



**Propostas do  
Intervozes  
para a**

**I Conferência  
Nacional de  
Comunicação**

*CONTRIBUIÇÕES A UM PROGRAMA PARA  
A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À  
COMUNICAÇÃO NO BRASIL*



intervozes  
coletivo brasil de comunicação social



<b>PRINCÍPIOS</b> .....	3
<b>GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E ÓRGÃOS REGULADORES</b> .....	4
<b>MODELO DE SERVIÇOS</b> .....	6
<b>GESTÃO DE REDES E ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIAS</b> .....	9
<b>OUTORGAS E LIMITES À CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE</b> .....	11
<b>CONTEÚDO EDITORIAL E PUBLICITÁRIO</b> .....	14
<b>ACESSO AO CONHECIMENTO E AOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO</b> .....	17
<b>FINANCIAMENTO E POLÍTICAS DE FOMENTO</b> .....	20
<b>FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL</b> .....	22

**Concepção e redação:** Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2009

**Diagramação:** Daniel Lopes

**Ilustração:** Maringoni

**Apoio:** Fundação Ford

Licenciado por meio da autorização “Creative Commons” (Atribuição – Não comercial – Compartilhar igual versão 2.5), disponível em <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/deed.pt>>

<http://www.intervezes.org.br>

**A** I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) é um marco na história da mídia brasileira. Ela é uma oportunidade de colocar, frente a frente, gestores públicos, empresários, trabalhadores, pesquisadores e cidadãos e cidadãos preocupados com o tema para encontrar soluções aos desafios atuais de um modelo de comunicação concentrado, excludente, avesso à participação popular e anacrônico frente às mudanças recentes trazidas pela convergência tecnológica e midiática.

A Confecom também será muito importante para fazer, pela primeira vez, um debate público de fato, abrindo espaço para que cada segmento, entidade ou coletivo apresente suas idéias para resolver problemas do presente e do futuro em um novo modelo institucional para o setor. O Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social apresenta a seguir a sua contribuição para este grande diálogo. Fundado em 2003, o Intervezes luta pela promoção, respeito e efetivação do direito humano à comunicação. Este conceito, na visão do Coletivo, deve ser norteador deste novo modelo, desde o marco regulatório até a implantação de meios públicos e comunitários, passando pelas políticas de fomento.

Este conjunto de sugestões não pretende abranger todos os temas da Confecom, nem esgotar as soluções para eles. Apenas com a construção coletiva e a capacidade de síntese entre as diversas visões comprometidas com uma comunicação mais democrática conseguiremos chegar a proposições com força para obter aprovação nas etapas da Conferência e para ser implementadas posteriormente.

## PRINCÍPIOS

- 1** Prever no Artigo 220 da Constituição Federal o fomento à pluralidade e à diversidade e a proteção de todos os cidadãos e cidadãs contra restrições de natureza política ou econômica à liberdade de expressão, sejam elas causadas por agentes públicos ou privados, configurando-as como censura.

**JUSTIFICATIVA:** *O Artigo 220 da Constituição define que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”, proíbe a aprovação de leis que “constituam embaraço à plena liberdade de informação jornalística” e veda qualquer censura de natureza “política, ideológica e artística”. Embora a censura tenha sido associada ao Estado durante os últimos três séculos, nas últimas décadas a limitação da participação da população causada pela concentração dos veículos em poucos grupos também passou a ser vista como uma forma de censura, mas de natureza privada, com sério impacto negativo na pluralidade nos meios de comunicação. Para que tal concepção seja levada em conta nas políticas públicas, é preciso especificar na Constituição Federal esta sua nova faceta, de modo a combatê-la na organização do setor.*

- 2** Incluir no capítulo dos direitos fundamentais da Constituição Federal o direito humano à comunicação, compreendido como uma concepção que abarca a liberdade de expressão e o direito à informação, mas vai além ao afirmar o direito de todas as pessoas de ter acesso aos meios de produção e veiculação de informação e cultura, de possuir condições técnicas e materiais para ouvirem e serem ouvidas e de ter o conhecimento necessário para estabelecerem uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação.

**JUSTIFICATIVA:** *O direito humano à comunicação é um conceito discutido desde a década de 1970 no interior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Como direito humano, ele não se confunde com um direito positivado, ou seja, explicitado em uma Constituição ou em uma lei. Mas é afirmado quando uma parte da sociedade compreende que deve ser garantida a ela um conjunto de condições para o respeito de maneira integral à sua dignidade. No entanto, a afirmação em uma norma cumpre papel fundamental de institucionalizar o reconhecimento daquele direito, abrindo caminho para estabelecer a sua realização como uma responsabilidade do Estado.*

- 3** Inscrever o direito humano à comunicação como um dos princípios do modelo institucional das comunicações brasileiras, bem como da Política Nacional do setor e de suas normas.

**JUSTIFICATIVA:** *As ações do Estado, estruturadas em políticas nacionais e sistemas ou dispersas em diversas iniciativas, sempre trazem consigo conceitos que orientam a concepção por trás de suas atividades. Historicamente no Brasil, a ideia por trás das políticas públicas de comunicação sempre foi o tratamento da informação e da cultura como mercadorias e da comunicação como um negócio. Como resultado, consolidou-se um sistema com forte hegemonia da mídia comercial, em detrimento das experiências públicas, comunitárias e privadas sem fins lucrativos. A atualização do novo modelo institucional do setor, partindo da renovação do marco regulatório, se não mudar sua visão orientadora, pode acabar criando um novo ambiente que contemple o processo de convergência mas reprodu-*

za a lógica da busca do lucro em detrimento da efetivação dos direitos da população e do interesse público.

- 4 Aplicar os princípios e diretrizes constantes na Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco.

**JUSTIFICATIVA:** *Em meio a um debate sobre se os bens e serviços culturais seriam ou não regulados pela Organização Mundial do Comércio, sendo assim tratados com uma mercadoria como qualquer outra, a Unesco aprovou, em 2003, a Convenção citada neste ponto. Em 2006, ela foi ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Legislativo 485 e reconhecida como uma referência para a organização das suas políticas relativas à cultura. Entre os direitos estabelecidos pela Convenção está o de implementar políticas para a proteção e promoção da diversidade cultural e das expressões culturais nacionais, inclusive quando estas limitarem a entrada de produtos culturais de outros países. No entanto, esses princípios e diretrizes só irão se concretizar quando o Estado, em parceria com a sociedade, construir um conjunto articulado de medidas para efetivá-los.*

## **GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E ÓRGÃOS REGULADORES**

- 5 Criação de um Conselho Nacional de Comunicação, aberto à participação popular em suas diversas instâncias e sujeito a exigências rigorosas de transparência. Sua composição deveria seguir o exemplo do Conselho Nacional de Saúde, reservando 50% das cadeiras a representantes dos usuários, 25% aos trabalhadores do setor e 25% aos prestadores de serviços (sejam eles entes estatais, empresariais ou sem finalidades lucrativas). Este órgão seria responsável pela regulamentação específica, regulação, processamento das outorgas relativas aos diversos serviços, fiscalização e pelas ações de fomento referentes ao setor, contemplando os serviços, a infra-estrutura e o conteúdo. Sua estrutura contaria com escritórios regionais em todo o país, absorvendo atribuições que hoje são da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), da Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e do Ministério das Comunicações. A este último, caberia o papel de formulador das políticas governamentais para a área. A prestação de serviços por parte da União, sejam eles meios de comunicação ou tráfego de dados, poderia estar em entes específicos para cada atividade, mantida a subordinação ao Conselho Nacional de Comunicação.

**JUSTIFICATIVA:** *Atualmente, o modelo de gestão das políticas de comunicação é caracterizado pela ausência de abertura à participação popular e pela dispersão. A primeira se manifesta na reprodução, seja garantida em lei ou realizada à revelia dela, de impeditivos à participação do povo (individualmente ou de maneira organizada) na formulação e acompanhamento de políticas, na definição das concessões de rádio e TV ou na fiscalização e avaliação da prestação dos serviços de comunicação. A segunda pode ser vista na existência de vários órgãos para a área, cada um responsável por diferentes responsabilidades e ações. A solução do primeiro problema estaria na criação de uma instância fortemente participativa, nos moldes do já consagrado Conselho Nacional de Saúde. A composição privilegia os usuários dos serviços (telespectadores, leitores, ouvintes, usuários de Internet, entre outros), parte essencial dos processos de comunicação, mas também reserva espaço para os trabalhadores, os gestores públicos e os prestadores de serviço. O segundo problema se resolveria dotando o próprio Conselho Nacional de estrutura suficiente para que ele absorva hoje boa parte das responsabilidades que estão dispersas entre os ministérios das Comunicações e da Cultura, a ANATEL e a ANCINE. Os ministérios continuariam existindo, mas com a função de*

*formuladores de políticas relativas às suas áreas.*

- 6** Implantação de Conselhos Estaduais de Comunicação, com a prerrogativa de estabelecerem as políticas públicas neste âmbito da Federação, incluindo a análise, em primeira instância, dos processos de outorgas daquele estado, a definição de diretrizes para os veículos mantidos pelo Estado nesta esfera, os critérios para aplicação dos recursos de publicidade institucional e as ações de fomento e estímulo ao acesso e à produção e difusão de informação e cultura.

**JUSTIFICATIVA:** *O modelo atual de gestão das políticas de comunicação é bastante concentrado na União, ente da Federação que reúne o governo federal, o Congresso Nacional e os Tribunais nacionais. Aos Estados e Municípios não está reservada nenhuma prerrogativa, a não ser a liberdade de manter meios próprios ou desenvolver ações de fomento. No entanto, são estes entes que estão mais perto dos cidadãos, sejam eles produtores, usuários dos serviços ou interessados em participar das políticas. Neste sentido, a criação dos Conselhos Estaduais de Comunicação seria um caminho para aproximar as ações do Estado da população, mantido o princípio da participação e do controle social como condição ao caráter democrático das políticas públicas. Os eixos de ação propostos dialogam com as atividades de comunicação no âmbito estadual, observadas algumas prerrogativas que devem permanecer com a União, como a aprovação final das outorgas dos serviços de comunicação.*

- 7** Instituição da obrigação de realização de audiências e consultas públicas, garantindo o acesso da sociedade brasileira a elas, para normas de impacto e temas de relevância coletiva no Conselho Nacional de Comunicação e nos demais órgãos do setor.

**JUSTIFICATIVA:** *Para efetivar a promoção dos direitos humanos e subordinar o Estado, suas políticas e a regulação das atividades de interesse coletivo e relevância social (entre as quais as de comunicação) ao interesse do conjunto população, são necessários mecanismos e processos institucionalizados de controle social e de participação popular (como conselhos, comissões de monitoramento das ações governamentais, comitês de avaliação da qualidade dos serviços, consultas e audiências públicas). As audiências e consultas públicas, como parte destas iniciativas, contribuem para que a população possa manifestar sua opinião sobre as ações do Estado. Isso permite que as políticas públicas respondam de maneira mais efetiva às demandas do(s) público(s).*

- 8** Criação, no interior do Conselho Nacional de Comunicação, de comitês com proporção semelhante à do órgão para análise dos processos de outorgas de serviços de comunicação, a partir de processos participativos junto ao público atingido pelo respectivo serviço.

**JUSTIFICATIVA:** *A proposta do Conselho Nacional de Comunicação (apresentada no ponto 5) não busca centralizar todas as definições relativas às políticas do setor nesta instância. Ela poderá criar diversas estruturas auxiliares para executar avaliações e outras atividades se assim considerar necessário. Mas já indicamos que a análise de outorgas deveria ser objeto de uma nova instância. Isso pois a análise das licenças para os diversos serviços de comunicação envolve um número grande de processos (basta lembrar que há, no Brasil, 2.408 rádios comunitárias e mais de 10 mil pedidos esperando apreciação no Ministério das Comunicações). Casos mais complexos e com forte divergência nos*

comitês poderiam ser remetidos ao Conselho Nacional para apreciação em última instância.

- 9 Instalação de uma procuradoria dos direitos dos usuários de serviços de comunicações, que proteja os direitos deste segmento e ajuíze ações para o respeito e a efetivação dos mesmos.

**JUSTIFICATIVA:** *Como serviços importantes à população, as atividades de comunicação têm grande alcance e penetração. Exemplos são a televisão, que chega a cerca de 94% dos lares brasileiros e a telefonia celular, que registrou em agosto de 2009 164,5 milhões de aparelhos. Ao mesmo tempo, o setor de telecomunicações é o líder no ranking de reclamações em órgãos de defesa do consumidor, segundo levantamento feito pelo Ministério da Justiça em julho deste ano. Alto preço, má qualidade, baixa velocidade do acesso aos dados, desrespeitos na programação, panes nas redes, falta de continuidade do serviço e terrível atendimento aos usuários são alguns dos temas frequentes nas reclamações da população, que hoje pode apenas recorrer aos Procons, órgãos de proteção aos direitos do consumidor, ou ao Ministério Público. No entanto, a ação destes órgãos é insuficiente, pois coloca esta importante proteção em meio a tantos outros casos. Neste sentido, a criação de uma procuradoria específica seria uma forma de assegurar o respeito ao usuário e a boa prestação dos serviços de comunicação.*

- 10 Implantação de uma comissão sobre violações de direitos humanos nas comunicações, composta por indicados pelo Conselho Nacional de Comunicação, com a função de receber reclamações e denúncias e encaminhar sugestões de reparação ou punição aos órgãos responsáveis pela aplicação de sanções aos prestadores de serviços.

**JUSTIFICATIVA:** *Diariamente, diversos segmentos da população têm seus direitos violados em razão do tratamento que lhes é dado pelos meios de comunicação, evidenciando graves problemas na qualidade da programação e incorrendo na má exploração de concessões públicas. Exemplos são os casos que resultaram em condenações da Rede Record em 2003, por desrespeito às religiões de matriz africana, e da Rede TV! em 2005, pela discriminação da população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) no programa Tardes Quentes. Apesar destes exemplos importantes, a grande maioria da população não sabe como agir ou para quem reclamar quando se sente ofendida, discriminada ou quando vê seus direitos violados na mídia. Embora o Ministério Público Federal dê apoio a este tipo de reparação, faz-se necessária a criação de um órgão que realize este monitoramento frequentemente e consiga construir canais de combate a este tipo de prática, utilizando outros mecanismos antes de chegar à via judicial.*

## MODELO DE SERVIÇOS

- 11 Regulamentar o Artigo 223 da Constituição Federal, no que concerne à definição dos sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/ã às suas estruturas dirigentes e submetida a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada

um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à participação social na gestão, modalidades de financiamento e obrigações quanto à programação.

**JUSTIFICATIVA:** *A diferenciação entre os três sistemas deve estar calcada no critério de gestão e controle, pois é isso o que determina a modelagem e as escolhas estruturais e de programação de um meio de comunicação, e também na finalidade lucrativa, no caso da separação entre o sistema privado comercial e não comercial.*

- 12** No Sistema Público de Comunicação, instituir conselhos em todos os organismos mantenedores de mídias públicas com prerrogativa de definir as diretrizes relativas às atividades da corporação e acompanhar a sua implementação. Estes espaços devem ser compostos observando a maioria da sociedade civil, a partir de eleição junto à população ou às suas representações. Deve ser exigida a implantação de comitês por veículo, gênero e programa de cada uma das iniciativas de comunicação dos organismos mantenedores de mídias públicas.

**JUSTIFICATIVA:** *Uma mídia não pode ser considerada pública se não for feita para, pelo e com o público. Isso significa não apenas levar em consideração a(s) demanda do(s) público(s), entendido(s) em sua diversidade, mas também abrir espaço para que este possa de fato participar e incidir na definição dos rumos de cada veículo. A principal instância deve ser um conselho, com a prerrogativa de decidir sobre todos os assuntos referentes ao respectivo meio ou órgão público que o controla, não apenas a programação. A composição deste órgão deve contemplar maioria da sociedade civil, para garantir que ele seja de fato controlado pela sociedade. Da mesma forma, a definição dos nomes por meio de eleição (seja ela por voto de pessoas ou entidades) é condição, uma vez que a indicação pelos governos compromete sua autonomia e independência. Os mecanismos de participação devem, contudo, ir além dos conselhos, potencializando também espaços de reflexão coletiva sobre cada um dos veículos, gêneros e programas. Desta maneira, a presença e a diversidade dos segmentos da sociedade são ampliadas.*

- 13** Nas instituições com veículos pertencentes ao Sistema Estatal de Comunicação, implantar conselhos análogos, assegurada a presença igualitária de representantes do referido ente no órgão.

**JUSTIFICATIVA:** *Não apenas o Sistema Público de Comunicação deve ser participativo, mas também o Sistema Estatal, formado pelos veículos vinculados a instituições do Estado (como o Governo Federal, a Câmara dos Deputados ou as Assembléias Legislativas). No entanto, nestas instâncias, diferente do Sistema Público, a gestão deve contemplar tanto representantes da sociedade como da referida instituição, de modo a garantir que os interesses desta tenham acolhida nas instâncias de gestão. Os veículos estatais, desta forma, não podem ser encarados como instrumentos de propaganda dos órgãos do Estado, mas como espaços nos quais estes são o objeto e a pauta, além de mecanismos de prestação de contas.*

- 14** Definir um Plano Nacional de Universalização do Sinal das Emissoras Públicas e Estatais, tendo como prazo limite dezembro de 2012.

**JUSTIFICATIVA:** *Não há hoje estatísticas consolidadas sobre a cobertura do sinal das emissoras públicas no terri-*

tório brasileiro. No entanto, estimativas dos veículos e de suas associações dão conta que suas 88 geradoras e 1.404 retransmissoras próprias ainda são bastante insuficientes e não conseguem cobrir o interior dos estados. Se considerado que este é um serviço público de extrema relevância, financiado com recursos públicos em sua quase totalidade e que deveria atender ao conjunto da população, a universalização da cobertura do sinal faz-se fundamental.

- 15** Estabelecer a radiodifusão comunitária como modalidade local do Sistema Público de Comunicação Social, tendo como deveres as exigências de gestão participativa aplicadas a este sistema de forma a atender ao interesse público da comunidade e como direitos a potência e alcance necessários à boa prestação do serviço.

**JUSTIFICATIVA:** As rádios e TV comunitárias são reguladas de maneira diferenciada. Para a primeira, as regras estão na Lei 9.612/1998 (Lei das Radcoms), enquanto para as segundas as normas estão na Lei 8.977/1995 (Lei do Cabo). Estas últimas estão previstas apenas na TV a cabo, não tendo como atuar no sinal aberto. Mas mesmo as rádios comunitárias, previstas para transmitirem de forma aberta, são limitadas à potência de 25 Watts, com alcance de sinal de 1 Km, o que acaba funcionando como uma camisa-de-força para estas estações. Ao reconhecer a radiodifusão comunitária como modalidade local do Sistema Público de Comunicação (nos moldes das propostas apresentadas neste documento), garantir-se-ia a exigência de abertura à participação da população na gestão. A flexibilização dos limites de potência e alcance potencializariam o serviço prestado, inclusive considerando a diversidade de áreas com dificuldade de propagação do sinal e com pouca densidade populacional (como assentamentos, tribos ou quilombos).

- 16** Editar Decreto Presidencial instituindo o serviço de Banda Larga em regime público, estabelecendo metas de qualidade, alcance, controle de preços e garantia de continuidade.

**JUSTIFICATIVA:** A banda larga é hoje um instrumento essencial para o exercício do direito humano à comunicação. Sua oferta hoje é considerada um serviço de valor adicionado à telefonia fixa ou à TV a cabo, e se dá em regime privado. Isso significa que não há regulamentação e regulação permanente sobre qualidade, preços, alcance etc. Para criar o serviço e fazer com que ele seja oferecido em regime público, basta um decreto da Presidência da República.

- 17** Editar Decreto Presidencial enquadrando a telefonia celular (Serviço Móvel Pessoal) no regime público, definindo um modelo de custos e metas de qualidade e oferta do serviço.

**JUSTIFICATIVA:** Enquanto o serviço fixo telefônico comutado (STFC), conhecido como telefonia fixa, é prestado em regime público (com obrigações de universalização, continuidade e qualidade, além da regulação das tarifas), o Serviço Móvel Pessoal (SMP) é prestado em regime privado, o que retira dele as exigências listadas. Porém, enquanto o STFC registra atualmente 41 milhões de acessos, os aparelhos celulares já passam de 164 milhões. No entanto, deste total, 82% são pré-pagos, e com baixo índice de minutos falados por mês, em razão dos altos preços cobrados. A falta de uma forte regulação sobre a qualidade do serviço faz com que as empresas de celular estejam nos primeiros lugares nos rankings de reclamações dos órgãos de defesa do consumidor. A prestação em regime público e o estabelecimento de obrigações permitiriam combater o abuso nas tarifas cobradas e assegurar de maneira mais efetiva a qualidade do serviço.

## GESTÃO DE REDES E ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIAS

- 18** Reorganizar o espectro de radiodifusão, assegurando 40% dos canais para o Sistema Público, 40% para o Sistema Privado, divididos entre comerciais e sem fins lucrativos, e 20% para o Sistema Estatal.

**JUSTIFICATIVA:** *Embora a Constituição Federal preveja a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, o espectro de rádio e televisão no Brasil é tomado em mais de 90% por emissoras privadas com fins de lucro. As emissoras comunitárias, por exemplo, estão limitadas a cerca de 2% do espectro de FM. Essa anomalia gera um enorme desequilíbrio entre os sistemas e significa o desrespeito ao preceito estabelecido na Constituição Federal. Quatro dos mais importantes relatores especiais internacionais para a liberdade de expressão – da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE) e da Comissão Africana – divulgaram em 2007 uma declaração conjunta em que defendem a distribuição equânime das frequências para radiodifusores comerciais, públicos e comunitários e a implementação de medidas especiais para promover e proteger serviços de radiodifusão pública e comunitária. Em um cenário de digitalização, a adoção dessa medida torna-se urgente e perfeitamente factível.*

- 19** Proibir qualquer tipo de reconcessão por parte dos outorgados, seja na sublocação de espaços na grade de programação, seja no uso do espectro para veiculação de outras programações (prática também conhecida como multiprogramação). O Executivo Federal deve provocar o Judiciário visando o cancelamento das outorgas de radiodifusores que sublocam qualquer tempo de sua programação.

**JUSTIFICATIVA:** *As transferências diretas ou indiretas de concessões se configuram, na prática, como apropriação privada de um bem público (o espectro de radiofrequências), já que o que valoriza a empresa não é seu patrimônio, mas o fato de ela explorar um serviço de radiodifusão, o que vale também para o arrendamento de espaços na programação. Embora não esteja explicitamente proibida na legislação de radiodifusão, a subconcessão contraria completamente o espírito da Constituição Federal e da legislação que regula as concessões de rádio e TV. A lógica de o objeto da concessão pública poder ser alienado sem permissão do poder concedente dá à própria emissora o poder concedente, o que é legalmente insustentável. Nesse sentido, a opção no contrato da radiodifusão deve ser a proibição explícita de subconcessão total ou parcial da outorga por parte do concessionário. Em relação à subconcessão parcial, deve-se salientar que a abertura para produção independente, usada muitas vezes como justificativa para a sublocação, se caracteriza pela compra de programação por parte da emissora, e não pela venda de espaço na grade.*

- 20** Na TV e no rádio digital, o modelo de outorga para uso de espectro deve ser proporcional ao espaço necessário à utilização do serviço específico pleiteado, sendo vedada a multiprogramação pelos concessionários. Permitir o uso de espectro para serviços adicionais apenas quando diretamente conexos à programação, sujeitando-os à taxa cujo recurso será destinado ao Fundo Nacional de Comunicação Pública (ver proposta 51).

**JUSTIFICATIVA:** *Com o avanço da transição para a TV digital aberta, os canais de 6 MHz destinados à prestação do serviço no ambiente analógico passam a poder transmitir um número maior de programações. Para garantir que os atuais concessionários continuem prestando exclusivamente o serviço para o qual receberam as outorgas e para que a transição para a TV digital seja um estímulo à abertura de espaço para emissoras de diferentes perfis – como*

determina o Artigo 223 da Constituição Federal –, os atuais e futuros concessionários de radiodifusão devem receber apenas a frequência necessária para a prestação do serviço, sendo o excedente redistribuído para novas emissoras. O modelo contrário a este, adotado pelo Decreto 5.820, que criou o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre, é injustificável, uma vez que concede um espaço fixo (6 MHz) no espectro para uso do concessionário, o que configura um ato de má gestão de um bem público e impede a entrada de novos agentes na prestação do serviço de TV.

- 21** Criar, a partir de consultas e audiências públicas, um Plano Nacional de Uso do Espectro no Ambiente Convergente, que defina os serviços a serem explorados em cada faixa do espectro nos próximos anos.

*Justificativa:* A convergência tecnológica permite que as faixas do espectro de radiofrequências sejam utilizadas para diversos serviços, como microondas (MMDS), Internet 3G, rádio e TV. Para que a utilização do espectro de frequências ocorra de forma a melhor garantir a prestação dos diversos serviços que despontam no cenário de convergência das comunicações, o Brasil deve promover um esforço democrático e transparente de reflexão sobre e planejamento da ocupação dessas frequências. Desta forma, evita-se que as brigas pela destinação das faixas do espectro (como a disputa entre operadoras de celular e de MMDS pela faixa 2,5 GHz) se resumam aos interesses comerciais das empresas do setor.

- 22** Reservar, nos editais de licitação de faixas de espectro, blocos de frequências para uso das redes comunitárias de acesso à Internet que utilizem tecnologia sem fio (Wi-Fi e redes Mesh).

**JUSTIFICATIVA:** Para que a universalização da Banda Larga se torne realidade, o Brasil deve contar com estratégias e políticas públicas complementares. Uma das mais relevantes é a reserva de frequências para o uso de redes comunitárias – a serem utilizadas por prefeituras, outros órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos –, que podem prover o acesso à Internet pelos cidadãos e cidadãos de forma gratuita ou com baixo custo. Sem reservas ou políticas similares, o espectro de frequências acaba por ser utilizado somente pelas grandes empresas do setor que, como é notório, não possuem interesse em ofertar o serviço em áreas de reduzido poder aquisitivo.

- 23** Promover, após o cumprimento das metas de universalização pelas operadoras de telefonia fixa (STFC), a separação estrutural de redes, obrigando o desmembramento destas empresas de telecomunicações (incluídas aí também as de cabo) em uma companhia detentora da rede e outras prestadoras de serviços de voz, de tráfego de dados ou de audiovisual por assinatura.

**JUSTIFICATIVA:** A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) prevê em seu Artigo 155 que prestadoras de serviços de telecomunicações como as concessionárias de telefonia fixa e de TV a cabo deverão “disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo”. A regulamentação do acesso de outras empresas às redes, conhecida pela expressão “desagregação de redes”, contudo, nunca foi de fato implementada pelo órgão regulador brasileiro. O resultado dessa omissão foi manter os usuários dos serviços (especialmente de Banda Larga) reféns de uma ou duas empresas, com os conhecidos efeitos perversos sobre o preço e qualidade dos serviços. Dessa forma, a implementação de uma estratégia que estimule a oferta dos serviços por diferentes prestadores de serviços passa, necessariamente, por estabelecer mecanismos de acesso justo às redes, com a implementação de sua desagregação estrutural.

- 24 A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) deve aprovar um regulamento com as regras para os preços de interconexão a partir da instituição do modelo de custos para os serviços de telecomunicações e de parâmetros voltados à garantia de tarifas justas. A norma deve estabelecer regras e métodos de cobrança, monitorar todos os tempos para acordo e os contratos de interconexão, e prover arbitragem quando necessário, especialmente no trato com empresas com poder de mercado significativo, que devem garantir interconexão para todos/as os/as interessados/as em condições isonômicas, ressalvada a possibilidade de “discriminação positiva” de redes comunitárias.

**JUSTIFICATIVA:** *A desagregação estrutural de redes (ver ponto anterior), não é suficiente se, junto a ela, não houver regras de acesso justo à infra-estrutura utilizada para prestação de serviços de comunicações. A interconexão é um dos elementos centrais, pois é por meio dela que uma dada rede faz, por meio de compra (no caso de infra-estruturas privadas) ou de acesso (no caso de infra-estruturas públicas), seus dados utilizarem outras vias para chegarem ao seu destino. São necessárias então normas para que nenhum detentor de rede estabeleça preços abusivos ou trate de maneira diferente os operadores, o que pode fazer com que se privilegie a prestação de serviços pagos em detrimento daqueles que dão acesso gratuito ou comunitário à Internet. Para saber quais são as tarifas justas, o Estado precisa saber quanto custa o tráfego de dados naquela rede, cálculo chamado de modelo de custos. Embora a aprovação deste mecanismo seja uma obrigação da ANATEL, ela ainda não o fez até hoje.*

## **OUTORGAS E LIMITES À CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE**

- 25 Proibir que os contratos entre os diferentes prestadores de serviço conformem condições não isonômicas, estabeleçam exclusividade ou imponham cláusulas abusivas a partir de uma relação assimétrica de poder, como no caso de cabeças-de-rede e afiliadas, detentoras de infra-estrutura e operadores de serviços de telecomunicações ou programadoras e distribuidores de TV por assinatura que se aproveitam de seu poder de mercado.

**JUSTIFICATIVA:** *Embora sejam diferenciadas de outros produtos, a informação e a cultura, bem como os demais serviços de comunicação, também possuem uma cadeia produtiva que envolve produção (a realização de um filme, por exemplo), programação (a organização de vários conteúdos em uma grade), empacotamento (a reunião de várias programações em um pacote de conteúdos), distribuição (a entrega de um produto ou um serviço para uma dada localidade ou diretamente na casa do cidadão/ã) e consumo (o ato de utilizar um serviço ou fruir um conteúdo). O controle de qualquer etapa desta cadeia, seja por meio de condições abusivas, da discriminação ou da cobrança de altos preços, gera um “gargalo” que dificulta a ação dos operadores nas outras etapas. Por exemplo: se um distribuidor quer ofertar apenas os conteúdos de uma fonte, isso afeta diretamente a diversidade dos conteúdos disponíveis à população.*

- 26 A fim de garantir o respeito à pluralidade e a prevalência do interesse público, os serviços de radiodifusão não devem ser explorados por: i) entes em cujo quadro constem ocupantes de cargos públicos eletivos (como deputados, senadores ou governadores) ou seus parentes até o segundo grau, conforme previsto no Artigo 54 da Constituição Federal, e ii) entes com participação de instituições financeiras ou grupos controladores destas.

**JUSTIFICATIVA:** *A Constituição Federal, em seu Artigo 54, estabelece que os detentores de cargos públicos não poderão “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoas jurídicas de direito público, ou nela exercer função remunerada”. No entanto, a interpretação do Ministério das Comunicações não tem sido esta, e sua análise das outorgas tem mantido o repasse de outorgas a deputados e senadores. A restrição da Carta Magna é acertada, pois a posse de meios de comunicação por detentores de cargos públicos significa um acúmulo de poder inaceitável em uma democracia, que acaba funcionando como um círculo vicioso reforçador de poder. Essa separação existe entre os três Poderes tradicionais, e não deve ser diferente em relação ao “quarto poder”. Por isso, é fundamental reafirmar esta proibição de modo que não haja dubiedade por parte do poder público. Da mesma forma, a presença de instituições financeiras ou grupos controladores destas gera uma interferência de uma parte do poder econômico incompatível, em uma sociedade democrática, com a exploração de serviços públicos de comunicação.*

- 27** A constituição de redes também deve ser submetida a regras, impedindo que qualquer grupo, à exceção daqueles integrantes dos sistemas público e estatal, organize um conjunto de afiliadas que ultrapasse 10% dos entes exploradores daquele serviço de comunicação. O estabelecimento de qualquer rede, considerando o limite apresentado, só pode ser permitido se respeitada a exigência de veiculação de um mínimo de 50% de conteúdos próprios por seus afiliados. Ou seja, se existem atualmente 421 geradoras de televisão, segundo dados do projeto Donos da Mídia, uma rede só poderia ter, no máximo, 42 emissoras afiliadas.

**JUSTIFICATIVA:** *O Decreto-Lei 236, de 1967, estabelece limites nacionais de propriedade para os serviços de radiodifusão, sendo: (1) na televisão, no máximo cinco outorgas na faixa VHF (que vai do canal 2 ao 13), sendo até duas por estado, e (2) no rádio, seis no FM e quatro no AM. No entanto, essa regra não garante de fato a diversidade informativa, pois não há limitação à formação de redes entre as emissoras. Para isso, é preciso regular essa modalidade de afiliação. O limite proposto, de afiliação com no máximo 10% dos exploradores do serviço daquela rede, visa ampliar a pluralidade e diversidade de vozes, hoje restritas pelo domínio das cinco principais redes de televisão. A obrigação de cada afiliado exibir no mínimo 50% de sua programação de conteúdos próprios é uma forma de impedir que a formação de rede asfixie a produção local. Estudo do Observatório do Direito à Comunicação realizado a partir de pesquisa em 58 emissoras de 11 capitais mostrou que a média de programação local exibida pelas afiliadas atualmente é de 10,83%.*

- 28** Nos processos de concessão de outorgas, estabelecer como quesitos: i) a diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema; ii) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; iii) a preferência aos que ainda não têm meios de comunicação; iv) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos; e v) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes.

**JUSTIFICATIVA:** *Para poder explorar um serviço de TV ou rádio abertos, uma entidade deve preencher um conjunto de requisitos, que são analisados pelo Ministério das Comunicações e pela Casa Civil e, posteriormente, pelo Congresso Nacional. O exame no Ministério é diferenciado para o serviço comum de radiodifusão de sons e imagens (que acaba sendo confundido com TVs comerciais) que precisa de licitação, e para TVs educativas, que são analisadas apenas pelos critérios técnicos. Segundo estudo do pesquisador Cristiano Lopes Aguiar, embora para as TVs comerciais haja também uma avaliação do projeto de programação, em 93% dos casos ganha quem dá o maior lance no leilão. Tal situação privilegia os grupos com mais condições econômicas e melhor estabelecidos no setor, reproduzindo o poder*

dos agentes menores e dificultando a entrada de novos. Agrega-se a isso o fato da legislação brasileira relativa às outorgas estar desconectada de princípios como a promoção da pluralidade e diversidade e a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. O estabelecimento destes princípios, baseados na legislação uruguaia, como elementos orientadores da definição dos exploradores dos serviços de radiodifusão, inverteria a lógica de beneficiamento dos grupos econômicos em favor da promoção da realização do direito humano à comunicação de um número maior de cidadãos e cidadãs.

- 29** Instituir a obrigatoriedade de audiências e consultas públicas para a concessão e renovação de outorgas, anunciadas pelas próprias emissoras ou prestadoras de serviços no caso das renovações.

**JUSTIFICATIVA:** Como resultado do trabalho da subcomissão de outorgas da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, foi instituído por meio do Ato Normativo 01/2007 o recurso das audiências públicas para avaliar a renovação de uma outorga de rádio ou TV. Este instrumento, ainda opcional, mostra-se essencial para que as várias instâncias do poder público, seja o Executivo ou o Congresso Nacional, possam aferir junto à população e aos segmentos organizados de uma dada região se o serviço prestado por aquele concessionário foi de qualidade e se há interesse dos cidadãos/ãs que a licença dada seja renovada.

- 30** Nos contratos de concessão e permissão de rádio e TV, deve ser prevista a obrigatoriedade de as emissoras estabelecerem mecanismos de diálogo com a população, notadamente um conselho de telespectadores, uma ouvidoria e serviço de ombudsman, no intuito de garantir a transparência e a possibilidade de os cidadãos e cidadãs se expressarem quanto à prestação do serviço.

**JUSTIFICATIVA:** As emissoras de rádio e TV prestam, segundo a Constituição Federal, um serviço público com forte impacto junto ao conjunto da sociedade, utilizando um bem público, o espectro de radiofrequências. A relevância deste serviço é tamanha que faz-se imperativo construir formas pelas quais a população possa se manifestar se os conteúdos veiculados refletem suas demandas e interesses. Se voluntariamente os concessionários não implementam tais instrumentos, faz-se necessário definir como exigência a manutenção destes canais de diálogo e recebimento das opiniões do(s) público(s).

- 31** Entre os quesitos para a renovação das outorgas, deve constar obrigatoriamente a análise acerca do cumprimento das exigências relacionadas ao conteúdo, incluindo o limite diário de 25% de publicidade, as finalidades educativas, informativas, culturais e artísticas previstas, os percentuais de produção regional e independente – conforme diretriz prevista no Artigo 221 da Constituição Federal – e o respeito aos direitos humanos.

**JUSTIFICATIVA:** Embora a legislação brasileira estabeleça, nos decretos 52.795/1963 e 88.066/1983, um conjunto de obrigações para os concessionários de radiodifusão relativas ao conteúdo, há casos gritantes de desrespeito, sem qualquer fiscalização por parte do poder público. No momento da renovação da outorga, basta apenas uma declaração da entidade ao Governo Federal e ao Congresso, afirmando que cumpriu todos os quesitos, para que as obrigações sejam consideradas atendidas. Em 2007, a Casa Civil chegou a solicitar ao Ministério das Comunicações

*a comprovação das exigências relacionadas ao conteúdo, inclusive aquelas constantes na Constituição Federal no Artigo 221, mas o Minicom alegou que não tinha condições de atender tal pedido. Considerar obrigatoriamente o cumprimento destas obrigações no momento renovação é uma maneira de garantir algo que, em determinados casos no Brasil, parece um sonho distante: o simples respeito à Constituição Federal e à legislação.*

- 32** Proibir transferências diretas ou indiretas de concessões pelo ente concessionário, por estas configurarem, na prática, apropriação privada de um bem público.

**JUSTIFICATIVA:** *O Decreto 52.795, de 1963, permite que um concessionário transfira uma outorga a uma outra entidade, desde que o faça com prévia autorização do Governo Federal e após os primeiros cinco anos da exploração do serviço. Este tipo de transferência, que no caso das emissoras comerciais se constitui em uma venda da outorga, movimenta um lucrativo mercado, exatamente pelo fato de o investimento na licitação para a obtenção da licença representar um custo baixo e o retorno com a venda ser consideravelmente alto. Apesar de ser legal, a transferência não possui qualquer conveniência do ponto de vista social, pois permite a comercialização do uso de um bem que pertence ao conjunto da população: o espectro de radiofrequências.*

- 33** Extinguir o instituto da autorização precária, que permite aos outorgados funcionar sem que a renovação de suas licenças tenha sido realizada.

**JUSTIFICATIVA:** *O artigo 9º do Decreto 88.066, de 1983, permite que uma concessionária funcione em “caráter precário” após o vencimento de sua outorga enquanto o poder público não aprova ou rejeita o pedido de renovação. Este dispositivo permite que diversos concessionários funcionem com outorgas vencidas. Estudo do Observatório do Direito à Comunicação revelou, em 2007, que das 39 rádios FM em operação na cidade de São Paulo, 36 tinham outorgas vencidas. Desta maneira, a emissora continua funcionando independentemente da avaliação sobre o serviço prestado no período anterior. Para corrigir esta aberração, bastaria a publicação de um decreto por parte do Governo Federal.*

## **CONTEÚDO EDITORIAL E PUBLICITÁRIO**

- 34** Os serviços de rádio e TV, abertos ou por assinatura, devem implementar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas, previstas no Artigo 221 da Constituição Federal, devendo reservar no mínimo 10% das horas veiculadas semanalmente a cada uma destas. Também em cumprimento ao Artigo 221, os prestadores de serviços de comunicações que transmitem conteúdos audiovisuais devem respeitar patamares de veiculação de ao menos 30% de conteúdos regionais e de produções independentes na oferta a uma determinada área, respeitando-se as diferenças de abrangência das emissoras (local, estadual e nacional) e de perfil (pública, privada, aberta, fechada).

**JUSTIFICATIVA:** *O Artigo 221 da Constituição Federal estabelece como diretrizes para as emissoras de rádio e televisão a prioridade para o atendimento a finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais, o estímulo à produção independente e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística. No entanto, nenhum destes critérios é respeitado ou exigido pelo poder público. Tal cobrança não depende de leis regulamentadoras, uma vez que*

os artigos da Constituição Federal, segundo visão de um largo grupo de juristas, devem ser auto-aplicáveis. Bastaria, portanto, apenas uma decisão do Governo Federal definindo os percentuais para as finalidades, bem como para a produção regional e independente. A sugestão feita parte da análise do mínimo para que as finalidades e a produção regional e independente sejam de fato incorporadas na radiodifusão brasileira.

- 35** Entre as obrigações das emissoras deve estar a veiculação de pelo menos uma hora semanal, em horário nobre, para programas de debates sobre temas de relevância nacional que respeitem a multiplicidade de pontos de vista.

**JUSTIFICATIVA:** *Como principal arena das sociedades contemporâneas, não cabe apenas aos meios de comunicação informarem, educarem e serem um painel da diversidade condensada em produções. É preciso que sejam, de fato, um espaço para o debate público sobre os problemas que afligem a sociedade, o país e suas várias regiões. Se analisada a programação das redes comerciais de televisão, não será encontrado um programa sequer de debate, evidenciando que a exibição voluntária deste tipo de conteúdo não funciona. Desta forma, a instituição da obrigação dos concessionários veicularem um percentual mínimo de programas de debates sobre temas de relevância vai ao encontro da afirmação da mídia como real espaço do contraditório e do respeito à diferença de pontos de vista existentes na sociedade. Essa medida ajudaria a garantir o pluralismo interno aos meios de comunicação, a partir da promoção da liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs.*

- 36** A veiculação de informações inverídicas ou deliberadamente manipuladas ou de conteúdos que violem os direitos humanos deve incorrer em um sistema de punição, nos moldes daquele previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações, que varie da correção ao cancelamento da licença concedida ao prestador do serviço, em caso de múltiplas reincidências.

**JUSTIFICATIVA:** *A legislação brasileira para as comunicações é um caso exemplar de como o que está escrito em leis, decretos e normas não necessariamente é o que vale na prática. Desta forma, embora a discriminação e a veiculação de informações mentirosas ou manipuladas encontre limites no nosso marco regulatório, o poder público coíbe de maneira muito insuficiente estas práticas. Por isso, a criação de um sistema de punição, em conjunto com a implantação de mecanismos efetivos de fiscalização pelo Conselho Nacional de Comunicação, bem como por outros órgãos estatais, torna-se condição para que tal avanço democrático saia do papel para transformar-se em um aspecto real do modelo institucional das comunicações brasileiras.*

- 37** O direito de resposta deve ser garantido a toda pessoa física ou jurídica que for acusada ou ofendida ou a cujo respeito for veiculado fato inverídico ou errôneo em meios de comunicação. O espaço dado deve ser gratuito, igual ao utilizado para a acusação ou ofensa. O pedido de resposta deve ser atendido em até 24 horas após o recebimento da reclamação, ou no primeiro número impresso, no caso de periódico que não seja diário, após o que pode haver reclamação judicial por parte do/a ofendido/a.

**JUSTIFICATIVA:** *A Constituição Federal assegura, em seu Artigo 5º, inciso V, “o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”. Este instrumento é requisito básico de repa-*

*ração quando um meio de comunicação utiliza de seu poder simbólico para divulgar algo inverídico, equivocado ou ofensivo sobre uma pessoa ou entidade. Mas para que o direito de resposta possa de fato estabelecer uma correção ou contraditório proporcional, ele precisa ser assegurado de maneira ágil e com o mesmo destaque da matéria que o motivou. A Lei de Imprensa, revogada em sua integralidade pelo Supremo Tribunal Federal, regulamentava o direito de resposta. Mostra-se urgente, agora, a promulgação de uma nova legislação que garanta efetivamente este direito da população.*

- 38** Os programas voltados predominantemente para anúncios de produtos (os chamados “televentas” ou “teleshoppings”) devem ser considerados como publicidade, sendo considerados para efeito da contagem do limite de 25% das horas diárias transmitidas para este tipo de conteúdo.

**JUSTIFICATIVA:** *O decreto 52.795, de 1963, estabelece que cada emissora de rádio e TV só pode reservar até 25% do seu tempo diário para publicidade. Estranhamente, à revelia disso proliferam canais cuja programação é voltada exclusivamente para a venda de produtos, os chamados “televentas” ou teleshoppings”. A afirmação do tratamento deste tipo de conteúdo como publicidade impediria este quadro, limitando o anúncio de produtos (sejam eles vendas narradas ou propagadas), garantindo que ao menos 75% do tempo de programação de qualquer concessionário seja voltado para a veiculação de conteúdos jornalísticos, artísticos, culturais ou educativos.*

- 39** Aprovar leis que proíbam a publicidade direcionada ao público infantil, bem como comerciais de bebidas e comidas calóricas e de baixo valor nutricional e estabelecer parâmetros nutricionais mínimos a serem obrigatoriamente exibidos na veiculação de publicidades de alimentos voltados para as crianças. Desenvolver sistemas de classificação que sejam consistentes em toda a mídia e extensivos aos produtos licenciados pelos programas: brinquedos, vestuários e acessórios deveriam seguir as mesmas classificações dos programas que os anunciam.

**JUSTIFICATIVA:** *A publicidade é um instrumento de direcionamento dos hábitos de consumo da população. Ela pretende dizer o que e como consumir, tentando seduzir o/a cidadão/ã para o uso de seus produtos, geralmente associando-os à felicidade ou à vida desejável. Este discurso tem efeito nefasto no público infantil, que não consegue discernir entre os conteúdos editoriais e os anúncios, sendo mais suscetível à influência das propagandas. Por isso, diversos países do mundo, como a Suécia, já proibiram a publicidade voltada a este segmento. A publicidade também exhibe produtos que trazem consequências danosas à saúde, como bebidas alcoólicas e alimentos de baixo valor nutricional, como objetos de prazer, sem atentar para seus efeitos no desenvolvimento das crianças. Isto faz com que seja necessário limitar a publicidade também sobre estes produtos.*

- 40** Em respeito ao parágrafo 3º do artigo 220 da Constituição Federal, proibir a publicidade de medicamentos e regulamentar da publicidade de alimentos e de bebidas. Além disso, em respeito ao Código de Defesa do Consumidor, proibir o merchandising, product placement, testemunhais ou qualquer outra técnica publicitária que seja subliminar ou que misture conteúdo publicitário ao conteúdo editorial.

**JUSTIFICATIVA:** *Da mesma forma como a publicidade incentiva o consumo de alimentos de baixo valor nutri-*

*cional, ela promove o consumo desavisado e indiscriminado de medicamentos e bebidas. Para burlar o limite do intervalos comerciais, foram introduzidas novas formas, como merchandising e product placement (exposição de um produto no meio de um programa sem identificação clara de que aquilo é um anúncio) e testemunhais (quando um apresentador elogia um determinado produto). Estes instrumentos visam enganar o cidadão, associando um anúncio velado de um produto a um programa. Embora tal prática já seja proibida pelo Código de Defesa do Consumidor, ela se perpetua na mídia brasileira, demandando uma ação efetiva para a sua extinção.*

- 41** Estender a classificação indicativa em vigor para os programas de televisão aberta, cinema e jogos eletrônicos às emissoras de TV por assinatura e rádio.

**JUSTIFICATIVA:** *A classificação indicativa é um instrumento de organização horária da programação conforme adequação de seu conteúdo a crianças e adolescentes, de modo a evitar que programas com maior carga de violência e sexualidade sejam usufruídos por este público. Atualmente, a classificação indicativa abrange apenas a televisão aberta, o cinema e os jogos eletrônicos. Porém, os conteúdos das emissoras de TV por assinatura e do rádio são tão importantes quanto aqueles dos meios já contemplados. Por isso, faz-se necessária a extensão desta importante regra ao conjunto dos meios audiovisuais em operação no país.*

- 42** A transmissão de conteúdos religiosos no rádio e na TV deve ser regulamentada, evitando a ocupação indiscriminada do espectro por programas religiosos e garantindo o equilíbrio entre os diferentes credos

**JUSTIFICATIVA:** *A religião é uma das manifestações culturais das sociedades. No entanto, nos últimos vinte anos tem havido uma forte ocupação os meios de comunicação por credos com poder econômico para compra de outorgas e de espaços de programação. Pela influência causada pelo discurso religioso e para que haja um equilíbrio entre os diversos tipos de programas que devem ser veiculados nas emissoras de rádio e TV, é importante estabelecer um limite para este tipo de conteúdo. A instituição de regras para promover o equilíbrio entre credos é uma forma de evitar o privilégio a grupos com poder econômico e promover a diversidade religiosa.*

## **ACESSO AO CONHECIMENTO E AOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO**

- 43** Nos contratos de concessão de frequências de radiodifusão, instituir a obrigatoriedade do cumprimento da legislação que trata das condições de acessibilidade para pessoas com deficiência, tais como legenda oculta, tradução simultânea em libras, audiodescrição e outras medidas e mecanismos que venham a ser regulamentados.

**JUSTIFICATIVA:** *A acessibilidade é a condição para utilização, com segurança e autonomia, dos serviços, dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação pelas pessoas com deficiência auditiva, visual ou intelectual. Em dezembro de 2000, a Lei 10.098 estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nos meios de comunicação. Embora o Ministério das Comunicações tenha aprovado, em 2005, um cronograma de implementação das medidas previstas na Lei e em normas complementares, até o presente momento nenhuma das iniciativas*

foi concretizada, em razão da pressão das emissoras. A instituição da obrigação do cumprimento desta legislação nos contratos de concessão seria uma maneira de garantir a efetivação das medidas para assegurar a acessibilidade nos meios de comunicação.

- 44** Impedir a aprovação de qualquer projeto de lei que trate a Internet e seus usuários sob o ponto de vista penal antes da discussão e aprovação de um código de direitos civis dos usuários de Internet.

**JUSTIFICATIVA:** *A Internet é um ambiente virtual para o qual valem as mesmas regras da legislação penal brasileira. Desta forma, práticas de racismo, calúnia e difamação e pedofilia cometidas neste espaço são consideradas crime e, como tal, devem ser apuradas e punidas. No entanto, sob a alegação de facilitação do combate a estes delitos, crescem iniciativas que visam limitar o uso da Rede, tratando uma série de aspectos da troca de informações neste ambiente sob o ponto de vista penal, vigiando e criminalizando o usuário a priori. A promoção da liberdade na Rede passa pela rejeição desta perspectiva, em favor de uma regulação do uso na esfera civil, mantido o alcance de toda a legislação que já criminaliza as práticas citadas anteriormente.*

- 45** Aprovar lei que defina os direitos civis nas redes digitais que inclua, mas não se limite, a garantir a todos os cidadãos e cidadãs: i) o direito ao acesso à Internet sem distinção de renda, classe, credo, raça, cor, etnia, orientação sexual, sem discriminação física ou cultural; ii) direito à acessibilidade plena, independente das dificuldades físicas ou cognitivas que possam ter; iii) direito de abrir suas redes e compartilhar o seu sinal de Internet, com ou sem fio; iv) direito à comunicação não-vigiada; v) direito à navegação livre, anônima, sem interferência e sem que seu rastro digital seja identificado e armazenado pelas corporações, pelos governos ou por outras pessoas, sem a sua autorização; vi) direito de compartilhar arquivos pelas redes de troca de arquivos ponto a ponto (P2P) sem que nenhuma corporação filtre ou defina o que ele deve ou não comunicar; vii) direito a que seu computador não seja invadido, nem que seus dados sejam violados por crackers (invasores), corporações ou por mecanismos anti-cópia e medidas de proteção tecnológica (DRM); viii) direito a cópia de arquivos na rede para seu uso justo e não-comercial; ix) direito de acessar informações públicas em sites da Internet sem discriminação de sistema operacional, navegador ou plataforma computacional utilizada; x) direito a manter blogs anônimos e a escrever em blogs e participar de redes sociais com seu nome, codinome ou anonimamente; xi) direito de aceitar ou não comentários anônimos, não sendo responsável pelo seu teor. xii) direito a ter os dados tratados de forma neutra e isonômica em relação aos distintos serviços e a outros usuários, sem nenhum tipo de modificação ou interferência discriminatória na velocidade de transmissão.

**JUSTIFICATIVA:** *Em oposição às iniciativas de vigilância e limitação da liberdade de uso e troca de dados na Internet, a aprovação de um código de direitos civis do usuário da Rede seria a institucionalização de garantias necessárias à potencialização deste ambiente multidirecional e interativo. A proposta reúne bandeiras do conjunto de ativistas e organizações que formam o movimento de cultura digital, software livre e luta por uma Internet democrática.*

- 46 Garantir a existência e o acesso a redes de compartilhamento de informações e dados, como redes P2P.

**JUSTIFICATIVA:** *As redes P2P são uma arquitetura de sistemas de informação caracterizada pela descentralização e pela possibilidade do/da participante se comportar tanto como usuário/a que acessa um dado quanto como servidor que o disponibiliza. Um exemplo é o sistema cada vez mais utilizado dos arquivos .torrent, acessados pela troca entre os diversos computadores conectados, sem um servidor central. Em razão desta característica, potencializam o compartilhamento de informações e dificultam as iniciativas de vigilância e controle. Preocupadas com este grau de liberdade, as corporações ligadas às indústrias culturais vêm pressionando os governos para aprovarem legislações restritivas, que punam o compartilhamento de dados sem pagamento ao autor. Tais iniciativas, contudo, atentam contra a liberdade de troca de informações na rede, devendo ser combatidas.*

- 47 A inclusão digital deve ser estimulada por meio de políticas de acesso e uso comunitário que estimulem a produção e difusão de cultura e informação e que estejam integradas entre as diferentes esferas de governo, com sustentabilidade e permanência garantidas independentemente de mudanças de gestão. O acesso deve vir acompanhado tanto de investimentos em educação e no desenvolvimento de habilidades quanto tendo em vista uma apropriação crítica e autônoma do cidadão.

**JUSTIFICATIVA:** *Grande parte dos programas de inclusão digital no país está voltada apenas à disponibilização do acesso, com trabalho ainda precário para assegurar e estimular o uso destas tecnologias para a produção e difusão de conteúdos e ausência de atividades de formação. Tal noção é limitada, e trata o uso da tecnologia como um fim, e não como meio de promoção da cidadania e do exercício dos direitos da população. A incorporação das dimensões da produção e difusão e da formação qualificariam o acesso, fortalecendo a apropriação destas tecnologias pelos cidadãos de maneira crítica.*

- 48 Implantar uma política de Estado para a inclusão digital, definida por meio de legislação ordinária, que contemple aspectos como política de acesso e uso comunitário, produção e difusão de cultura e informação, aplicada de forma integrada e coordenada entre as diferentes esferas de governo.

**JUSTIFICATIVA:** *Atualmente, o Governo Federal mantém 20 programas de inclusão digital, marcados pela dispersão e pela falta de coordenação entre eles. A coordenação e a estruturação destas ações em uma Política Nacional de Inclusão Digital evitaria desperdício de esforços e recursos e potencializaria o impacto destas iniciativas junto à população, além de assegurar seu caráter perene, como política de Estado e não de governo.*

- 49 Aprovar o Plano Nacional de Banda Larga, com a criação de infra-estrutura pública para prestação de serviços ao governo e a todos os/as consumidores/as a partir do parque de fibras óticas da Petrobras, Furnas, Chesf e Eletronet, com gestão da Telebrás, que tenha como meta universalizar o acesso a este serviço, contando com recursos do FUST.

**JUSTIFICATIVA:** *No ano de 2009, entrou em discussão no Governo Federal a criação de um Plano Nacional de Banda Larga. A iniciativa é emergencial e deve se basear no tratamento desta atividade como serviço público, conforme*

abordado no ponto 16. Uma dimensão crucial deste plano será a infra-estrutura de acesso à Rede. O Brasil conta com uma enorme estrutura pública de redes de fibra ótica que pode ser utilizada para viabilizar o acesso dos cidadãos aos serviços de Banda Larga e para economizar nos custos do próprio governo com serviços de voz e dados, nos quais são gastos quase R\$ 1 bilhão por ano. Tal alternativa mostra-se ainda mais necessária se considerado o fato que o provimento pelo mercado não consegue atender à demanda do conjunto da população, mas apenas àqueles segmentos de maior renda e áreas com retorno financeiro.

## FINANCIAMENTO E POLÍTICAS DE FOMENTO

- 50** Implantar uma Política Nacional de Fomento à Produção Popular, que apóie e financie iniciativas de realização de conteúdos escritos e audiovisuais por segmentos historicamente marginalizados, subrepresentados e minorizados na sociedade brasileira.

**JUSTIFICATIVA:** A mídia comercial recebe anualmente do Estado bilhões de reais, entre publicidade e benefícios tributários, com forte concentração nas principais redes de TV e grupos de mídia impressa. O mesmo perfil é observado nos recursos de fomento à cultura por renúncia fiscal: dos R\$ 1,2 bilhão movimentados anualmente por este mecanismo, 50% são captados por 3% dos proponentes de projetos e 80% são destinados ao eixo Rio-São Paulo. Enquanto isso, iniciativas populares e comunitárias sofrem com a falta de recurso e apoio por parte do governo, à exceção de algumas ações realizadas pelo Ministério da Cultura. A promoção do direito humano à comunicação presume o incentivo à pluralidade e à diversidade, com ações afirmativas para este tipo de experiência realizada pela população, que encontra barreiras econômicas e passa por problemas crônicos de sustentabilidade. É responsabilidade do Estado destinar montante considerável para estas produções, assegurando condições para que segmentos historicamente marginalizados possam se expressar na esfera pública midiática.

- 51** Criação dos Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, formados (1) pela Contribuição que cria a EBC, a partir do direcionamento de recursos do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações); (2) por verbas do orçamento público em âmbito federal e estadual; (3) por recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que incida sobre a receita obtida com publicidade veiculada nos canais comerciais e do pagamento pelo uso do espectro por parte dessas emissoras; (4) por impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão igual ou superiores à 29%; e (5) por doações de pessoas físicas e jurídicas.

**JUSTIFICATIVA:** O financiamento é um dos principais gargalos para as emissoras públicas. O impedimento à publicidade comercial é importante para não submeter a programação a valores comerciais, mas em contraponto é necessário criar mecanismos robustos que garantam sua existência e funcionamento em igualdade de condições com o setor comercial. Relatores de Liberdade de Expressão da ONU e da OEA defendem a implementação de medidas especiais para promover e proteger serviços de radiodifusão pública e comunitária, o uso de ferramentas de políticas públicas para promover a diversidade de conteúdo nos veículos de comunicação e entre os diferentes tipos de veículos e o apoio a medidas, aplicadas de forma objetiva e não discriminatória, para o estabelecimento de novos meios de comunicação e para a produção de conteúdo que contribua para a diversidade. A criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre o faturamento das emissoras comerciais se justifica pelo fato de as

*empresas explorarem comercialmente um recurso público escasso (o espectro). Em 2003, as empresas conseguiram imunidade de ICMS sobre a receita publicitária. Hoje a única incidência sobre a publicidade é a Condecine, paga para registro anual de obra audiovisual publicitária para exibição na televisão aberta (R\$ 1.000,00, se produzida no Brasil) e por assinatura (R\$ 500,00, se produzida no Brasil).*

- 52** Taxar as empresas concessionárias de rádio e TV, por meio de uma contribuição revertida, de imediato, para o Fundo de Fomento à Radiodifusão Pública, recentemente criado pelo Governo Federal, e, no médio prazo, para os Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública (ver ponto anterior).

**JUSTIFICATIVA:** *Entre os diversos benefícios recebidos pelas empresas de radiodifusão está a imunidade do pagamento do ICMS, um privilégio inaceitável para um setor que tem grandes lucros pela exploração de um bem público. A retomada da cobrança do ICMS constitui-se como medida justa e deve ser revertida ao financiamento da comunicação pública, de modo a respeitar o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal previsto no Artigo 223 da Constituição. Este mecanismo de compensação é usual em outros países e fortalece suas estruturas públicas, como nos casos da França e de Portugal. O Fundo de Fomento à Radiodifusão Pública, criado a partir do recolhimento da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública junto aos operadores de telecomunicações, seria o primeiro receptor destes recursos, papel que deve ser transferido aos Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública a partir da sua criação.*

- 53** Criar um Conselho de Gestão do Fundo de Fomento à Radiodifusão Pública e, no médio prazo, para os Conselhos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, a serem formados por ampla representação da sociedade e que definam a política de uso dos recursos, além de fazer o acompanhamento dos gastos dos respectivos fundos.

**JUSTIFICATIVA:** *Já é consolidada na democracia brasileira a criação de conselhos com participação da sociedade para a gestão de fundos. Estes mecanismos são formas de assegurar que o uso de recursos públicos seja feito atendendo, de fato, às demandas da população ou de um dado setor. Por promover a participação e o controle social do uso de dinheiro da população, a instituição deste instrumento faz-se necessária para o caso do Fundo de Fomento à Radiodifusão Pública, que deverá arrecadar, em 2009 entre R\$ 120 e R\$ 150 milhões, assim como para os Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, após sua criação.*

- 54** Definir critérios legais para publicidade oficial e adoção de critérios para a distribuição dos recursos distribuídos que levem em conta não apenas a eficácia do investimento em relação à visibilidade, mas também promoção da diversidade informativa e indução da desconcentração dos mercados de comunicação, combatendo possíveis efeitos distorcivos ou reforçadores de posição no mercado por meio da sua distribuição pelo maior número possível de veículos, do combate à manutenção de grandes concentrações de audiência e do bolo publicitário em geral. Reserva de no mínimo 20% das verbas de publicidade oficial para veículos de baixa circulação, alternativos e livres.

**JUSTIFICATIVA:** *Pelo volume considerável de verbas que movimenta, a alocação de publicidade oficial necessaria-*

mente interfere neste mercado, podendo atuar como um elemento de reforço da concentração de mercado ou de fortalecimento da pluralidade e da diversidade. Neste processo, tanto governos como meios de comunicação podem usar a alocação e o processo de negociação desses recursos para fazer valer seus interesses políticos e econômicos. Para evitar essas distorções, é preciso estabelecer uma regulamentação que dê diretrizes para esse processo, respeitando a audiência/circulação como um dos critérios, mas considerando a necessidade de promover a pluralidade e a diversidade e de evitar a discricionariedade na distribuição. A implantação de medidas afirmativas para a produção popular, livre, alternativa e de baixa circulação vai neste sentido, contribuindo para concretizar o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal previsto no Artigo 223 da Constituição Federal.

- 55** Alterar a lei do FUST de modo a permitir seu uso para a universalização da Banda Larga, tanto por meio de pontos de acesso público como de serviços residenciais.

**JUSTIFICATIVA:** A Lei 9.998, de 2000, regula o Fundo Nacional de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, limitando o uso dos seus recursos ao cumprimento das obrigações de universalização dos serviços de telecomunicações. No entanto, apenas a telefonia móvel possui tais obrigações, pelo fato de ser o único serviço prestado em regime público. A mudança na norma para permitir a alocação de verbas para a universalização da Banda Larga é necessária, a partir da instituição do regime público para tal serviço, e pode ter forte impacto, já que o Fundo acumula atualmente cerca de R\$ 7,3 bilhões.

- 56** Garantir que o FUST apóie políticas complementares às de grande tráfego, tais como redes locais de caráter comunitário, interligadas por tecnologias diversas.

**JUSTIFICATIVA:** Em um cenário de mudança da Lei do FUST, proposto no ponto anterior, seria fundamental assegurar que a alocação dos recursos não focasse apenas nos serviços das grandes operadoras, em uma espécie de subsídio pessoal para a população de baixa renda. Este tipo de destinação, importante mas não estrutural, deve ser combinada com o financiamento de redes de acesso, incluindo aquelas de caráter local e comunitário. Estas diminuem ou até mesmo acabam, em alguns casos, com os custos, sendo uma forma mais democrática de acesso à Internet.

## **FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL**

- 57** Que a leitura e a prática crítica da comunicação sejam incluídas na grade curricular do ensino médio.

**JUSTIFICATIVA:** Os meios de comunicação têm inegável e notória influência sobre o conjunto da sociedade, formando valores, visões de mundo e opiniões e dando visibilidade aos acontecimentos. No caso do Brasil, esta é especialmente forte pelo fato de a TV e do rádio chegarem, respectivamente, a 94% e 88% dos lares. Soma-se a isso o alto tempo de exposição a essas mídias: os brasileiros assistem a quatro horas diárias de televisão. Para reduzir influências negativas, a população precisa conhecer o modo de funcionamento da mídia, constituindo com esta uma relação de autonomia e não de submissão. A educação básica é o momento pelo qual passará boa parte de nossas juventudes futuras. Deste modo, a inclusão da leitura crítica na grade curricular do ensino médio pode ser uma medida de forte impacto no empoderamento das pessoas com relação aos meios de comunicação.

- 58** Criar programas de formação para professores e outros profissionais da educação trabalharem com diversas mídias como conteúdo transversal às disciplinas obrigatórias.

**JUSTIFICATIVA:** *O uso das mídias na educação pode ter impactos positivos no processo de aprendizagem dos estudantes. Mas para que estes recursos sejam aproveitados em sua plenitude e sirvam à educação de nossas crianças e jovens, é necessário garantir formação para que os professores e os demais profissionais da área tenham conhecimento para explorar estas ferramentas.*

- 59** As diretrizes para formação em comunicação devem contemplar o estudo sobre o funcionamento do setor de comunicações no Brasil, incluindo seus aspectos econômicos, políticos, sociais e jurídicos.

**JUSTIFICATIVA:** *Atualmente, boa parte dos estudantes que se formam nos cursos de comunicação nacionais saem das universidades e faculdades sem conhecimentos básicos do funcionamento da mídia brasileira, especialmente de sua legislação, organização econômica e questões políticas relevantes. A ausência destes conteúdos contribui para reproduzir uma visão acrítica dos trabalhadores da área em relação a esta, retirando elementos fundamentais para que a atividade profissional esteja intimamente conectada com as finalidades sociais de cada um dos serviços de comunicação e com o exercício do direito humano à comunicação.*

- 60** Regulamentar o exercício profissional nos diversos campos da comunicação de forma não discriminatória, garantindo condições isonômicas para profissionais que atuam na mesma função.

**JUSTIFICATIVA:** *A comunicação é um campo que abarca diversas atividades e profissões, mas guarda uma característica que é comum a todas estas. A despeito das especificidades do jornalismo, das relações públicas ou da publicidade, todas estas habilitações estão relacionadas à produção e difusão de informação e cultura em meios impressos e eletrônicos. Por isso, faz pouco sentido construir reservas de mercado entre as diversas profissões que compõem o campo, constituindo-se como medida discriminatória.*

- 61** Defender a garantia dos direitos trabalhistas e lutar contra a precarização das condições de trabalho.

**JUSTIFICATIVA:** *As atividades de comunicação existem porque há milhares de trabalhadores e trabalhadoras envolvidos/as nelas, desde a construção dos cenários até a manutenção de redes de voz e dados, passando pela redação das notícias. No entanto, há uma crescente precarização das condições de trabalho e uma onda de desregulamentação profissional no setor. Nas rádios e TV, prolifera-se a “pejotização” (contratação não mais com carteira assinada mas com o trabalhador transformado em pessoa jurídica – PJ). Nas empresas de telecomunicações, a terceirização. Para que tenhamos serviços de qualidade, é fundamental que os trabalhadores por destas empresas sejam tratados com dignidade, tenham respeitados os seus direitos trabalhistas e possuam condições adequadas de trabalho.*



intervozes  
coletivo brasil de comunicação social