

‘Marco regulatório das comunicações no Brasil não pode ficar como está’, diz Guilherme Canela, diretor da UNESCO

(Agência Patrícia Galvão) Na avaliação de Guilherme Canela, coordenador do setor de Comunicação e Informação do escritório da UNESCO no Brasil, é urgente reformar a espinha dorsal do marco regulatório sobre comunicações do país. Ele lembra que a legislação internacional propõe alguns caminhos, que devem ser observados pelo Brasil. Mas reforça que não há modelos prontos e que o país terá que encontrar seu próprio rumo nesta discussão.

Veja abaixo na íntegra a entrevista exclusiva concedida à Agência Patrícia Galvão.

Não deixe também de ler o documento [Novo marco regulatório das comunicações: que sistema de mídia queremos?](#)

“Marco regulatório das comunicações no Brasil não pode ficar como está”, diz Guilherme Canela, diretor da UNESCO

Por Bia Barbosa

A UNESCO (Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) lançou recentemente no Brasil três estudos para contribuir com o debate da construção de um novo marco regulatório das comunicações no país. Os documentos (“O ambiente regulatório para a radiodifusão; Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão; e A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão”, [disponíveis aqui](#)), em diferentes abordagens, apresentam uma consistente análise da legislação brasileira para o setor.

Os consultores da UNESCO, no entanto, foram além do traçado da fotografia do atual marco regulatório em vigor no país. Em um estudo comparativo à legislação internacional, a regulação da mídia em dez

democracias (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) e no Brasil, fizeram uma série de recomendações aos atores-chave nacionais responsáveis por esta tomada de decisão.

Nesta entrevista, Guilherme Canela, coordenador do setor de Comunicação e Informação do escritório da UNESCO no Brasil, fala das principais conclusões desses estudos e afirma: “o marco regulatório das comunicações no Brasil não pode ficar como está”. Para ele, é urgente reformar a espinha dorsal da legislação que rege o setor no país, observando os princípios estabelecidos na legislação internacional, mas encontrando as respostas de acordo com a nossa realidade. “Temos modelos disponíveis, mas o Brasil vai ter que chegar ao seu modelo. Olhar como foi a discussão com a sociedade civil em outros países pode ajudar, mas em temas polêmicos como este o Brasil vai ter que tomar seu próprio rumo”, disse.

Leia a seguir a íntegra da entrevista:

1 - Por que e em que medida, na avaliação da UNESCO, os meios de comunicação de massa, em especial a radiodifusão, devem ser regulados?

Guilherme Canela - O Sistema ONU como um todo entende que, para que os elementos propostos no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e as subseqüentes convenções e tratados internacionais que se conectam a isso e para que os instrumentos internacionais de promoção e proteção da liberdade de expressão possam ter reverberação na prática, é fundamental que os meios de comunicação de massa sejam regulados. Então a regulação tem que ter o objetivo de aprofundar a liberdade de expressão e não de restringi-la. Os elementos centrais da política proposta pelo Artigo 19 - ou seja, pluralidade, diversidade, qualidade - não têm como ser alcançados sem uma regulação proposta. Num cenário o mais reducionista possível, a regulação deve se dar pelo menos para que a distribuição das frequências tenha alguma ordem, dado que este é um recurso público finito. Mas a maioria das democracias tem instrumentos de promoção e garantia da pluralidade, da diversidade, de entender o papel dos meios públicos na relação com os meios privados etc. O resumo da obra é: não é possível que a promoção e a garantia do Artigo 19 aconteçam sem que práticas regulatórias estejam em campo nos cenários nacionais.

2 - Em linhas gerais, quais as principais conclusões dos estudos lançados pela UNESCO sobre regulação da radiodifusão?

Guilherme Canela - É preciso pontuar antes que a legislação internacional trabalha com um conceito mais amplo de radiodifusão do que no Brasil. Aqui chamamos de radiodifusão o sinal aberto de rádio e TV.

A legislação internacional usa o termo “broadcasting” também para a TV paga, por assinatura, a cabo etc. Ou seja, não inclui telecomunicações em geral, internet e meios impressos. Mas trata radiodifusão como a programação audiovisual que chega na casa das pessoas. Neste aspecto, a decisão dos consultores da UNESCO foi trabalhar alguns assuntos macro. E, nesses assuntos, as principais conclusões são:

- o país precisa ter um órgão regulador independente para tratar do tema da radiodifusão. Os consultores independentes fizeram até uma proposta de um único órgão regulador para radiodifusão e telecomunicações. Esta é uma decisão de política pública de cada país, mas as tendências internacionais são por um único órgão. Ainda que sejam dois, o princípio de independência tem que estar presente;
- a política de concessões precisa ser revista para ser mais transparente, ter regras mais claras e que possam ser acompanhadas pelas diferentes partes, ter claramente cláusulas de interesse público e também outro processo de renovação. Este item foi um dos que gerou polêmica no lançamento do estudo no Brasil. Os consultores fazem uma recomendação de que o Congresso seja retirado do processo como instância de última decisão. A polêmica veio porque não fizeram uma leitura integral do relatório. Se há uma proposta de um órgão regulador independente, é consequência lógica disso que a política de concessões não esteja nas mãos do Congresso, em última instância porque qualquer Congresso do mundo não é um órgão regulador independente;
- em relação à complementaridade do sistema, a recomendação é para o fortalecimento dos sistemas público, privado e da mídia comunitária. Isso não quer dizer fazer uma divisão do espectro dando um terço para cada parte, mas garantir que haja políticas para cada um. E o relatório faz várias recomendações neste sentido;
- sobre políticas de conteúdo, para aquilo que se chama de proteção de conteúdo negativo, prejudicial para crianças, discurso do ódio etc., a proposta é que os princípios gerais sobre o tema estejam previstos na legislação e que a execução desses princípios esteja em práticas autorregulatórias. Por exemplo, a lei define a questão do horário de veiculação de determinados conteúdos, mas a execução e definição se a emissora está cumprindo a determinação, com padrões mais afinados, ficam para práticas autorregulatórias. Caso os agentes privados não consigam definir isso num prazo dado, o órgão independente deve assumir a tarefa. Já para o conteúdo chamado positivo - cotas para produção independente, nacional, local -, quem tem que fiscalizar isso é o órgão regulador, então deve haver previsão na legislação;
- a última grande conclusão tem a ver com regulação de concentração de propriedade. O relatório dá exemplos de como essa questão funciona em outros países e recomenda que, sim, o Brasil discuta como regular a concentração da propriedade dos meios.

3 - Na sua avaliação, dentre todas essas recomendações feitas pelo estudo, é possível dizer que alguma seria mais urgente diante da realidade brasileira?

Guilherme Canela - O conceito de urgência gera um problema. O principal problema do marco regulatório brasileiro é sua defasagem histórica, sua espinha dorsal data de 50 anos. Trabalhar com o conceito de urgência pode passar a idéia de que é possível fazer microacertos no marco legal sem tratar de reformar sua espinha dorsal. Por exemplo, aprovar uma lei que regula a propriedade dos meios. Só isso não resolve. O urgente é mudar a espinha dorsal do marco legal. Mas, se tivesse que adotar algo que poderia de fato mexer nessa estrutura, seria a criação de um órgão regulador independente, que inclusive possibilitaria uma atualização mais célere da regulação em função do avanço tecnológico. O que outras democracias fizeram foi empoderar esses órgãos reguladores, delegando a eles um poder decisório que pudesse acompanhar a mudança tecnológica. Mas o urgente é, de fato, reconhecer que o marco não dá pra ficar como está, e fazer o debate para que a coisa avance.

4 - A demanda por um novo marco regulatório nas comunicações tem sido cada vez mais pautada pela sociedade civil brasileira. Como experiências internacionais e a própria UNESCO podem contribuir com este debate?

Guilherme Canela - Parte do papel que organismos internacionais como a UNESCO têm neste debate foi cumprida com a divulgação dos relatórios que publicamos sobre o tema. São estudos que olham para o que está acontecendo lá fora e ofertam uma contribuição para que os atores brasileiros possam tomar a decisão soberana que tiveram que tomar. Ou seja, cabe ao Brasil decidir o que fazer. Mas, como a maioria das democracias com perfil semelhante ao nosso já reformou seus marcos nos últimos 15 ou 20 anos, nos parece importante que o Brasil tome decisões à luz do que aconteceu nesses países. Que o Brasil se valha dessas experiências, inclusive para não cometer erros que outros cometeram. O mais importante é que os atores envolvidos possam estabelecer um pano de fundo comum para que a discussão não caia em armadilhas em que outras nações caíram, ao aprovar marcos regulatórios que estão em contraposição ao que a legislação internacional propõe. É preciso ter um mínimo denominador comum de práticas regulatórias. Por exemplo: regular propriedade é algo que deve acontecer para ter pluralidade no setor. Mas quando olhamos para como outros países regularam a propriedade, as formas são muito díspares. Temos modelos disponíveis, mas o Brasil vai ter que chegar ao seu modelo. Olhar como foi a discussão com a sociedade civil em outros países pode ajudar, mas em temas polêmicos como este o Brasil vai ter que tomar seu próprio rumo.

5 - Esta, no entanto, ainda é uma agenda que encontra resistência no país, sobretudo entre os proprietários dos meios de comunicação. Na sua opinião, qual a razão dessa resistência e como caminhar para superá-la?

Guilherme Canela - Há dois fatores complementares. O primeiro é que nenhum ator que está operando sob a égide do *status quo* e tem ganhos com isso, seja qual for o setor, aceita mudanças com facilidade.

Quem está operando no âmbito do *status quo* e não está se prejudicando com isso, em geral, tende a ser resistente. Isso não é nenhum privilégio dos concessionários de radiodifusão. Os aposentados não querem aumentar a idade da aposentadoria, quem está se beneficiando do sistema político não quer fazer a Reforma Política etc. Então, a mudança tem que ser feita entendendo que alguns atores vão ser resistentes. E aí há um embate político interessante a ser feito, em última instância, no Congresso Nacional. É lá que este debate vai ter que acontecer ao final, sobretudo por conta da envergadura que um novo marco regulatório terá.

Mas há uma questão específica do setor, que também gera resistência. Parte das reformas que aconteceram em marcos regulatórios de países vizinhos levaram a mudanças que têm problemas do ponto de vista internacional. Isso fortalece as preocupações dos radiodifusores com ações censórias e de diminuição da liberdade de expressão. Para diminuir essa cortina de fumaça, que pode ter fundamento ou não, é preciso demonstrar, deixar mais claro, quais são compromissos de que não se está propondo um marco regulatório que vá na contramão dos princípios internacionais. Deixar claro esse nível de compromisso é algo que ainda não foi feito pelos atores que defendem a mudança. Ainda é preciso mais trabalho de repercussão pública para mostrar que o que se quer não está na contramão. Não basta dizer “somos a favor da liberdade de expressão”; tem que dizer os limites dessa conversa. Talvez explicitar: “não queremos este item que tal país adotou”, por exemplo. Isso, pelo menos, contribui para que todos os atores estejam na mesma página pra fazer a discussão. É preciso encontrar uma taxonomia da linguagem, para dizer que todos estão falando a mesma coisa. Hoje cada um entende a coisa de um jeito. Outro elemento a considerar é que nem todos os atores do setor privado são contra a mudança do *status quo*. E preciso mapear quem é a favor do que, e então entender em quais elementos do marco não há tanta celeuma. Digamos que é preciso limpar um pouco a área e entender onde estão os pontos de divergência. A impressão é a de que há um grupo que é a favor de algumas coisas e outro que é contra tudo. Não é verdade. Há um certo entendimento comum de que é preciso avançar. Então, para ser menos genérico, é preciso entender em quais pontos se pode avançar na negociação e em quais pontos a decisão será definida no voto. E aí é democracia, vamos em frente.

6 - Pelo atual cenário de discussão deste tema no Brasil, você acredita que um novo marco regulatório é uma questão que entrou de fato na agenda do país?

Guilherme Canela - Há uma certa visão, dos mais diferentes atores, de que do jeito que está não dá pra ficar. A decisão do STF de cancelar a Lei de Imprensa, as mudanças tecnológicas que aconteceram, a transição para a TV digital, a entrada do Brasil como *player* mais robusto neste setor, discussões como a legislação dos direitos autorais ou da TV por assinatura que está no Congresso, todo este conjunto de elementos mostra que alguma decisão vai ter que ser tomada sobre o marco regulatório. Tudo aponta para que a discussão aconteça. O desfecho ninguém pode prever, mas o Congresso vai ter que se

debruçar sobre uma nova articulação legal das comunicações. Tudo aponta para a necessidade de uma discussão. Outra questão é que, avaliando o cenário do ponto de vista histórico, desde o pós-constituente nunca houve um momento em que este debate estivesse tão presente na ordem do dia. Muitos fóruns de discussão estão ocorrendo, até uma conferência nacional, com uma mobilização de maior envergadura, fizeram com que o debate, antes localizado em alguns movimentos da sociedade civil organizada ou do meio acadêmico, ganhasse novos espaços. Isso também é sinal de que o debate tem que mudar de patamar e ir para uma discussão legislativa de maior profundidade. Minha impressão é que esses dois fatores - efervescência contínua e paulatina do debate e uma série de agendas da comunicação - apontam para que o marco regulatório tenha que ser reformado de uma forma mais célere.

Contato com o entrevistado



Guilherme Canela - coordenador do setor de Comunicação e Informação
Representação da UNESCO no Brasil
Brasília/DF

Tel.: (61) 2106-3571 - guilherme.godoi@unesco.org.br

Leia também:

[Novo marco regulatório das comunicações: que sistema de mídia queremos?](#)

Texto foi produzido como subsídio para a Reunião Estratégica sobre Banda Larga e Marco Regulatório das Comunicações

São Paulo, 3 a 5 de junho de 2011

Realização: Instituto Patrícia Galvão, Geledés e Intervezes

Apoio: Fundação Ford

Redação: Bia Barbosa