



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

## Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información

# 5

ISSN: 2301-1424

# Regulação independente de radiodifusão: Uma revisão de políticas e práticas internacionais

**Eve Salomon**

Em cooperação com:

**RELE**  
Relatoria Especial para a  
Liberdade de Expressão

Publicado em 2016 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, Francia) e o Escritório Regional de Ciências da UNESCO para América Latina e Caribe, Escritório da UNESCO em Montevidéu, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevidéu, Uruguai).

© UNESCO 2016

Revised edition

ISSN 2301-1424



Esta publicação está disponível em acesso livre ao abrigo da licença Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Ao utilizar o conteúdo da presente publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório UNESCO de acesso livre ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-port](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-port)).

Título original: *Independent regulation of broadcasting: a review of international policies and experiences*. Publicado em 2016 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, Francia) e o Escritório Regional de Ciências da UNESCO para América Latina e Caribe, Escritório da UNESCO em Montevidéu, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevidéu, Uruguai).

As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Este “Cuaderno de Discusión de Comunicación e Información” foi coordenado pelo Escritório Regional de Ciências da UNESCO para América Latina e Caribe, Escritório da UNESCO em Montevidéu; a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pelo Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão das Nações Unidas; com o apoio do Instituto DEMOS e da Fundação Ford.

As idéias e opiniões expressadas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente os pontos de vista das organizações que coordenaram e/ou apoiaram este trabalho nem as comprometem.

Coordenação editorial:

Catalina Botero

Guilherme Canela Godoi

Frank La Rue

Anabella Rivera

Desenho da capa, projeto gráfico e diagramação: María Noel Pereyra

Ilustração da capa: Freepik.com

# **Regulação independente de radiodifusão: Uma revisão de políticas e práticas internacionais**

**Eve Salomon**

**Coordenação:**

Escritório Regional de Ciências da UNESCO para América Latina e Caribe / Escritório da UNESCO em Montevideu;

Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão das Nações Unidas

## Um convite ao debate

Mais de três séculos atrás, o pensador, poeta e político britânico John Milton publicou um dos textos mais importantes e famosos contra a censura: *Areopagítica*. Ele foi um dos catalisadores de um importante debate sobre a proteção da liberdade de expressão e de imprensa.

Muitos séculos antes dele, os gregos produziram discussões sólidas sobre a importância da doxa (opinião) para a democracia.

As discussões sobre a centralidade da liberdade de expressão e acesso à informação e conhecimento para a democracia, o desenvolvimento, a proteção e promoção de outros direitos humanos não são nada novas.

No entanto, não há dúvida de que o advento das novas tecnologias de comunicação e informação, em particular a expansão da Internet, oferece uma dimensão única e sem precedentes para essas discussões.

O impacto sobre o sistema de proteção e promoção dos direitos humanos, a consolidação da democracia, o desenvolvimento, tomada de decisões, políticas públicas e, ao fim do dia, na vida cotidiana de todos os cidadãos não tem precedentes.

O avanço das sociedades do conhecimento está intimamente ligado ao aprofundamento das discussões sobre o direito à liberdade de expressão e do acesso universal à informação em um mundo cada vez mais conectado. A liberdade de imprensa, o desenvolvimento da mídia, a privacidade, o papel das TIC na política pública, governo aberto, proteção documental, alfabetização mediática e informacional são alguns dos muitos temas que estão sobre a mesa.

O Escritório da UNESCO em Montevidéu, procurando reforçar o papel de laboratório de ideias da Organização, oferece a seus stakeholders esses Cadernos Discussão de Comunicação e Informação.

Produzido por especialistas em cada tema, o objetivo principal é fornecer insumos para que tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas possam ter em conta diferentes ângulos das questões que estão na ordem do dia da agenda internacional, sempre tendo como fio condutor os padrões internacionais existentes.

Não se pretende oferecer a última palavra. Pelo contrário, o que é desejado é contribuir para um debate cada vez mais informado e plural sobre as questões centrais de ontem, hoje e amanhã.

Boa leitura!

## Prólogo

### Boa Regulação e Liberdade de Expressão

Os novos objetivos de desenvolvimento sustentável, dentre as múltiplas inovações que trazem para a agenda multilateral do desenvolvimento, da consolidação das democracias e da promoção e proteção dos direitos humanos, abrigam uma particularmente relevante: a clara mensagem de que as instituições importam, que sem boa governança é especialmente difícil alcançar os almejados estágios de desenvolvimento, democracia e garantia dos direitos humanos.

Plasmados sob o guarda-chuva do Objetivo de Desenvolvimento 16 estão conceitos como Estado Democrático de Direito, eficiência das instituições, accountability, acesso à informação pública, garantia de liberdades fundamentais participação política.

Essas importantes chaves de pensamento apontam para um caminho comum: a qualidade dos desenhos institucionais dos organismos e mecanismos encarregados de conceber, implementar, monitorar e avaliar a entrega cotidiana de Políticas Públicas nas mais diferentes áreas é crucial.

Não é diferente com a proteção e promoção da liberdade de expressão e, mais especificamente, com o desenvolvimento e consolidação de sistemas midiáticos livres, independentes e plurais.

Dentre as muitas peças que são centrais na engrenagem defendida pelos padrões internacionais de liberdade de expressão e de imprensa para o alcance de sistemas midiáticos livres, independentes e plurais ocupa lugar de indelével destaque a estrutura do organismo público encarregado de regular o setor.

Boas leis sem bons organismos de regulação, ensina a política comparada, estão fadadas a habitar o universo das atitudes bem intencionadas. Logo, a boa governança aqui chama-se boa regulação.

E como alcançá-la? O receituário é amplo e complexo, porém robustamente testado (com sucessos e fracassos) em diferentes partes do mundo. O segredo está na independência dos Órgãos Reguladores.

Fácil dizer. Nada fácil construir organismos independentes, porém, tampouco, impossível. Longe disso.

Este texto de discussão, escrito por uma das mais brilhantes especialistas globais na temática, Eve Salomon, oferece uma bússola calibrada para os navegantes que desejam chegar ao porto da boa regulação da mídia.

Boa leitura, bons debates e boa regulação!

Os Editores

## Conteúdo

Una invitación al debate.....	5
Prólogo. Boa Regulação e Liberdade de Expressão .....	7
Resumo executivo .....	16
Executive Summary .....	16
Resumen ejecutivo .....	16
1. Introdução .....	3
2. Competências e Deveres dos Órgãos Reguladores da Radiodifusão .....	8
Liberdade de Expressão .....	8
Regulação de Conteúdo .....	9
Outorga de Concessões .....	13
Outros Deveres.....	14
Poderes.....	16
3. Padrões Normativos Internacionais .....	18
Conselho da Europa.....	18
União Europeia .....	21
Relatores e Representantes Especiais.....	22
Banco Mundial.....	
UNESCO .....	
OCDE .....	
4. Características da Independência .....	30
Dimensão Estrutural e Legal.....	30
Cultura.....	32
5. Exemplos de Boas Práticas.....	34
Base Legal e Competências.....	34
Conselhos.....	35
Financiamento .....	37
Prestação Pública de Contas .....	38
6. Desafios e Oportunidades.....	40
A Convergência Digital .....	40
Apoio e Cooperação .....	42
7. Avaliação e Apreciação .....	45
Os IDMs da UNESCO.....	45
A INDIREG .....	46
Recomendações .....	47
Anexo .....	50
Bibliografia e Referências Adicionais .....	64

## **Resumo executivo**

O presente texto examina o papel desempenhado pela regulação de radiodifusão em relação ao direito à liberdade de expressão, e o conjunto de deveres e poderes que os reguladores tipicamente possuem. Uma ampla variedade de órgãos internacionais está de acordo a respeito da necessidade de que os reguladores sejam independentes, uma vez que isso é o que mais protege a liberdade de expressão. Esses padrões normativos internacionais são descritos e, a partir deles, as características da independência são apresentadas em termos legais e estruturais, e culturais e comportamentais. Diversos exemplos globais dessas características são explicados, juntamente com os desafios e oportunidades para a regulação independente de radiodifusão. Ao final, o texto apresenta um relato de como essas características – ou indicadores – têm sido avaliadas por pesquisadores da área e tece algumas recomendações específicas para a região da América Latina.

## **Executive Summary**

This paper examines the role that broadcasting regulation has in relation to the right to freedom of expression, and the range of duties and powers that regulators typically have. A wide range of international bodies have agreed on the preference for such regulators to be independent, because this best protects freedom of expression. These international normative standards are described and from these, the legal and structural, and cultural and behavioural characteristics of independence are presented. Various global examples of how these characteristics are displayed are explained, as are the challenges and opportunities for independent broadcasting regulation. Finally, an account is given of how these characteristics, or indicators, have been assessed by researchers, with some specific recommendations for the Latin American region.

## **Resumen ejecutivo**

Este documento analiza el papel que juega la regulación de la radio y teledifusión en relación con la libertad de expresión, así como el abanico de responsabilidades y facultades que habitualmente poseen las agencias reguladoras. Una amplia variedad de organismos internacionales coinciden en que estas agencias deben ser independientes para asegurar una mejor protección de la libertad de expresión. El documento describe estas normas internacionales y, a partir de ellas, se presentan las características legales, estructurales, culturales y de comportamiento propias de la independencia. Luego, se exponen diversos ejemplos de todo el mundo sobre la forma en la que se presentan estas características, además de los desafíos y oportunidades de la regulación independiente de la radio y teledifusión. Finalmente, se da cuenta de la evaluación que los investigadores han realizado sobre estas características o indicadores, y se acompaña con algunas recomendaciones específicamente dirigidas a América Latina.

## Regulação independente de radiodifusão: Uma revisão de políticas e práticas internacionais

### 1. Introdução

O desenvolvimento da democracia requer a disponibilidade de uma série de fontes de informação e opinião para que os cidadãos possam fazer escolhas bem informadas, em especial durante as eleições. Ao redor do mundo, a televisão e o rádio são hoje as principais fontes de notícias e informações. Para permitir uma discussão apropriada sobre o funcionamento adequado da democracia, os provedores de serviços de radiodifusão precisam atuar livres de limitações políticas, de modo que possam proporcionar aos espectadores e ouvintes uma ampla variedade de fontes de notícias e informações. Aceita-se como boa prática que à medida que uma indústria independente de radiodifusão se desenvolve, também deve se desenvolver um sistema regulador independente para outorgar as suas concessões e supervisioná-la.

Se as decisões sobre quem deve receber uma concessão de radiodifusão se tornarem uma prerrogativa do governo, é improvável que haja – ou que pareça haver – uma diversidade equitativa no provimento de seus serviços. De fato, em países onde o governo (ou um órgão regulador controlado pelo governo) se encarrega de outorgar as concessões, a maioria das empresas de radiodifusão tende – o que não é uma surpresa – a apoiar o governo.

Uma autoridade independente (isto é, uma autoridade com poderes e responsabilidades definidos a partir de um instrumento de direito público; capaz de gerenciar os seus próprios recursos; e cujos membros são nomeados de forma independente e protegidos por lei contra demissões injustificadas) está em melhores condições para agir de modo imparcial em nome do interesse público e para evitar influências indevidas de interesses políticos ou industriais. Essa capacidade de atuar de modo imparcial é algo vital para proteger a liberdade de expressão – um elemento necessário em uma democracia efetiva. A independência também é requerida para o funcionamento apropriado de todas as principais funções da regulação de radiodifusão, incluindo a outorga de concessões, a aplicação de padrões de conteúdos e obrigações positivas a respeito dos mesmos, e a regulação da propriedade e da concorrência.

Em 2006, o Banco Mundial publicou o seu Guia de Avaliação de Sistemas Regulatórios Infraestruturais [em inglês], que afirma, a respeito da regulação independente:

*“A característica central do modelo baseado em um regulador independente é a independência do seu processo decisório. Isso significa que as decisões do órgão regulador são adotadas sem uma aprovação prévia de qualquer outro órgão governamental, e nenhum outro órgão além de um tribunal ou um painel de apelações pré-estabelecido pode prevalecer sobre suas decisões. Os elementos constitutivos institucionais da independência do processo decisório são: **independência organizacional** (separada, do ponto de vista organizacional, dos ministérios e departamentos existentes), **independência financeira** (com uma dotação segura e adequada de recursos) e a **independência administrativa** (autonomia em relação à sua administração interna e proteção contra demissões sem justa causa).”*

*“A principal motivação para a criação de um órgão regulador independente é a necessidade de ‘despolitizar’ a determinação de taxas e outras decisões regulatórias, isolando-o, assim, de considerações políticas ligadas à ordem do dia. Trata-se de uma medida com o objetivo de evitar uma regulação ‘à moda antiga’: fechada e frequentemente imprevisível”.*<sup>1</sup>

Nos 30 a 40 anos recentes, foram criadas autoridades reguladoras independentes (“ARIs”) em torno do mundo para regular, com frequência, os setores financeiros e de serviços públicos. Para muitos, a introdução da regulação independente tem sido considerada uma pré-condição para a liberalização bem sucedida dos mercados – abertura da concorrência, seguindo-se à privatização dos serviços públicos. De fato, um estudo de 2008 para o Banco Mundial sobre o setor elétrico na América Latina<sup>2</sup> demonstrou que um alto nível de independência tem uma relação direta com um aumento no desempenho no setor regulado. Por que isso acontece?

Lord Currie, Presidente da Autoridade do Reino Unido para a Concorrência e os Mercados (e antigo Presidente da Ofcom) identificou seis razões

Lord Currie, Presidente da Autoridade do Reino Unido para a Concorrência e os Mercados (e antigo Presidente da Ofcom) identificou seis razões

1. World Bank Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, p.50 <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-6579-3>.

2. Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America, Luis Andres, José Luis Guasch Sebastián Lopez Azumendi January 2008 <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4494>



centrais que explicam por que a regulação independente faz sentido:

- Ela tem um potencial maior de conduzir a intervenções bem enfocadas e eficazes, uma vez que está menos suscetível à influência dos *lobbies*;
- As ARIs operam dentro de um quadro legal limitado. Isso facilita uma maior transparência em relação às razões para decisões que aprimoram a previsibilidade e reduz a incerteza regulatória. Por sua vez, isso permite que a indústria se planeje melhor;
- As ARIs podem trabalhar com vistas a um horizonte temporal mais longo do que o mandato dos governos, que estão sujeitos às pressões políticas de um calendário de eleições;
- As ARIs podem desenvolver uma *expertise* setorial e técnica bem mais ampla;
- Há certas questões nas quais os governos não devem intervir. Neste ponto específico, Currie menciona o conteúdo da radiodifusão: “O exemplo óbvio é o das questões de conteúdo na mídia. (...) Por conta da natureza sensível dessas questões, o governo preferiu que elas fossem tratadas de modo independente e distanciado”. E, por fim;
- A boa governança requer um sistema forte e bem estruturado de apelações. Não é apenas mais desafiador recorrer de decisões adotadas pelo governo: o próprio governo prefere evitar enredar-se em contendas legais que possam enfraquecer a sua autoridade mais ampla em detrimento de sua efetividade geral.

*“Para os governos, há sempre a tentação de querer influenciar determinados resultados. Mas os políticos de todas as tendências devem ter em vista, a todo instante, os custos de fazê-lo, e por que o regime político evoluiu dessa forma. Se por um lado, talvez seja atraente intervir em determinados casos, por outro, é provável que os custos desse curso de ação sejam consideráveis e generalizados, mesmo que não sejam tão obviamente palpáveis. As intervenções políticas frequentemente causam efeitos colaterais indesejados e, muito provavelmente, danificam a credibilidade do regime, gerando incertezas para os negócios e reduzindo a atratividade do investimento em âmbito interno”.*<sup>3</sup>

A contraparte da delegação de autoridade do governo central a uma ARI é o aumento nas suas obrigações de prestação pública de contas e transparência. Sem estas, não haveria credibilidade

de para a ‘independência’ e passaria a existir o pior dos mundos: sem prestação de contas e sem transparência, a ARI teria poderes sem o mandato democrático de um governo e poderia tomar decisões que não seriam facilmente contestadas pelos tribunais. Assim, a ARI deve estar submetida a obrigações legais de abertura e divulgação, e deve ter o dever de justificar suas decisões.

A partir de uma revisão da literatura e do trabalho de pesquisa, podemos identificar os seguintes motivos para a criação das ARIs:

#### 1. Expertise

As ARIs estão mais próximas dos setores regulados do que os departamentos do governo, podendo assim reunir as informações relevantes com mais facilidade. Em geral, elas oferecem um ambiente de trabalho mais atraente aos especialistas, que dessa forma se tornam mais dispostos a trabalhar para as ARIs do que para as burocracias tradicionais.

#### 2. Flexibilidade e rapidez

A autonomia das ARIs possibilita que elas adequem as regulações com mais flexibilidade às mudanças de condições, sem que tenham a necessidade de se submeter a processos parlamentares lentos e complicados.

#### 3. Credibilidade e estabilidade

As ARIs resguardam um isolamento em relação à influência política cotidiana e pressões eleitorais, podendo ter, assim, um horizonte de mais longo prazo do que os políticos. Isso se reverte não apenas em benefício de sua própria credibilidade, mas também à dos governos, uma vez que estes – em seu distanciamento – alcançam melhores condições de cumprir seus objetivos de política governamental (por meio da atuação da ARI).

#### 4. Eficácia e eficiência

Uma série de projetos de pesquisa, a exemplo do estudo do Banco Mundial mencionado acima, vem identificando que os setores submetidos à regulação independente têm um desempenho melhor do que os setores diretamente regulados pelo Estado.

#### 5. Participação pública e transparência

Em troca de seus poderes delegados, as ARIs são por natureza submetidas a requisitos de prestação pública de contas. Isso significa que o seu processo decisório é mais aberto e transparente do que o dos departamentos ministeriais, tornando-os, assim, menos sujeitos a *lobbies* setoriais

3. Trecho de “The Currie Lecture”, proferida pelo presidente da CMA, Lord David Currie, à Cass Business School em Londres em 21 de maio de 2014 <https://www.gov.uk/government/speeches/the-case-for-the-british-model-of-independent-regulation-30-years-on>.

e também abertos à avaliação e ao escrutínio da sociedade civil.

## 6. Responsabilização

As ARIs permitem que os políticos evitem ser responsabilizados em caso de falhas regulatórias ou quando decisões populares são adotadas.

## 7. Incerteza política

Uma vez que as instituições são menos facilmente modificadas do que as políticas, as ARIs se tornam um meio para que os políticos estabeleçam políticas que possam durar mais do que o prazo dos seus mandatos. Quando os políticos elaboram uma política, eles sabem que isso pode ser modificado no futuro, caso um partido diferente vença as próximas eleições. Para se proteger disso, as políticas públicas podem se resguardar da política em sentido mais amplo, quando elas se tornam atribuições de uma ARI. Ainda que os atuais mandatários políticos percam algum controle, eles podem prevenir, dessa forma, que os futuros governos desfaçam suas escolhas políticas com facilidade.<sup>4</sup>

Se a regulação independente é algo bom para os mercados e bom para os governos, por que então os países têm sido tão lentos em introduzi-la no setor de radiodifusão?

Existem duas razões principais, que podem parecer contraditórias, quando vistas superficialmente. Uma delas é o receio de que os governos perderão o controle do acesso às ondas de radiodifusão. A outra é o receio de que haja algum tipo de censura, por parte do Estado ou dos órgãos estatais.

A radiodifusão é o meio de comunicação mais difundido e poderoso do mundo. Em muitos lugares com altos níveis de analfabetismo ou pobreza, os únicos acessos a notícias e informações são pelo boca-a-boca ou pelo rádio. Dos dois, o rádio é com certeza o que goza de maior autoridade. Em partes mais desenvolvidas do mundo, a televisão substituiu o rádio como a mais confiada e principal fonte de notícias. E juntamente com as notícias, o serviço de radiodifusão provê educação e entretenimento; em sociedades ocidentais como o Reino Unido, as pessoas passam uma média de 27,5 horas por semana assistindo televisão<sup>5</sup> e 21,4 horas ouvindo o rádio.<sup>6</sup> Quem quer que controle o acesso a tamanha audiência, e quem quer que controle o conteúdo daquilo que é visto e ouvido, está em uma posição bastante privilegiada para influenciar a visão de mundo dos espectadores e ouvintes, juntamente com suas atitudes em relação à sua própria cultura e às dos outros.

Desde o advento da radiodifusão, os governos têm estado bem alertas para o seu poder e têm buscado controlar o seu resultado. Em muitas partes do mundo, a única fonte de televisão e rádio – pelo menos, inicialmente – tem sido o Estado. O Estado tem determinado o que os seus cidadãos podem acessar e tem frequentemente utilizado o poder da radiodifusão para sustentar os seus próprios objetivos e reter poder. Porém, no decorrer dos anos, o controle estatal sobre a radiodifusão vem sendo erodido: operadores comerciais, frequentemente na forma de grandes empresas multinacionais, têm introduzido a radiodifusão sustentada a partir da publicidade. Quase sem exceção, os governos têm tentado restringir o número de novos operadores comerciais através do estímulo a sistemas de outorga de concessões. Assim, esses sistemas de concessões têm sido aplicados para restringir o conteúdo que as novas emissoras não estatais podem oferecer. Porém, com a proliferação dos canais via satélite e digitais, tem sido cada vez mais difícil para os órgãos do Estado controlar o acesso às redes de radiodifusão ou o conteúdo que elas transmitem.

Existe o receio, em particular entre cidadãos de democracias relativamente jovens, de que a regulação poderia levar à censura. De fato, a maioria dos países não democráticos restringe o acesso a notícias e informações a fim de manter o estrito controle governamental e impedir que visões e opiniões de oposição sejam ouvidas. Porém, cada vez mais, a opinião e a pressão internacional têm reforçado a importância da radiodifusão em apoio ao desenvolvimento da democracia: sem o livre fluxo de notícias, informações e opiniões, os cidadãos não estarão informados de modo adequado para poder, assim, exercer os seus direitos democráticos. Uma cidadania bem informada pode fazer escolhas bem informadas na hora de ir às urnas.

Não há dúvidas de que os efeitos tanto da internet quanto da radiodifusão via satélite a partir de outros países têm forçado uma aceitação pragmática de Estados outrora totalitários no sentido de relaxar os controles sobre a sua própria radiodifusão em âmbito interno. Porém, além disso, até mesmo as democracias passaram a compreender que, em função do poder específico da radiodifusão, é razoável estabelecer certas restrições sobre o conteúdo como uma forma de proteger os cidadãos – em particular, as crianças – de materiais nocivos. Apesar disso, um dos princípios da regulação independente de radiodifusão é que o regulador não pode interferir no conteúdo antes da sua veiculação: cabe às próprias emissoras assegurar que todo o conteúdo transmitido é lícito e está em conformidade com os padrões normativos

4. Ver: Evaluating Independent Regulators, Dr. Fabrizio Gilardi, Université de Lausanne, Switzerland, 2005 <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> p.101

5. Dado da BARB para 2013

6. RAJAR Q2:2014.

aplicáveis em nível local. Isso significa que nem o Estado, nem a ARI interfere em qualquer decisão editorial.

Certas partes do mundo têm superado essas preocupações e abraçado o conceito de regulação independente de radiodifusão, em particular a Europa e o mundo em língua inglesa. O presente estudo examinará a experiência de regulação independente no campo da radiodifusão, os seus benefícios e desafios, e por que, na visão de diversos órgãos internacionais, ela é o formato ideal para a governança dos meios de radiodifusão. Ainda assim, trata-se de um ideal, e sem dúvida há desafios presentes e futuros em relação a esse modelo. Porém, ele é, de fato, o melhor modelo para a promoção da liberdade de expressão; e suas características podem ser identificadas, avaliadas e promovidas para gerar transformações na América Latina.

## 2. Competências e Deveres dos Órgãos Reguladores da Radiodifusão

### Liberdade de Expressão

O direito à liberdade de expressão está na base de todos os outros direitos e encontra um forte apoio tanto nos tratados globais quanto regionais de direitos humanos. Por exemplo, o Artigo 19(2) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>7</sup> afirma:

*“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”.*

A mídia é um veículo central para o exercício do direito à liberdade de expressão, tanto pela perspectiva do compartilhamento quanto da busca e recepção de informações e ideias. Ainda que a mídia seja, sem dúvida, uma fonte central de informações para a vasta maioria das pessoas no planeta, ela não conta com uma proteção especial no direito internacional. As exceções gerais a isso são as leis da maioria dos países sobre a proteção às fontes dos jornalistas, propriedade intelectual e regras sobre a regulação da mídia. Todas essas exceções visam a proteger não o direito da mídia a compartilhar informações, e sim o direito do público a buscá-las e recebê-las.

Entretanto, o direito à liberdade de expressão não é absoluto. Há restrições que se aplicam em conformidade com o artigo 19(3) do PIDCP: “O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- (a) Assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- (b) Proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

Para avaliar se uma restrição é admissível, foi desenvolvido um teste tripartite. Toda restrição deve:

1. Estar prevista por lei. Isso pode incluir uma regulação, o direito consuetudinário ou até mesmo um código de conduta expedido por um órgão regulador. A lei deve ser acessível, clara e razoavelmente precisa, e deve estar disponível em público;
2. Ter uma finalidade legítima. Isso se limita aos direitos ou à reputação de outras pessoas, à segurança nacional, à ordem pública e à saúde ou moral públicas;
3. Ser necessária em uma sociedade democrática. Toda restrição deve ser necessária para proteger o interesse legítimo e deve ser proporcional.<sup>8</sup>

A proteção de espectadores e ouvintes em relação a conteúdos nocivos foi reconhecida pelo direito internacional como um interesse suficientemente importante para justificar a imposição de restrições especiais de conteúdo às emissoras. Na maioria das democracias, os órgãos reguladores estatutários (independentes) detêm o poder de estabelecer códigos de conduta para as emissoras a respeito de um amplo leque de questões, incluindo a proteção de crianças, a devida acuidade na veiculação de notícias e proibições relativas à programação discriminatória, e para criar um sistema de reclamações para o público. Porém, em alguns países, esses códigos são elaborados e aplicados pelas próprias emissoras de maneira puramente autorreguladora ou por meio de um sistema de correção.

A proteção da liberdade de expressão e os direitos dos espectadores e ouvintes manifestam-se pela disponibilidade de um leque diversificado e plural de fontes de informações. Este aspecto do direito impõe certas obrigações positivas aos Estados, incluindo a criação de um ambiente em que todos os três setores da radiodifusão – público, comer-

7. Ver <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

8. Para uma exposição desses princípios no sistema Interamericano, ver IACHR, Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2008. OEA/Ser.LV/II.134. Doc. 5. 25 February 2009. Capítulo III, § 61-66. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008eng/Annual%20Report%202008-%20RELE%20-%20version%20final.pdf>.

cial e comunitário – possam florescer, enquanto se previne a indevida concentração da propriedade no setor comercial da radiodifusão. Elas também incluem a imposição de obrigações positivas de conteúdo para todas as emissoras, por exemplo em relação às produções nacionais e independentes e à disponibilidade de conteúdo local.

Por fim, a outorga de concessões é o mecanismo central para a regulação do acesso à radiodifusão. Como resultado, os processos de outorga devem ser justos e as concorrências devem ser julgadas a partir de critérios claros e estabelecidos de modo prévio, incluindo a promoção da diversidade nas radiofrequências.

Um sistema regulatório de radiodifusão que cumpra todas essas condições não apenas estará em boa conformidade com o direito internacional, mas também contribuirá para a democracia, o Estado de Direito e, de fato, para o desenvolvimento nacional. Como resultado, o estabelecimento de um sistema regulatório nesses moldes deve ser um objetivo central de qualquer governo democrático.

### **Regulação de Conteúdo**

A regulação de conteúdo pode ser dividida em duas categorias: as obrigações positivas para as emissoras e a regulação negativa de conteúdo para os casos em que restrições compatíveis com a liberdade de expressão são aplicadas ao conteúdo que pode ser transmitido.

#### *Obrigações Positivas de Conteúdo*

Em adição à regulação que previne a veiculação de determinados tipos de conteúdo, há também a regulação que requer que certos tipos de conteúdo sejam transmitidos.

#### *Cotas de Produções Domésticas*

A imposição de obrigações quanto à apresentação de conteúdos produzidos dentro do país (a produção doméstica da programação) é um importante meio de promover um sentido de identidade nacional e também de impulsionar o desenvolvimento de uma indústria ligada à produção nacional. Isto tem particular importância em países que se esforçam para preservar o seu sentido de uma singular diferença nacional diante da programação importada de programas estrangeiros baratos. A programação nacional também desempenha um papel vital em termos de reforçar um sentido de nacionalidade em países extensos e diversificados como o Canadá, o Brasil e os Estados Unidos.

#### *Produtores Independentes*

Alguns países requerem que as emissoras transmitam cotas mínimas de programação elaborada

por produtores independentes não ligados a uma empresa de radiodifusão específica. O intuito por trás disso é o de ampliar o acesso de diferentes vozes às radiofrequências e promover o acesso do público a um leque mais amplo de perspectivas e talentos criativos (isto é, diversidade). A criação de cotas para produções independentes também pode auxiliar a mitigar o impacto negativo das estruturas de concentração de propriedade da mídia e pode estimular o crescimento de um forte setor de produções independentes.

Dentro da União Europeia, todas as emissoras de televisão públicas e privadas têm o dever de reservar 10% de sua grade de programação para produtores independentes.<sup>9</sup>

#### *Serviços Locais versus Nacionais*

Em geral, espera-se que os serviços nacionais ope-rem submetidos a obrigações de serviço público mais onerosas do que os locais, especialmente quando se considera que os serviços nacionais estão mais propensos a ter as condições de gerar receitas maiores. Porém, onde as concessões são outorgadas em âmbito local, ao invés de nacional, a regulação dos serviços de televisão e rádio costuma ser feita com vistas a uma programação de particular interesse e relevância para a área coberta, por exemplo, com notícias, previsão do tempo e informações locais. Com frequência, há também obrigações locais relativas ao idioma dos serviços em lugares onde uma boa parte, ou a maioria dos habitantes, fala uma língua diferente da língua nacional predominante.

#### *Regulação Negativa de Conteúdo*

É uma prática habitual que os reguladores da radiodifusão tenham a responsabilidade de monitorar o cumprimento dos padrões de conteúdo. Eles podem então ter o dever de lidar por conta própria com violações da regra, ou, de forma alternativa, podem levar um caso aos tribunais.

O mínimo de regulação de conteúdo, em termos globais, cobre a proteção das crianças e o requisito de acuidade para as informações do noticiário. Também é comum que o órgão regulador de radiodifusão tenha o dever de lidar com situações envolvendo discursos de ódio e outros conteúdos potencialmente criminosos, e de deliberar sobre pedidos de direito de resposta. Diversos países vão ainda além disso e esperam que as emissoras em geral preservem normas e padrões comunitários na forma mediada pelo órgão regulador.

#### *Proteção de Menores*

Uma meta central na regulação do conteúdo da programação é a proteção de menores. Isso é váli-

9. Ver o Art.5 da Diretiva da AVMS.



do em todo o mundo.<sup>10</sup> Ainda que a maioria legal possa variar de um país para o outro, na prática os reguladores costumam estar todos atentos à proteção do bem-estar das crianças e dos jovens.

A intenção é buscar proteger as crianças de materiais que lhes causem ou possam causar danos morais, psicológicos ou físicos. Na prática, isso implica que conteúdos ‘adultos’ não possam ser transmitidos quando houver uma probabilidade alta de crianças estarem assistindo ou ouvindo, ou então que esses materiais devam ser encriptados. Mas o que constitui um conteúdo ‘adulto’? Isso pode variar de uma cultura para outra. Os tipos de materiais que costumam ser restringidos de alguma forma têm violência, expressão sexual e linguagem ofensiva.

Há padrões universais, incluindo os padrões emanados do direito à liberdade de expressão, no contexto da proteção à infância. Ao mesmo tempo, não existe uma interpretação unívoca dos padrões de conteúdo que podem ser universalmente aplicados. Mais do que qualquer outra área da regulação de radiodifusão, os padrões de conteúdo para a proteção da infância (que com frequência incluem considerações sobre o que se pode mencionar como questões de ‘gosto e decência’) devem ser estipulados de acordo com os valores e as normas locais, e aplicados em nível local pelas pessoas que podem fazer uso de suas atribuições para avaliar a conformidade dos mesmos com os padrões aceitos pela sua sociedade de modo geral.

### *Notícias*

Em torno do mundo, é uma prática de regulação bastante padronizada a de incluir um requisito de que a mídia de radiodifusão tenha acuidade em suas notícias e programação sobre atualidades. Isto é vital para que o público confie nas notícias transmitidas como uma fonte fidedigna de informações e receba as informações de que necessita para participar no debate democrático e esteja bem informado como um eleitorado. Isso é exemplificado pela Convenção do Conselho da Europa sobre a Televisão Transfronteiriça, que afirma: “A emissora deve assegurar que as notícias apresentem os fatos e eventos de modo fidedigno, e encoraje a livre formação de opiniões”.<sup>11</sup>

### *Proteção contra o Crime e a Desordem*

A maioria dos regimes regulatórios inclui uma disposição de que nada na programação pode incitar as pessoas ao crime ou à desordem.<sup>12</sup> Isso pode parecer uma questão de senso comum; porém, na realidade, trata-se de uma questão com um alto potencial de controvérsia. Deve-se dedicar gran-

de atenção à definição e ao exercício desta regra, para prevenir que o regulador opere como um braço político do governo.

Todos os Estados possuem leis que criminalizam a prática da traição, juntamente com outras infrações à ordem pública. Na maioria dos regimes não democráticos, essas leis são citadas pelas autoridades de radiodifusão para prevenir a veiculação de materiais que critiquem o governo ou simplesmente apresentem visões políticas alternativas. Por exemplo, o texto da lei da Malásia afirma, de modo um tanto ambíguo: “Conteúdos que causem contratempos, ameacem produzir danos ou males, encorajem ou incitem à criminalidade, ou levem à desordem pública são vistos como ameaças e estão proibidos”.

### *Proteção contra o Ódio Racial ou Étnico*

Uma das questões mais sérias enfrentadas por muitas autoridades regulamentadoras é a linguagem de ‘ódio’. Para proteger a igualdade – um direito humano básico –, é normal que se inclua no regime regulatório uma regra redigida de modo enfático, proibindo a veiculação de qualquer material que possa causar incitação por motivo de raça, etnia, origem tribal, religião, sexo ou nacionalidade.

### *Normas Morais e Étnicas Gerais*

Em conjunto com as categorias centrais de padrões de conteúdo listadas acima, diversos países aplicam regras para assegurar o cumprimento dos padrões morais e éticos gerais aceitos em nível local. Estes vão muito além da proteção à infância, de modo a proteger os adultos contra conteúdos vistos como desapropriados, ofensivos ou simplesmente de mau gosto. Se houver um consenso bastante amplo a respeito do nível de restrições a ser aplicado, isso pode atuar em benefício da sociedade. Porém, há uma linha tênue entre a ‘proteção’ e a supressão; as normas sociais se modificam com constância, e algo que possa ter sido proibido de forma justificada como desapropriado há 20 anos pode, na atualidade, representar uma severa restrição à liberdade de expressão. Ademais, deve-se ter grande cuidado em assegurar que as questões de ‘gosto’ passíveis de proscricção não resvalam para questões politicamente controversas e gerem, assim, um grilhão para a liberdade de expressão.

### *Direito de Resposta*

Quando um programa contiver alegações sobre irregularidades ou incompetência, ou contiver uma crítica prejudicial para uma pessoa ou organiza-

10. Ver o Artigo 17 da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1989.

11. Ver o Artigo 7.3 da CTTV

12. Ver, por exemplo, a seção 319(2)(b) da Lei de Comunicações de 2003 do Reino Unido

ção, os atores criticados devem, via de regra, contar com uma oportunidade apropriada e em tempo adequado para responder ou comentar os argumentos e a evidência veiculados pelo programa.

Dentro da Europa, o direito de resposta está estabelecido na regulação paneuropeia.<sup>13</sup> O Artigo 23 da Diretiva sobre Serviços de Comunicação Social Audiovisual afirma:

*“Sem prejuízo para outras disposições adotadas pelos Estados membros sob o direito civil, administrativo ou penal, qualquer pessoa física ou jurídica de qualquer nacionalidade cujo interesse legítimo, em particular a reputação e o bom nome, tenha sido prejudicado por uma afirmação de fatos incorretos em um programa televisivo deve ter o direito de resposta ou uma remediação equivalente. Os Estados membros devem assegurar que o exercício real do direito de resposta ou remédios equivalentes não seja obstruído pela imposição de termos ou condições irrazoáveis. A resposta deve ser transmitida dentro de um prazo razoável após a comprovação do pedido, e a um tempo e de um modo apropriados para a transmissão à qual o pedido se refere”.*

O Artigo 14 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>14</sup> afirma:

*“Toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei”.*

Diferentemente da Europa, a Comissão Interamericana concluiu que o direito de resposta deve se aplicar apenas à afirmação de fatos e não a expressões de opinião.

Para permitir um efetivo direito de resposta, o regulador precisa ter o poder de considerar se uma afirmação feita por uma parte que se sinta lesada tem embasamento, e, em caso positivo, precisa ter o poder de ordenar que a emissora conceda o direito de resposta apropriado em um período de tempo e um lugar razoáveis dentro da grade de sua programação. Ao invés de dar à parte ofendida o direito de aparecer em pessoa durante a trans-

missão, o regulador em geral consente a veiculação de uma retificação pública.

### Publicidade

Em geral, há leis de proteção ao consumidor em torno do mundo banindo a publicidade enganosa. Além disso, tanto por motivos de saúde pública quanto para proteger as crianças, alguns produtos são geralmente banidos da publicidade ou estão submetidos a restrições de horário. Não é incomum encontrar regras gerais que aplicam padrões de conteúdo para anúncios publicitários semelhantes às regras aplicadas à programação.

### Eleições

A mídia desempenha um papel de extrema importância durante as eleições em países democráticos, provendo os meios pelos quais o eleitorado recebe informações sobre questões, posicionamentos e políticas dos partidos e candidatos, e contribuindo ao próprio sentido e ao papel das eleições em uma democracia. Ao mesmo tempo – e por conta desse mesmo papel –, a mídia tem o potencial de alterar o equilíbrio das eleições, promovendo candidatos que apoiam políticas que a favorecem, ou que são apoiados pelos seus proprietários.

Assim, o órgão regulador da radiodifusão tem um papel potencial relacionado à radiodifusão nas eleições. A maioria dos países tem regras específicas que determinam a quantidade e a natureza da publicidade e da radiodifusão eleitoral, especificando com frequência a quantidade de cobertura que cada partido político ou candidato deve receber. Com frequência, o regulador da radiodifusão é o responsável por monitorar e aplicar essas regras.

### Outorga de Concessões

A radiodifusão livre ou aberta utiliza as frequências do espectro de rádio alocadas a cada país sob os acordos internacionais existentes (supervisionados pela União Internacional das Telecomunicações, ou UIT). Assim, ela se vale de recursos públicos, e é razoável que o Estado estabeleça reservas para o uso dos seus recursos. Ao fazê-lo, o Estado recorre à outorga de concessões.

Uma concessão (ou licença) de radiodifusão é um documento legal que estipula o contrato entre o órgão regulador e a emissora de radiodifusão. Em diversos países, a legislação sobre radiodifusão

13. O Artigo 8 da Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiriça afirma: “Cada Parte de transmissão assegurará que qualquer pessoa singular ou colectiva, independentemente da sua nacionalidade ou do local de residência, possa exercer o seu direito de resposta ou ter acesso a outro meio de impugnação jurídico ou administrativo equivalente relativamente aos programas transmitidos ou retransmitidos por organismos ou por meios técnicos sujeitos à sua jurisdição [...] Zelarà, nomeadamente, por que o prazo e outros condicionalismos previstos para o exercício do direito de resposta sejam suficientes para possibilitar o seu efectivo exercício. O exercício efectivo desse direito ou de outros meios de impugnação jurídicos ou administrativos equivalentes deve ser assegurado tanto quanto aos prazos como aos respectivos condicionalismos.”

14. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

estabelece uma responsabilidade legal primária sobre as concessionárias em relação aos termos de suas concessões. Como resultado, se uma emissora não se comportar de acordo com os termos dessa concessão, o órgão regulador tem condições de agir para remediar e lidar com a situação.

Ao longo da história, a outorga de concessões tem sido um meio de alocar o espectro entre os seus usuários, e continua sendo-o no caso do espectro terrestre analógico e digital. Sem um sistema de autorização e uma estrutura, não haveria ordem no uso do espectro e isso levaria a uma situação na qual os transmissores mais fortes dominariam o uso das radiofrequências. A outorga de concessões provê um meio de se ordenar o espectro, protegendo os seus usuários autorizados contra abusos.

O plano do espectro para qualquer país específico é um plano estratégico, que às vezes leva em consideração demandas conflitantes entre usuários do espectro, por exemplo, militares, emissoras e empresas de telecomunicação. Apesar de essa atividade ser delegada aos órgãos reguladores em alguns países (por exemplo, no Reino Unido), ela é com frequência mantida como uma prerrogativa do governo central. Porém, uma vez decidido o plano, o processo decisório relativo à alocação de frequências dentro do quadro do Plano de Espectro acontece normalmente em um órgão regulador específico.

Em alguns países, a alocação do espectro é conduzida por um órgão destacado do órgão que realiza a regulação da radiodifusão; em outros, uma parte do espectro para uso em radiodifusão é concedida ao órgão regulador da radiodifusão, para que este a aloque por meio das outorgas de concessões. Desse modo, os processos de radiodifusão e de outorga de concessões do espectro são combinados em um só processo.

Há tantos tipos diferentes de concessões quanto há serviços de radiodifusão. Porém, as categorias amplas de serviços individuais para os quais as concessões são outorgadas são: analógica e digital, comunitária, local, regional e nacional, e serviços de rádio e televisão. Além disso, as concessões ou licenças individuais são com frequência outorgadas para a transmissão da programação de radiodifusão por sistemas a cabo e via satélite. Como uma camada adicional de complexidade, as concessões são normalmente outorgadas a provedores de plataformas, sejam elas multiplexadores digitais, operadores de televisão a cabo locais ou nacionais, ou provedores via satélite. Diferentes processos de concessões e critérios para a outorga se aplicarão a essas diferentes categorias de concessões, **dependendo do quanto o espectro – na condição de um recurso escasso – é usado, bem como do nível de concorrência para um acesso limitado.**

Existem dois métodos principais para a outorga de concessões: mediante pedido ou via oferta públi-

ca. Esta última pode ser conduzida na forma de uma licitação ou por um ‘concurso de beleza’.

Como o órgão regulador atua como um guardião público, em função de seu dever de outorgar concessões, a medida de sua independência (tanto em relação à influência política quanto industrial) terá um efeito direto para a liberdade de expressão: quanto menos independente for o órgão regulador, mais subjetivas serão as decisões de outorga de concessões, que por sua vez terão um efeito direto sobre quem terá acesso às radiofrequências e sobre a natureza do conteúdo a ser disponibilizado. Isso vale para todos os tipos de concessões ofertadas: a presente autora assessorou recentemente a República da Ucrânia a respeito de modificações em sua legislação sobre radiodifusão, quando foram apresentadas propostas para substituir o ‘concurso de beleza’ em vigor por um regime de licitações, de modo a diminuir a influência da corrupção sobre as decisões de regulação. As emissoras se queixaram de que este iria se tornar um processo mais caro, uma vez que elas ainda assim precisariam pagar subornos para que suas ofertas fossem consideradas, e ainda mais para que uma oferta se tornasse bem sucedida.

Quando uma concessão é outorgada, ela geralmente estipula o tipo de conteúdo que o serviço de rádio ou televisão deve transmitir – por exemplo, um serviço de rádio de música *pop* ou um canal de notícias e atualidades. É um dever comum dos órgãos reguladores da radiodifusão ao redor do mundo monitorar o cumprimento do formato da programação tal como é estipulada na concessão.

### Outros Deveres

Nem todos os órgãos reguladores têm o dever de cobrir toda a gama de possíveis obrigações. Porém, outros aspectos da regulação que podem ou não estar contidos no mandato do órgão regulador de radiodifusão incluem:

#### Gestão do Espectro

É comum que os governos retenham a responsabilidade ministerial pelo planejamento e a alocação das frequências de radiodifusão, em conformidade com a UIT e os acordos regionais existentes, frequentemente dentro de um único departamento governamental responsável por gerir o espectro como um todo.

#### Propriedade

O cumprimento das regras de propriedade é normalmente a responsabilidade de um órgão responsável pela outorga de concessões. Uma violação das regras, quando não remediada, pode levar à revogação de uma concessão.

A concentração na propriedade das emissoras, juntamente com as empresas de mídia verticalmente integradas que controlam partes dos setores da mídia de radiodifusão e impressa, ou a falta

de diversidade na propriedade do setor de radiodifusão, podem gerar um conjunto de problemas do ponto de vista da liberdade de expressão. O mais óbvio deles é o risco de que tais concentrações terminem minando a meta de promover a diversidade na mídia, que por sua vez é um valor central para a liberdade de expressão. Isso pode adotar diversas formas. Empresas de mídia concentradas podem ser tentadas a consorciar programas entre membros do mesmo grupo proprietário com vistas a uma economia de custos. Isso significa que os espectadores e ouvintes encontrarão os mesmos preços para os serviços de diferentes canais. Um consórcio pode se tornar particularmente problemático quando a propriedade se estender a diversos canais locais. Neste caso, um consórcio de notícias, por exemplo, pode resultar em menos notícias locais, cuja produção é relativamente cara.

A concentração na propriedade também pode levar a uma falta de diversidade, ou até mesmo à uniformização das visões a respeito de determinadas questões dentro de um grupo de mídia, em particular quando os proprietários impuserem controles editoriais sobre o grupo ou quando o grupo operar com uma redação de notícias centralizada. Isso pode se tornar particularmente problemático quando existirem ligações com partidos políticos. Por exemplo, quando um proprietário dominante da mídia apoiar um partido ou líder político, isso pode desequilibrar o ‘campo de disputa’ eleitoral. Também pode ser problemático quando um grupo de mídia dominante adotar uma posição forte em relação a uma questão do debate público que esteja relacionada a esse grupo de mídia. Isso pode incluir até mesmo tentativas de criar regras que limitem a concentração na propriedade dos meios de comunicação.

Pode-se notar que a concorrência no setor da mídia é diferente da concorrência em diversos setores comerciais, uma vez que a demanda por variedade é bem maior no setor da mídia do que na maioria dos setores comerciais. Dois ou três atores propriamente competitivos são o bastante na maioria dos mercados para garantir preços justos e uma diversidade de escolha. Vários outros atores são desejáveis no setor da mídia, que lida com o mercado de ideias, dependendo da viabilidade financeira. Como resultado, diversos países criaram regimes especiais que dispõem sobre a concentração da propriedade dos meios de comunicação em nome do interesse público, além das regras gerais que proíbem a monopolização do mercado (ou medidas antitruste), com vistas a proteger a pluralidade.

As considerações relativas à pluralidade diferem das questões ligadas à concorrência. Enquanto a regulação da concorrência está focada nas fatias

do mercado e em possíveis abusos das posições dominantes, a pluralidade é um conceito mais delicado. Como afirmou Tim Gardam, os valores da pluralidade envolvem “emancipação cívica, oportunidade intelectual e criativa, igualdade de acesso ao engajamento cultural, um sentido de ligação com as características próprias dos outros, virtudes que são fundamentais para uma vida tolerante e humanizada”,<sup>15</sup> conduzindo assim a uma democracia efetiva.

Essas questões são tratadas em meio à visão geral da **regulação em uma série** de áreas. Por exemplo, pode-se requerer que as empresas da **mídia relatem** a um órgão regulador ou até mesmo necessitem pedir a sua aprovação prévia para avançar propostas de fusão no setor. Também se pode requerer que as empresas da mídia cumpram regras especiais mais rigorosas sobre transparência na sua propriedade do que as regras aplicadas às corporações em geral. E pode-se requerer que os órgãos reguladores considerem o impacto potencial da outorga de uma concessão em termos da concentração na propriedade da mídia ao avaliarem os pedidos de concessões.

Outras questões ligadas à propriedade que são tratadas com frequência dentro do mandato dos órgãos reguladores são as restrições sobre a mídia cruzada e a propriedade estrangeira das empresas de radiodifusão

### Concorrência

Em termos históricos, era bastante comum para os governos reter determinados poderes em relação a questões antitruste e ao domínio de mercados, ou pelo menos torná-las reservadas sob um órgão regulador especialista em concorrência, ao invés de um órgão regulador dedicado à radiodifusão. Porém, cada vez mais, e em conjunto com o desenvolvimento digital, a regulação ‘convergente’ (para a radiodifusão e as telecomunicações) de questões de concorrência está sendo feita por uma autoridade reguladora dedicada, que pode ou não ter responsabilidades adicionais ligadas a outras questões de radiodifusão. É provável que o órgão regulador setorial tenha um entendimento especializado mais amplo sobre a indústria da radiodifusão do que um órgão focado na concorrência em termos gerais, e possa estar em uma posição melhor para avaliar as questões de pluralidade ligadas ao interesse público ao considerar casos de concorrência.

### Direitos de Propriedade Intelectual

As questões de propriedade intelectual ligadas à radiodifusão estão às vezes a cargo de um órgão regulador para a radiodifusão, ainda que, com considerável frequência, os países deixem as dis-

15. Ver *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*, p.11. Disponível em: [http://www.ofcom.org.uk/tv/psb\\_review/psbplurality.pdf](http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/psbplurality.pdf).



putas sobre difamação, direitos autorais e patentes, entre outros, a cargo da aplicação geral da lei. As questões de propriedade intelectual podem ser bastante complexas em termos jurídicos e é pouco provável que o trabalho de desenvolver e manter a capacitação técnica interna necessária para lidar com as disputas tenha uma boa relação custo-eficiência para um órgão regulador da radiodifusão. Isso vale, em particular, para as alegações de difamação, que em muitos países são tratadas como uma questão de direito penal.

Porém, é razoável que o órgão regulador da radiodifusão acompanhe as decisões judiciais ligadas a uma concessionária – sejam elas ligadas a disputas de propriedade intelectual ou questões contratuais graves – ao avaliar se a concessionária deve ser considerada para uma prorrogação ou renovação de sua concessão.

### Poderes

Assim como os deveres das autoridades reguladoras são variados, também os seus poderes não são uniformes.

Em geral, os órgãos reguladores detêm um alto nível de capacitação técnica e isso permite que eles definam os padrões e as normas técnicas. Enquanto os órgãos reguladores econômicos recebem com frequência o poder de fazer as regras, no caso da radiodifusão, esse poder de criar regras é em geral reservado ao governo, refletindo assim o papel social específico desempenhado pela radiodifusão. Porém, é normal que o órgão regulador da radiodifusão seja consultado sobre qualquer nova regra – e, com frequência, nos bastidores, ele também faz sugestões de redação para apresentação ao processo parlamentar.

Outro poder que não é universal no âmbito da radiodifusão é o poder de aplicar sanções. Trata-se de um poder quase judicial que, como tal, deve ser aplicado de uma forma que respeite as regras do devido processo, fazendo uma separação entre a função investigativa e o departamento a cargo de aplicar a sanção. Em diversos países, tanto as investigações quanto as sanções são conduzidas pela autoridade reguladora da radiodifusão. Porém, em alguns países, as duas ações são separadas e a aplicação de sanções fica reservada aos tribunais. Nenhuma das duas soluções é ideal: se ambas as ações ocorrem internamente, existe a acusação de que o órgão regulador se torna tanto o juiz quanto o júri (e, assim, justifica-se a necessidade de uma separação interna de funções). E se as sanções são aplicadas pelo judiciário, existe o perigo de que, por não contar com as capacidades técnicas próprias do órgão regulador, o tribunal possa subestimar a gravidade de uma violação. Com a devida ponderação, um sistema interno construído de modo apropriado para a aplicação

de sanções – passível de plena apelação em um tribunal – termina sendo um regime mais rápido, apropriado e consistente do que o caso da aplicação de sanções externamente. O que está claro é que não é apropriado delegar sanções a um tribunal penal, pois neste caso, não apenas o processo é muito mais longo e custoso (para todos os participantes), mas as multas disponíveis tendem a ser suaves demais para se tornarem penalidades econômicas ou desincentivos aos outros. Como foi exemplificado no Artigo 5 da Diretiva 98/84/EC da União Europeia<sup>17</sup>, “as sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade ilícita”.

### 3. Padrões Normativos Internacionais

Apesar de o direito internacional reconhecer a necessidade de regulação para a radiodifusão, um amplo leque de órgãos internacionais expressa o seu apoio persuasivo para que isso só seja legítimo em caso de aplicação por um órgão regulador independente. Não há instrumentos legais internacionais com efeito vinculante que requeiram a regulação independente da radiodifusão, ainda que o mais próximo que se tenha alcançado de uma jurisprudência obrigatória seja o conjunto de padrões normativos desenvolvidos pelo Conselho da Europa, que se tornou a base de orientação e boas práticas para todos os outros órgãos internacionais.

#### Conselho da Europa

O Conselho da Europa é a organização europeia líder em direitos humanos. Ele inclui 47 Estados membros, 28 dos quais são membros da União Europeia. Todos os Estados membros do Conselho da Europa assinaram a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), um tratado com efeito vinculante que visa à proteção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos em Estrasburgo supervisiona a implementação da Convenção nos Estados membros.

O interesse do Conselho da Europa nas questões ligadas à radiodifusão emana do Artigo 10 da CEDH:

1. “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

16. Diretiva 98/84/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 1998, relativa à proteção legal de serviços baseados no acesso condicional ou caracterizados por ele.

2. O exercício desta liberdade, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial”<sup>17</sup>.

Como consequência, em conjunto com o desenvolvimento de uma jurisprudência significativa, o Conselho de Ministros publica com regularidade declarações e recomendações sobre questões ligadas à mídia, no âmbito da liberdade de expressão. Apesar de não terem caráter vinculante para os Estados membros, essas declarações são persuasivas e são consideradas pelo Tribunal de Estrasburgo em processos legais. Elas representam o mais claro conjunto de padrões normativos internacionais sobre questões ligadas à mídia e, ao considerar a possibilidade de ingresso na União Europeia, a Comissão Europeia espera verificar na atualidade o cumprimento dos padrões do Conselho da Europa, em particular no que diz respeito à regulação sobre radiodifusão.

Desde 2000, o Conselho da Europa tem se interessado pela promoção da regulação independente para a radiodifusão. Naquele mesmo ano, a Recomendação do Conselho de Ministros a respeito da questão instou os Estados membros a criar órgãos reguladores independentes para a radiodifusão:

*“Recordando a importância da existência de uma ampla variedade de meios de comunicação independentes e autônomos para as sociedades democráticas, possibilitando refletir a diversidade de ideias e opiniões, assim como foi estabelecido na Declaração sobre liberdade de expressão e informação de 29 de abril de 1982;*

*Ressaltando o importante papel desempenhado pela mídia de radiodifusão nas sociedades modernas e democráticas;*

*Enfatizando que, para garantir a existência de uma ampla gama de meios de comunicação independentes e autônomos no setor de radiodifusão, é essencial prover uma regulação adequada e proporcional para o setor, com vistas a garantir a liberdade dos meios de comunicação e, ao mesmo tempo, assegurar um equilíbrio*

*entre esta liberdade e outros direitos e interesses legítimos;*

*Considerando que para esse propósito, autoridades reguladoras independentes especialmente designadas para o setor da radiodifusão, com conhecimentos especializados na área, têm um importante papel a cumprir dentro do marco da lei;”<sup>18</sup>*

Os padrões normativos centrais estabelecidos pelo Conselho da Europa especificamente relacionados à característica da independência são os seguintes:

1. Deve haver um marco legislativo claro para estabelecer os meios de prestação pública de contas, o processo de nomeação de membros do conselho diretor e os meios de financiamento da autoridade reguladora. Ademais, as regras e procedimentos que regem a autoridade reguladora devem afirmar e proteger de modo claro a sua independência, resguardando-a de qualquer interferência política ou econômica.
2. Deve haver regras claras para casos de conflitos de interesses e incompatibilidades, capazes de reforçar a independência, e as nomeações ao conselho diretor devem ser feitas de modo democrático e transparente. Os membros do conselho diretor não podem arcar com qualquer outro mandato ou receber instruções de qualquer pessoa, ou fazer declarações ou adotar ações que possam prejudicar a sua independência. Os motivos para permitir a demissão da função devem estar previstos por lei, para que a ameaça de demissão não possa ser usada para exercer pressões políticas. Esses motivos devem se limitar a: conflitos de interesses, incapacidade, e condenação de um crime grave. O conselho diretor deve incluir especialistas da área que estejam ligados à radiodifusão e à sua regulação.
3. Outro elemento central em apoio à independência é o financiamento. Devem-se criar os arranjos necessários por lei para que se permita que a autoridade reguladora realize as suas funções de modo pleno e independente, sem que o governo se valha dos seus poderes decisórios financeiros para exercer qualquer influência.

Além disso, o Conselho define padrões normativos relativos aos poderes e responsabilidades dos reguladores da radiodifusão:

17. Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Roma, 4 de novembro de 1950.

18. Recomendação R (2000) 23 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre a independência e as funções das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão. 20 de dezembro de 2000. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282000%2923&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75#>.

1. A lei deve criar delegações definidas de modo claro para permitir que a autoridade reguladora elabore regulações e orientações relativas à radiodifusão e adote suas próprias regras internas.
2. As autoridades reguladoras devem ser responsáveis por outorgar as concessões de radiodifusão em conformidade com as condições e critérios básicos estabelecidos por lei. O procedimento para a outorga de concessões deve ser seguido de forma aberta, transparente e imparcial.
3. As autoridades reguladoras da radiodifusão devem se envolver no planejamento da frequência do espectro para os serviços de radiodifusão. Os processos licitatórios devem conter a descrição de todas as especificidades relevantes, incluindo quais informações e quais documentos devem ser apresentados pelos candidatos.
4. As autoridades reguladoras devem monitorar o cumprimento da lei e as concessões de radiodifusão. Porém, o monitoramento deve ocorrer sempre após a veiculação, para que o órgão regulador não possa exercer qualquer controle sobre a programação antes da sua transmissão.
5. Outros deveres e funções devem incluir: o direito a receber informações das emissoras, o poder de lidar com reclamações e publicar suas conclusões, e o poder de impor sanções proporcionais – que devem ser passíveis de revisão judicial.
6. As autoridades reguladoras devem prestar contas ao público. A precisão e a transparência na apresentação de suas finanças deve ser submetida à auditoria externa. Todas as decisões devem ser publicadas com a exposição de todos os seus motivos e devem estar abertas à revisão judicial.

O texto completo com a Recomendação e o seu Memorando Explicativo está contido no Anexo a este texto.

Em 26 de março de 2008, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa adotou uma nova Declaração sobre a independência e as funções das autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão. O Preâmbulo da Declaração apontou que, por uma série de motivos, as orientações da Recomendação R (2000) 23 e os seus princípios subjacentes “não estão sendo respeitados de modo pleno na lei e/ou na prática” em todos os Estados membros. Assim, ela visa a promover uma “cultura de independência, que é “essencial” para a regula-

ção independente do setor de radiodifusão. Ela identifica a “transparência, a prestação pública de contas, a clara separação de poderes e o devido respeito ao marco legal em vigor” como elementos centrais da “cultura de independência” a ser alcançada. A Declaração encoraja o envolvimento da sociedade civil e dos atores da mídia como uma contribuição à “cultura de independência”, pelo “monitoramento cuidadoso da independência dessas autoridades, trazendo à atenção do público os bons exemplos de regulação independente da radiodifusão, bem como quaisquer transgressões contra a independência dos órgãos reguladores”.

Essa introdução da necessidade de uma ‘cultura de independência’ em apoio à independência estrutural e legal é um importante acréscimo à compreensão do que constitui a independência regulatória. Como se verá mais adiante, na seção sobre as Características da Independência, na avaliação da independência, ambas precisam estar presentes.

## União Europeia

As Diretivas da União Europeia têm precedência legal em todos os 28 Estados membros. Elas requerem que os Estados membros alcancem resultados específicos, sem ditar os meios para que isso aconteça. No campo da radiodifusão, a Diretiva sobre Serviços de Comunicação Social Audiovisual [na sigla em inglês, AVMSD]<sup>19</sup> de 2010 é a autoridade legal primária.

A AVMSD sugere, mas não determina, que os Estados membros tenham órgãos reguladores independentes para a radiodifusão. O seu Artigo 30 refere-se à questão da seguinte forma: “Os Estados membros devem adotar todas as medidas apropriadas para fornecer uns aos outros e à Comissão as informações necessárias para a aplicação da presente Diretiva... por meio de seus órgãos reguladores independentes competentes”.

Ademais, a consideração 94 da AVMSD refere-se ao fato de que os Estados membros “são livres para escolher os instrumentos apropriados de acordo com suas tradições legais e estruturas estabelecidas, e, em particular, a forma de seus órgãos reguladores independentes competentes, para que estejam em condições de realizar o seu trabalho de implementação desta Diretiva de modo imparcial e transparente”.

Em março de 2013, a Comissão realizou uma consulta sobre a necessidade de maior clareza legal no nível da União Europeia em termos de função, organização, status, competências e recursos dos órgãos reguladores independentes no âmbito da

19. Diretiva 2010/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, sobre a coordenação de certas disposições estabelecidas por lei, regulação ou ação administrativa em Estados Membros, relativas ao provimento de serviços de mídia audiovisual (Diretiva sobre Serviços de Comunicação Social Audiovisual). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:EN:PDF> .

AVMSD. Essa consulta ocorreu a partir de dois relatórios significativos redigidos para a Comissão.

O Grupo de Alto Nível sobre Liberdade e Pluralismo na Mídia recomendou “a criação de uma rede de autoridades reguladoras audiovisuais nacionais a partir do modelo da autoridade criada pelo quadro para as comunicações eletrônicas. Isso auxiliará no compartilhamento de boas práticas comuns e no estabelecimento de padrões de qualidade. Todos os órgãos reguladores devem ser independentes, suas nomeações devem ser feitas de modo transparente, e eles devem conter todos os pesos e contrapesos apropriados”<sup>20</sup>.

O Comitê para Liberdades Civis, Justiça e Questões Internas também publicou um relatório que instou “as Autoridades Reguladoras Nacionais a cooperar e a se coordenar no nível da UE para questões ligadas à mídia, por exemplo, criando uma Associação Europeia de Órgãos Reguladores para serviços de mídia audiovisual com vistas a harmonizar o status das Autoridades Reguladoras Nacionais previstas nos Artigos 29 e 30 da AVMSD, assegurando que elas sejam independentes, imparciais e transparentes, tanto nos seus processos decisórios quanto no exercício de seus poderes, bem como no processo de monitoramento, e dando-lhes os poderes apropriados para a aplicação de sanções, de modo a assegurar que suas decisões serão implementadas”<sup>21</sup>.

Após o encerramento da consulta sobre o Artigo 30, a Comissão decidiu que ao invés de dar o salto rumo à tarefa de legislar, ela buscaria modificar o comportamento criando um Grupo de Órgãos Reguladores Europeu de alto nível, legalmente constituído, para os órgãos reguladores independentes nacionais no campo dos serviços de mídia audiovisual. O Grupo foi estabelecido a princípio pra assessorar e auxiliar a Comissão no seu trabalho de assegurar uma implementação consistente da AVMSD e para promover o intercâmbio de experiências e melhores práticas entre os seus membros. Ao final de sua reunião inaugural em 4 de março de 2014, a Vice-Presidente da Comissão, Neelie Kroes, “encerrou a reunião destacando a

importância do setor audiovisual na Europa. Ela sublinhou a importância da existência de órgãos reguladores independentes e enfatizou a sua contribuição para a definição do quadro de regulação”<sup>22</sup>.

### Relatores e Representantes Especiais

Existem hoje, em nível global, quatro mandatários oficiais internacionais com uma missão ligada à proteção da liberdade de expressão, sendo que um deles é um “Representante” em sentido estrito, ao invés de um Relator Especial. Esses mandatários são: o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre Liberdade de Opinião e Expressão,<sup>23</sup> o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão,<sup>24</sup> o Relator Especial da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) para Liberdade de Expressão e Acesso à Informação<sup>25</sup> e o Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para Liberdade dos Meios de Comunicação.<sup>26</sup> A cada ano, esses mandatários especiais emitem uma Declaração Conjunta sobre uma questão diferente relacionada à liberdade de expressão.

### ONU

O Relator Especial da ONU sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue, não fez qualquer declaração individual sobre a regulação independente em si. Porém, após sua visita à Itália em novembro de 2013, o Relator Especial afirmou o seguinte a respeito da regulação:

*“Acredito que todas as atividades das instituições estatais devem ser realizadas como uma representação dos cidadãos, em busca do bem comum. Portanto, todas as atividades das instituições estatais devem ser informações públicas e de fácil acesso a qualquer pessoa para os propósitos de monitoramento, com restrições excepcionais ligadas às comunicações diplomáticas, investigações criminais pelo Tribunal e proteção de crianças, e no desenrolar de*

20. Página 7 do Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Liberdade e Pluralismo na Mídia, presidido pela Prof.<sup>a</sup> Vaira Vike-Freiberga, em conjunto com a Prof.<sup>a</sup> Herta Däubler-Gmelin, o Prof. Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro, e Ben Hammersley, *A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy*, January 2013. [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf).
21. Artigo 37, Relatório sobre a Carta Europeia: Padrões de configurações para a liberdade da mídia na UE, Comitê para Liberdades Civis, Justiça e Questões Internas, 25 de março de 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0117+0+DOC+XML+VO//EN>.
22. Atas disponíveis em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/inaugural-meeting-european-regulators-group-audiovisual-media-services-erga>.
23. Este cargo foi originariamente criado pela Resolução 1993/45 da Comissão de Direitos Humanos da ONU em 5 de março de 1993.
24. Criado em 1998.
25. Criado em dezembro de 2004.
26. Criado em novembro de 1997.



operações de segurança nacional. Nesse contexto, é particularmente importante que as atividades dos órgãos reguladores sejam completamente transparentes. Gostaria de instar o Parlamento a estabelecer um mecanismo que assegure a transparência dos processos de eleição dos membros de diretoria dos órgãos reguladores. Isso deve incluir a publicação dos critérios de seleção para membros da diretoria. Além disso, as informações a respeito das qualificações e da experiência profissional dos candidatos devem ser disponibilizadas ao público, incluindo pela internet. Os candidatos finalistas e membros da diretoria devem ser convocados para uma audiência pública no Parlamento e a decisão final deve ser feita por meio de uma votação pública”.<sup>27</sup>

Não há dúvidas de que ao dizer essas palavras, o Sr. La Rue defendeu a transparência e o envolvimento público na seleção dos membros de um órgão regulador, e que ambas as características são vistas como fortes indicadores da independência.

#### OEА

O Escritório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou no final de dezembro de 2009 os seus Padrões de Liberdade de Expressão para uma Radiodifusão Livre e Inclusiva.<sup>28</sup> Um dos padrões mencionados é que “a autoridade de aplicação e fiscalização [da radiodifusão] deve ser um órgão independente e autônomo em relação ao poder político e econômico”. O documento cita a Recomendação R (2000) 23 do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, e afirma que

*“[a] autoridade de aplicação e fiscalização da atividade de radiodifusão deve ser independente, tanto da influência governamental quanto dos grupos privados ligados à radiodifusão pública, privada/comercial ou comunitária. Ela também deve ser um órgão colegiado que assegure a pluralidade em sua composição, estar submetida a procedimentos claros, integralmente públicos e transparentes, e estar rigorosamente submetida aos imperativos do devido processo e a um estrito controle judicial. Suas decisões devem ser públicas, estar ajustadas às normas legais*

*existentes e ser fundamentadas de forma adequada. Por fim, ela deve ser responsável pela prestação pública de contas sobre sua gestão”. Quanto à autoridade de aplicação, a Comissão Interamericana indicou que “é fundamental que os órgãos de regulação ou fiscalização dos meios de comunicação sejam independentes do poder executivo, submetam-se totalmente ao devido processo e tenham um estrito controle judicial”.<sup>29</sup>*

O documento estabelece padrões normativos para garantir a independência e fortalecer a legitimidade da autoridade reguladora. Esses padrões se baseiam intimamente nos padrões estabelecidos pela Recomendação R (2000) 23 do Conselho da Europa:

1. Os membros do conselho diretor devem ser selecionados por meio de critérios e em um processo transparente com a participação cidadã, submetido a regras estritas de inteligibilidade, incompatibilidade e conflitos de interesses;
2. As datas de início e término dos seus mandatos devem ser estipuladas em momentos que não coincidam com os ciclos eleitorais;
3. Demissões só devem acontecer em caso de crimes graves previstos por lei. Os mecanismos de demissão devem ser transparentes e ser passíveis de apelação;
4. Os funcionários que trabalham para a autoridade reguladora devem se submeter apenas à autoridade da lei e à Constituição;
5. A autoridade reguladora deve ter autoridade para garantir o cumprimento da lei;
6. Ela deve ser autônoma em termos funcionais, administrativos e financeiros;
7. Seu orçamento deve ser garantido por lei e ser suficiente para que ela cumpra o seu mandato;
8. Deve-se requerer que a autoridade reguladora realize a prestação pública de contas por suas ações, por exemplo, perante o Parlamento, o Procurador Geral, a Controladoria ou até mesmo uma instituição nacional de direitos humanos como a Provedoria; e

27. Observações e recomendações preliminares do Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e a proteção da liberdade de opinião e expressão, em visita à Itália de 11 a 8 de novembro de 2013. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14003&LangID=E>.
28. Padrões de Liberdade de Expressão para uma Radiodifusão Livre e Inclusiva, CIDH/RELE/INF. 3/09, 30 de dezembro de 2009. <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/Broadcasting%20and%20freedom%20of%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>.
29. CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para Liberdade de Expressão 2008. OEA/Ser.LV/II.134. Doc. 5. 25 de fevereiro de 2009. Capítulo III, § 82. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008eng/Annual%20Report%202008-%20RELE%20-%20version%20final.pdf>.

9. Suas decisões devem ser passíveis de uma rigorosa revisão judicial.

#### CADHP

Na África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos emitiu uma Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em 2002.<sup>30</sup> O Artigo 7 da Declaração especifica que:

1. “Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas de regulação da radiodifusão ou telecomunicações deve ser independente e protegida de modo adequado contra interferências, em particular de natureza política ou econômica.
2. O processo de nomeação de membros para um órgão regulador deve ser aberto e transparente, envolver a participação da sociedade civil, e não deve ser controlado por qualquer partido político específico.
3. Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas de radiodifusão ou telecomunicações deve realizar a prestação formal de contas ao público por meio de um órgão multipartidário”.

Quanto à questão das concessões, a Declaração afirma que a outorga das mesmas deve ser feita por um órgão regulador independente, de acordo com um processo justo e transparente.<sup>31</sup>

#### Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação

A Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) não chegou a emitir padrões normativos próprios. Porém, em 1997, ela instituiu o Escritório e a Representação para a Liberdade dos Meios de Comunicação, apontando que

*“a liberdade de expressão é um direito humano fundamental e internacionalmente reconhecido, e é um componente básico de uma sociedade democrática, e que meios de comunicação livres, independentes e plurais são essenciais para uma sociedade livre e aberta e para sistemas de governo transparentes em sua prestação de contas”.*<sup>32</sup>

Uma das tarefas a cargo do Escritório da Representação é a revisão das legislações propostas e vigentes relativas à mídia, junto com o assessoramento sobre como essas legislações podem se alinhar mais aos padrões internacionais. Os padrões utilizados são os do Conselho da Europa descritos acima e incluem, em boa medida, os padrões relativos à regulação independente. Por exemplo, em seu relatório de novembro ao Conselho da OSCE, a Representante, Dunja Mijatović, afirmou que

*“os órgãos reguladores independentes cumprem um papel central em assegurar o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação em qualquer país. Portanto, é essencial salvaguardar e fortalecer a sua independência”.*

#### Declarações Conjuntas

Juntos, os Relatores Especiais emitiram uma série de comentários sobre a importância da independência dos órgãos reguladores em suas Declarações Conjuntas anuais:

Em 2001: “As entidades e órgãos governamentais que regulam a radiodifusão devem estar constituídos de modo a estarem protegidos contra as ingerências políticas e comerciais”.<sup>33</sup>

Em 2003: “As autoridades públicas que exerçam algum poder regulatório formal sobre os meios de comunicação devem contar com salvaguardas contra qualquer interferência, particularmente de natureza política ou econômica, [salvaguardas estas que] incluam processos transparentes de designação de seus membros, abertos à participação pública e que não sejam controlados por qualquer partido político em particular”.

Em 2007: “A regulação dos meios de comunicação para promover a diversidade, incluindo a governança dos meios de comunicação públicos, só é legítima se for efetuada por um órgão protegido contra interferências políticas ou de outras naturezas, em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos”.<sup>34</sup>

In 2010: “...[os] aspectos mais preocupantes incluem [...]: O controle direto do governo sobre a outorga de concessões ou a regulação da radiodifusão, ou a supervisão desses processos por um organismo que não mantenha, tanto na lei quanto

30. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 32ª Sessão, 17 a 23 de outubro de 2002. <http://www.achpr.org/sessions/32nd/resolutions/62/>

31. Artigo 5 *ibid.*

32. Relatório ao Conselho Permanente, 28 de novembro de 2013. <http://www.osce.org/pc/109182?download=true>.

33. Relatores da ONU, OEA e OSCE para a Liberdade de Expressão, *Declaração Conjunta sobre os Desafios à Liberdade de Expressão no Novo Século*, 20 de novembro de 2001. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=48&IID=4>

34. Relatores da ONU, OEA, OSCE e CADHP, *Declaração Conjunta sobre Diversidade na Radiodifusão*, 12 de dezembro de 2007. <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=719&IID=4>.

na prática, uma real independência em relação ao governo”.<sup>35</sup>

### Banco Mundial

O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional sob os auspícios das Nações Unidas, que provê empréstimos a países em desenvolvimento para programas de capital. Como tal, ele se interessa pelos quadros de regulação aplicados nos países recipientes, especialmente os ligados a órgãos reguladores de áreas infraestruturais. Ainda que o Banco tenha um interesse especial em regulação econômica, muito do que ele diz tem relevância para a regulação da radiodifusão.

No exame de como avaliar a efetividade regulatória, o Banco Mundial escolheu o modelo de regulação independente como sua linha de base para a avaliação da governança regulatória, considerando que ele se tornou o modelo de governança *de facto*, pelo menos no papel, na maioria dos 200 países que criaram novos sistemas de regulação nos 10 anos entre 1996 e 2006. Em sua opinião, quando o modelo é adotado por lei e na prática, conduz a melhores resultados setoriais.

*“Essa evidência empírica provavelmente contém diversas vantagens do modelo baseado em um órgão regulador independente. Quando adotado por lei e na prática, ele tende a levar a decisões mais focadas em metas políticas de longo prazo do que em necessidades políticas de curto prazo. Ademais, a ocorrência de erros de julgamento e a sua repetição tornam-se menos prováveis, por conta de sua ênfase na transparência. Caso ocorram erros, eles provavelmente serão corrigidos com maior rapidez do que em um sistema de regulação fechada. Em geral, esses resultados no comportamento, que fluem a partir das características institucionais e legais do modelo de regulação independente baseada em melhores práticas, parecem produzir resultados setoriais melhores”.*<sup>36</sup>

O *World Bank Handbook* se refere a três princípios de alto nível que se aplicam para que qualquer sistema regulatório se torne efetivo:

**Credibilidade** – Os investidores precisam confiar que o sistema regulatório honrará os seus compromissos;

**Legitimidade** – Os consumidores precisam estar convencidos de que o sistema regulatório os protege do exercício do poder monopolista. Tanto os

investidores quanto os consumidores precisam acreditar que o sistema os tratará de modo justo; e

**Transparência** – O sistema regulatório precisa funcionar de modo transparente.

O Banco também identifica seus “Dez Princípios Centrais” para a regulação em todas as categorias:

1. Independência;
2. Prestação Pública de Contas;
3. Transparência e Participação Pública;
4. Previsibilidade;
5. Clareza de Papéis;
6. Completude e Clareza das Regras;
7. Proporcionalidade na Aplicação;
8. Poderes necessários;
9. Características Institucionais Apropriadas;
10. Integridade de Conduta.

Voltada especificamente para a radiodifusão, a publicação do Banco Mundial sobre Radiodifusão e Prestação Pública de Contas promove com grande clareza a regulação independente,<sup>37</sup> com uma lista de verificação de Boas Práticas que espelha de modo fiel os padrões estabelecidos pela Recomendação de 2000 do Conselho da Europa:

#### Lista de Verificação para Boas Práticas em Regulação e o Papel Governamental

- A responsabilidade pela regulação da radiodifusão deve estar a cargo de um órgão regulador independente criado em conformidade com a legislação vigente, que tenha os seus poderes e deveres estabelecidos de modo explícito por lei.
- A independência do órgão regulador de radiodifusão deve ser adequada e protegida de modo explícito contra interferências, em particular de natureza política ou econômica.
- Qualquer órgão independente que exerça poderes de regulação em matéria de radiodifusão precisa ter o dever central de impulsionar o interesse público e deve considerar em especial o direito à liberdade de opinião e expressão e a desejabilidade de se promover a pluralidade e a diversidade dos serviços.
- O processo de nomeação para membros de um órgão regulador independente de radiodifusão deve ser equânime, aberto, transparente e previsto por lei. Ele deve ter o objetivo

35. <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

36. Handbook, p. 52

37. Ver o capítulo 9: Broadcasting, Voice, and Accountability [http://www.amarc.org/documents/books/Broadcasting\\_Voice\\_and\\_Accountability.pdf](http://www.amarc.org/documents/books/Broadcasting_Voice_and_Accountability.pdf)

de assegurar a capacitação ou experiência técnica relevante e um conjunto diversificado de interesses e opiniões que representem a sociedade como um todo.

- O processo de nomeações não deve ser dominado por um partido político ou interesse comercial específico e os membros indicados devem ter a obrigação de servir valendo-se de suas capacidades individuais e exercer suas funções em nome do interesse público a todo momento.
- No exercício dos seus poderes, o órgão regulador independente para a radiodifusão deve operar, por lei, de forma aberta e transparente, e facilitar a participação pública em suas questões, incluindo por meio de consultas públicas em relação às suas políticas e seus procedimentos.
- Todas as decisões do órgão regulador independente para a radiodifusão devem ser acompanhadas de sua fundamentação por escrito.
- O órgão regulador independente para a radiodifusão deve se submeter à supervisão judicial e deve prestar contas ao público por meio de um órgão multipartidário como o parlamento ou uma comissão parlamentar na qual todas as principais partes envolvidas estejam representadas.
- Deve-se requerer por lei que o órgão regulador independente para a radiodifusão publique um relatório anual de atividades.
- Deve-se garantir que o órgão regulador independente para a radiodifusão conte com um financiamento confiável e recorrente, previsto por lei, que seja suficiente para a realização efetiva de suas atividades sem que esteja sujeito a interferências”.

## UNESCO

A UNESCO publicou, em conjunto com a *Commonwealth Broadcasting Association*, o seu Guia da Regulamentação da Radiodifusão [“Guidelines for Broadcasting Regulation”] em 2004 (replicado em 2007), enfatizando, entre outros pontos, a importância dos órgãos reguladores independentes para o setor. O guia cita o Conselho da Europa como o órgão com autoridade na questão, que “acredita que para garantir a existência de um amplo leque de meios de comunicação independentes e autônomos no setor da radiodifusão, é essencial que haja a regulação adequada e apropriada desse setor. Isso servirá para garantir a liberdade de expressão da mídia e, ao mesmo tempo, assegurar um equilíbrio entre esta liberdade

de e outros direitos e interesses legítimos. Talvez, de modo ainda mais importante, para preservar a radiodifusão como parte do processo democrático, os governos devem visar a criar órgãos reguladores independentes para a radiodifusão. Até mesmo em jurisdições muito pequenas, onde a única emissora existente é financiada pelo Estado e os orçamentos são limitados, a regulação que garante a independência do Estado é um elemento vital para a preservação do direito à liberdade de discurso”.<sup>38</sup>

O guia da UNESCO provê orientações sobre como criar uma autoridade reguladora independente, apresentando exemplos internacionais de como, por exemplo, as nomeações são feitas para os conselhos diretores e como eles são financiados. O guia traz um manual de melhores práticas internacionais em regulação da radiodifusão e vem sendo citado em torno do mundo, incluindo ‘dicas’ para os órgãos reguladores sobre como evitar pressões indevidas sobre a sua independência em relação ao governo e aos atores industriais.

Em 2008, O Conselho Intergovernamental do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da UNESCO adotou os *Indicadores de desenvolvimento da mídia: Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Os Indicadores estabeleceram em algum detalhe as questões que devem ser consideradas na avaliação de um marco para o desenvolvimento da mídia. O indicador 1.6 enfoca a independência do sistema regulador para a radiodifusão e traz um conjunto de considerações para avaliar em que medida a independência é garantida.

*“O sistema regulatório existe para servir ao interesse público. Os órgãos regulatórios devem ter autonomia e independência de interferência política e comercial, e seus membros devem ser escolhidos por meio de um processo transparente e democrático. Seus poderes e responsabilidades devem ser definidos na lei, incluindo exigências legais explícitas para a promoção da liberdade de expressão, da diversidade, da imparcialidade e do livre fluxo da informação. A autoridade regulatória deve dispor das verbas necessárias para cumprir sua função. Deve, também, prestar contas à população, geralmente por meio da legislatura”.*<sup>39</sup>

## OCDE

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum internacional para o trabalho conjunto dos governos, com o compartilhamento de experiências e a criação de

38. Eve Salomon, Guidelines.

39. Indicadores de Desenvolvimento da Mídia, p. 14



padrões para a promoção de políticas que aprimorarão o bem-estar econômico e social das pessoas em torno do mundo. A OCDE tem 34 Estados membros, tendo o Canadá, o Chile e os EUA como membros das Américas.

*Os Princípios Orientadores da OCDE para a Qualidade e o Desempenho da Regulação* [“OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”], de 2005, não se referem especificamente à regulação independente. Porém, em sua descrição de como as agências regulatórias devem se comportar, eles recomendam diversas qualidades de independência:

*“Assegurar que as regulações, as instituições reguladoras encarregadas de sua implementação e os processos regulatórios sejam transparentes e não discriminatórios”. Além disso, recomenda-se que os Estados membros “criem arranjos regulatórios para assegurar que o interesse público não seja subordinado aos interesses das entidades reguladas e partes interessadas”, e que “assegurem que as instituições regulatórias prestem contas e sejam transparentes, e incluam medidas para promover a integridade”.<sup>40</sup>*

Em 2012 e em face à crise financeira global, o Conselho da OCDE emitiu uma recomendação sobre política de regulação<sup>41</sup> com vistas a fortalecer os marcos regulatórios em apoio ao funcionamento adequado das economias e cumprindo ao mesmo tempo importantes metas sociais e ambientais.

Os princípios na recomendação incluem:

*“7. Desenvolver uma política consistente capaz de abranger o papel e as funções das agências regulatórias, a fim de proporcionar uma maior confiança de que as decisões de regulação são adotadas de modo objetivo, imparcial e consistente, e sem conflitos de interesse, vieses ou influências indevidas”.*

No Anexo Explicativo, isso é expandido para afirmar que as agências regulatórias independentes devem ser consideradas em circunstâncias nas quais a independência manterá a confiança pública; tanto o governo quanto as entidades privadas serão reguladas pelo mesmo marco (e, portanto, requer-se a neutralidade competitiva); e as necessidades de imparcialidade da agência reguladora precisam ser protegidas, uma vez que suas decisões terão impactos econômicos significativos. Ainda que não se faça uma referência específica à radiodifusão nessa recomendação, pode-se observar que esses critérios se aplicarão ao setor da radiodifusão, até mesmo nos países onde não existe

uma emissora estatal ou pública de televisão ou rádio para concorrer com as emissoras comerciais.

*“8. Assegurar a efetividade dos sistemas para a revisão da legalidade e da equanimidade procedimental das regulações e decisões adotadas pelos órgãos encarregados de aplicar sanções regulatórias. Assegurar que os cidadãos e as empresas terão acesso a esses sistemas de revisão a um custo razoável e receberão as decisões com a devida rapidez”.*

O Anexo Explicativo também afirma que deve haver o direito de recorrer das decisões de regulação, em particular em relação a sanções, a um órgão que seja separado do órgão regulador. Além disso, deve existir a possibilidade de recorrer a um tribunal em relação à legalidade de qualquer disposição legal sobre a qual se baseiem as decisões do órgão regulador.

#### 4. Características de Independência

Ao se criar uma ARI, o primeiro requisito é que o marco legal e estrutural esteja direcionado à independência; pois sem uma base legal apropriada, limita-se a medida em que o órgão regulador terá uma real independência. Porém, uma base legal, por si só, não é suficiente se o comportamento do órgão regulador continua restringido ou inibido por interesses externos – pressões políticas ou da indústria, ou, às vezes, ambas. Portanto, tanto os indicadores estruturais quanto *de facto* precisam estar presentes para que a evidência possa se mostrar.

##### Dimensão Legal e Estrutural

Um exame dos padrões normativos desenvolvidos por diversos órgãos internacionais e aplicados à regulação independente mostra que eles podem ser resumidos e aplicados à regulação da radiodifusão da seguinte forma:

##### Competências e Poderes

As autoridades reguladoras independentes devem ter suas competências e sua jurisdição, bem como seus poderes, definidos por lei. As competências devem incluir uma afirmação clara dos objetivos regulatórios e de política pública para a autoridade reguladora, incluindo uma menção expressa à proteção da liberdade de expressão (ainda que esta, em si, já seja um direito constitucional).

Os poderes da autoridade reguladora devem incluir o poder de adotar regulações e diretrizes, bem como o poder para que a autoridade adote suas próprias regras internas.

40. OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005 <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

41. Recomendação do Conselho sobre Política de Regulação e Governança <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

## O Conselho

Para assegurar a independência das autoridades reguladoras, é preciso que diversas condições sejam atendidas. A autoridade deve ser supervisionada por um conselho independente. Deve haver um processo de nomeações para membros do conselho, criado pelo instrumento legal, que seja transparente e promova a nomeação de membros tão independentes quanto possível de interesses políticos ou financeiros. Isso significa que o conselho não terá uma maioria de membros representando um só interesse ou facção, e que os membros não receberão um mandato ou aceitarão instruções de qualquer pessoa ou órgão externo. Ademais, é bastante importante que o(a) presidente do conselho seja – e seja visto(a) como – independente.

Em muitas sociedades, a concordância quanto a um processo de nomeações para uma autoridade reguladora formada por indivíduos independentes pode se tornar um grande desafio; para isso, não existe um método ‘certo’ e cada país deve considerar a melhor maneira de nomear homens e mulheres que representem um amplo espectro da sociedade, sejam qualificados para participar da gama de complexas decisões que cabem a um órgão regulador da radiodifusão, e tenham a força de caráter para resistir a pressões políticas e financeiras.

O que se deve evitar é um processo de nomeações baseado em favores políticos, ou deixados apenas ao critério presidencial ou ministerial. Há diversos modelos diferentes para se escolher e todos eles visam a assegurar a criação de um conselho politicamente equilibrado e independente. Alguns exemplos são:

1. Assegurar que todos os principais partidos políticos sejam igualmente representados no conselho da autoridade reguladora;
2. Alocar uma quantidade de assentos (tipicamente 3) a cada um entre a Presidência, o Parlamento e o Governo;
3. Fazer um processo no qual os candidatos são selecionados por grupos identificados da sociedade civil (ONGs, sindicatos, igrejas, profissões) e as decisões finais são votadas no Parlamento;
4. Anunciar publicamente a seleção para membros e fazer com que um painel de seleção realize a escolha dos candidatos finalistas para aprovação pelo Parlamento;
5. Aplicar critérios rigorosos de qualificação para os candidatos (p.ex. experiência comercial ou legal, cotas com base em critérios de minorias étnicas, raça ou gênero), para que uma seleção seja feita por um grupo representativo de políticos sêniores.

A demissão de membros do conselho também pode ser usada como uma alavanca de poder po-

lítico, seja como ameaça ou pela remoção efetiva de membros. Para impedir essa possibilidade, qualquer poder de demitir membros do conselho deve ser limitado ao âmbito de questões de incapacidade física ou legal, conflito de interesses, mau desempenho no cumprimento de um papel ativo no conselho ou condenação por um crime penal grave.

A boa governança é importante para qualquer organização. Tanto a legislação primária quanto as próprias regulações internas da ARI devem criar procedimentos claros para o Conselho Diretor, incluindo a realização de reuniões, a redação de atas e a constituição do seu quórum.

## Financiamento

É importante observar a forma como o órgão regulador é financiado como um indicador tanto de sua independência quanto de sua capacidade de cumprir sua função. Em países com um setor comercial de radiodifusão subdesenvolvido (ou com um setor que está lutando para ganhar dinheiro), é normal que o órgão regulador seja financiado em sua maior parte ou por inteiro com orçamento do Estado. Isso pode ser a receita para a interferência política, uma vez que os governos podem ‘punir’ o órgão regulador ao não alocar recursos suficientes para permitir que ele cumpra o seu trabalho. Por outro lado, um órgão regulador financiado inteiramente por taxas e impostos industriais pode se tornar suspeito de uma forma de ‘aprisionamento regulatório’. Nenhuma dessas duas soluções parece, portanto, ideal, ainda que na prática, podem-se dar passos para reduzir o risco de interferência e influência tanto pelo Estado quanto pela indústria como fontes de financiamento. Em todo caso, a questão importante é a construção de métodos de prestação pública de contas adequados e efetivos para o órgão regulador.

Outra salvaguarda para a independência é dispor que o órgão regulador defina o seu próprio orçamento, independentemente da fonte de recursos. Em termos ideais, o orçamento deve se basear em um plano de negócios sensato, após passar por um processo de consulta. É uma prática normal que o orçamento do órgão regulador necessite de aprovação parlamentar, e tem-se conhecimento de situações nas quais governos tentaram exercer controle indireto sobre um órgão regulador ao não aprovarem o seu orçamento. É aqui que e a existência de uma sociedade civil madura pode atuar de modo efetivo contra tentativas políticas de interferir no órgão regulador.

## Prestação Pública de Contas

É vital que a autoridade reguladora preste contas de modo adequado: ao Estado, ao público e à lei. A sua contabilidade deve ser auditada de modo independente e publicada. Deve-se requerer por lei que ela apresente um relatório anual ao parlamento, descrevendo suas atividades ao longo

do ano. Esse relatório deve ser disponibilizado ao público. As boas práticas observadas sugerem que uma consulta abrangente deve ser feita junto à indústria e às outras partes interessadas antes de se introduzir qualquer nova política significativa ou modificação relevante. E é preciso que haja meios de recorrer aos tribunais em relação a qualquer decisão significativa adotada pelo órgão regulador em relação às concessões.

Assim, os indicadores estruturais e legais para a independência regulatória são:

1. Uma base prevista por lei para as competências e o mandato do órgão regulador;
2. Sua natureza 'independente' do governo, isto é: os poderes e as responsabilidades da agência estão previstas por lei; ela está separada, em sua organização, dos ministérios; e ela não é diretamente eleita ou administrada por servidores eleitos;
3. Clareza de políticas e objetivos de regulação – no seu documento constituinte, ou estatuto similar, deve-se incluir uma referência à proteção da liberdade de expressão (ou de modo direto ou referindo-se a um direito constitucional);
4. Os poderes definidos no seu estatuto ou outro instrumento legal devem incluir o poder de adotar regulações e diretrizes, e o poder de adotar regras internas;
5. Prestação pública de contas, pelo menos por meio da obrigação de publicar um relatório anual;
6. Prestação de contas aos tribunais por meio de um direito de apelação em relação a qualquer decisão significativa em matéria de outorga de concessões ou aplicação de sanções;
7. O processo de nomeação deve ser previsto por um instrumento legal. O processo deve ser transparente e promover tanta independência quanto possível;
8. As regras devem garantir que os seus membros não receberão qualquer mandato ou obedecerão a instruções de qualquer pessoa ou órgão;
9. Uma Presidência independente;
10. Poderes estritos em relação à demissão de membros, definidos por seu estatuto, limitados a questões de incapacidade física ou legal, conflitos de interesses ou crime penal grave;

11. Procedimentos claros para o conselho administrativo, definidos em documentos publicados, com a obrigação de incluir a redação de atas e o estabelecimento de um quórum;
12. Regras claras sobre conflitos de interesse tanto para candidatos quanto após suas nomeações;
13. Mecanismos claros de financiamento, que limitem a possibilidade de interferências políticas, e instrumentos legais que especifiquem que as autoridades públicas não devem se valer do seu poderio decisório em matéria financeira para interferir na independência da autoridade reguladora; e
14. Autonomia para que a autoridade reguladora defina seu próprio orçamento, sujeito à aprovação pelo Parlamento.

### Cultura

Como foi reconhecido pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa,<sup>42</sup> um marco jurídico não é, por si só, suficiente. É necessário haver uma 'cultura de independência' onde se respeita o direito da autoridade reguladora para agir de modo independente – exista ou não um marco jurídico em vigor para demandá-la.

Assim, como uma 'cultura de independência' pode ser apoiada? O Conselho da Europa presta assessoria aos seus Estados membros em suas atividades legislativas, e também à sociedade civil e aos próprios órgãos reguladores.

Um conjunto de critérios legais pode auxiliar a desenvolver uma cultura de independência. O Conselho da Europa enfatiza em particular a necessidade de estender as regras de incompatibilidade, por exemplo, para que elas se apliquem a familiares próximos. O Conselho da Europa aprova que deve haver instâncias onde não se permite que membros de autoridades reguladoras trabalhem em empresas de TV ou rádio, ou que eles se engajem na política até muitos anos após o término do seu mandato. Para impedir que os membros transfiram formalmente os seus interesses comerciais em uma empresa de mídia a um membro da família, a legislação em alguns Estados membros requer que os seus parentes próximos também renunciem a seus interesses comerciais na mídia. Esse requisito também pode se estender a parentes que ocupem um mandato político.

Outro mecanismo legal que auxilia na criação de uma cultura de independência é a criação de processos e critérios de seleção claros para a outorga de concessões de radiodifusão. Quando essa clareza não está presente, ou quando a lei é revisada

42. Declaração do Comitê de Ministros sobre a independência e as funções das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão. Março de 2008, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>

com frequência, o órgão regulador torna-se passível de acusações de subjetividade e coerção, e até mesmo de corrupção. O mesmo requisito vale para a aplicação de sanções. Sem diretrizes legais claras, os órgãos reguladores estão sujeitos à acusação de aplicarem sanções de forma arbitrária ou inconsistente, e à suspeita de que suas sanções possuem uma motivação política.

Um dos fatores centrais que o Conselho da Europa reconhece como uma contribuição a essa ‘cultura de independência’ é o escrutínio ativo da sociedade ampla, monitorando a capacidade da autoridade reguladora exercer a independência com o apoio das autoridades públicas e da mídia. O Conselho de Ministros “convida a sociedade civil e a mídia a contribuir de modo ativo para a ‘cultura de independência’, que desempenha um papel vital na adequada regulação da radiodifusão no novo ambiente tecnológico, ao monitorar de modo rigoroso a independência dessas autoridades e trazer à atenção do público os bons exemplos de regulação independente da radiodifusão, bem como quaisquer infrações em relação à independência dos órgãos reguladores”.<sup>43</sup>

O Conselho da Europa reforça o requisito de que as autoridades reguladoras independentes para a radiodifusão devem ser transparentes e prestar contas, uma vez que isso fortalecerá o respeito pelo marco legal com uma separação clara de poderes entre o órgão regulador e o governo.

A Declaração “convida as autoridades reguladoras de radiodifusão” a:

- Estar conscientes de seu papel especial em uma sociedade democrática e de sua importância para a criação de um horizonte diversificado e pluralista para a radiodifusão;
- Assegurar a outorga independente e transparente de concessões de radiodifusão, bem como o monitoramento das emissoras em nome do interesse público;
- Contribuir para o enraizamento de uma ‘cultura de independência’ e, nesse sentido, desenvolver e respeitar diretrizes que garantam a sua própria independência e a de seus membros;
- Fazer um compromisso pela transparência, efetividade e prestação pública de contas; “Estas diretrizes podem ser seguidas por qualquer autoridade reguladora que deseje ser independente, qualquer que seja a go-

vernança legal na qual ela esteja fundamentada”.

## 5. Exemplos de Boas Práticas

### Base Legal e Competências

Não existe um modelo único de boas práticas; cada país encontra a sua melhor maneira de cumprir os princípios da independência.

#### África do Sul

Em alguns países, a independência do órgão regulador da radiodifusão está prevista na Constituição. Por exemplo, a Constituição da África do Sul afirma, em sua Seção 192: “A legislação nacional deverá criar uma autoridade independente para regular a radiodifusão em nome do interesse público, e deverá assegurar a justiça e uma diversidade de visões que representem a sociedade da África do Sul de modo amplo”.

A Lei que cria a autoridade reguladora – a Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul (ICASA) – afirma, ademais: “A Autoridade é independente e está submetida apenas à Constituição e à lei, devendo ser imparcial e desempenhar suas funções sem medo, favorecimentos ou preconceitos. A Autoridade deve atuar sem qualquer interferência política ou comercial”.<sup>44</sup>

#### Chile

No Chile, a Lei 18.838 do Ministério do Interior cria o Conselho Nacional de Televisão (CNTV), referido na Constituição como um órgão autônomo. Os seus objetivos são assegurar “a correta operação dos serviços de televisão”, isto é, assegurar o respeito pelos valores morais e culturais da nação, a dignidade dos indivíduos, a proteção da família, do pluralismo, da democracia, da paz, e da proteção ambiental, e a educação espiritual e intelectual das crianças e dos jovens no marco desses valores.<sup>45</sup>

#### Reino Unido

No Reino Unido, a Ofcom foi criada pela Lei da Autoridade de Comunicações de 2002,<sup>46</sup> enquanto que os detalhes sobre suas competências e poderes estão contidos na Lei de Comunicações de 2003.<sup>47</sup> A Ofcom é o órgão regulador para telecomunicações, gestão do espectro e radiodifusão. Não há uma constituição oficial no Reino Unido, mas a Lei estipula de modo claro os

43 Declaração do Conselho da Europa, 2008.

44. Lei 13 de 2000 para a Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul. Disponível em: [www.icasa.org.za](http://www.icasa.org.za).

45. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30214>

46. Disponível em: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga\\_20020011\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1)

47. Disponível em: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1).



deveres da Ofcom em relação à radiodifusão, isto é, assegurar:

*“- A disponibilidade, no Reino Unido como um todo, de uma ampla variedade de serviços de televisão e rádio, que (vistos em conjunto) tenham alta qualidade e sejam concebidos para agradar diversos gostos e interesses;*

*- A manutenção de uma pluralidade suficiente de provedores de diferentes serviços de televisão e rádio; e*

*- A aplicação, no caso de todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que proporcionem uma proteção adequada aos membros do público contra a inclusão de materiais ofensivos ou nocivos nesses serviços;*

*- A aplicação, no caso de todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que proporcionem proteção aos membros do público e a todas as outras pessoas contra tratamentos injustos em programas incluídos nesses serviços, e contra violações indevidas de privacidade resultantes de atividades no cumprimento dos propósitos desses serviços”.*<sup>48</sup>

A Lei também definiu com clareza os poderes da Ofcom, que incluem a outorga de concessões, o monitoramento, o trabalho de lidar com reclamações e a atribuição de sanções. A Ofcom recebeu o poder de desenvolver e aplicar diretrizes explicando os padrões básicos de conteúdo estabelecidos na Lei, e de desenvolver e publicar os seus próprios procedimentos internos.

## Conselhos

### Países Baixos

O tamanho e a composição do conselho variam de modo significativo de um país para o outro. Nos países Baixos, a Autoridade de Mídia independente (*Commissariaat voor de Media*) tem apenas três membros de comissão, ainda que a sua independência seja garantida pela Lei da Mídia de 1987. Os membros são nomeados por Decreto Real após a Recomendação do Ministro da Educação, Cultura e Ciência. Em contraste, na França, o CSA tem um conselho com nove membros. Três membros são nomeados pelo(a) Presidente, três pela Assembleia Nacional e os demais, pelo(a) Presidente do Senado. Eles são confirmados por meio de decreto presidencial e o(a) Presidente do CSA é nomeado(a) pelo(a) Presidente. Um terço dos membros do CSA é renovado a cada dois anos. O

mandato de todos os membros é de seis anos e não pode ser nem revogado, nem renovado.

### Benim

Em Benim, o(a) presidente da *Haute Autorité de l’Audiovisuel et de la Communication* (HAAC) é nomeado(a), após consulta com o presidente do Parlamento, por decreto do Conselho de Ministros. Os demais membros do Conselho da HAAC consistem de três membros nomeados pelo(a) chefe de Estado e três nomeados pelo Gabinete do Parlamento. Cada grupo de nomeações deve incluir um comunicador, um advogado e uma personalidade da sociedade civil. Além disso, são incluídos dois jornalistas profissionais e um técnico de telecomunicações nomeado em uma assembleia geral pelos seus pares. O mandato dos nove membros do HAAC é de cinco anos e não pode ser nem revogado, nem renovado.

### Canadá

A Comissão Canadense de Radiotelevisão e Telecomunicações (CRTC) é responsável por supervisionar a outorga de concessões de radiodifusão no Canadá. Ela consiste de não mais do que treze membros com dedicação exclusiva e não mais que seis membros trabalhando em regime parcial, nomeados pelo Primeiro-Ministro. Na prática, ainda que não esteja no texto da lei, este é um amplo processo público que envolve consultas públicas.

Os membros são nomeados para um mandato de cinco anos e podem ser renomeados. Há regras rigorosas relativas a conflitos de interesses para os membros, que excluem a possibilidade de qualquer pessoa com interesses em telecomunicações ou radiodifusão tornar-se um membro. A lei não estabelece proibições à participação de indivíduos politicamente ativos como membros, mas na prática, isso é respeitado.

### Reino Unido

Em 1995, um novo processo de “nomeações independentes” foi instituído para todas as nomeações públicas do Reino Unido. Ainda que o Secretário de Estado relevante nomeie formalmente os membros não executivos da Ofcom, essas nomeações são feitas a partir de recomendações por meio do procedimento padrão para nomeações públicas. Esse procedimento determina que todas as nomeações públicas devem se basear no mérito e sujeitar-se ao escrutínio de pelo menos um assessor independente credenciado. Todos os candidatos que se apresentam para a seleção ministerial devem cumprir esses critérios.<sup>49</sup>

48. Seções 3(2)(c)-(f) da Lei de Comunicações de 2003.

49. Veja o sítio do Escritório do Oficial de Nomeações Públicas: [www.publicappointmentscommissioner.org/](http://www.publicappointmentscommissioner.org/).

### México

No México, o novo Instituto Federal de Telecomunicações (IFETEL) é responsável pela alocação das concessões de radiodifusão. Ele foi estabelecido pelo Artigo 6 da Constituição como uma autoridade independente dos poderes executivo e legislativo. O IFETEL será presidido por um órgão nomeado por meio de um processo que envolve elementos da sociedade civil. A seleção dos candidatos envolverá um processo aberto e competitivo, passando por um comitê de avaliações técnicas, que, juntamente com instituições de ensino superior, apresentarão de três a cinco candidatos ao(à) presidente, dos quais um será proposto ao Senado para confirmação.

### Jamaica

A Comissão Jamaicana de Radiodifusão (JBC) foi criada pela Lei de Radiodifusão e Retransmissão de Rádio. A Lei prevê uma forma inovadora de assegurar a independência política dos membros da Comissão: entre cinco e nove membros serão nomeados pelo Governador Geral após consulta com o Primeiro Ministro e o Líder da Oposição. Qualquer político com um mandato e qualquer pessoa que se candidatou nos sete anos anteriores (tenha sido eleito ou não) estão impedidos de ser nomeados.

Na Jamaica, um membro só pode ser removido do seu cargo antes da expiração do seu mandato por meio de uma resolução aprovada por pelo menos dois terços de cada Câmara do Parlamento. Os membros da Comissão Jamaicana de Radiodifusão incluem educadores, especialistas em políticas públicas e advogados. Eles têm o poder de criar comitês de aconselhamento em caso de necessidade de conhecimentos especializados adicionais. A Lei permite que a JBC estabeleça os seus próprios procedimentos, sujeitos à formação de um quórum de três membros.

### Chile

No Chile, a lei prevê com clareza que o CNTC será uma autoridade pública autônoma com descentralização funcional, detentora de sua própria capacidade legal, que prestará contas ao(à) Presidente por meio do Ministério da Secretaria Geral de Governo. Os membros do Conselho devem ser indivíduos com virtudes pessoais e profissionais relevantes, aprovados tanto pelo(a) Presidente quanto pelo Senado. Os membros têm um mandato de oito anos e metade deles é reeleita a cada quatro anos. O(a) Presidente nomeia os 11 membros com a concordância do Senado. O(a) Presidente do Conselho tem nomeação direta pelo(a) Presidente.

### África do Sul

Na África do Sul, a legislação que rege o ICASA estabelece um procedimento claro para a nomeação de membros pelo seu Conselho Diretor:

O Conselho consiste de sete conselheiros nomeados pelo(a) Presidente a partir de recomendação da Assembleia Nacional, de acordo com os seguintes princípios:

1. Participação pelo público no processo de candidatura;
2. Transparência e abertura; e
3. A publicação de uma lista de candidatos finalistas para nomeação.<sup>50</sup>

A subseção 3 requer que os membros estejam comprometidos com a liberdade de expressão e outros valores sociais positivos, tenham experiência técnica relevante e, em seu conjunto, sejam representativos da África do Sul como um todo. A Seção 6, por sua vez, proíbe que indivíduos com fortes conexões políticas e pessoas com interesses próprios em telecomunicações ou radiodifusão tornem-se membros

### EUA

A autoridade regulatória responsável pela radiodifusão (e telecomunicações) nos Estados Unidos é a Comissão Federal de Comunicações (FCC), uma agência criada pela Lei de Comunicações de 1934. Como especifica a Lei de Comunicações, a missão da Comissão é “disponibilizar, tanto quanto possível, a todas as pessoas dos Estados Unidos, sem discriminação de raça, cor, religião, origem nacional ou sexo, um serviço de transmissão de comunicações por fio ou via rádio rápido, eficiente, em toda a nação e em torno do mundo com as facilidades adequadas e a preços razoáveis”.

Na FCC, existem cinco membros de comissão, incluindo um(a) Presidente. Todos eles são nomeados pelo(a) Presidente e confirmados pelo Senado. Eles servem um mandato de cinco anos que não inclui disposições sobre demissão. Até três membros da comissão podem ser membros do mesmo partido político, o que indica que a FCC, apesar de ser formalmente rotulada como uma “agência independente”, não é “independente” quando vista a partir dos padrões internacionais.

Entretanto, há regras sobre conflitos de interesse que impedem que os membros da FCC tenham qualquer interesse financeiro em qualquer um dos setores que eles regulam. As regras claras sobre conflitos de interesse tanto para candidatos quanto para nomeados são vitais para a manutenção da independência. As regras devem cobrir interesses

50. Seção 5 da Lei N° 13 de 2000 sobre a Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul.

de familiares próximos, bem como dos próprios nomeados. Há também proibições claras quanto a qualquer candidato ou membro efetivo da FCC ter um conflito de interesse financeiro, e este é um dos poucos motivos pelos quais um membro pode ser demitido, juntamente com motivos de falência, má conduta ou incapacidade.

## Financiamento

### Reino Unido

A Ofcom estabelece seu próprio orçamento com base em um plano de negócios anual que está publicado em versão preliminar e se sujeita a uma plena consulta pública. Ela é amplamente financiada pela aplicação de concessões e pelas atuais taxas de licença ligadas às emissoras, recebendo também um pequeno auxílio financeiro do governo para atividades não diretamente ligadas às concessionárias, como a promoção da alfabetização midiática. Por lei, ela deve buscar cobrir apenas os custos da regulação, e não mais partir das taxas de licença. O resultado disso é uma complexa estrutura de cobranças que liga as taxas aos custos efetivos. Qualquer mudança na estrutura de taxas passa por uma consulta e a estrutura de taxas é publicada.<sup>51</sup> A Lei de Comunicações de 2002 afirma:

*“A Ofcom tem o dever . . . de conduzir suas questões de modo a assegurar que suas receitas se tornem tão logo quanto possível e continuem sendo, em seguida, a todo instante, pelo menos suficientes para permitir que ela cumpra suas obrigações e desempenhe suas funções”.*<sup>52</sup>

### EUA

Amplamente financiada pelas taxas de regulação com receitas adicionais advindas do Tesouro, a FCC publica sua prestação de contas a cada trimestre e também elabora um Plano Estratégico quinquenal e relatórios anuais sobre o seu desempenho.<sup>53</sup> O orçamento anual é aprovado pelo Comitê Orçamentário da Câmara Federal.

### Chile

No Chile, o orçamento da CNTV é estabelecido pela Secretaria de Orçamento, que é parte do Ministério da Fazenda. Ainda que isso possa, em teoria, ser usado como um meio de exercer controle político direto sobre o Conselho, na prática a

CNTV não tem relatado problemas em termos de conseguir uma alocação financeira razoável.

### Lituânia

A Comissão de Rádio e Televisão da Lituânia (LRTK), criada pela Lei de Mídia de Massa de 1996, é financiada com os recursos das emissoras comerciais. Todas as emissoras que recebem renda de atividades comerciais de radiodifusão – com a exceção da emissora pública, LRT – devem pagar à comissão, mensalmente, 0,8% de suas rendas de publicidade, taxas de assinatura e outras atividades comerciais ligadas à radiodifusão e/ou retransmissão. Se as emissoras deixam de pagar por três meses após um prazo especificado por escrito pela Comissão, as quantias deverão ser recebidas por processo judicial. A LRTK é responsável por estabelecer o seu próprio orçamento com os recursos que lhe são disponibilizados dessa maneira.

## Prestação Pública de Contas

### Jamaica

Na Jamaica, a Comissão tem o dever de apresentar um relatório anual ao Parlamento contendo os detalhes sobre o desempenho das concessionárias, um resumo de suas decisões e quaisquer outra questão de interesse público.

### Reino Unido

A contabilidade da Ofcom é auditada pela Escritório Nacional de Auditorias. O seu Relatório Anual é apresentado ao Parlamento e publicado no sítio da Ofcom na internet. Uma seção do sítio é dedicada à prestação de contas, contendo o plano anual, o relatório anual e outros documentos com dados e políticas importantes.<sup>54</sup>

Em um guia publicado sobre seus processos de consultas, a Ofcom afirma:

*“As consultas são parte essencial da prestação pública de contas em matéria de regulação – os meios pelos quais as pessoas e organizações afetadas por nossas decisões podem julgar o que fazemos e por que o fazemos”.*<sup>55</sup>

A Lei de Comunicações de 2003 estabelece um requisito geral para que a Ofcom considere “os princípios pelos quais as atividades de regulação devem ser transparentes, responsáveis, proporcio-

51. Para os orçamentos e tabelas de tarifas da Ofcom publicadas pela Ofcom, ver: [http://www.ofcom.org.uk/files/2014/Tariff\\_Tables\\_2014\\_15.pdf](http://www.ofcom.org.uk/files/2014/Tariff_Tables_2014_15.pdf).

52. Plano 1, § 8(1):7

53. Ver em: <http://www.fcc.gov/encyclopedia/fcc-strategic-plan>

54. Ver: <http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/>

55. Ofcom Consultation Guidelines, 2007 <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/how-will-ofcom-consult>

nais, consistentes e direcionadas apenas em casos nos quais a ação se torna necessária”.<sup>56</sup>

Ademais, a Lei inclui setenta e sete requisitos específicos em matérias nas quais é necessário haver consultas antes de se adotar uma decisão. A política de consultas da Ofcom baseia-se no conjunto atual de boas práticas de administração pública, seguindo as diretrizes do governo do Reino Unido.<sup>57</sup>

Talvez, de modo surpreendente, uma área de prestação de contas fraca no Reino Unido se relaciona à supervisão judicial. As decisões da Ofcom ligadas à radiodifusão só estão sujeitas a revisão judicial; não há apelação em relação às decisões substantivas. Se um tribunal determinar que a Ofcom não seguiu o devido processo, comportou-se irracionalmente ou agiu de modo *ultra vires*, o tribunal pode remeter a questão de volta à Ofcom para revisão. Mas o tribunal não tem o poder de substituir uma decisão da Ofcom por uma decisão própria, ou de revisar as suas decisões em si. Até o presente, não houve qualquer desafio no direito internacional questionando a legalidade desse limitado direito de apelação. Porém, para proporcionar algum tipo de alternativa, a Ofcom criou uma série de mecanismos internos de apelação para dar a partes insatisfeitas a oportunidade de questionar decisões de regulação pelo menos internamente.

### Chile

Apesar de a CNTV não publicar tanta informação quanto a Ofcom, ela possui um excelente sítio na internet<sup>58</sup> e busca ser uma liderança regional no desenvolvimento de política de regulação da radiodifusão. Todas as principais decisões, os documentos de política e os ‘textos de reflexão’ são publicados e há consultas regulares junto ao público e às partes interessadas.

### África do Sul

Em países onde há uma legislação sobre acesso à informação em vigor, o órgão regulador independente deve se sujeitar às mesmas regras que se aplicam aos departamentos do governo e órgãos públicos. O ICASA, por exemplo, é definido como um “órgão público” sob os termos da Lei de Promoção do Acesso à Informação de 2000.

## 6. Desafios e Oportunidades

Talvez seja algo evidente em si mesmo que o maior desafio à capacidade de um órgão regulador agir

de modo independente é um governo que se opõe à independência e assuma o controle direto sobre as questões ligadas à radiodifusão, ou que interfira nas operações do órgão regulador. Porém, a influência potencial da própria mídia não deve ser subestimada.

Em países onde a corrupção é frequente, existe sempre o potencial para que atores da mídia corrompam servidores públicos da autoridade de regulação para assegurar que decisões sejam tomadas em seu favor, em particular no que diz respeito à outorga de concessões. Também há lugares onde a mídia tem uma influência e um controle consideráveis sobre o processo político, e nesses casos, a mídia geralmente prefere que a regulação seja feita pelo governo do que por um órgão independente que possa ser mais difícil de manipular. A relação de poder não é sempre algo direto e óbvio; em países onde o Estado financia amplamente as emissoras comerciais (por exemplo, pela compra de boa parte da publicidade), essas emissoras apoiarão o Estado contra terceiros, uma vez que elas necessitam assegurar que estão mantendo o apoio dos seus financiadores. Um órgão regulador buscando exercer um pensamento e uma ação independentes em tais circunstâncias terá inevitavelmente que lutar, caso precise lidar com a oposição tanto da indústria quanto do Estado.

Por outro lado, o Conselho da Europa apontou que quase todas as autoridades reguladoras entre os seus Estados membros “que não estão formalmente estabelecidas como agências autônomas, mas que pelos relatos, estão trabalhando de modo independente na prática, parecem ser encontradas em democracias duradouras com níveis relativamente baixos de corrupção, onde a transparência dos órgãos públicos em geral é assegurada e onde uma mídia independente e uma sociedade civil vibrante mantêm o trabalho da autoridade reguladora sob um rigoroso escrutínio”.<sup>59</sup> Em outras palavras, até mesmo onde não há uma independência legal estrita, os fatores sociais e culturais também podem resultar em uma independência *de facto*. Isso sugere que ainda que os fatores formais sejam importantes, os fatores sociais mais amplos que estão na base de uma cultura de independência são pelo menos igualmente importantes para assegurar que a regulação seja realizada livre de influências pelo Estado ou pela indústria.

### A Convergência Digital

As tecnologias digitais criaram o potencial para importantes mudanças no ambiente audiovisual,

56. Seção 3(a)

57. Princípios de consulta do governo do Reino Unido: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/255180/Consultation-Principles-Oct-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255180/Consultation-Principles-Oct-2013.pdf)

58. Ver em: <http://www.cntv.cl>.

59. CoE Declaration 2008.



com a introdução da televisão com múltiplos canais, a IPTV e a transmissão *on-line*. Isso tem levado a uma preocupação global com o modo como os atuais padrões aplicados à radiodifusão podem ser transferidos para o mundo digital. A Comissão Europeia tem realizado consultas recentes, buscando saber em que medida a regulação existente precisa ser adaptada para tornar novos avanços tão relevantes e praticáveis quanto possível.<sup>60</sup>

Em um recente pronunciamento sobre o futuro da regulação no mundo digital,<sup>61</sup> o Presidente Executivo do órgão regulador do Reino Unido – a Ofcom – identificou três motivos principais pelos quais a regulação ainda será necessária:

*“As pessoas tipicamente querem estar protegidas contra conteúdos ilegais e nocivos, não importando tanto a forma como eles são transmitidos;*

*As pessoas têm o direito a que sua privacidade seja respeitada, tanto no conteúdo de radiodifusão quanto nos serviços on-line;*

*E o Parlamento deixou bastante claro que deve haver sempre uma pluralidade e diversidade de vozes na mídia”.*

Apesar disso, ele admite os desafios em torno da tentativa de adaptar os padrões existentes entre as diferentes plataformas e reconhece que o futuro requererá uma mescla incluindo um crescente nível de entendimento da parte do público (alfabetização midiática), iniciativas autorreguladoras e – enquanto a radiodifusão da televisão continuar dominante – uma regulação regulamentar baseada nos modelos atuais.

Ao discutir os desafios da adaptação da regulação de modo a atender as expectativas do público entre diferentes tipos de plataformas, Ed Richards afirma que apesar de tudo, o marco de uma regulação bem sucedida – seja ela regulamentar, autorreguladora ou correguladora, deve ser caracterizado pela independência: “Em primeira instância, o órgão regulador deve contar com salvaguardas efetivas contra influências indevidas com base em:

- Uma governança e um processo decisório independentes;
- Uma clara prestação pública de contas;
- Objetivos e propósitos regulatórios claros;
- Processos claros e transparentes;

Em segundo lugar, o órgão regulador deve estar em condições de garantir sua independência e prestação pública de contas por meio de:

- Um financiamento e um controle orçamentário independentes;
- Acessibilidade;
- Deve ter poderes genuínos de investigação;
- Poderes efetivos de garantia da lei e aplicação de sanções”.

Assim, o papel do órgão regulador de radiodifusão ainda pode continuar relativamente estável por algum tempo, mas o alcance das questões de regulação está certamente mudando, uma vez que estamos vendo a convergência entre plataformas de transmissão e o aumento da convergência na propriedade (em particular, à medida que as produtoras de conteúdos também estão se tornando proprietárias de plataformas) levando a uma maior ênfase na regulação da concorrência e na questão do acesso.

Em uma recente mesa redonda de um evento da OCDE sobre concorrência na radiodifusão televisiva, o Chile observou:

*“... o desenvolvimento de conglomerados multimídia é uma tendência recente na indústria. A principal preocupação em matéria de política de concorrência é o potencial de extensão do poder de mercado já possuído por um tipo de mídia (p.ex., a difusão de TV) a outro (p.ex. a difusão via rádio) por meio de práticas exclusivistas como a vinculação de produtos, os pacotes obrigatórios, a discriminação arbitrária e os subsídios cruzados, entre outros. Ao mesmo tempo, é algo bastante reconhecido que a convergência tecnológica pode trazer aprimoramentos em termos de qualidade e conteúdo. Porém, se esses aprimoramentos dependerem da posse do poder de mercado por conglomerados multimídia em mercados relacionados entre si, essa estrutura está sujeita a impedir a entrada e a expansão de concorrentes menores que atuam em apenas uma dessas plataformas de mídia”.*<sup>62</sup>

As questões em torno desse tema são bastante atuais no México:

*“O problema é que a concessão mais recente de TV aberta foi outorgada à TV Azteca em 1994 e, desde então, não houve*

60. Ver: Green Paper, Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Value <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/51287#green-paper---preparing-for-a-fully-converged-audi>.

61. Ed Richards, CEO da Ofcom, 29 de outubro de 2013 <http://media.ofcom.org.uk/speeches/2013/speech-on-broadcasting-regulation-in-a-converged-world/>

62. OECD 2013 <http://www.oecd.org/daf/competition/TV-and-broadcasting2013.pdf> p.54

*qualquer outra oferta pública de concessões de TV aberta”.*<sup>63</sup>

Os dois atores dominantes, a Televisa e a TV Azteca, conseguiram assegurar uma falta de concorrência nos mercados de TV aberta. Isso “prejudica os consumidores de modo adverso, uma vez que eles se tornam privados de uma oferta plural de conteúdos. Os produtores independentes de televisão são prejudicados, uma vez que eles se tornam obrigados a integrar-se verticalmente à Televisa ou à TV Azteca para alcançar um público mais amplo. Porém, os produtores verticalmente integrados também estão sujeitos a receber pressões da Televisa ou da TV Azteca, considerando-se a limitação das opções para produtores. Por fim, os anunciantes são forçados a pagar altos preços por cada anúncio de televisão na Televisa ou na TV Azteca. Estudos estimam uma tarifa 40% mais alta para anunciar no mercado mexicano, em comparação com condições de mercados competitivos”.<sup>64</sup>

Em maio de 2014, a nova autoridade reguladora independente mexicana – o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) – anunciou que iniciará um processo de oferta pública de dois novos serviços abertos. Mais recentemente, declarou-se que a Televisa possui uma posição “preponderante”, e foram criadas restrições à sua expansão. Ao mesmo tempo, a América Móvil de Carlos Slim (a maior provedora de telecomunicações do México) declarou que deixará de fazer investimentos para reduzir o seu próprio domínio, com vistas a entrar no mercado de TV aberta. O desafio para o novo IFT será equilibrar o desejo de introduzir novos atores no mercado televisivo com as ressalvas de que ao fazê-lo, estará meramente estendendo a influência da América Móvil sobre outras plataformas.

Com uma mudança de ênfase para a regulação do acesso e da concorrência, o papel do órgão regulador de radiodifusão necessariamente adotará algumas características de outros órgãos reguladores de áreas infraestruturais ou econômicas. Como pode ser lembrado da discussão acima sobre padrões normativos, há um consenso internacional ainda maior quanto ao valor da regulação independente em meio a circunstâncias desse tipo.

### **Apoio e Cooperação**

Considerando tanto os atuais desafios quanto os futuros em matéria de regulação da radiodifusão,

há sinais de que os órgãos reguladores estão encontrando maneiras de se apoiar mutuamente por meio da cooperação internacional.

A OCDE afirma:

“Os governos precisam cooperar com outros países para promover o desenvolvimento e a difusão de boas práticas e inovações em política e governança regulatória”. E “os governos precisam contribuir com os fóruns internacionais, incluindo os privados ou semiprivados, que apoiam uma maior Cooperação Internacional em Regulação”.<sup>65</sup>

Existe um conjunto desses fóruns no mundo da radiodifusão.

O primeiro a ser criado foi a Plataforma Europeia para Autoridades Reguladoras (EPRA), que hoje tem 52 órgãos reguladores como membros, além de diversos observadores permanentes, incluindo a Comissão Europeia, o Conselho da Europa e o Escritório do Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação.

A EPRA proporciona um fórum para:

- A discussão informal e o intercâmbio de visões entre autoridades de regulação no campo da radiodifusão;
- O intercâmbio de informações sobre questões comuns das regulações nacionais e europeia sobre radiodifusão;
- A discussão de soluções práticas para problemas legais relativos à interpretação e aplicação da regulação de radiodifusão.<sup>66</sup>

O programa de trabalho de 2014 inclui discussões sobre a independência das autoridades reguladoras, após os membros da EPRA terem confirmado que consideram a independência um fator central que contribui para o funcionamento eficiente dos órgãos reguladores, enquanto que a falta de independência gera o risco de um efeito devastador sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação.<sup>67</sup>

Também na Europa, como foi mencionado acima, a Comissão Europeia criou recentemente o ERGA, um grupo de alto nível de Autoridades Nacionais de Regulação dos Estados Membros da UE. O ERGA foi criado como uma resposta não legislativa à consulta sobre o Artigo 30 da Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD), esperando-se que ele aprimore a capacidade dos membros em fortalecer a independência e manter a questão no topo da agenda de políticas públicas.

63. Ibid p.220

64. Ibid p. 222

65. Veja o Pacote de Ferramentas da OCDE sobre Cooperação Internacional em Matéria de Regulação: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc-toolkit.htm>

66. See more at: <http://www.epra.org/articles/general-information-on-epra#sthash.zVubuSb0.dpuf>

67. See more at: [http://www.epra.org/news\\_items/independence-of-nras-epra-highlights-key-developments#sthash.wSc1anKN.dpuf](http://www.epra.org/news_items/independence-of-nras-epra-highlights-key-developments#sthash.wSc1anKN.dpuf)

Envolvendo países latino-americanos, foi criada em 2010 a Plataforma Íbero-Americana de Reguladores de Televisão (PRAI). A PRAI é uma rede de entidades regulatórias e de assessoria para o setor audiovisual na América Latina e na Península Ibérica, composta por organizações representantes de Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Bolívia, Espanha, Chile, Portugal, Uruguai, Marrocos e Peru. O papel específico da independência ainda não foi discutido pelo grupo, que realizará sua próxima reunião na Colômbia sobre o tema: “*O novo papel regulador do Estado na sociedade da informação*”, indicando que a independência poderá ser um desafio para a agenda da PRAI.<sup>68</sup>

A Rede Africana de Autoridades Reguladoras da Comunicação (CRAN) foi criada em 1998 com o propósito de desenvolver e reforçar a cooperação entre as autoridades reguladoras na África. No presente, ela tem 25 membros tanto da África Subsaariana quanto do norte do continente.<sup>69</sup>

A Rede Francófona de Autoridades Reguladoras da Mídia (REFRAM) foi criada em 2007 como um fórum de debates e intercâmbio de informações sobre questões de interesse comum, e busca promover a capacitação e a cooperação entre os seus membros. Essa plataforma inclui 29 autoridades reguladoras da mídia de 28 países francófonos africanos e europeus, e do Canadá.<sup>70</sup>

Há também a Plataforma Lusófona de Autoridades Reguladoras Audiovisuais (PER), que foi criada em Lisboa em 2009 como um fórum de discussão, cooperação e intercâmbio regular de informações e pesquisas sobre questões relativas à regulação da mídia, incluindo a imprensa. Os seus membros incluem as autoridades reguladoras de Portugal, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Moçambique, Timor-Leste e Guiné Equatorial, sendo algumas delas ministérios governamentais.

Dentro da Europa, há um conjunto de pequenos agrupamentos de autoridades reguladoras que compartilham ligações geográficas e culturais: a Rede Mediterrânea de Autoridades Reguladoras da Mídia (criada em 1997), atualmente com 29 membros; o Fórum de Regulação da Europa Central (criado em 2009), com seis membros; o Fórum de Autoridades Reguladoras da Radiodifusão do Mar Negro (criado em 2009), com representantes de 12 Estados membros; a Cooperação

Regulatória Nórdica, que tem se reunido desde 1996; a Cooperação Báltica, criada em 2005, envolvendo as autoridades reguladoras de Estônia, Letônia e Lituânia; e a Euregiolators, um fórum de autoridades reguladoras que supervisionam os meios de comunicação nos Países Baixos, Bélgica (comunidades linguísticas do flamengo, francês e alemão), Luxemburgo e unidades federativas alemãs que fazem fronteira com esses países.

A Ásia é uma parte do mundo onde ainda não existe uma plataforma formal de autoridades reguladoras, ainda que a Agência de Desenvolvimento da Mídia de Cingapura tenha considerado a criação de uma em 2010 (sem tê-la buscado nos anos seguintes). Entretanto, há uma medida de cooperação regional ligada à ITU, que até o presente já realizou três vezes uma mesa redonda anual com órgãos reguladores da região da Ásia-Pacífico.<sup>71</sup>

Ainda que a EPRA pareça ser o único fórum de órgãos reguladores onde a regulação independente é uma questão central de discussão e debate, há com certeza a oportunidade das outras plataformas citadas compartilharem experiências e melhores práticas como meio de promover o reforço e o apoio mútuos.

## 7. Avaliação e apreciação

Desde muitos anos, os acadêmicos têm buscado apreciar a eficácia dos órgãos reguladores.<sup>72</sup> O Manual do Banco Mundial, que Berg descreve como o “padrão ouro”, estabelece um arcabouço geral para a apreciação dos órgãos reguladores de áreas infraestruturais, mas não se refere aos reguladores de serviços audiovisuais de modo específico.

### Os IDMs da UNESCO

A primeira tentativa de codificar os indicadores relativos às autoridades reguladoras da radiodifusão foi em 2008 como parte dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da UNESCO.<sup>73</sup> Os IDMs da UNESCO examinam os fatores que devem estar presentes para o aprimoramento da liberdade de expressão e identificam duas condições fundamentais: os canais de comunicação de massa devem ser livres e independentes dos interesses existentes; e deve haver um acesso amplo a essas mídias.

68. Ver: <http://www.prensario.net/10032-Colombia-ANTV-organiza-reunion-iberoamericana-de-reguladores-de-TV.note.aspx>

69. Para mais informações, ver: <http://www.acran.org/index.jsp>

70. Para mais informações, ver: <http://www.refram.org/>

71. Para mais informações, ver: <http://www.itu.int/ITU-D/asp/CMS/Events/2013/RR-ITP-2013/index.asp>

72. Para uma revisão de estudos com uma importância central antes de 2009, ver Sanford V Berg, *Characterizing the Efficiency and Effectiveness of Regulatory Institutions*: [http://bear.warrington.ufl.edu/centers/PURC/DOCS/presentations/berg/P0309\\_Berg\\_Characterizing\\_the\\_Efficiency.pdf](http://bear.warrington.ufl.edu/centers/PURC/DOCS/presentations/berg/P0309_Berg_Characterizing_the_Efficiency.pdf)

73. Ver: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf>

A primeira categoria de IDMs que a UNESCO apoiou como “necessários para aproveitar plenamente o potencial democrático da mídia e aprimorar a contribuição ao desenvolvimento” é “um sistema de regulação que conduza à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia: a existência de um marco legal, de política pública e regulação que proteja e promova a liberdade de expressão e informação, com base nos padrões internacionais das melhores práticas e desenvolvido com a participação da sociedade civil”. A UNESCO apoia a regulação independente como uma realidade que atende a esses padrões e identifica os seguintes indicadores centrais para um sistema de regulação que seja garantido por lei e respeitado na prática (isto é, um sistema independente tanto em termos de seu embasamento legal quanto da prática cultural):

- “Garantias legais explícitas de autonomia e independência de ingerência partidária e comercial;
- Garantias legais da independência do órgão regulador;
- Poderes e responsabilidades do regulador, estipulados com clareza na lei;
- Membros do órgão regulador escolhidos por meio de um processo transparente e democrático que vise a minimizar o risco de ingerência partidária ou comercial (por exemplo, a definição de regras sobre incompatibilidade e elegibilidade); e
- Verbas suficientes e contínuas para o regulador, garantidas por lei, a fim de salvaguardar sua independência e/ou protegê-lo contra pressões orçamentárias coercivas”.

Como forma de verificação, a UNESCO sugere examinar a lei que estabelece o papel, a composição dos membros e o financiamento da autoridade reguladora, bem como qualquer disposição presente na Constituição sobre a independência do órgão regulador. Também sugere examinar “relatórios de agências idôneas sobre a autonomia institucional efetiva do órgão regulador”.

Juntamente com os indicadores legais e culturais de independência, a UNESCO adiciona o requisito de que o sistema de regulação deve trabalhar efetivamente para assegurar o pluralismo da mídia e a liberdade de expressão e informação. Nesse ponto, os indicadores cobrem o comportamento e os poderes da autoridade reguladora: o órgão regulador deve ter a obrigação formal de prestar contas ao público e incluir, como parte de seu mandato, a responsabilidade de assegurar que o setor de radiodifusão trabalhe de modo equânime, pluralista e eficiente, e tenha poderes para promover a equidade, a liberdade de expressão, a programação de serviço público e a acessibilidade. Para verificar esses indicadores, a UNESCO sugere o exame das leis relevantes, dos relatórios produzidos por

agências idôneas sobre a efetividade do órgão regulador, e as evidências de suas intervenções de regulação.

## A INDIREG

Em 2011, a Comissão Europeia encomendou um estudo examinando os indicadores de independência regulatória no setor audiovisual e os meios de se mensurá-los. O Estudo INDIREG examinou tanto critérios formais quanto *de facto*, mas, ao invés de procurar medir a independência *per se*, buscou medir, por meio de sua Ferramenta de *Ranking*, o risco de influência por atores externos.

A ferramenta *INDIREG Ranking Tool* examina diferentes critérios evidenciados tanto pela estrutura legal quanto pelos comportamentos efetivos: o status e o poder da autoridade reguladora, sua autonomia financeira, a autonomia de seus decisores (incluindo a forma como eles são nomeados), conhecimento (incluindo recursos humanos e experiência técnica) e mecanismos de transparência e prestação pública de contas. A ferramenta pode ser utilizada como um mecanismo de autoavaliação, por meio de um questionário extenso e detalhado que ela oferece.

Mesmo sendo uma adição útil à literatura especializada, a ferramenta possui algumas limitações. Em primeiro lugar, ela se baseia em um ideal um tanto perfeito, porém sem um mandato claro que dê um embasamento a esse ideal. Como resultado, ela tende a objetivizar questões que são, por natureza, subjetivas e qualificadas por normas culturais e políticas, que permanecem, por sua vez, de fora da análise quantitativa que ela proporciona. Em segundo lugar, trata-se de uma análise estática que se vale da imagem de um momento individual no tempo, sem ser capaz de ver o desenvolvimento. Em terceiro lugar, ela não é comparativa; não pode ser usada para apreciar ‘como’ uma autoridade reguladora independente pode ser comparada com outra. O seu uso se destina à autoavaliação, por órgãos que desejem examinar como é possível aprimorar sua própria situação. Como tal, ela pode desempenhar um papel bastante útil em apoiar argumentos pró-mudança ou por mais recursos. Porém, continua sendo oportuno desenvolver um meio mais simples para avaliar a independência, considerando o fato de que, como foi identificado pelo Conselho da Europa, se por um lado as estruturas formais e legais são um importante fator adicional da independência regulatória, por outro, a cultura e o comportamento efetivos (a independência *de facto*) são indicativos bem mais consistentes de que uma autoridade reguladora adota e implementa suas decisões livre de influências externas.

## Recomendações

Como foi demonstrado, há um enorme apoio internacional ao conceito de regulação independente do setor de radiodifusão. Ainda assim, pode-se afirmar que a América Latina continua atrasada em comparação com a Europa, e até mesmo com a África, na sua introdução.

A autoridade reguladora da Argentina – a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual –, declara-se como uma autoridade autônoma e independente, mas geralmente não é vista como independente, considerando-se os poderes do(a) Presidente da República relativos à nomeação dos seus membros.<sup>74</sup>

No Brasil, não há uma autoridade reguladora independente com responsabilidade direta por questões de radiodifusão, ainda que se possa dizer que o órgão regulador das telecomunicações – a Anatel – seja independente *de jure*.

O Conselho Nacional de Televisão no Chile é a autoridade reguladora independente mais antiga e mais bem estabelecida da região no campo de radiodifusão, e é a única comparável a seus pares europeus.

No Peru, não existe um órgão regulador independente para a mídia, e, de acordo com a Lei de Rádio e Televisão de 2004, a outorga de concessões de radiodifusão é uma responsabilidade do Ministério do Transporte e das Comunicações.

O Uruguai recentemente perdeu a oportunidade de criar um Conselho de Comunicações Audiovisuais independente e, ao invés disso, atribuiu responsabilidades à Unidade Reguladora de Serviços de Radiodifusão (URSEC), cujos membros são diretamente nomeados pelo executivo.<sup>75</sup>

Em outros países, como Colômbia e Bolívia, a agência reguladora de telecomunicações – que pode ou não ser mencionada como ‘independente’ – tem alguma responsabilidade pela alocação das frequências de radiodifusão. Porém, não existem outros órgãos reguladores específicos para a radiodifusão.

Assim, em uma região onde o Estado geralmente retém pelo menos um grau de controle indireto sobre as concessões de radiodifusão – incluindo questões como concorrência, diversidade e pluralidade, e onde em geral não existem restrições de conteúdo acima e além das estabelecidas no Código Penal – aplicadas pela Promotoria ou Procuradoria –, surge a pergunta: como possibilitar a introdução da noção de regulação independente?

É necessário que aconteça uma grande mudança cultural.

Porém, primeiro, deve-se lembrar de que não há um modelo perfeito de ‘independência’; em cada sociedade, a realidade parecerá diferente, uma vez que o que funciona em uma cultura não se aplica necessariamente a outra. Deve-se lembrar sempre que a independência formal, *de jure*, não é suficiente. Com efeito, um estudo comparativo das autoridades reguladoras europeias encontrou que muitos órgãos reguladores submetidos à “independência” formal mais guiada a partir de regras eram, na verdade, os menos independentes na prática. Na realidade, a independência *de facto* parece ser mais nítida em países onde há uma cultura mais forte de profissionalismo jornalístico e onde os meios de comunicação em si não estão ligados a grupos políticos.<sup>76</sup>

Portanto, no trabalho em países onde os fatores que apoiam a regulação independente são fracos, muito pode ainda ser feito para encorajar o desenvolvimento de tantos elementos quanto possíveis para fomentar a independência. Com esse propósito, seria útil trabalhar pelo estabelecimento de uma lista acordada de indicadores de boa regulação da radiodifusão (que possam ser alcançados sem necessariamente categorizar a regulação como ‘independente’ do Estado). Um conjunto de indicadores acordados poderia então ser aplicado em cada país, tanto para analisar a condição existente quanto para auxiliar na identificação de novas iniciativas. É importante que os indicadores possam ser usados como um ponto de discussão com cada segmento dos principais grupos de partes interessadas: o governo, as emissoras, a sociedade civil e – onde já existirem – os órgãos reguladores.

### Governos

Uma grande quantidade de órgãos internacionais já apoiou os princípios de regulação independente da radiodifusão, incluindo a OEA e a ONU (por meio de seus Relatores Especiais), a UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE – sendo que todos eles têm membros na região. Por esses órgãos, podem-se organizar conferências e seminários para a discussão de melhores práticas e de como a criação de uma ARI poderia beneficiar o Estado.

### As Emissoras

A região pode ser caracterizada como um lugar onde muitos interesses das emissoras estão estreitamente alinhados a interesses políticos, e haverá assim um temor compreensível em relação à introdução de uma

74. Veja o artigo de 10 de outubro de 2009 no NY Times: [http://www.nytimes.com/2009/10/11/world/americas/11argentina.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/10/11/world/americas/11argentina.html?_r=0) e o Relatório da Freedom House sobre Liberdade de Imprensa: <http://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/argentina#.U-xM20jK2o>.

75. Veja a carta da Article 19 de 14 de março de 2014: <http://www.article19.org/resources.php/resource/37485/en/uruguay:-broadcasting-regulator-must-be-independent>

76. Adriana Mutu, 2014



nova regulação que possa abrir as radiofrequências à concorrência. Porém, a introdução de novas tecnologias e o aumento da penetração da banda larga evidenciam que as portas para essa vazão já estão sendo abertas. Para as emissoras, os benefícios de operar os seus negócios dentro de um marco regulador previsível e transparente deve ser preferível a fazê-lo com base em um capricho político. Há evidências substanciais que demonstram que a regulação independente é boa para os negócios, e isso pode ser usado para tranquilizar empresas de mídia apreensivas. Outro bom roteiro para envolver as emissoras é encorajá-las a criar os seus próprios mecanismos de autorregulação de conteúdos como uma medida defensiva contra a aplicação potencialmente arbitrária da lei pelas autoridades estatais.

### **Sociedade Civil**

O Conselho da Europa deixou claro que uma ‘cultura de independência’ requer o envolvimento ativo, por meio do encorajamento e do monitoramento por parte de um amplo leque de atores sociais, incluindo a imprensa. Os seminários e cursos de capacitação para jornalistas podem incluir como um elemento padrão um artigo sobre por que a regulação independente dos meios de comunicação audiovisuais é tão importante (assim como a autorregulação independente é para a imprensa). Como já foi afirmado, a existência do jornalismo profissional é, em si, um indicador de uma cultura de independência.

### **Autoridades Reguladoras**

A experiência de trabalho desta autora com dezenas de autoridades reguladoras ao redor do mundo mostra que nenhum órgão regulador deseja admitir sua própria falta de independência (mesmo quando há poucos sinais objetivos de que ele é independente!). Ainda assim, os órgãos reguladores se beneficiam amplamente quando têm a oportunidade de compartilhar histórias e experiências entre si e tornam-se bastante motivados ao ouvirem relatos de exemplos de coragem. Não há dúvidas de que o crescimento

das plataformas internacionais de autoridades reguladoras é uma forma de compartilhar melhores práticas e melhorar os padrões existentes, e, de fato, a Comissão Europeia, ao criar o ERGA, tem a intenção específica de que essa plataforma eleve os padrões de independência.

Na região, a PRAI se encontra pelo menos uma vez por ano. Recomenda-se que o Escritório da Relatoria Especial e a UNESCO busquem participar como observadores das reuniões da PRAI e busquem influenciar a sua agenda para que esta inclua o tópico da independência. Nas reuniões da PRAI, a questão tem sido discutida em seminários internos, suas conclusões têm sido levadas à Plenária e, assim, incluídas nas atas. Isso gera um precedente útil para a ‘normalização’ da independência em meio ao grupo de autoridades reguladoras sul-americanas em formação.

Se por um lado, é correto que a região coloque uma ênfase inicial no encorajamento de uma cultura de independência, por outro, os requisitos formais não devem ser esquecidos. Neste ponto, será útil elaborar um conjunto-modelo de disposições legais, considerando que a forma específica de nomear membros ‘independentes’ para o conselho da autoridade reguladora variará de um país para outro.

Não há dúvidas de que em uma região com poucas democracias maduras, que ainda está lutando por uma realidade de autonomia e autodeterminação, a introdução da regulação independente dos serviços audiovisuais não será algo simples. Ela deve se ligar à disseminação do entendimento sobre a base e a importância da liberdade de expressão; deve entender que a liberdade de expressão *não* significa que as emissoras tenham o direito de dizer qualquer coisa que desejarem; que ela *não* se define pelo que é bom para o governo; que é um direito dos cidadãos receber informações a partir de uma pluralidade de fontes – e que isso é mais bem supervisionado por meio de um órgão que seja independente tanto das emissoras quanto do governo.

## Anexo

### CONSELHO DA EUROPA COMITÊ DE MINISTROS

#### **RECOMENDAÇÃO No. R (2000) 23 DO COMITÊ DE MINISTROS AOS ESTADOS MEMBROS SOBRE A INDEPENDÊNCIA E AS FUNÇÕES DAS AUTORIDADES REGULADORAS PARA O SETOR DE RADIODIFUSÃO<sup>1</sup>**

*(Adotada pelo Comitê de Ministros em 20 de dezembro de 2000, na 735ª reunião dos Representantes dos Ministros)*

O Comitê de Ministros, nos termos do Artigo 15.b do Estatuto do Conselho da Europa,

Considerando que o objetivo do Conselho da Europa é alcançar uma maior união entre os seus membros com o propósito de salvaguardar e realizar os ideais e princípios que são sua herança comum, e facilitar o seu progresso econômico e social;

Tendo em vista o Artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, conforme foi interpretada pela Corte Europeia de Direitos Humanos;

Recordando a importância da existência de uma ampla variedade de meios de comunicação independentes e autônomos para as sociedades democráticas, possibilitando refletir a diversidade de ideias e opiniões, assim como foi estabelecido na Declaração sobre liberdade de expressão e informação de 29 de abril de 1982;

Ressaltando o importante papel desempenhado pela mídia de radiodifusão nas sociedades modernas e democráticas;

Enfatizando que, para garantir a existência de uma ampla gama de meios de comunicação independentes e autônomos no setor de radiodifusão, é essencial prover uma regulação adequada e proporcional para o setor, com vistas a garantir a liberdade dos meios de comunicação e, ao mesmo tempo, assegurar um equilíbrio entre esta liberdade e outros direitos e interesses legítimos;

Considerando que para esse propósito, autoridades reguladoras independentes especialmente designadas para o setor da radiodifusão, com conhecimentos especializados na área, têm um importante papel a cumprir dentro do marco da lei;

Observando que os desenvolvimentos técnicos e econômicos, que levaram à expansão e a um aumento na complexidade do setor, terão um impacto sobre o papel dessas autoridades e poderão tornar necessária uma maior adaptabilidade da regulação, para além e acima das medidas de autorregulação adotadas pelas próprias emissoras;

Reconhecendo que de acordo com os seus sistemas jurídicos e tradições democráticas e culturais, os Estados membros criaram autoridades reguladoras de diferentes modos, e que, como consequência, há uma diversidade em relação aos meios pelos quais – e à medida que – a independência, os poderes efetivos e a transparência são alcançados;

Considerando que, em face desses desenvolvimentos, é importante que os Estados membros garantam que as autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão terão uma independência genuína, em particular, por meio de um conjunto de regras que abarque todos os aspectos do seu trabalho, e por medidas que permitam que elas desempenhem suas funções de modo efetivo e eficiente;

Recomenda que os governos dos Estados membros:

- a. Criem, se ainda não o tiverem feito, autoridades reguladoras independentes para o setor da radiodifusão;
- b. Incluam disposições em suas legislações e medidas em suas políticas públicas, confiando, às autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão, poderes que lhes permitam cumprir as suas missões, assim como prescreve a lei nacional, de modo efetivo, independente e transparente, em conformidade com as diretrizes estabelecidas no apêndice da presente recomendação;
- c. Tragam essas diretrizes à atenção das autoridades reguladoras do setor de radiodifusão, autoridades públicas e grupos profissionais interessados, bem como do público em geral, assegurando o efetivo respeito à independência das autoridades reguladoras no que diga respeito a qualquer interferência nas suas atividades.

## Apêndice à Recomendação R (2000) 23

### Diretrizes a respeito da independência e das funções das autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão

#### I. Marco legislativo geral

1. Os Estados membros devem assegurar a criação e o funcionamento desimpedido de autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão, elaborando o marco legislativo adequado com vistas a esse propósito. As regras e os procedimentos que regerão ou afetarão o funcionamento das autoridades reguladoras devem afirmar e proteger a sua independência de modo claro.
2. Os deveres e poderes das autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão, bem como as formas de garantir que elas prestem contas ao público, os procedimentos de nomeação dos seus membros e as formas do seu financiamento devem ser definidas de modo claro pela lei.

#### II. Nomeações, composição e funcionamento

3. As regras que governam as autoridades reguladoras do setor da radiodifusão, em especial no tocante à sua composição, são um elemento central de sua independência. Portanto, elas devem ser definidas de modo a protegê-las contra qualquer interferência, em particular, por forças políticas ou interesses econômicos.
4. Com esse propósito, devem-se definir regras específicas relativas a incompatibilidades, de modo a evitar que:
  - As autoridades reguladoras sejam influenciadas pelo poder político;
  - Os membros das autoridades reguladoras exerçam funções ou tenham interesse em negócios ou outras organizações na mídia ou em setores relacionados, o que poderia gerar um conflito de interesse em relação à composição da autoridade reguladora.
5. Ademais, as regras devem garantir que os membros dessas autoridades:
  - Sejam nomeados de forma democrática e transparente;
  - Não recebam qualquer mandato ou aceitem instruções de qualquer pessoa ou órgão;
  - Não façam qualquer declaração ou tenham qualquer ação que possa prejudicar a independência das suas funções, e não se aproveitem das mesmas.
6. Por fim, devem-se definir regras precisas relativas à possibilidade de demitir membros das autoridades reguladoras, de modo a evitar que a demissão seja usada como um meio de exercer pressão política.
7. Em particular, uma demissão só deve ser possível em caso de descumprimento das regras de incompatibilidade que os membros devem aceitar, ou incapacidade de exercer suas funções de modo devido, sem prejuízo quanto à possibilidade de que a pessoa em questão recorra aos tribunais contra a demissão. Ademais, uma demissão com base em uma contravenção ligada ou não às suas funções só deve ser possível em instâncias graves definidas de modo claro pela lei, sujeitas a uma sentença final proferida por um tribunal.
8. Considerando-se a natureza específica do setor de radiodifusão e as peculiaridades das suas missões, as autoridades reguladoras devem incluir especialistas nas áreas em que se desenvolvem as suas atribuições.

#### III. Independência financeira

9. Os arranjos para financiar as autoridades reguladoras – outro elemento central de sua independência – devem ser especificados na lei, em conformidade com um plano definido com clareza, relativo ao custo estimado das atividades das autoridades reguladoras, a fim de permitir que elas exerçam as suas funções de modo pleno e independente.
10. As autoridades públicas não devem se valer do seu poder decisório para interferir na independência das autoridades reguladoras. Ademais, a utilização dos serviços ou da experiência técnica da administração nacional ou de terceiros não deve prejudicar a sua independência.
11. Os arranjos de financiamento devem aproveitar, quando apropriado, os mecanismos que não dependam de processos decisórios *ad hoc* de órgãos públicos ou privados.



## IV. Poderes e competências

### Poderes regulatórios

12. Sujeitas à delegação de poderes definida de modo claro pelo legislador, as autoridades reguladoras devem ter o poder de adotar regulações e diretrizes relativas às atividades de radiodifusão. Dentro do marco legal, elas também devem ter o poder de adotar regras internas.

### Outorga de concessões

13. Uma das tarefas essenciais das autoridades reguladoras no setor da radiodifusão é a outorga de concessões de radiodifusão. As condições e critérios básicos que regem a outorga e renovação de concessões de radiodifusão devem ser definidos de modo claro pela lei.
14. As regulações que regem o procedimento de outorga de concessões de radiodifusão devem ser claras e precisas, e devem ser aplicadas de modo aberto, transparente e imparcial. As decisões adotadas pelas autoridades reguladoras, nesse sentido, devem submeter-se à devida divulgação pública.
15. As autoridades reguladoras no setor da radiodifusão devem ser envolvidas no processo de planejamento do conjunto de frequências nacionais alocadas aos serviços de radiodifusão. Elas devem ter o poder de autorizar as emissoras a prestar serviços de programação nas frequências alocadas à radiodifusão. Isso não tem implicações para a alocação de frequências a operadores em redes de transmissão regidas pela legislação de telecomunicações.
16. Após a preparação de uma lista de frequências, o procedimento licitatório ser divulgado ao público nas formas apropriadas pelas autoridades reguladoras. Os procedimentos licitatórios devem definir um conjunto de especificações, tais como o tipo do serviço, a duração mínima dos programas, a cobertura geográfica, o tipo de financiamento, quaisquer taxas de concessão e, tanto quanto for necessário para os propósitos desses processos, os parâmetros técnicos que os candidatos devem cumprir. Considerando o interesse geral envolvido, os Estados membros podem seguir diferentes procedimentos para a alocação de frequências de radiodifusão a emissoras de serviço público.
17. Os procedimentos licitatórios também devem especificar o conteúdo das candidaturas às concessões e os documentos a ser apresentados pelos candidatos. Em particular, os candidatos devem indicar a estrutura, os proprietários e o capital de suas empresas, junto com o conteúdo e a duração dos programas que estejam propondo.

### O monitoramento do cumprimento dos compromissos e obrigações pelas emissoras

18. Outra função essencial das autoridades reguladoras deve ser a de monitorar o cumprimento das condições estabelecidas por lei e nas concessões outorgadas às emissoras. Em particular, elas devem assegurar que as emissoras dentro de sua jurisdição respeitem os princípios básicos da Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiriça, e, de modo específico, os princípios definidos no seu Artigo 7.
19. As autoridades reguladoras não devem exercer controle *a priori* sobre a programação, e o monitoramento de programas deve, portanto, ocorrer sempre após a transmissão dos programas.
20. As autoridades reguladoras devem ter o direito de solicitar e receber informações das emissoras na medida em que isso for necessário para o cumprimento de suas tarefas
21. As autoridades reguladoras devem ter o poder de lidar com reclamações dentro do campo de suas atribuições, relativas à atividade das emissoras, e publicar suas conclusões com regularidade.
22. Quando uma emissora deixar de respeitar a lei ou as condições especificadas em sua concessão, as autoridades reguladoras devem ter o poder de impor sanções, em conformidade com a lei.
23. Uma variedade de sanções que possam ser prescritas por lei deve estar disponível, iniciando-se por uma advertência. As sanções devem ser proporcionais e não devem ser decididas até que a emissora em questão tenha tido a oportunidade de ser ouvida. Todas as sanções também devem ser passíveis de revisão pelas jurisdições competentes, em conformidade com a lei nacional.

### Poderes relativos às emissoras de serviço público

24. As autoridades reguladoras também podem receber a missão de cumprir tarefas atribuídas com frequência a órgãos supervisores específicos para organizações de serviço público de radiodifusão, devendo respeitar, ao mesmo tempo, a sua independência editorial e autonomia institucional.

## V. Prestação pública de contas

25. As autoridades reguladoras devem prestar contas ao público por suas atividades e devem, por exemplo, publicar relatórios regulares ou ad hoc relevantes para o seu trabalho ou para o exercício das suas missões.
26. Para proteger a independência das autoridades reguladoras e, ao mesmo tempo, fazer com que elas prestem contas ao público por suas atividades, é necessário que elas sejam supervisionadas apenas em relação à legalidade de suas atividades e à lisura e à transparência de suas atividades financeiras. No tocante à legalidade das suas atividades, essa supervisão deve ser exercida apenas a posteriori. As regulações sobre responsabilidade e supervisão das autoridades reguladoras devem ser definidas de modo claro nas leis que se apliquem a elas.
27. Todas as decisões e regulações adotadas pelas autoridades reguladoras devem ser:
  - Devidamente fundamentadas, em conformidade com a lei nacional;
  - Abertas a revisão pelas jurisdições competentes, em conformidade com a lei nacional;
  - Disponibilizadas ao público.

\* \* \*

## Memorando Explicativo

### Introdução

Mais do que em qualquer outro momento anterior, as mídias de radiodifusão desempenham hoje um papel crucial na sociedade, e, por meio do seu impacto sobre o público, elas são essenciais para os processos democráticos. Ao mesmo tempo, o setor está em rápido desenvolvimento, como resultado de sua maior abertura à concorrência (com o desenvolvimento dos serviços comerciais de radiodifusão, lado a lado com as suas contrapartes do setor público) e das mudanças técnicas (com o surgimento da radiodifusão digital e a convergência entre radiodifusão, serviços *on-line* e telecomunicações, etc.).

Quanto mais o setor se expande, e quanto mais complexo e dinâmico ele se torna, mais se faz necessária a existência de uma regulação bem considerada e proporcional para assegurar que ele funcione de modo apropriado. Esta é uma questão paneuropeia, ainda que a experiência dos Estados membros do Conselho da Europa com a regulação da radiodifusão seja bastante diferente, refletindo-se em diferentes sistemas políticos, níveis de desenvolvimento econômico e tradições históricas e culturais específicas.

Reconhecendo essa realidade, o Grupo Intergovernamental de Especialistas em Mídia em uma Perspectiva Paneuropeia (MM-S-EP) decidiu preparar uma Recomendação que estabeleça um quadro para a criação de autoridades reguladoras independentes de radiodifusão, nos casos em que estas ainda não existam, e a sua promoção, onde elas existirem, para que tais autoridades se tornem efetivas. O Grupo considerou que essa Recomendação – o primeiro instrumento internacional no campo – pode se tornar particularmente útil para alguns novos Estados membros do Conselho da Europa ou países que se candidataram a inclusão nele, onde a experiência e as informações relevantes estavam faltando. Nesse sentido, um intercâmbio de informações e a cooperação entre as autoridades reguladoras nacionais devem ser promovidos em linha com o que já está ocorrendo em nível europeu por meio de órgãos cooperativos como a Plataforma Europeia de Autoridades Reguladoras (EPRA) e a rede de órgãos reguladores de países do Mediterrâneo.

### Preâmbulo

O preâmbulo estipula que a regulação de radiodifusão deve se efetivar dentro do marco da lei por meio de autoridades independentes especialmente nomeadas com conhecimentos especializados nessa área complexa e em rápido desenvolvimento. Para lidar com os desenvolvimentos, os Estados membros devem garantir que suas autoridades reguladoras da radiodifusão tenham uma genuína independência, criando um conjunto de regras que governe os principais aspectos do seu trabalho.

Ademais, o preâmbulo indica que as evoluções no setor da radiodifusão certamente terão um impacto sobre o papel das autoridades às quais foi atribuída a tarefa de regular esse setor. Para assegurar o seu funcionamento apropriado, em um contexto de mudanças em curso, é provável que haja a necessidade

de uma maior adaptabilidade da regulação, além e acima das medidas de autorregulação adotadas pelas próprias emissoras.

### **Recomendação**

Considerou-se que a própria recomendação deva estipular que os governos dos Estados membros criem autoridades reguladoras independentes para o setor da radiodifusão, caso ainda não o tenham feito, e incluam disposições em suas legislações e medidas em suas políticas públicas que atribuam às autoridades reguladoras do setor de radiodifusão os poderes que permitam que elas cumpram as suas missões em conformidade com a lei nacional, de modo efetivo, independente e transparente.

Também se recomenda de modo explícito que os governos assegurem o respeito efetivo pela independência das autoridades reguladoras, de modo a protegê-las contra quaisquer interferências por forças políticas ou interesses econômicos. Essa disposição foi considerada particularmente necessária, uma vez que, em alguns casos, a despeito da existência de um marco legal apropriado, e do fato de que as autoridades públicas estão comprometidas com a garantia da independência das autoridades reguladoras da radiodifusão, ocorrem, na prática, interferências em suas atividades.

Cabe a cada Estado membro determinar, de acordo com o seu próprio sistema legal, o nível em que os princípios acima devam ser implementados. Em países onde diferentes entidades (como os estados ou comunidades federativas) estão encarregadas da regulação de radiodifusão, cabe a cada uma aplicar os princípios da Recomendação.

## **I. Marco legislativo geral**

Para assegurar que a radiodifusão seja regulada de modo eficiente, salvaguardando-se, por outro lado, a independência efetiva das emissoras em matéria de programação, as próprias autoridades reguladoras devem ser protegidas contra todas as formas de interferência política e econômica.

Um marco legislativo que defina com clareza o status legal das autoridades reguladoras e o alcance de suas funções e poderes é um pré-requisito para a sua independência em relação a autoridades públicas, forças políticas e interesses econômicos. Uma vez que esteja em vigor, o marco legislativo servirá para que as autoridades reguladoras se protejam de pressões externas.

A Recomendação prevê que o marco legislativo deve estabelecer as regras e procedimentos que regerão ou afetarão as atividades das autoridades reguladoras. Ainda que o alcance dessas regras e desses procedimentos possa variar de um país para outro, ele deve cobrir um conjunto de elementos essenciais, tais como o status, os deveres e poderes dos órgãos reguladores, seus princípios de funcionamento, os procedimentos para a nomeação dos seus membros e os seus arranjos de financiamento.

## **II. Nomeações, composição e funcionamento**

Em função do seu papel e da extensão do seu poder, os membros das autoridades reguladoras estão sujeitos a ser pressionados por forças ou interesses variados. Tendo em vista esse perigo, e dentro das limitações previstas nos outros princípios da Recomendação (em particular, o § 26), as regras que governam as autoridades reguladoras do setor de radiodifusão devem ser definidas de modo a protegê-las contra qualquer interferência e a garantir a sua independência efetiva.

A Recomendação estipula que os membros das autoridades reguladoras para o setor da radiodifusão devem ser nomeados de modo democrático e transparente. O termo “democrático” deve ser entendido em seu sentido mais amplo, considerando-se que os membros dos órgãos reguladores são às vezes eleitos e, às vezes, indicados por autoridades públicas (o/a Presidente, o Governo ou o Parlamento), ou por organizações não governamentais.

Nesse sentido, os procedimentos de nomeação podem variar em grande medida de um país para o outro, ainda que eles se enquadrem em duas categorias principais. Em alguns países, considera-se que os órgãos reguladores devem representar os diversos interesses, correntes de pensamento e grupos políticos e sócio-ocupacionais na sociedade. Nesses casos, eles são órgãos razoavelmente numerosos, cujos membros – indicados em muitos casos por ONGs ou autoridades locais – têm uma dedicação em tempo parcial e não são necessariamente especialistas no campo.

Em outros países, não se considera necessário que os membros das autoridades reguladoras representem todo o espectro da sociedade, uma vez que eles tendem a ser considerados como “juízes” independentes. Na maioria desses casos, a autoridade reguladora será um órgão colegiado que inclui um número limitado de especialistas profissionais, indicados pelas autoridades legislativas ou executivas para atuar em tempo integral por um período razoavelmente longo, gozando de uma medida de poder decisório. Porém, até mesmo as autoridades reguladoras na segunda categoria devem respeitar o princípio do pluralismo

e não devem ser dominadas por qualquer grupo ou partido político em particular. Ademais, os órgãos reguladores devem, em cada caso, agir de modo transparente e submeter-se ao controle democrático, tendo em vista a natureza da tarefa que eles realizam em nome da sociedade em geral (a esse respeito, ver o capítulo V).

Está estipulado de modo claro que para que esses órgãos possam gozar da máxima independência, devem-se definir regras de incompatibilidade para evitar que eles sejam influenciados pelo poder político. A Recomendação também estipula que deve haver regras claras para garantir que os membros das autoridades reguladoras não recebam qualquer mandato ou aceitem instruções de qualquer pessoa ou órgão, não façam qualquer declaração ou empreendam qualquer ação que possa prejudicar a independência de suas funções, e não se aproveitem das mesmas com vistas a propósitos políticos. Apesar de não ser algo indicado de modo expresso na Recomendação, é preferível para a independência das autoridades reguladoras que os seus membros não sejam membros do parlamento ou do governo, nem tenham qualquer outro mandato político durante o período do cumprimento de suas funções. Isso constitui um importante meio de proteção contra pressões externas e interferências políticas. E não se impede que os membros das autoridades reguladoras sejam membros comuns de partidos políticos sem um mandato, uma vez que, nestes casos, há um perigo menor de que pressões políticas sejam exercidas.

Na Alemanha, por exemplo, o Tribunal Constitucional Federal ressaltou e sustentou a independência das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão nos *Länder* (governos regionais), excluindo qualquer influência dominante pelo Estado. Porém, o “principal órgão” (Assembleia ou Conselho) dessas autoridades baseia-se ou na representação pluralista, ou nas especialidades e na experiência do setor da mídia, e pode incluir representantes de órgãos públicos ou governamentais. Para assegurar a independência das autoridades reguladoras, esses representantes devem somar menos de 25% da composição total. Assim, o marco organizacional e financeiro das autoridades reguladoras dos *Länder* garante que elas sejam independentes e livres de influências do governo, cumprindo os princípios estabelecidos pela Recomendação.

As incompatibilidades, segundo a Recomendação, estendem-se para além da política em direção a outros campos que possam afetar a independência dos membros das autoridades reguladoras. Elas incluem o exercício de qualquer função ou a posse de quaisquer interesses em empresas ou outras organizações da mídia, ou de setores a ela relacionados (como os setores de publicidade e de telecomunicações), que possam levar a um conflito de interesses ligado à composição da autoridade reguladora. Se, por exemplo, um membro da autoridade tiver interesses financeiros, ou tiver ocupado uma função em uma emissora ou empresa de televisão a cabo sob o âmbito de atuação da autoridade reguladora, então as duas funções seriam claramente incompatíveis.

Por outro lado, a Recomendação não nega que os membros das autoridades reguladoras possam exercer outras funções quando isso não implicar um conflito de interesses (por exemplo, quando um membro da autoridade for um professor). Sendo assim, nada impede que o Estado redija regras mais rigorosas que proibam o exercício de qualquer outra função, ainda que ela não esteja propensa a gerar um conflito de interesses. Do mesmo modo, nada impede que se solicite que os membros das autoridades reguladoras declarem suas posses ao serem nomeados e, uma vez mais, ao término do seu mandato, a fim de impedir que eles lucrem indevidamente de alguma forma enquanto ocuparem essa função.

Outro meio de assegurar uma maior independência para as autoridades reguladoras é por meio da duração e da natureza do seu mandato. Com vistas a proporcionar aos membros dessas autoridades uma maior proteção contra pressões, eles devem ser nomeados para um período com duração fixa. Deve-se observar que em alguns países (que vão ainda além da Recomendação a esse respeito), o mandato dos membros da autoridade reguladora não é renovável, ou é renovável apenas uma vez, com vistas a evitar que eles devam qualquer lealdade aos poderes que os nomearam.

Por fim, um meio adicional de garantir a independência das autoridades reguladoras pode ser o de solicitar que os seus membros se abstenham de fazer qualquer declaração ou empreender qualquer ação que possa prejudicar a independência das suas funções, ou de se aproveitar das mesmas com vistas a objetivos políticos, econômicos ou de outra natureza. Com esse mesmo propósito, quando um membro de uma autoridade reguladora deixa as suas funções, pode ser útil prever um dever de confidencialidade, para evitar a revelação de informações relativas ao funcionamento da autoridade reguladora.

Quanto às condições nas quais os membros das autoridades reguladoras podem ser demitidos – que também são de grande importância para a independência das autoridades –, a Recomendação indica que regras precisas devem ser definidas, de modo a evitar que uma demissão seja usada como uma forma de pressão política. A Recomendação indica que uma demissão só deve ser possível em casos de desrespeito por membros das autoridades reguladoras em relação às regras de incompatibilidade que eles devem cumprir ou em caso de incapacidade (física ou mental) devidamente comprovada para o exercício de suas funções. Em ambos os casos, a pessoa em questão deve ter a oportunidade de recorrer da demissão aos tribunais. De modo excepcional, a Recomendação também prevê a possibilidade de demissão por motivo de uma transgressão ligada ou não ao exercício das funções dos membros das autoridades reguladoras,

mas indica que tal revogação só deve ser possível em casos graves definidos de modo claro na lei, sujeitos a uma sentença final proferida por um tribunal. Ainda que não seja algo mencionado pela Recomendação, depreende-se dela que uma demissão só pode se aplicar a membros individuais dos órgãos reguladores, e nunca ao órgão como um todo.

Uma questão à parte é a das qualificações profissionais para a participação como membro dos órgãos reguladores. Por conta da natureza técnica específica do setor de radiodifusão, a Recomendação estipula que as autoridades reguladoras devem incluir especialistas nas áreas em que se desenvolvem as suas atribuições. Considerando-se as diferentes tradições e a experiência nos Estados membros, bem como as diferenças na composição das autoridades reguladoras (conforme foi mencionado acima), seria difícil demandar que *todos* os membros das autoridades reguladoras devam *incluir* especialistas nas áreas de suas competências. Pelos mesmos motivos, a Recomendação não especifica a demanda de qualquer requisito profissional para a participação como membro da autoridade reguladora. Porém, é natural que esses membros sejam especialistas no campo audiovisual e nas áreas a ele relacionadas (por exemplo, questões de publicidade e aspectos técnicos da radiodifusão, entre outras). Nesse sentido, pode-se observar que na maioria dos casos, as autoridades reguladoras incluem especialistas de diferentes procedências, por exemplo, profissionais da mídia, engenheiros, advogados, sociólogos e economistas.

### III. Independência financeira

Os arranjos para o financiamento das autoridades reguladoras – assim como os procedimentos para a nomeação dos seus membros – têm o potencial de servir tanto como ferramentas de pressão quanto como garantias de independência. A experiência mostra que quando as autoridades reguladoras gozam de real independência financeira, elas se tornam menos vulneráveis a interferências ou pressões externas.

Tendo em vista essa realidade, a Recomendação estabelece que os arranjos de financiamento das autoridades reguladoras devam ser especificados por lei de acordo com um plano definido de modo claro, que mencione o custo estimado das atividades das autoridades reguladoras, para permitir que elas cumpram as suas funções de forma plena e independente. Quanto à questão de se as autoridades reguladoras devem usar apenas seus próprios recursos humanos e técnicos, a Recomendação não proíbe formalmente que as administrações nacionais ou terceiros atuem em nome de uma autoridade reguladora, contanto que a ação seja realizada em um contexto que salvasse a independência da autoridade.

A Recomendação não indica de forma concreta as possíveis fontes de financiamento das autoridades reguladoras. Dito isso, a prática da maioria dos países europeus mostra que há duas fontes principais para financiar as autoridades reguladoras, que podem ser combinadas, caso isso seja adequado. O financiamento pode advir principalmente de taxas de licença – ou, onde for apropriado, um imposto sobre o faturamento – pago pelas concessionárias. Contanto que as taxas de licença ou impostos estejam fixados em um nível que não se torne um impedimento operacional para as emissoras, esse arranjo parece ser a melhor forma de salvaguardar a independência financeira das autoridades reguladoras, uma vez que, por meio dele, as autoridades não precisam depender da boa vontade das autoridades públicas. Ao mesmo tempo, a Recomendação não exclui a possibilidade de financiamento a partir do orçamento estatal. Porém, como neste caso as autoridades reguladoras se tornam mais propensas a depender da atenção dos governos e parlamentos, a Recomendação afirma de modo explícito que as autoridades públicas não devem utilizar o seu poder decisório financeiro para interferir na independência das autoridades reguladoras.

Quaisquer que sejam os arranjos de financiamento adotados, devem-se considerar os recursos humanos, técnicos e de outra natureza que as autoridades reguladoras precisam ter para que possam cumprir todas as suas funções com independência. É claro, quanto mais numerosas e substanciais forem essas funções, mais importante é que o financiamento da autoridade reguladora corresponda às suas necessidades.

Quando os níveis de financiamento são fixados a cada ano, devem-se considerar o custo estimado das atividades da autoridade reguladora e o fato de que além dos custos da regulação em si, existem despesas inter-relacionadas que são essenciais para o cumprimento efetivo das tarefas das autoridades. Nesse sentido, para que essas tarefas sejam realizadas de modo competente, adotando-se decisões com base em análises cuidadosas da situação atual e futura do setor da radiodifusão, é normal que as autoridades reguladoras precisem recorrer a consultores, realizar pesquisas, missões e estudos prospectivos, e lançar publicações. Todos esses elementos implicam, é claro, em despesas adicionais.

#### Poderes e competências

Como foi indicado acima, a extensão dos poderes e da competência das autoridades reguladoras da radiodifusão varia de um país para outro. Alguns países têm diversos órgãos reguladores para lidar com diferentes questões: tratamento de reclamações, programas de monitoramento, outorga de concessões, e assim por diante. Em outros países, um único órgão tem a tarefa de regular o setor da radiodifusão em



toda a sua complexidade. Olhando para além da diversidade desses arranjos, a Recomendação sugere algumas abordagens vistas como fundamentais para a regulação adequada do setor da radiodifusão.

### **Poderes regulatórios**

A regulação do setor da radiodifusão é entendida na Recomendação como a delegação a uma ou mais autoridades do poder de estabelecer padrões para o setor em certas áreas. O principal propósito das atividades de regulação das emissoras por meio de órgãos independentes é assegurar que o setor de radiodifusão opere com harmonia e de modo equânime e pluralista, com o devido respeito à liberdade editorial e à independência das emissoras.

Há uma grande diversidade entre os Estados membros em relação à natureza legal desses padrões, dependendo do marco constitucional e das diferentes tradições legais. Em alguns casos, essas autoridades gozam apenas de poderes consultivos, e assim o seu papel se restringe a tecer recomendações e apresentar pareceres. A regulação nesses países é uma tarefa que cabe ao legislador ou ao governo, submetida ao controle parlamentar. Porém, as autoridades reguladoras em alguns outros países receberam poderes regulatórios genuínos pelo legislativo, permitindo que elas adotem regulações específicas sobre o funcionamento do setor de radiodifusão.

Essas regulações podem cobrir áreas como a outorga de concessões e o cumprimento das emissoras de seus compromissos e obrigações. Em particular, o poder de regular pode incluir a autoridade para estabelecer, em cooperação com os círculos profissionais relacionados, regras de caráter vinculante para o comportamento das emissoras, na forma de recomendações ou diretrizes, sobre questões como publicidade e patrocínio, cobertura da campanha eleitoral e proteção de menores. Como foi indicado no preâmbulo da Recomendação, o poder de regulação não exclui a adoção de medidas de autorregulação pelas próprias emissoras.

Recomenda-se que, dentro do marco da lei, as autoridades reguladoras devem ter poderes de regulação que lhes permitam responder de modo flexível e adequado a questões que possam ser imprevistas e, com frequência, complexas, sendo que nem todas elas podem ser resolvidas, ou mesmo antecipadas pelo marco legislativo. Com efeito, considera-se que as autoridades reguladoras estão mais bem posicionadas para definir “as regras do jogo” em detalhe, uma vez que elas detêm um excelente conhecimento sobre o setor da radiodifusão. Ademais, as autoridades reguladoras devem, dentro do marco da lei, ter o poder de adotar regras internas com vistas a definir a sua organização e o seu processo decisório em maior detalhe, de acordo com a sua autonomia administrativa.

### **Outorga de concessões**

A Recomendação considera a outorga de concessões como uma das tarefas essenciais das autoridades reguladoras, ainda que no presente esse não seja o caso em todos os Estados membros do Conselho da Europa. Isso implica em uma alta carga de responsabilidade, uma vez que a escolha dos operadores autorizados a criar serviços de radiodifusão determinaria o grau de equilíbrio e pluralismo no setor da radiodifusão. O termo “concessão” [em inglês, “licence”] deve ser entendido em seu sentido genérico: na prática, as concessões podem ser citadas como “contratos”, “convenções” ou “acordos”.

A Recomendação estipula que as autoridades regulatórias devem ser empoderadas, por meio da outorga de concessões, a autorizar que as emissoras prestem serviços de programação nas frequências alocadas à radiodifusão. Isso não diz respeito à alocação de frequências para operadores em redes de transmissão regidas pela legislação de telecomunicações. Ainda que o contínuo desenvolvimento da tecnologia digital prometa um aumento espetacular no número de canais, existe, por ora, uma relativa escassez de frequências que possam ser utilizadas para a radiodifusão, e torna-se necessário, portanto, do ponto de vista do interesse público, a alocação das mesmas para os operadores que ofereçam os melhores serviços. Além disso, a outorga de concessões possibilita assegurar que as emissoras atenderão certos objetivos de interesse público, como a proteção de menores e a garantia do pluralismo.

O poder de outorgar concessões pode ser exercido em relação a diversos tipos de operadores, com base no tipo do serviço (rádio ou televisão), no meio de transmissão ou recepção (redes de radiodifusão terrestre, via satélite ou a cabo), no tipo de frequência (analógica ou digital) ou na cobertura geográfica (nacional, regional ou local). A Recomendação não busca apontar aos Estados membros especificamente quais tipos de serviços devem depender de autorização, em oposição à simples declaração. Ao mesmo tempo, estipula-se que o procedimento de outorga de concessões deve ser claro e preciso, deve aplicado de modo aberto, transparente e imparcial, e que as decisões adotadas pelas autoridades reguladoras nessa questão devem se submeter a uma divulgação adequada.

A seleção de ofertas para a outorga de concessões é um procedimento de duração variada, com uma série de diferentes fases. Após a elaboração de uma lista de frequências, deve-se divulgar ao público a abertura do procedimento licitatório. Em nome do interesse na abertura e na livre concorrência, recomenda-se que

os procedimentos licitatórios sejam divulgados de todas as formas apropriadas, por exemplo, nos diários oficiais e na imprensa, entre outros meios. Seus editais devem especificar um conjunto de critérios, tais como o tipo do serviço oferecido, o conteúdo e a duração mínima dos programas a ser ofertados, a cobertura geográfica do serviço, o tipo de financiamento, quaisquer taxas de concessão e os parâmetros técnicos a ser respeitados. Devem também especificar o conteúdo da candidatura à concessão e os documentos que os candidatos devem apresentar. Em conformidade com a Recomendação N° R (94) 13 sobre medidas de promoção da transparência na mídia, recomenda-se que os candidatos às concessões indiquem a estrutura de suas empresas, os seus proprietários e o seu capital. Os procedimentos licitatórios também devem estipular o prazo para a apresentação de candidaturas e a data final para a sua apreciação.

A fase seguinte é a consideração e seleção dos candidatos entre as propostas apresentadas. Os documentos das propostas devem descrever de modo claro como se planeja cumprir o serviço, com enfoque particular nos aspectos econômicos e técnicos e no conteúdo proposto. A Recomendação não estipula quais critérios as autoridades reguladoras devem usar na sua seleção para um conjunto de candidaturas concorrentes, e cabe a cada Estado determinar os critérios mais apropriados para as suas próprias circunstâncias, ainda que a escolha deva ser guiada em primeiro lugar pelo conteúdo das propostas apresentadas.

Em geral, os candidatos vitoriosos assinarão em seguida um contrato estabelecendo as informações centrais contidas nos documentos das propostas que eles apresentaram, e os compromissos que eles farão e devem cumprir enquanto durar a concessão.

Para minimizar a possibilidade de uma tomada de decisões arbitrária, a Recomendação prevê que as regulações que regem a outorga de concessões devem ser definidas e aplicadas de modo aberto e transparente. Pelo mesmo motivo, as condições e os critérios que regem a outorga e a renovação das concessões devem ser definidos de modo claro por lei e/ou pela autoridade reguladora, e as decisões da autoridade reguladora sobre a outorga de concessões devem ser publicadas de todas as formas apropriadas.

A Recomendação requer um grau adicional de abertura ao estipular que o procedimento de outorga de concessões deve ser aberto ao escrutínio público – um requisito que não exclui a consideração das candidaturas a portas fechadas, com vistas a assegurar uma concorrência equânime, evitando qualquer pressão exterior e mantendo-se a confidencialidade de algumas informações sobre os candidatos, contidas nos documentos das propostas apresentadas (ver, em relação a este ponto, a Recomendação N° R (94) 13 sobre medidas para a promoção da transparência na mídia, em particular a sua Diretriz N° 1).

#### O monitoramento do cumprimento dos compromissos e obrigações pelas emissoras

Para uma real efetivação da legislação e da regulação em vigor, e dos compromissos feitos pelas emissoras, as autoridades reguladoras devem ter poderes para monitorar o seu cumprimento na prática, de acordo com as condições previstas por lei e nas concessões que lhes foram outorgadas.

Assim, a Recomendação enfatiza que as autoridades reguladoras devem assegurar que as emissoras sob sua jurisdição respeitem os princípios básicos enunciados na Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiriça, em particular os princípios definidos no seu Artigo 7 (que trata das responsabilidades das emissoras). Esse artigo estipula que todos os itens dos serviços da programação, no tocante à sua apresentação e conteúdo, devem respeitar a dignidade do ser humano e os direitos fundamentais dos outros (em particular, proibindo a pornografia e programas que deem uma proeminência indevida à violência, ou estejam propensos a incitar o ódio racial). Ele também proíbe a programação que possa prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral de crianças e adolescentes nos horários em que estes tenham uma probabilidade maior de assisti-la.

Recomenda-se que as reclamações relativas à atividade das emissoras sob o âmbito de competência das autoridades reguladoras (em particular, ligadas ao conteúdo de programas) ou a violações dos procedimentos de concessões ou leis (sobre radiodifusão, regras de publicidade e patrocínio, e concorrência, entre outras) sejam examinadas pelas autoridades reguladoras. Para tornar mais eficiente o procedimento de examinar as reclamações, tanto em nome do interesse público quanto para proporcionar uma maior certeza legal aos operadores, as autoridades reguladoras devem publicar as conclusões desses exames de modo regular.

Dependendo dos recursos disponíveis, existem diversos tipos de procedimentos para monitorar a atividade das emissoras. Esses procedimentos podem ser divididos em duas categorias principais. Na primeira, o monitoramento é realizado pela própria autoridade reguladora – uma prática que obviamente demanda mais em termos de recursos humanos e técnicos, e que, portanto, é bastante cara. Uma solução para o problema, que está sujeito a aumentar à medida que o número de serviços de transmissão expande e com a mudança para a tecnologia digital, pode ser a de realizar um monitoramento por amostragens, ao invés de um monitoramento contínuo. O segundo tipo de procedimento envolve a análise das avaliações reali-

zadas pelas próprias emissoras, que, em certos países, criaram estruturas de autocontrole em cooperação com a autoridade reguladora que as supervisiona. Se por um lado, esse procedimento é menos caro, por outro, ele tem a desvantagem de ser menos confiável do que a primeira abordagem. Em cada caso, deve-se observar o princípio geral de que todo o monitoramento do conteúdo da programação deve ser retrospectivo, em conformidade com o direito à liberdade de informação e expressão na radiodifusão.

As autoridades reguladoras do setor de radiodifusão devem monitorar o cumprimento das regras de pluralismo na mídia e, em certos casos, das regras de concorrência. Deve-se notar aqui que a Recomendação N° R (99) 1 sobre medidas para a promoção do pluralismo na mídia defende que os Estados membros “devem examinar a possibilidade de definir limites – em sua lei ou autorização, outorga de concessões ou procedimentos semelhantes – para restringir a influência que uma empresa ou um grupo comercial individual possa ter em um ou mais setores da mídia”. Ademais, ela estipula que “os órgãos nacionais responsáveis por outorgar concessões a emissoras privadas devem prestar especial atenção à promoção do pluralismo na mídia no cumprimento de sua missão”.

O monitoramento nunca poderá ser efetivo sem que haja o poder de impor sanções. De acordo com a Recomendação, quando uma emissora descumprir a lei ou as condições especificadas na concessão, as autoridades reguladoras devem ter o poder de impor sanções (com uma graduação de severidade para refletir a gravidade da falha), em conformidade com a lei.

As sanções podem variar de uma simples advertência até multas moderadas e pesadas, ou a suspensão temporária da concessão, até chegar à penalidade máxima do cancelamento de uma concessão. De acordo com o direito interno, as sanções podem ser divulgadas a fim de informar o público e assegurar a transparência das decisões das autoridades reguladoras. Por conta da gravidade de um cancelamento de concessão, esta decisão só deve ser aplicada em casos extremos nos quais as emissoras são culpadas de descumprimentos excessivamente graves.

Estipula-se que as sanções devem ser proporcionais e não devem ser decididas até que a emissora em questão tenha a oportunidade de ser ouvida. De fato, a tarefa primária dos órgãos reguladores é não a de “policiar” o setor de radiodifusão, e sim assegurar que ele opere de modo harmonioso, criando um clima de diálogo, abertura e confiança nas relações com as emissoras. Contudo, a aplicação de sanções sem aviso prévio pode se justificar em alguns casos excepcionais. Para que os operadores tenham certeza em termos legais, esses casos excepcionais devem ser definidos por lei.

No cumprimento de suas tarefas de monitorar e aplicar multas ou outras sanções, as autoridades reguladoras devem agir não apenas de modo equânime e imparcial, dispensando igual tratamento a todas as emissoras, mas devem também estar atentas à questão da abertura e às responsabilidades. Assim, a Recomendação estipula que todas as sanções devem ser passíveis de revisão pelas instâncias jurisdicionais competentes, em conformidade com as leis nacionais.

#### Poderes relativos às emissoras de serviço público

Por conta das diferentes naturezas do serviço público de radiodifusão, por um lado, e por outro, da radiodifusão comercial, a existência de marcos reguladores separados para cada setor tem sido uma prática normal nos Estados membros. Essa separação também ocorre em relação aos órgãos supervisores e poderes de regulação.

A Recomendação observa, porém, que as autoridades reguladoras da radiodifusão também podem ser empoderadas para cumprir as tarefas de regular as emissoras de serviço público, uma função que com frequência recai sobre os órgãos supervisores destas últimas. Neste ponto, a Recomendação se refere às tarefas dos órgãos supervisores das organizações do serviço público de radiodifusão mencionadas na Recomendação N° R (96) 10 sobre a garantia da independência do serviço público de radiodifusão.

A tarefa de regular tanto as emissoras comerciais quanto as emissoras do serviço público pode ser atribuída a uma mesma autoridade reguladora, para que ela, *inter alia*, garanta uma concorrência equitativa entre as emissoras de serviço público e as emissoras privadas.

## V. Prestação pública de contas

A recomendação ressalta o fato de que as autoridades reguladoras devem prestar contas ao público, como um corolário lógico do seu dever de atuar de modo exclusivo em nome do interesse público. Elas podem tornar suas atividades transparentes ao público, por exemplo, publicando relatórios anuais sobre o seu trabalho ou sobre o exercício das suas missões. Esses relatórios podem contribuir para um melhor entendimento dos objetivos e das funções dos órgãos reguladores, e também do setor de radiodifusão.

Como foi indicado acima, as autoridades reguladoras precisam ter poderes e competências amplos para que possam regular o setor de radiodifusão com eficiência. Porém, assim como todas as autoridades em uma sociedade democrática, elas devem prestar contas de suas ações e devem, por conseguinte, subme-

ter-se ao controle democrático. As questões centrais são *por quem* e *como* esse controle será exercido. A Recomendação não estipula algo em relação ao primeiro ponto, deixando a cargo de cada Estado determinar a autoridade ou as autoridades que são, ou serão, responsáveis pela supervisão das atividades dos órgãos reguladores de radiodifusão nele estabelecidos.

Quanto ao segundo ponto, a Recomendação estipula que as autoridades reguladoras podem ser supervisionadas apenas em relação à legalidade de suas atividades, e à lisura e transparência de suas atividades financeiras. Em contraste, não se permite qualquer outro controle das decisões da autoridade reguladora, com vistas a evitar que a supervisão da legalidade das atividades das autoridades reguladoras se torne uma forma de censura, e essa supervisão deve sempre ser feita *a posteriori*. Por outro lado, de acordo com a lei interna do país, a supervisão da lisura e da transparência das atividades financeiras das autoridades reguladoras pode ser exercida *a priori*.

Por fim, a Recomendação estipula que todas as decisões e regulações adotadas pelas autoridades reguladoras devem ser devidamente fundamentadas e, em linha com a legislação nacional, devem estar abertas a revisão pelas jurisdições competentes. O requisito de que as decisões sejam devidamente fundamentadas – que se baseia no princípio do Estado de Direito e na necessidade vital de que as atividades das autoridades reguladoras sejam transparentes – e um elemento central para permitir que os atores afetados pelas decisões das autoridades reguladoras possam recorrer dessas decisões junto às instâncias jurídicas competentes. Como a transparência é um dos princípios mais básicos ligados ao funcionamento das autoridades reguladoras e à sua prestação de contas ao público, todas as decisões e regulações adotadas devem ser disponibilizadas ao público de modo apropriado.

## Bibliografia e Referências Adicionais

### GERAIS

International standards: Regulation of broadcasting media, ARTICLE 19, 05 Apr 2012. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3022/en/international-standards:-regulation-of-broadcasting-media>

Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America. Luis Andres, José Luis Guasch, Sebastián Lopez Azumendi. January 2008. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4494>

### AVALIAÇÃO E APRECIACÃO

Measuring independence: Approaches, limitations, and a new ranking tool. Kristina Irion, Central European University, and Michele Ledger. Cullen International. Capítulo de The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies.

Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context, W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (eds.), Bristol UK/Chicago USA: Intellect 2013, p. 15-54. [http://www.ivir.nl/publications/irion/Ledger\\_2013.pdf](http://www.ivir.nl/publications/irion/Ledger_2013.pdf)

The Evaluation of Regulatory Agencies, Jon Stern. Centre for Competition and Regulatory Policy (CCRP) City University London, 2010. [https://www.city.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/81029/stern\\_evaluation\\_regulatory\\_agencies.pdf](https://www.city.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0020/81029/stern_evaluation_regulatory_agencies.pdf)

Characterizing the Efficiency and Effectiveness of Regulatory Institutions, 2009. Sanford V. Berg, Distinguished Service Professor, University of Florida, PURC.

[http://bear.warrington.ufl.edu/centers/PURC/DOCS/presentations/berg/P0309\\_Berg\\_Characterizing\\_the\\_Efficiency.pdf](http://bear.warrington.ufl.edu/centers/PURC/DOCS/presentations/berg/P0309_Berg_Characterizing_the_Efficiency.pdf)

The Independence of National Media Regulators across Europe: A Comparative Perspective, 2014. Adriana Mutu, Visiting Ph.D. student, Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania; Dep. Of Political Science, Autonomous University of Barcelona. <http://reggov2014.ibe.org/bcn-14-papers/58-200.pdf#page=15&zoom=auto,-169,406>

### ITU

ICT Regulation Toolkit. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/home>

### OCDE

OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. <http://www.oecd.org/fr/reforme-reg/34976533.pdf>

Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation and Checklist for Regulatory Decision-Making, 1995. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=128>

Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

Policy Roundtable on Competition Policy in TV and Broadcasting, 2013. <http://www.oecd.org/daf/competition/TV-and-broadcasting2013.pdf>

Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement, 2014. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-reform-review-2014.htm>

Independent Regulatory Authorities in OECD countries: an overview. By Stéphane Jacobzone, OECD Secretariat, 2005. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> p 72

Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-review-of-regulatory-reform-2013-executive%20summary.pdf>

Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf>

### RELATORES ESPECIAIS / OEA

Declaração Conjunta do Décimo Aniversário: Dez Desafios-Chave para a Liberdade de Expressão na Nova Década, 2010. <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=784&IID=4>

### UNESCO

Indicadores de Desenvolvimento da Mídia, 2008. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102POR.pdf>

Liberdade de Expressão e Regulação de Radiodifusão, por Toby Mendel e Eve Salomon, Fev. 2011. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>

Tuning into Development: An international comparative survey of community broadcasting regulation. Toby Mendel for UNES-



CO, 2013. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002246/224662e.pdf>

O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros. Por Toby Mendel e Eve Salomon, UNESCO, 2011. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>

Guidelines for Broadcasting Regulation, Eve Salomon for the Commonwealth Broadcasting Association and UNESCO, 2006. [http://portal.unesco.org/ci/en/file\\_download.php/1c9ed59b01da3180e33cd1b35a5e3908Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/1c9ed59b01da3180e33cd1b35a5e3908Guidelines+for+Broadcasting+Regulation.pdf)

Indicadores de Desenvolvimento da Mídia: Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Aprovado pelo Conselho Intergo-

vernamental do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação (IPDC) na ocasião de sua 26ª sessão realizada de 26 a 28 de março de 2008. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102POR.pdf>

## BANCO MUNDIAL

Top of Form. Broadcasting and Development: Options for the World Bank, 2003. By Charles Kenny, Carter Eltzroth World Bank Working Papers 11.

Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, June 2006. Authors/Editors: Ashley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum and De-fne Gencer. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-6579-3>

## About the author:

### **Eve Salomon**

Eve possui uma significativa experiência nos campos de regulação estatutária e de autorregulação. Advogada, ela é uma experta internacional em questões jurídicas para o Conselho da Europa e é autora do Guia da UNESCO sobre Regulação da Radiodifusão. Eve assessorou governos, autoridades reguladoras e organismos internacionais (UNESCO, Comissão Europeia, Banco Mundial, Conselho da Europa) em temas relacionados à mídia em dezenas de países.

No Reino Unido, Eve é a presidente do Conselho Regulatório de RICS (o órgão profissional global para agrimensores) e do Horniman Museum and Gardens. Ela é ex conselheira da Press Complaints Commission, da autoridade reguladora dos jogos de azar e presidiu a Internet Watch Foundation até janeiro de 2012. Em funções executivas, ela trabalhou para os reguladores britânicos de radiodifusão OFCOM, Radio Authority e a Independent Television Commission.

<eve.salomon@btopenworld.com>



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

O presente texto examina o papel desempenhado pela regulação de radiodifusão em relação ao direito à liberdade de expressão, e o conjunto de deveres e poderes que os reguladores tipicamente possuem. Uma ampla variedade de órgãos internacionais está de acordo a respeito da necessidade de que os reguladores sejam independentes, uma vez que isso é o que mais protege a liberdade de expressão. Esses padrões normativos internacionais são descritos e, a partir deles, as características da independência são apresentadas em termos legais e estruturais, e culturais e comportamentais. Diversos exemplos globais dessas características são explicados, juntamente com os desafios e oportunidades para a regulação independente de radiodifusão. Ao final, o texto apresenta um relato de como essas características – ou indicadores – têm sido avaliadas por pesquisadores da área e tece algumas recomendações específicas para a região da América Latina

Com o apoio de:



FORDFOUNDATION

Oficina de la UNESCO en Montevideo  
Sector Comunicación e Información  
Luis Piera 1992, Piso 2  
Montevideo 11200, Uruguay  
[www.unesco.org/montevideo](http://www.unesco.org/montevideo)  
[montevideo@unesco.org](mailto:montevideo@unesco.org)  
tel. (598) 2413 2075 -- fax (598) 2 413 2094