé e o Instituto Alana, além do Intervozes. No campo da comunicação pública e comunitária também há pelo menos cinco entidades com trabalho permanente, tais como



sido acompanhado por pesquisas e estudos, com destaque para o Laboratório de Políticas de Comunicação, da Universidade de Brasília, com atuação sobre o tema desde 1991; o Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura-ULEPICC-Brasil; a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação-Intercom; e a criação da economia psicopolítica da comunicação e da cultura pelo Centro de Estudos Transdisciplinares de Psicopolítica e Consciência-NETCCON/ECO/UFRJ.

Categoria 5. «A capacidade infraestrutural é suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista»

A categoria 5 do documento de Indicadores do Desenvolvimento da Mídia se foca em dois temas: disponibilidade e uso de recursos técnicos pelas empresas de mídia e seus funcionários e penetração da imprensa, mídia eletrônica e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Por questão de espaço, vamos priorizar o segundo tema, que se refere ao acesso da população aos veículos de comunicação, essencialmente os canais de radiodifusão, excluindo, dessa forma, a mídia impressa, devido a pouca disponibilidade de dados.

Segundo a Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2015 (Cetic.br 2015),³⁶ 97% dos domicílios do Brasil possuem televisão, sendo que apenas 29% possuem TV por assinatura; 70% têm aparelho de rádio, 93% aparelho de celular e 31% possuem telefone fixo, que foi gradualmente substituído pelos aparelhos móveis. Os principais gargalos no acesso às TIC são o computador e a internet. A pesquisa mostra que 51% das residências possuem computador e 50% possuem acesso à internet, sendo 68% com banda larga fixa. O acesso é maior nas regiões Sul e Sudeste, e alcança apenas 40% das residências na região Nordeste e 38% no Norte. Enquanto 99% dos domicílios de classe A têm acesso à internet, esse número é de apenas 16% nas residências das classes D e E. Vejamos a seguir alguns obstáculos para a penetração das mídias eletrônicas e das TIC no Brasil.

As emissoras de rádio e TV comerciais têm um alcance grande. Embora apenas 12,1% dos municípios tenham geradoras de conteúdos televisivos, a TV aberta está presente em 99,9% dos municípios brasileiros, através das retransmissoras e repetidoras, segundo dados da MUNIC 2015: *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, realizada pelo IBCE.³⁷

Já as emissoras públicas, educativas e comunitárias têm maior dificuldade de penetração. Ainda segundo dados do IBCE, em 2014, 64,1% dos municípios brasileiros possuíam rádios comunitárias. Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, até 2016 foram autorizadas a funcio-

a Abepec, além de uma série de organizações com atuação nas questões relacionadas à internet.

36 <http://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>

37 <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95013.pdf>



nar 4.774 rádios no país.³⁸ No entanto, as rádios comunitárias possuem um problema adicional. A elas é destinado no máximo um canal de frequência do espectro em cada município. Como é um serviço de baixa potência (25 Watts), pode haver mais de uma rádio em cada localidade operando na mesma frequência. No entanto, como só há uma frequência disponível para cada localidade, muitas comunidades não conseguem autorização, já que seu sinal esbarra no de outra emissora próxima.

A situação acima acontece porque a combinação dos limites de uma frequência por comunidade com o alcance máximo de 1 km de raio e a distância mínima de 4 km entre as emissoras gera uma situação em que a cobertura máxima não tem como passar de 20% do município. Além disso, a lei 9.612/1998 determina sanções para as rádios comunitárias que interferirem no sinal de rádios comerciais – enquanto não há previsão de punição para a situação contrária. Em relação às TV comunitárias, o alcance é muito menor, uma vez que tais emissoras estão restritas à TV a cabo (um canal por localidade), presente em apenas 272 municípios brasileiros.³⁹ Segundo a MUNIC 2015, há TV comunitárias atuam em apenas 3,5% das cidades do Brasil.

Em relação às emissoras públicas de televisão e de rádio, os indicadores revelam um baixo índice de acesso às mesmas, em virtude do limite do alcance de seu sinal, disponíveis em poucos municípios. Desde 2007, a EBC é responsável por gerir os canais de radiodifusão e comunicação pública: a TV Brasil, a TV Brasil Internacional, uma agência pública de notícias (a Agência Brasil), a Rádio Agência de Notícias e oito emissoras de rádio.⁴⁰ A TV Brasil está presente em sinal aberto (UHF ou VHF) em apenas em pouco mais de uma dezena de municípios. Sua programação é acessível ainda por meio de antenas parabólicas analógicas e digitais, presentes, segundo a pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2015,⁴¹ em 39% dos domicílios brasileiros. Desde a aprovação da lei 12.485/2011, sua oferta é também obrigatória por todas as operadoras de TV por assinatura do país, que atinge, como vimos, 29% da população. Parte de sua programação é também retransmitida por 20 emissoras educativas estaduais e por 24 TV educativas municipais.⁴²

A acesso à internet encontra dificuldades adicionais, já que o serviço de conexão não é considerado essencial, o que dificulta a sua universalização. A política de preços elevados aliada à ausência de infraestrutura são fatores de exclusão.

Segundo a TIC Domicílios e Usuários 2015, 60% dos domicílios que não possuem internet apontam o preço do serviço como um impeditivo e 30% não contratam por não terem o serviço disponível em sua região. De acordo com a União Internacional de Telecomunicações, órgão ligado à Organização das

38 <http://www.mc.gov.br/DSCOM/view/Informacoes.php>

39 <http://www.mc.gov.br/DSCOM/view/Informacoes.php>

40 <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc>

41 <http://www.cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/A/>

42 <http://tvbrasil.ebc.com.br/comosintonizar>

Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Nações Unidas, a internet banda larga no Brasil ainda é cara em comparação com o restante do mundo, embora sua posição no ranking tenha melhorado. Em 2011, no ranking de 152 países, o Brasil ocupava a 56ª posição em escala crescente (do mais barato ao mais caro serviço) de preço. Em 2016, o Brasil subiu para a 32ª posição entre 182 países.⁴³

Em, 2010, o governo federal lançou o Plano Nacional de Banda Larga com a meta, entre outras, de atingir 35 milhões de domicílios com internet fixa até 2014. No entanto, como mostra o relatório elaborado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, no final deste período, as metas estavam longe de ser atingidas: o acesso à internet fixa, por exemplo, tinha atingido 23,5 milhões de locais, incluindo residências e estabelecimentos comerciais.⁴⁴ Para complicar a situação, tramita de maneira acelerada no Congresso Nacional o PL 3453/2015, que promove mudanças na Lei Geral de Telecomunicações que podem dificultar ainda mais a universalização do serviço e a diminuição da desigualdade em relação à qualidade e velocidade de acesso.

A privatização do sistema Telebrás, em 1998, determinou que, terminado o prazo de outorga, o Estado retomaria a posse dos bens necessários para a oferta dos serviços de telecomunicações, os chamados bens reversíveis, e faria novo processo de concessão que incluiria regras em relação a preço e universalização. Caso o PL 3453/15 seja aprovado, no entanto, os bens reversíveis que, se constituiriam em uma infraestrutura pública, não voltarão mais para o Estado e as obrigatoriedades em relação a preço e universalização não se concretizarão.⁴⁵

Conclusões

A pesquisa de aplicação dos Indicadores do Desenvolvimento da Mídia no Brasil demonstra características do sistema de comunicação e importantes lacunas para o seu pleno estabelecimento para a promoção da diversidade e do discurso democrático, derivadas basicamente: a) da concentração de propriedade e da audiência dos veículos comerciais de comunicação, b) de insuficientes regulamentações e políticas públicas para a promoção do direito à informação e à comunicação.

O país também pode ser caracterizado por pendência de medidas para o fortalecimento da comunicação pública e pela necessidade de acompanhamento da propriedade dos meios para reduzir a significativa presença do controle direto ou indireto de políticos em veículos midiáticos. Embora relevante e crescente, o acesso à internet não superou a televisão como principal fonte

43 <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>

44 <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-fracasso-do-plano-nacional-de-banda-larga-3770.html>

45 Para uma análise do PL: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/avanco-do-pl-3453-pode-minar-ampliacao-da-inclusao-digital>



de informação da população brasileira, situação que mantém a relevância da formulação, implementação e execução de políticas públicas nesta área.

A atual conjuntura política do país apresenta obstáculos ainda maiores para a superação dessas lacunas, considerando a prioridade que o governo Temer tem dado à radiodifusão comercial —em detrimento à comunicação pública e comunitária—; à defesa que tem feito do controle de emissoras por políticos; e às mudanças propostas na Lei Geral de Telecomunicações, que impactarão significativamente nas possibilidades de universalização do acesso à internet no Brasil.

Referências bibliográficas

- Carneiro, L. M. T. (org.) (2002). *Minorias silenciadas. História da censura no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Costa, C. (2013). «Liberdade de expressão: como lutar por ela»; *Comunicação & Educação*, Ano XVIII/2, jul/dez.
- Cerqueira, L. E. de (2010). *Ensaio para uma matriz de indicadores*. Brasília: UNESCO Debates. Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/publications/unesdoc-database>
- Christofoletti, R. (2010). *Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros*. Brasília: UNESCO Debates CI, nº 3, nov. Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/publications/unesdoc-database>
- Figaro, R. (2009). «Comunicação e Trabalho: o perfil do comunicador e o direito à informação». Texto Grupo de Trabalho «Comunicação e Sociabilidade», do XVIII Encontro da Compós, na Puc-Mg, Belo Horizonte, em junho de 2009.
- Guerra, J. (2010). *Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial*. Brasília: UNESCO Debates CI, nº 5, nov. Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/publications/unesdoc-database>
- Kushnir, B. (2004). *Cães de Guarda – jornalistas e censores, do AI-5 à constituição de 1988*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Lima, V. A. de (2013). *Conselhos de Comunicação Social: a interdição de um instrumento da democracia participativa*. Brasília: FNDC.
- Ouriques, E. V. (2014). «Sobre a Economia Psicopolítica». *Ofícios Terrestres* 31 (julio/diciembre), Informe Especial Modos de Pensar Latinoamericanos. Universidad Nacional de La Plata, pp. 30-48.
- (2016). «Informação, comunicação e psicopolítica: sobre a estratégia do conhecimento e compreensão quase totais e absolutos do self, do interlocutor e do ambiente». En: Freire, G. H. de A.; Assis, J. de & Barbosa, M. F. S. O. (orgs.). *Informação e gestão: ensino, pesquisa e extensão*. Rio de Janeiro: e-Papers, pp. 61-76.
- Paulino, F. O. e Silva, L. M. (2013). *Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio*. Brasília: Editora UnB, 2013, Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14774/3/Livro_ComunicacaoPublicaDebate.pdf