

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# REGULAÇÃO DAS OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL – UMA BREVE ANÁLISE

*Cristiano Aguiar Lopes*

Consultor Legislativo da Área XIV  
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

**ESTUDO**

DEZEMBRO/2009



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. História da regulação .....	3
2. As modalidades de outorga .....	6
2.1 Radiodifusão comercial .....	8
2.2 Radiodifusão educativa.....	8
2.3 Radiodifusão comunitária .....	9
3. As tentativas de reforma .....	11
3.1 Tentativa 1 .....	11
3.2 Tentativa 2 .....	12
3.3 Tentativa 3 .....	13
4. Conclusões .....	15
5. Sugestões .....	20
6. Referências bibliográficas .....	30

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# REGULAÇÃO DAS OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL – UMA BREVE ANÁLISE

*Cristiano Aguiar Lopes*

## 1. HISTÓRIA DA REGULAÇÃO

---

Em toda a história da regulação da radiodifusão no Brasil, houve uma grande centralização das atribuições de outorga e de renovação de outorgas no Poder Executivo Federal. Trata-se de uma tradição consolidada há muito tempo – seu início pode ser precisamente datado em 1931, quando o governo federal baixou o primeiro decreto especificamente para reger a radiodifusão. Tratava-se do Decreto 20.047, de 27 de maio de 1931, promulgado pelo então presidente Getúlio Vargas, que determinava a competência exclusiva do Governo Federal para regulamentar a telegrafia, a radiotelegrafia e as atividades de radiodifusão.

Todos esses serviços, incluindo a radiodifusão, foram considerados de interesse nacional e deveriam ter como objetivo principal levar informação, educação e cultura à população. O decreto garantiu ainda o direito autoral na radiodifusão e criou a Comissão Técnica de Rádio que, entre outras funções, deveria garantir a coordenação das frequências.

Posteriormente, em 1932, surgiu um regulamento específico para a execução do que era então chamado “Serviços de Rádio Comunicação”. Era o Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, que pela primeira vez definiu regras e procedimentos para a outorga de rádios. Todo o capítulo IV do regulamento (arts.16 a 22) era destinado ao “processo a seguir na outorga de concessões e permissões”. Até 1962, esse regulamento, juntamente com o decreto 20.047, foram as principais peças legais da radiodifusão, que estabeleceram algumas das regras fundamentais que valeram nesse período, como por exemplo:

- prazo de concessão de 10 anos;
- renovações “a juízo do governo”;
- mínimo de 2/3 de diretores brasileiros, em empresas obrigatoriamente nacionais;

- tempo máximo de publicidade na programação de 10%, com tempo máximo de 30 segundos para cada inserção;
- intransferibilidade, direta ou indireta, da concessão;
- proibição de estabelecimento de qualquer convênio, acordo ou ajuste com outras companhias ou empresas de comunicação sem prévia aprovação do Governo;

A Constituição de 1934 deu status constitucional ao papel centralizador da União na outorga e renovação de outorgas de radiodifusão. O inciso VIII do seu art. 5º determinava como competência privativa da União “explorar ou dar concessão aos serviços de *tellegraphos* e radiocomunicação”. Assim, firmava-se o entendimento da aplicabilidade do *trusteeship model*, modelo segundo o qual existe responsabilidade governamental em organizar de forma racional o espectro radioelétrico, podendo o próprio Estado operar os serviços de radiodifusão, ou transferir esta responsabilidade a um agente privado, por meio de uma outorga pública. Também se consolidava um modelo de gestão de espectro muito semelhante ao *command-and-control* norte americano, que condicionava a utilização de ondas de rádio à emissão de uma licença, na qual estão estabelecidos os termos nos quais se fará esse uso (LIMA e RAMOS, 2006).

As constituições seguintes de 1937, 1946, 1967 e 1988 mantiveram a exclusividade do Governo Federal nas outorgas de radiodifusão, bem como o *trusteeship model* e o *command-and-control*. Porém houve alteração nos procedimentos de outorga – as mais importantes acrescidas pela Constituição de 1988, com destaque para a repartição entre Executivo e Legislativo da responsabilidade de outorgar e de renovar outorgas de radiodifusão. (SIMIS, 2006).

Com o passar dos anos, os Decretos 20.047 e 21.111 foram alterados e complementados por diversas outras leis e decretos. Com isso, criou-se um cipoal regulatório de difícil entendimento, composto por peças orientadas por políticas muitas vezes divergentes e conflitantes. Essa realidade deixou evidente a necessidade de uma consolidação do marco regulatório do setor, por meio de uma nova legislação para as telecomunicações, incluindo a radiodifusão. O início da consolidação, que culminaria na promulgação de um código, teve início em 1953, com a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 36, de 1953. O projeto tramitou por quatro anos no Senado, até ser enviado à Câmara dos Deputados. Aqui, a proposição foi renumerada como PL 3.549/1957. Mais cinco anos de discussões foram necessários para que finalmente fosse aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 1963), que tratava dos meios de comunicação eletrônica, da telefonia e de outras tecnologias de transmissão de dados.

Em 1967, houve significativas alterações no Código Brasileiro de Telecomunicações, inseridas no texto legal por meio do Decreto-Lei 236, de 1967. Já vivíamos o período do regime militar, e estas alterações procuravam inserir na legislação de comunicações alguns preceitos considerados estratégicos para a segurança nacional. Do ponto de vista das outorgas de radiodifusão, as alterações mais importantes foram a imposição de limites de propriedade, a criação da modalidade educativa de televisão e de rádio e o endurecimento das regras para transferência direta ou indireta da propriedade.

No mesmo ano de 1967, uma importante novidade foi a criação do Ministério das Comunicações, por meio do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, um dos marcos da grande reforma administrativa posta em prática pelo governo militar. O Decreto estabeleceu que o Conselho Nacional de Telecomunicações, então responsável por diversas atividades da área das telecomunicações e da radiodifusão – entre elas as outorgas e renovações de outorgas – passava a integrar como órgão normativo, de consulta, orientação e elaboração da política nacional de telecomunicações a estrutura do Ministério das Comunicações.

Um longo tempo se passou até que em 1988, a nova Constituição Federal alterou significativamente as regras sobre outorga e renovação de outorga de radiodifusão. A Carta Magna de 88 reafirmou a competência da União para explorar, diretamente ou por meio de outorga a terceiros, os serviços de radiodifusão. Também reforçou as previsões relativas às obrigações educativas e culturais que os meios de comunicação, com destaque para o rádio e a televisão, deveriam ter.

Porém a Constituição Federal não se restringiu a cristalizar conceitos já existentes. Houve algumas alterações bastante significativas. A maior delas, sem dúvida, foi atacar a histórica centralização da competência pela outorga de radiodifusão pelo Poder Executivo Federal, fazendo com que o Congresso Nacional também fizesse parte da análise desses processos. A competência do Congresso Nacional para a apreciação dos atos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão ficou expressa em duas passagens da Constituição Federal: no inciso XII do art. 49, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; e nos §§ 1º, 2º, e 3º do art. 223, no quais se lê que o Congresso Nacional apreciará os atos de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão; que a não-renovação de concessão ou permissão dependerá de aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; e que o ato de outorga ou de renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional. Desde então, mais de 6 mil processos desse tipo foram analisados pela Câmara e pelo Senado Federal.

Com a reforma das telecomunicações, que extinguiu o monopólio estatal sobre o setor e abriu caminho para a privatização do sistema Telebrás, surgiu um novo ator na radiodifusão: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997. Embora a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997) tenha explicitamente excluído a outorga dos serviços de rádio e de televisão da jurisdição da agência, mantendo essa atribuição no Ministério das Comunicações, a Anatel passou a controlar algumas funções do setor de radiodifusão que antes eram do ministério. As mais importantes delas, a elaboração e gestão dos planos de canais e a fiscalização da utilização do espectro radioelétrico.

Uma importante alteração legal ocorreu em 1995, quando o Decreto nº 1.720 (revogado pelo Decreto nº 2.108, de 1996) mudou diversos pontos do regulamento dos serviços de radiodifusão, quase todos relativos à política de concessões e permissões de rádio e TV. A mudança mais importante foi o estabelecimento de que, a partir daquele momento, a outorga de radiodifusão comercial seria precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares. É preciso lembrar que, em toda a história da radiodifusão brasileira até então, as outorgas eram dadas discricionariamente, e de maneira não onerosa, com exceção do recolhimento de algumas taxas de serviço. A exigência de licitação, contudo, atingiu apenas a radiodifusão comercial. A radiodifusão educativa seguiu sem exigir a publicação de edital, tampouco a realização de procedimento licitatório.

Em 1998, finalmente, surgiu a Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro, que instituiu o serviço de radiodifusão comunitária, última lei de maior importância para as outorgas de radiodifusão a ser promulgada. A lei denomina o serviço de radiodifusão comunitária como o de radiodifusão sonora em FM, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação de serviço.

## **2. AS MODALIDADES DE OUTORGA**

---

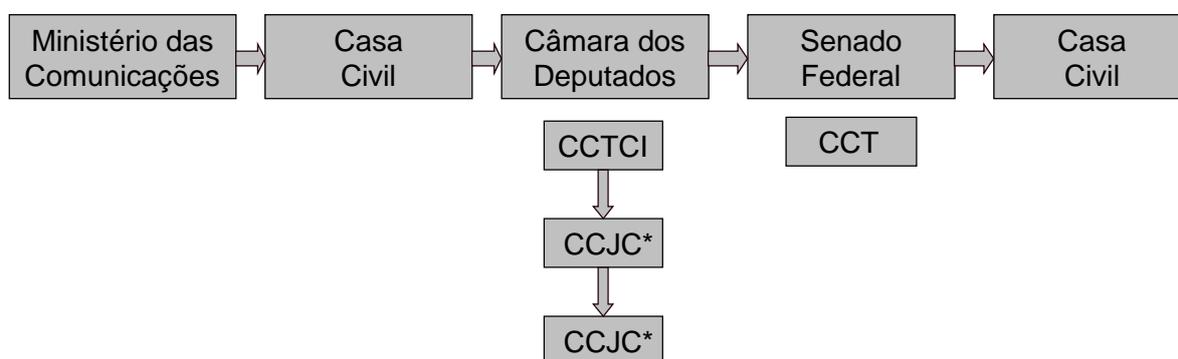
Todas as atividades de análise dos processos de outorga e de renovação de outorga de radiodifusão no Executivo, não importa em que modalidade, são compartilhadas por dois órgãos: o Ministério das Comunicações e a Presidência da República. No ministério, concentra-se a maior parte dos trâmites necessários à outorga ou à renovação. Já a Presidência tem uma responsabilidade de caráter menos técnico e mais político – embora também atue na revisão dos processos, na elaboração das mensagens presidenciais e no encaminhamento dos processos para o Congresso Nacional.

No Ministério das Comunicações, toda a instrução dos processos ocorre no Departamento de Outorgas de Serviços de Radiodifusão da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica. Para os processos de outorga e renovação de outorga de emissoras

comerciais e educativas, existe uma estrutura compartilhada, composta por duas coordenações gerais: a de regime legal de outorgas, que cuida da análise jurídica; e a de engenharia de outorgas, que avalia os processos do ponto de vista técnico. Já os processos de radiodifusão comunitária, por terem um volume muito superior aos de radiodifusão comercial e educativa, são analisados por uma coordenação específica, que os avalia tanto do ponto de vista jurídico quanto de engenharia.

Finalizada a análise no Departamento de Outorgas de Serviços de Radiodifusão, os processos são enviados para a Consultoria Jurídica, órgão de assessoria e coordenação jurídica de todo o Ministério. A Consultoria é responsável pela revisão dos processos, saneamento das eventuais pendências ainda existentes e elaboração dos atos a serem assinados pelo ministro das comunicações. Já na Presidência da República, a responsabilidade pela análise dos processos é da Casa Civil.

Figura 1 – fluxo de tramitação dos processos de radiodifusão



Fonte: Relatório preliminar da Subcomissão Especial destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagem.

Legendas: CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática / CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania / CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

\* Os processos passam duas vezes pela CCJC. Na primeira, é analisada a constitucionalidade e a juridicidade da proposição. Na segunda, é elaborada a redação final.

A seguir, descrevemos mais detalhadamente como se dá o processo de outorga de radiodifusão em cada uma das modalidades hoje existentes.

## **2.1 Radiodifusão comercial**

A entidade que deseja obter uma outorga de radiodifusão comercial deve provocar o Ministério das Comunicações, solicitando a abertura de edital para o serviço e a localidade pretendidos. Contudo, ainda que exista um canal disponível, a decisão sobre a abertura ou não de um procedimento licitatório é discricionária do ministro. Caso o ministério opte por publicar um edital, há algumas regras a serem observadas.

O edital deve indicar, entre outros: o objeto da licitação; o valor mínimo da outorga; condições de pagamento; relação de documentos necessários à habilitação; e critérios para julgamento das propostas técnicas e de preço. Também deve haver no edital indicação de critérios objetivos para a gradação da pontuação, sendo vedada a comparação entre propostas. As concorrências ocorrem em três etapas. A primeira é a fase de habilitação e, caso o candidato cumpra todas as exigências do edital, passa à fase seguinte. Na segunda etapa, são analisadas as propostas técnicas e, por último, as propostas financeiras.

Somente são classificadas para a etapa seguinte, na qual ocorre a análise e julgamento da proposta de preço, as entidades que atendam às condições mínimas estabelecidas para cada um dos quesitos da proposta técnica e que somem, no mínimo, uma determinada pontuação total. Esse limite mínimo para a pontuação técnica total varia de acordo com a categoria do serviço que está sendo licitado. O cálculo da pontuação atribuída à proposta de preço pela outorga varia de grupo para grupo, de acordo com fórmulas que levam em conta o valor mínimo estabelecido no edital e o valor ofertado pelo proponente.

## **2.2 Radiodifusão educativa**

Os três principais documentos que regem a outorga de rádios e TVs educativas são o Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996, e a Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999. Estes documentos estabelecem que a radiodifusão educativa é o Serviço de Radiodifusão Sonora (rádio) ou de Sons e Imagens (TV) destinado à transmissão de programas educativo-culturais, que, além de atuar em conjunto com os sistemas de ensino de qualquer nível ou modalidade, vise à educação básica e superior, à educação permanente e à formação para o trabalho, além de abranger as atividades de divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional.

Podem pleitear a outorga para a execução de serviços de radiodifusão com fins exclusivamente educativos as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive universidades, que terão preferência para a obtenção da outorga, e fundações instituídas por particulares e demais universidades brasileiras. É admitida, na radiodifusão educativa, apenas a transmissão de programas educativo-culturais. Os programas de caráter recreativo, informativo ou de divulgação desportiva poderão ser considerados educativo-culturais se neles estiverem

presentes elementos instrutivos ou enfoques educativo-culturais identificados na sua apresentação.

Ressalte-se que, por força do § 1º do inciso XV do art. 13 do Decreto nº 2.108, de 1996, é dispensável a licitação para a outorga de serviço de radiodifusão com fins exclusivamente educativos. Não há um procedimento específico para a outorga estabelecido na legislação, sendo a escolha dos agraciados com concessões e permissões discricionária do ministro das comunicações.

### **2.3 Radiodifusão comunitária**

A radiodifusão comunitária no Brasil nasceu com a publicação da Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que “institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária no Brasil e dá outras providências”. A lei é regulamentada pelo Decreto 2.615, de 03 de junho de 1998 e pela Norma Complementar 001/04, do Ministério das Comunicações.

São competentes para a prestação desse serviço as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço. Tais entidades devem ser legalmente constituídas e devidamente registradas, com dirigentes brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, maiores de 21 anos ou emancipados e signatários de documento no qual se comprometam ao fiel cumprimento das normas estabelecidas para o serviço de radiodifusão comunitária. Esses dirigentes não podem ser integrantes de quadros de sócios e de administradores de qualquer modalidade de serviço de radiodifusão ou de televisão por assinatura.

Outra exigência é que a entidade tenha, em seus estatutos, o objetivo de “prestar os serviços de radiodifusão comunitária”. Também é necessário que a fundação ou associação seja efetivamente plural, aberta a todos os anseios da comunidade que representa, e não apenas a determinado grupo ou casta dominante. O estatuto social das entidades de radiodifusão comunitária deve garantir o ingresso, como associado, de qualquer cidadão domiciliado na área de execução do serviço. A entidade deve, ainda, contar com um Conselho Comunitário, composto por no mínimo cinco integrantes representativos da comunidade atendida, cujo objetivo é acompanhar a programação da emissora. Ela é também proibida de manter vínculos que a subordinem ou a sujeitem a gerência, administração, domínio, comando ou orientação de qualquer outra entidade mediante compromissos ou relações financeiras, religiosas, familiares, político-partidárias ou comerciais. Do mesmo modo e com o mesmo intuito, é vedada a cessão ou arrendamento das emissoras dos serviços de radiodifusão comunitária, bem como de horários de sua programação.

O processo de outorga de radiodifusão comunitária se inicia com a entrega, por parte da interessada, de um formulário de demonstração de interesse. Nesse formulário, devem ser dadas informações como o nome da entidade, seu CNPJ, endereço, telefone, endereço pretendido para a instalação da rádio, nome e CPF do representante legal e endereço para correspondência.

Uma vez cadastrada a demonstração de interesse, a fase seguinte é a publicação de aviso de habilitação. Esse é o dispositivo utilizado pelo Ministério das Comunicações para informar à sociedade a disponibilidade de canal para a prestação dos serviços de radiodifusão comunitária nas localidades listadas. Não apenas as entidades que apresentaram a demonstração de interesse, mas qualquer outra interessada pode ingressar com a documentação requerida e participar do processo seletivo – basta que elas tenham como local pretendido para a instalação do sistema irradiante coordenadas que estejam na mesma área incluída no Aviso de Habilitação.

Após a publicação, as entidades interessadas têm, em média, 45 dias para apresentar toda a documentação requerida. Uma vez terminado o prazo, inicia-se a fase de habilitação, durante a qual o Ministério das Comunicações irá analisar a documentação enviada pelas entidades, à luz das exigências estabelecidas em lei. Caso esteja tudo em ordem, inicia-se a fase concorrencial do processo. Caso não esteja, o Ministério envia exigências aos concorrentes, para que sejam sanadas as pendências existentes. No caso de não cumprimento das exigências, as entidades têm seus processos arquivados.

Iniciada a fase concorrencial, é analisada a existência de concorrentes para uma mesma outorga de radiodifusão comunitária. Caso, em determinada área de execução do serviço, apenas uma entidade atenda aos requisitos exigidos na legislação, ela é declarada vencedora. Nesse caso, o processo segue diretamente para a fase de aprovação de projeto técnico. Contudo, se na mesma área de execução do serviço, mais de uma entidade atender aos requisitos na legislação, o ministério tentará promover o entendimento entre elas, objetivando que se associem. Não havendo acordo – o que ocorre na maioria dos casos – a decisão se dá por meio da análise do critério de representatividade. Recebe a autorização a entidade que acumular mais pontos nas manifestações de apoio, que são enviadas ainda durante a fase de habilitação. Tais manifestações de apoio são formadas por abaixo-assinados da comunidade a ser atendida pelo serviço ou por associações representativas dessa comunidade. Havendo igual representatividade entre as entidades habilitadas, a escolha se dá por sorteio.

Vencida a fase concorrencial e escolhida a entidade que irá prestar os serviços de radiodifusão comunitária, inicia-se a fase de apresentação de projeto técnico. Trata-se do projeto para a instalação da estação que será analisado por engenheiros do Ministério das Comunicações. Estando o projeto de acordo com as especificações, será expedida a autorização para executar o Serviço de Radiodifusão Comunitária.



Após essa expedição, que está a cargo do ministro das comunicações, é necessário ainda, conforme estabelece o artigo 223 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, combinado com o art. 64, parágrafos 2º e 4º e com o inciso XXI do art. 49, que o Congresso Nacional aprove a autorização. Contudo, com a edição da Medida Provisória 2.143-33/01, o Ministério das Comunicações fica autorizado a expedir licença provisória de funcionamento às entidades de radiodifusão comunitária autorizadas, caso o Congresso Nacional não delibere sobre a matéria em um prazo de 90 dias. A outorga de radiodifusão comunitária é válida por 10 anos, podendo ser renovada por iguais períodos.

### 3. AS TENTATIVAS DE REFORMA

---

#### 3.1 Tentativa 1

Somente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, com a reforma das telecomunicações posta em prática a partir de 1995, o assunto ganhou atenção e gerou uma proposta concreta para a criação de uma nova legislação de radiodifusão. É bem sabido que a ideia original do governo FHC, diversas vezes defendida publicamente pelo seu então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, era elaborar uma Lei Geral de Comunicação, que deveria resultar em um aparato legal único tanto para telecomunicações como para radiodifusão, revogando assim completamente o Código Brasileiro de Telecomunicações. É, portanto, nesse momento que podemos situar nosso primeiro surto de discussões sobre uma nova legislação de radiodifusão.

Esse primeiro surto regulatório foi rapidamente debelado. O golpe inicial na proposta foi a esdrúxula Emenda Constitucional Nº 8, promulgada em 15 de agosto de 1995. Desde então, a fria letra da lei separa telecomunicações de radiodifusão – ainda que qualquer etimólogo possa garantir que “telecomunicação” significa “comunicação à distância”, e que qualquer engenheiro possa confirmar que a radiodifusão é uma espécie de comunicação à distância. O resultado foi uma regra legal sem par em todo o mundo – e o mais interessante, com *status* de norma constitucional (RAMOS, 1997, p. 176-177).

A previsão constitucional se tornou fato no momento em que a “Agência Nacional de Comunicações” originalmente pensada pelo governo FHC não vingou, dando lugar à “Agência Nacional de Telecomunicações” (Anatel). A estratégia política que orientou o governo FHC naquele momento foi a de “vão-se os anéis, ficam os dedos”. Sabia-se que era politicamente inviável, àquele momento, reformar as telecomunicações e a radiodifusão ao mesmo tempo. Havia um interesse hegemônico de privatizar o sistema Telebrás e de reformular a legislação de telecomunicações, porém o mesmo não se podia falar em relação à radiodifusão. A atuação dos *lobbys* de radiodifusores, bem como a resistência de membros do governo e, principalmente, do Parlamento terminou por sepultar qualquer tentativa de reforma na radiodifusão. Resultado:

separação das telecomunicações da radiodifusão e a edição de uma Lei Geral de Telecomunicações<sup>1</sup> que manteve praticamente intactos os preceitos do Código Brasileiro de Telecomunicações referentes ao rádio e à televisão.

### 3.2 Tentativa 2

Porém uma vez efetivada a reforma das telecomunicações, retomou-se o projeto de reforma do aparato legal da radiodifusão brasileira. Superada a fase de formulação das novas regras para a telefonia brasileira, que levaram à privatização do Sistema Telebrás, o governo FHC se via livre para tentar, mais uma vez, apresentar uma nova Lei Geral de Comunicação. Dessa vez, o foco era apenas a radiodifusão, e a 1ª versão do anteprojeto de lei gestada do Ministério das Comunicações (Minicom) passou a se chamar “Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa” - ainda que esse nome sugira um espectro de atuação muito maior do que o da radiodifusão<sup>2</sup>.

Eram os idos de 2000 e Fernando Henrique Cardoso estava em seu segundo mandato. Após muitas e muitas discussões – que geraram pelo menos seis diferentes versões de anteprojeto –, finalmente em 2001, durante a gestão de Pimenta da Veiga no Ministério, o texto do que poderia vir a ser a “Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa” foi colocado em consulta pública<sup>3</sup>. Não nos centraremos aqui na análise de natimortos – basta ressaltar que as seis versões se centravam em dois grandes grupos: um que tinha como planejador das políticas para o setor o Ministério das Comunicações e como implementador a Agência Nacional de Telecomunicações; e outro, no qual o Ministério atuava tanto como planejador como implementador (GODOI, 2000, p. 3-7). Esse segundo grupo, ao que consta, foi o vencedor da disputa interna no Executivo, já que o anteprojeto colocado em consulta pública dava plenos poderes ao Ministério no que concerne à radiodifusão.

Mais uma vez, pôs-se em movimento a gigantesca máquina de *lobbys* dos radiodifusores, bem como os interesses pessoais de membros do Executivo e Legislativo ligados à radiodifusão, e o resultado foi o engavetamento do anteprojeto. A medida da força desses *lobbys*, capazes até mesmo de liquidarem um projeto de tamanha importância ainda em seu nascedouro, pode ser dada pela atuação dos empresários de radiodifusão quando da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações. Naquela ocasião, o então presidente João Goulart vetou 46 itens dos 129 artigos da Lei 4.117/62 – todos esses itens de interesse dos radiodifusores. Porém a atuação dos radiodifusores foi tão intensa que fez com que o Congresso Nacional derrubasse

---

<sup>1</sup> Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

<sup>2</sup> Para fins didáticos, entende-se por radiodifusão a transmissão de rádio e televisão em sinal aberto, realizada por estações de rádio e por geradoras ou retransmissoras de televisão. Já o termo “comunicação eletrônica” abarca não apenas a radiodifusão, mas também a TV por assinatura e todas as outras formas de transmissão eletrônica de conteúdo de áudio ou de audiovisual, não importando a plataforma utilizada.

<sup>3</sup> Consulta Pública posta em prática pela Portaria MC nº 331, de 21 de junho de 2001.

todos os vetos, fazendo com que a Lei fosse sancionada exatamente como prevista (ALMEIDA, 1993, p. 51)(MATHIAS, 2003, p. 124 e 125). De lá para cá, o poder de articulação dos empresários de radiodifusão aumentou consideravelmente, devido primordialmente à sua organização em torno da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), o que nos leva a crer que o episódio dos vetos foi apenas o início de uma vitoriosa carreira de pressões políticas.

Além desse entrave, há também aquele estabelecido pela íntima relação entre políticos profissionais e a radiodifusão, que faz com que diversos membros do Executivo e do Legislativo tenham interesse pessoal em evitar qualquer tipo de reforma na legislação de radiodifusão. A utilização da radiodifusão como instrumento para a manutenção de oligarquias regionais no poder é um fenômeno quase tão antigo quanto a consolidação do rádio e da televisão no Brasil. Hoje, por exemplo, estima-se que 45% das emissoras de rádio comerciais ou educativas do País estejam sob o controle de políticos (MOREIRA, 2001, p. 15). Além disso, estimativas como a do professor aposentado Venício Lima, da Universidade de Brasília, dão conta de que pelo menos 23% dos congressistas brasileiros estão ligados a redes e veículos de comunicação. Para Venício, a “bancada da comunicação” impede que qualquer reforma na regulação da mídia seja aprovada no Brasil.

### **3.3 Tentativa 3**

Durante o governo Lula, vimos o reinício das discussões sobre a possível elaboração de um anteprojeto para a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Mas dessa vez o caminho que levou a essas discussões foi um pouco mais tortuoso do que o das tentativas anteriores do governo FHC. Por isso, cabe uma breve explanação sobre os fatos que levaram o Executivo a aventar a possibilidade de reformulação das leis sobre comunicação eletrônica de massa no País.

Inicialmente, essa reformulação da legislação não constava dentre as metas do governo Lula para as comunicações. Não apenas o programa de campanha do então candidato Lula, em 2002, mas também a atuação do Ministério das Comunicações em seu primeiro ano de governo deixavam claros que não estava nos planos do Executivo propor qualquer alteração na legislação de comunicação social eletrônica no Brasil. A gestão Miro Teixeira no Ministério das Comunicações deu prioridade praticamente absoluta à questão do acúmulo de processos de radiodifusão comunitária, bem como ao resgate de poder ministerial sobre as telecomunicações. Na primeira versão de Plano Plurianual do governo Lula – o PPA 2004-2007, cuja parte de comunicações foi elaborada na gestão do ex-ministro e hoje deputado Miro Teixeira - havia tão somente a previsão do programa “Gestão da Política de Comunicações”. Ou seja, o PPA indicava que o arcabouço legal da comunicação eletrônica de massa permaneceria inalterado.

Contudo, na gestão de Eunício Oliveira no Ministério, retomou-se a ideia de propor uma nova legislação para o setor. O documento “Balanço de Atividades – 2004” publicado pelo Minicom trouxe como meta para 2005, em sua página 9, a “elaboração de nova legislação para os serviços de comunicação de massa”. O objetivo dessa nova legislação, ainda segundo o documento, era a “modernização do aparato legal com vistas a uma maior agilidade nas atividades de radiodifusão, além da criação de mecanismos que permitam melhor fiscalização do conteúdo difundido pela comunicação eletrônica”. De fato, na primeira revisão do PPA<sup>4</sup>, realizada no segundo semestre de 2004, ratificou essa intenção, ao inserir no plano o programa “Reformulação da Política de Comunicação Eletrônica”, cujo produto final deveria ser um anteprojeto de lei para o setor.

A súbita alteração de rumos da estratégia governamental em relação às comunicações, primordialmente do Ministério das Comunicações, tem sua origem em uma iniciativa externa ao Ministério: a apresentação de um anteprojeto para a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). Esse anteprojeto pretendia instalar uma nova agência reguladora, ligada ao Ministério da Cultura (MinC), que substituiria a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e teria como funções primordiais implementar a política de cinema e audiovisual, regular e fiscalizar o mercado desses setores, além de arrecadar e aplicar recursos oriundos de diversas taxas.

Uma minuta desse anteprojeto esteve em consulta pública no sítio do MinC entre os dias 11 de agosto e 1º de outubro de 2004. Não faremos uma análise pormenorizada do anteprojeto, visto que excede as intenções a qual nos propusemos com este estudo<sup>5</sup>. Contudo, há que se ressaltar duas características primordiais dessa proposta. Primeira: caso aprovado o anteprojeto e instalada a Ancinav, a nova agência iria exercer importantes funções na regulação do mercado de televisão, tanto por assinatura quanto aberta. Ainda que apenas de maneira reflexa, já que o mercado de cinema é o objeto primordial a ser regulado pela Ancinav, a televisão aberta deixaria de ser um assunto de exclusiva responsabilidade, no âmbito do Executivo, do Ministério das Comunicações. Daí vem a segunda característica primordial do anteprojeto: diversas atribuições que hoje são exercidas pelo Minicom, como por exemplo parte da fiscalização de conteúdo das emissoras de televisão, seriam transferidas para a Ancinav, o que redundaria em perda de importância política do Ministério.

Assim, a proposta de criação de um anteprojeto para uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa surgiu em meio a essa discussão sobre a criação Ancinav, em grande parte devido a um conflito intra-estatal acerca da definição de responsabilidades no que concerne ao controle governamental sobre a televisão aberta. Com o bombardeio orquestrado

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=46>. Acesso em 10/12/2009.

<sup>5</sup> Análise desse tipo pode ser encontrada em AGUIAR, C., *Análise da criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual*, in EPTIC, v. VII, No. 1, p. 54-70, 2005. Disponível no seguinte endereço: <http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/VII,n.1,2005/CristianoAguiar.pdf>.

pela mídia contra a proposta de criação da Ancinav, ela terminou perdendo força, esmaecendo e vindo a falecer

Portanto, nada aconteceu, e a divergência regulatória é hoje um dos maiores problemas da comunicação eletrônica de massa brasileira – segundo alguns levantamentos, o cipoal de leis, decretos, portarias e normatizações que formam o marco legal das comunicações já passa de 70 diplomas legais em vigência (GODOI, 2004, p. 12). Acrescente-se que a espinha dorsal da legislação de comunicação eletrônica de massa é composto por um Código de 1962, um regulamento de 1963 e um Decreto-lei de 1967. Desde então, houve poucas mudanças. Essas inovações, contudo, mantiveram praticamente intacto o velho modelo, e as mudanças ocorridas na comunicação eletrônica de massa estão sendo ditadas por fatores basicamente de mercado (BOLAÑO, 2001, p. 6). É desnecessário ressaltar, portanto, que se trata de uma legislação bastante desatualizada, já completamente inadequada à atual realidade tecnológica das comunicações. Como também é óbvio que o resultado da divergência e do arcaísmo que marcam nossa legislação de comunicações é uma realidade na qual existe um virtual mercado livre. Na prática, desse modo, é como se não houvesse lei alguma.

#### 4. CONCLUSÕES

---

É justamente esse arcaísmo legislativo, que faz com que a letra da lei pouco tenha de útil a acrescentar à realidade atual, o que beneficia sobremaneira os atuais detentores da propriedade sobre a radiodifusão brasileira. O termo “propriedade”, por sinal, é um paradoxo entre realidade e previsão legal. De acordo com a jurisprudência da nossa legislação de radiodifusão, seguindo a tradição dos Estados Unidos sobre o tema, adotam-se no Brasil o “critério de interesse público”, ou “*public interest standard*” no original, e o “*trusteeship model*”, que teria uma tradução próxima a “modelo fiduciário”. Os concessionários de radiodifusão, de acordo com esses preceitos, seriam meros usuários de um bem público – o espectro radioelétrico – que é distribuído racionalmente pela autoridade reguladora, com vistas à maximização da utilidade de seu uso. Os empresários seriam, portanto, fiduciários do público e, por isso, deveriam utilizar esse bem público em benefício do interesse coletivo. (ALMEIDA, 1993, p. 14-20)

Porém não é bem isso que ocorre, ainda que a nossa Constituição Federal estabeleça claramente que o critério de interesse público seja a regra. Diz o Art. 221 da Constituição:

*Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:*

*I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;*

*II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;*

*III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;*

*IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.*

Nossa atual legislação - primordialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações - bem como as autoridades reguladoras da radiodifusão são incapazes de fazer com que os preceitos de interesse público presentes na Lei Maior sejam de fato cumpridos. A legislação estabelece tão somente um controle incrivelmente burocrático, rígido e ineficiente das atividades de radiodifusão do País. Centra-se quase que exclusivamente na gestão do espectro e na política de concessões. Os controles de propriedade são falhos, não existem mecanismos para efetivo acompanhamento da programação das emissoras de rádio e televisão e, adicionalmente, boa parte dos preceitos do CBT está tecnologicamente ultrapassada e já se tornou letra morta – com a digitalização da comunicação eletrônica, processo já em curso no País, esse arcaísmo legal se torna ainda mais intenso.

O resultado é que, de fato, os radiodifusores hoje têm a propriedade sobre um bem público, e o utilizam a seu bel-prazer, sem grandes interferências públicas ou estatais em suas estratégias de mercado. As atividades de radiodifusão se encontram, portanto, em um patamar bastante próximo da auto-regulamentação. O resultado é que os proprietários dos meios de comunicação podem promover, sem qualquer tipo de reação do Estado, uma grande concentração de mercado, por meio de propriedade cruzada, de concentração horizontal e do domínio vertical de todas as etapas da cadeia de valor das comunicações. Na esteira dessa concentração, vem também um excesso de poder político depositado nas mãos dos concessionários de radiodifusão, que utilizam em larga escala seus meios de comunicação para a promoção de determinadas “causas próprias” e para a manipulação da opinião pública. E para manterem esse estado de falta de regulamentação, que até hoje lhes tem sido assaz benéfico, até mesmo um suposto direito de propriedade sobre o espectro radioelétrico licitado já foi levantado por empresários de comunicação, com vistas à manutenção do *status quo* (AMARC, 2000). Nem mesmo o mais liberal dos liberais seria capaz de defender ideia tão estapafúrdia. Uma suposta propriedade sobre o espectro radioelétrico só poderia ser posta em prática em detrimento de um outro preceito liberal tão importante quanto o da propriedade – o da liberdade de expressão.

Contudo, o que os radiodifusores parecem não ver é que o arcaísmo e a divergência regulatória de nossa legislação redundará, em pouco tempo, em malefícios para eles próprios. Vejamos por exemplo o que ocorreu após a aprovação da Emenda Constitucional nº 36, que abriu a possibilidade de investimentos estrangeiros em empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, até um limite de 30% do capital total e do capital votante. Os principais objetivos dessa emenda foram possibilitar a capitalização das empresas de mídia por meios alternativos aos empréstimos, além de trazer novos investimentos para o setor. Passados mais de sete anos da promulgação da emenda, não há notícias de investimentos estrangeiros de peso em nossas maiores empresas de radiodifusão aberta. A melhor explicação

para essa ausência de investimentos é que o arcaísmo da nossa legislação tem provocado insegurança nos investidores, além de ser um fator que dificulta o controle da concorrência no setor e o estabelecimento de regras que possam beneficiar novos entrantes. Daí podemos concluir que a ausência de marcos legais confiáveis para a comunicação eletrônica de massa está a estabelecer um entrave aos investimentos nas comunicações, o que obviamente é péssimo para os empresários do setor.

Além disso, o excesso de burocracia e a falta de estrutura do Ministério das Comunicações fazem com que a tramitação de processos, desde os mais complexos, como por exemplo as outorgas, até os mais simples, como uma banal mudança de endereço de uma empresa de radiodifusão, demorem consideravelmente. E essa demora é prejudicial a todos. Aos empresários que têm processos de primeira outorga em tramitação no Executivo, e suportam grandes prejuízos com os atrasos na efetiva entrada no ar de suas emissoras. Às empresas que já detêm outorga, e precisam contratar consultorias para elaborar seus intrincados processos de renovação de outorga. E principalmente à população, que vê a universalização dos serviços de radiodifusão esbarrar na incapacidade do poder público de dar vazão aos pedidos de outorgas de radiodifusão

É justamente com vistas à garantia da universalização, da liberdade de expressão e de um ambiente regulatório propício à atração de investimentos que se faz necessária uma nova regulamentação para o setor de radiodifusão, de modo que se possa tirar essa atividade da auto-regulação e trazê-la de volta ao domínio público. Parece-nos claro que a comunicação eletrônica não é, e continuará não sendo por um bom tempo, um ambiente de competição perfeita, no qual a auto-regulação e as forças de mercado sejam suficientes para garantir seu pleno funcionamento. Outras questões não relacionadas diretamente ao mercado mas igualmente importantes são as referentes ao conteúdo, primordialmente as ligadas à diversidade cultural, à regionalização da programação e à produção independente, que são de fundamental importância nas discussões sobre um novo marco legal para a comunicação eletrônica de massa.

E já que estamos falando de uma atividade pública, posta em prática pelo Estado, nada melhor do que buscar no próprio Estado os argumentos necessários para que se estabeleça uma nova regulamentação para a comunicação eletrônica. Vejamos, por exemplo, o entendimento apresentado no relatório do grupo de trabalho interministerial que redundou no documento “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”. De acordo com esse documento, “a regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado”. Busca-se, desse modo, a “maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico e naqueles onde as barreiras à entrada são significativas”. Essas são definições clássicas da regulação e, ao que indica, estão a orientar a política governamental em vigor.

Ora, quem duvida que, na comunicação eletrônica, há consideráveis imperfeições de mercado, concentração de poder econômico e as barreiras à entrada são significativas? À exceção das pequenas rádios locais, os demais negócios de comunicação eletrônica, principalmente quando organizados em rede, apresentam todas essas características citadas. Mais ainda: as externalidades e assimetrias de informação e poder são marcantes nesse setor, o que justifica ainda mais a necessidade de regulação. Isso porque em um mercado que tende à concentração, são conseqüências imediatas, além de menor concorrência, a existência de um menor número de fontes de informações, a redução da pluralidade de conteúdos e, em última instância, um decréscimo significativo da liberdade de expressão (BAGDIKIAN, 2004). Um monopólio sobre a radiodifusão, portanto, significa um monopólio sobre a seleção de notícias, a disseminação de informações e, em última instância, sobre a construção da esfera pública (MIGUEL, 2004, p. 94)<sup>6</sup>.

Adicionalmente, há um desafio ainda maior: pluralidade de informações e liberdade de expressão não podem ser idealmente providas pelo mercado, mesmo quando ele é perfeito. E nisso até mesmo papas do liberalismo, como Giovanni Sartori, estão de acordo. Inicialmente, Sartori acreditava piamente que, se uma notícia falsa ou incompleta fosse veiculada, em um mercado competitivo seus concorrentes iriam rapidamente suprir essa falta, em busca do benefício próprio, porém atuando reflexamente em benefício do público (SARTORI apud MIGUEL, 2004, p. 98). Porém o próprio Sartori abandonou essa ideia e, em escritos mais recentes, demonstram como os meios de comunicação, primordialmente a televisão, atuam de forma intensa em busca de benefícios políticos e econômicos próprios. Muitas vezes, esses benefícios são comuns a todos os meios de comunicação, o que termina por eliminar qualquer possibilidade de competição e contraditório.

Essa conjunção de interesses dos vários organismos de mídia é bastante recorrente, e teorias da comunicação já bastante antigas, muito anteriores a Sartori, já denunciavam. A Escola de Frankfurt e todo o seu legado sobre a teoria crítica e a indústria cultural, por exemplo, já deixavam claro, ainda nas décadas de 40 e 50, o aspecto mercantil da mídia privada, que as unia em torno de diversos ideais comuns – o maior deles a manutenção do capitalismo, fonte do qual sorviam seus ganhos. Mais recentemente, teorias da comunicação como a de *agenda-setting*, enquadramento, *priming*, cultivo dentre outras têm ressaltado não apenas uma importância econômica, mas também na definição do debate político da mídia, bem como na construção da esfera pública – e, reflexamente, também ressaltam uma conjunção de interesses

---

<sup>6</sup> O autor, em seu texto, referia-se a todos os veículos de comunicação, não apenas à comunicação eletrônica. Contudo, levando-se em conta que a televisão e o rádio são os principais veículos de comunicação do País, estando presentes em praticamente todos os lares e sendo os mais eficientes instrumentos de formação da opinião pública brasileira, pode-se concluir que a sua assertiva pode ser perfeitamente utilizada quando estamos falando especificamente de comunicação eletrônica.

das empresas de mídia que leva à uniformização de discursos e à ausência de pluralidade e competição, ainda que haja diversidade de fontes. Eis, portanto, mais um argumento para se regular as comunicações: toda vez que há um desequilíbrio democrático, exatamente como ocorre na mídia, existe a necessidade de regulação por parte da sociedade (GODOI, 2004, p. 4).

Desse modo, mais do que incentivar a competição de mercado, é dever de uma legislação de comunicações estimular também formas de comunicação alternativas ao mercado, com vistas à efetiva pluralidade de informações e à debelação do desequilíbrio democrático. Essas formas alternativas, que operam de forma complementar às emissoras comerciais e ao sistema estatal, são extremamente necessárias porque: preservam valores frágeis, que na maioria das vezes são ignorados pela mídia comercial; divulgam de forma independente fatos políticos que não são adequados à ideologia das emissoras comerciais ou estatais; e têm grande apelo local, servindo desse modo como contraponto à massificação promovida pelos meios de comunicação de grande porte (LINS, 2002, p. 13-17).

Mais uma vez, a nossa Constituição Federal foi sábia, e antevendo esse dever, estabeleceu o seguinte:

*Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observando o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. (grifo nosso).*

Ora, o que quis dizer o constituinte com o princípio da complementaridade? Que a mídia, aqui especificamente a comunicação eletrônica, não deveria ficar a cargo exclusivamente da exploração privada. Como já demonstramos anteriormente, um modelo exclusivamente privado de exploração não é capaz de promover uma plena liberdade de expressão, o que suscita a responsabilidade do Estado em regular o setor, com vistas à promoção do bem público. Mais que isso: não basta ao Estado promover as condições necessárias à livre competição e o combate ao oligopólio e monopólio, como estabelece o parágrafo 5º do art. 120 da Constituição Federal. É necessário que ele incentive formas alternativas à exploração da comunicação eletrônica pelo mercado, seja por meio de emissoras de rádio e televisão estatais, seja por aparatos midiáticos de acesso público, como a radiodifusão comunitária.

Finalmente, um outro fato que faz com que seja urgente a revisão dos marcos legais da comunicação eletrônica brasileira é a digitalização da transmissão da TV e do rádio. Mais do que mero avanço tecnológico, esse processo de digitalização está criando um novo paradigma para esses meios de comunicação. Em um cenário de convergência tecnológica, no qual a TV e o rádio digital são utilizados em toda a sua potencialidade de interatividade e de oferta de serviços, a radiodifusão se confundirá com as redes de telecomunicações, ao ponto de integrar redes únicas de transmissão de dados. Ao contrário do que existe hoje, a radiodifusão será baseada em um ambiente multisserviço, no qual a interatividade permitirá uma completa alteração

do conceito de “telespectador” e de “ouvinte”, que passará a ser um “usuário” de uma plataforma digital de comunicação e informação. Pode-se prever, desse modo, uma ruptura significativa com o modelo atual do setor de radiodifusão, o que exigirá debate sobre o estabelecimento de uma política pública que possa tornar a comunicação eletrônica um agente universalizador da comunicação. Assim, a digitalização criará uma nova realidade no campo das comunicações, o que trará novas diretrizes para a revisão das leis e regulamentos desse setor.

## 5. SUGESTÕES

---

Ao Estado, portanto, resta a nobre e difícil missão de regular as comunicações sem estabelecer qualquer tipo de censura ou entrave ao seu desenvolvimento. É necessário combater o domínio de um sistema de comunicações majoritariamente privado mas, ao mesmo tempo, não se pode estabelecer qualquer barreira à livre circulação de informações e à livre iniciativa. É fato que a informação não pode ser tratada exclusivamente como mercadoria, mas também é fato que a informação tem grande valor comercial, e qualquer tipo de entrave estabelecido ao comércio da informação é, em última instância, uma afronta à livre iniciativa – pecado mortal em um país cujo modo de produção é o capitalista. Adicionalmente, o Estado deve ser capaz de antever as implicações do avanço tecnológico nas comunicações, por meio de uma capacidade de *foresight*<sup>7</sup> muito bem articulada.

Como equilibrar regulação e liberdade? Como fazer com que as restrições tragam somente o bem público, e não uma ameaça à livre circulação de informações? E como tornar reais esses objetivos em um ambiente incrivelmente dinâmico, marcado por constantes inovações tecnológicas? Mais uma vez, nossa Constituição Federal tem a resposta: controle social. O excesso de interferência do Estado nas comunicações não é nada saudável – não por acaso, praticamente todos os governos totalitários surgidos na era das comunicações tiveram, como um de seus principais instrumentos, a manipulação dos cidadãos por meio de aparatos estatais de mídia. Na direção oposta, a leniência do Estado na regulação das comunicações gera totalitarismo na mesma medida, mas nesse caso um totalitarismo de mercado, senhor absoluto dos aparatos de disseminação de informações.

Assim, é fundamental que a legislação de comunicações estabeleça formas de controle social sobre as comunicações – não um controle direto, no qual um comitê formado por “Velhinhas de Taubaté” se arvora o direito e a crença de poder estabelecer as políticas de comunicação em nome de toda a sociedade. Mas um controle estabelecido por formas alternativas de comunicação e por canais de participação direta da sociedade na formulação das políticas públicas de comunicação. Ou seja, um controle feito bem menos por

---

<sup>7</sup> Termo aqui utilizado como a capacidade do Estado de antever e avaliar o impacto de suas políticas públicas no cenário futuro.

proibições, e muito mais por competição entre a lógica mercantil das comunicações e a lógica não-mercantil, formada primordialmente por canais públicos de comunicação.

Na atualidade, em que se estabelece uma nova organização social já pré-batizada como “Sociedade do Conhecimento”, uma regulação que possa estabelecer uma maior democratização das comunicações é essencial. Hoje, os aparatos comunicacionais são o âmbito primordial nos quais se dá a trânsito de informações, de forma cada vez mais eficiente. Garantir o livre acessos às comunicações, portanto, significa estabelecer meios para que os cidadãos possam ser destinatários do insumo mais importante das sociedades contemporâneas: o conhecimento (CASTELLS, 1999). E o caminho para esse livre acesso está, antes de mais nada, no estabelecimento de meios de participação social na elaboração de políticas públicas de comunicação, bem como na prestação de serviços de comunicação.

Tendo por base tais premissas, sugerimos as seguintes ações:

#### **a) Consolidação e simplificação da legislação de comunicações**

Atualmente, o aparato legal sobre as comunicações está absurdamente disperso em uma infinidade de leis, decretos, resoluções, normas e outros diplomas legais. Uma nova legislação para a comunicação eletrônica de massa, portanto, deve ser capaz de agregar todo esse sem número de normas atualmente dispersas, com vistas ao aumento da eficiência governamental em suas atividades de regulação. Assim, não apenas o Código Brasileiro de Telecomunicações e suas posteriores alterações devem ser revistos, mas também: as normas sobre TV por assinatura (Lei no. 8.977/95 e alterações – TV a Cabo; Norma nº. 2/94, alterada pela Norma No. 2/97 – MMDS<sup>8</sup>; Decreto 2.196/97, alterado pelo Decreto 3.896/01 – DTH<sup>9</sup>, Decreto 95.744/88, alterado pelo Decreto 95.815/88 – Televisão por Assinatura<sup>10</sup>); sobre retransmissão e repetição de televisão (Decreto 5.371/05, alterado pelo Decreto 5.413/05); de radiodifusão comunitária (Lei 9.612/98), entre outros. Não se trata de uma lista exaustiva – aqui foram citados somente os principais diplomas legais que regulamentam os serviços de comunicação eletrônica, mas há também diversos outros que também tratam, ainda que apenas reflexamente, do assunto. Além disso, é essencial que a nova legislação simplifique as regras atuais de outorga em todas as modalidades de serviços de comunicação eletrônica – principalmente da radiodifusão comunitária -, de modo a centrar as atividades do Ministério das Comunicações não mais na ritualística da outorga, mas sim no acompanhamento do conteúdo veiculado pelos meios de comunicação eletrônica.

---

<sup>8</sup> *Multipoint Multichannel Distribution System*, ou Sistema de Distribuição Multiponto Multicanal – transmissão de sinais por microondas.

<sup>9</sup> *Direct to Home*, ou “Direto para Casa” – transmissão via satélite digital na banda Ku.

<sup>10</sup> Transmissão via canal UHF codificado.

### **b) Fortalecimento do Conselho de Comunicação Social**

O Conselho de Comunicação Social (CCS) foi uma grande vitória dos setores progressistas do Congresso Nacional que, quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, fizeram constar no Art. 224 da Carta Magna que tal conselho seria criado como “órgão auxiliar do Congresso Nacional”. A regulamentação desse conselho foi estabelecida pouco depois, por meio da Lei no. 8.389/91. Infelizmente, as divergências políticas, a falta de consenso sobre o modelo de conselho a ser implementado e o fato de jamais ter havido a inserção do debate sobre as comunicações entre as prioridades do Congresso fez com que a instalação do CCS se desse apenas recentemente, e de maneira descontinuada, já que há anos o conselho está inativo por falta de instalação de seu colegiado. É, portanto, uma instituição ainda bastante jovem, que busca espaço na esfera pública e uma identidade própria.

Contudo, ainda que curta e inconstante, a experiência do CCS mostra que ele detém potencialidades, porém carece de maior poder para que possa se estabelecer como um ator influente na definição das políticas públicas de comunicação. É necessário, portanto, dotar o conselho de maior poder, para que ele não seja um mero ente consultivo do Congresso Nacional, e sim um ente determinante das políticas públicas de comunicação. Portanto, legislação deveria englobar os preceitos estabelecidos pela Lei 8.389/91, revogando-a e dotando o conselho de poder conclusivo em relação aos projetos de lei relativos ao setor de comunicações em tramitação no Congresso Nacional, bem como poder de iniciativa para a proposição de políticas públicas de comunicações.

### **c) Criação de meios institucionais para o acolhimento e apreciação de opiniões oriundas da sociedade no que concerne ao acompanhamento da atuação das concessionárias, permissionárias e autorizatárias de comunicação eletrônica de massa**

Uma das principais chagas do nosso atual modelo de comunicações é a quase não existência de canais que possam ser utilizados pelos cidadãos para o seu controle efetivo. No que se refere ao conteúdo da programação, os únicos canais legalmente estabelecidos, no âmbito do Executivo, dedicados a essa tarefa são o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, órgão do Ministério da Justiça que trata da classificação indicativa de conteúdos audiovisuais; e o Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços (DAAS) da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, integrante da estrutura do Ministério das Comunicações. O primeiro tem uma função bastante restrita e pouco pode acrescentar ao acompanhamento de conteúdos na comunicação eletrônica brasileira. E o segundo, cujo escopo de atuação é mais amplo, tem atuado como uma mera repartição burocrática (em sua acepção pejorativa), bastante sucateada, que mal consegue dar conta das inúmeras denúncias contra prestadores dos serviços de radiodifusão que chegam diariamente ao ministério.

Esse modelo meramente reativo é bastante ultrapassado e pouco contribui para uma efetiva participação social no controle das comunicações. Em seu lugar, uma nova legislação deveria prever um órgão inspirado no *board of viewers* (conselho de espectadores) britânico – um grupo de representantes da sociedade civil ao qual cabe fazer avaliações críticas periódicas do conteúdo veiculado pelas empresas de comunicações e, com base nessas avaliações, propor os rumos que as políticas nacionais de comunicação devem seguir. Tal proposta, portanto, transformaria o DAAS em um órgão efetivamente “acompanhador e avaliador” dos serviços de comunicações. Contudo, deve-se ter o cuidado de se evitar uma solução imposta “de cima para baixo”. É essencial que qualquer órgão governamental cuja atribuição seja o acompanhamento e avaliação das comunicações esteja sempre o mais aberto possível à sociedade.

#### **d) Digitalização da radiodifusão que privilegie o acesso democrático aos canais de difusão de informações**

Após muito tempo discutindo exclusivamente os padrões tecnológicos a serem adotados na digitalização da radiodifusão no Brasil – o “como fazer” -, o Poder Público finalmente se deu conta de que essa é uma questão secundária. A pergunta primordial não é o como, mas “o que fazer”. Seguindo essa tendência, é necessário que os planejadores de políticas públicas estabeleçam os objetivos a serem alcançados com a digitalização da radiodifusão. A digitalização trará uma grande gama de novas opções, no momento em que otimizará o espectro radioelétrico e abrirá a possibilidade de se instalarem mais serviços de radiodifusão. É necessário, portanto, que esse aumento de oferta não se dê apenas de forma quantitativa, mas também qualitativa, de modo a promover um maior acesso de formas públicas de prestação de serviços de radiodifusão.

#### **e) Incentivo aos modelos alternativos à exploração privada das comunicações**

Não é possível estabelecer uma efetiva participação social nas comunicações sem que a população tenha acesso à comunicação não apenas como receptora, mas também como produtora e difusora de conteúdo. Contudo, o processo de mercantilização das comunicações é naturalmente excludente e alija o cidadão do direito de ser participante ativo nas comunicações. Desse modo, é necessário que a legislação possa devolver à sociedade ao menos parte do controle sobre os meios de difusão de informações. Há diversas experiências em todo o mundo estabelecidas a partir desse objetivo, porém consideramos que o modelo de comunicação comunitária é o mais efetivo deles. Esse modelo foi implantado no Brasil com a experiência das rádios comunitárias, legalmente estabelecidas pela Lei 9.612/98. Hoje, há 3.842 entidades comunitárias autorizadas a prestar esse tipo de serviço no País<sup>11</sup>. É necessário consolidar essa experiência, expandindo ainda mais o serviço de radiodifusão comunitária, além de estabelecer

---

<sup>11</sup> Dados referentes a 27 de outubro de 2009 – Fonte: Ministério das Comunicações. [http://www.mc.gov.br/wp-content/uploads/2009/08/rel\\_radcom\\_entidades\\_autorizadas\\_2009-10-27-11-37-01.pdf](http://www.mc.gov.br/wp-content/uploads/2009/08/rel_radcom_entidades_autorizadas_2009-10-27-11-37-01.pdf)

novos serviços desse tipo, como por exemplo o de TVs comunitárias – demanda histórica dos movimentos pela democratização das comunicações.

**f) Regionalização da produção de conteúdos e incentivos à produção independente**

A regionalização da produção cultural e o incentivo à produção independente são bandeiras há muito defendidas pelos movimentos em prol da democratização das comunicações. Hoje, o que vemos é uma grande centralização da produção de conteúdos midiáticos fenômeno batizado como “Cultura da Vieira Souto”, em alusão à Avenida Vieira Souto, em Ipanema, cidade do Rio de Janeiro, que tanto é mostrada em nossa teledramaturgia. Tal preocupação consta, inclusive, da nossa Constituição Federal, que estabelece nos incisos II e III do seu Art. 221 o seguinte:

*Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:*

*I – (...)*

*II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;*

*III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei.*

Infelizmente, a lei citada na Constituição não foi promulgada até hoje, o que mantém o conteúdo do Art. 221 como meramente programático. Há no Parlamento brasileiro alguns projetos de lei que visam à regulamentação do inciso III desse artigo, sendo que o que mais avançou foi o PL 256, de 1991, de autoria da deputada Jandira Feghali. As discussões sobre esse Projeto de Lei se arrastaram por mais de 12 anos na Câmara dos Deputados até sua aprovação, e agora ele tramita no Senado Federal. É essencial que finalmente se regule os percentuais mínimos de regionalização da produção, algo de suma importância para a democratização das comunicações e para o estímulo à descentralização do mercado – essa, portanto, deve ser uma preocupação central da legislação. A tabela abaixo lista os projetos que tratam do tema que tramitam ou já tramitaram na Câmara dos Deputados e demonstra quantas tentativas já foram feitas para que se regule a regionalização e a produção independente no rádio e na TV:

Tabela 1: Proposições legislativas na Câmara dos Deputados referentes à regionalização e à produção independente na televisão:

<b>Proposição</b>	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Situação</b>
<b>PL 256/1991</b>	Jandira Feghali	Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV e dá outras providências NOVA EMENTA: Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística, e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.	Em deliberação no Senado Federal. Aguardando retorno
<b>PL 192/1991</b>	Senado Federal	Regulamenta o inciso III do artigo 221 da Constituição, que dispõe sobre a regionalização da programação jornalística, cultural e artística de rádio e televisão.	Apensado ao PL 1439/1991
<b>PL 506/1991</b>	Nilson Gibson	Dispõe sobre a liberdade de manifestação do pensamento e informação e dá outras providências.	Apensado ao PL 6054/1990
<b>PL 5517/2001</b>	Waldir Pires	Regulamenta o inciso III, do artigo 221 da Constituição Federal, que dispõe sobre a regionalização da programação jornalística, cultural e artística das emissoras de rádio.	Apensado ao PL 256/1991. Aguarda deliberação de recurso contra parecer contrário da CCTCI sobre a matéria.
<b>PL 654/1995</b>	Padre Roque	Regulamenta o Artigo 221 da Constituição Federal, estabelecendo percentual mínimo da programação diária das emissoras a ser destinada a programas com finalidades educativas, artísticas e culturais e dá outras providências.	Proposição inativa
<b>PL 684/1991</b>	Paulo Ramos	Regulamenta o Artigo 221 da Constituição Federal.	Proposição inativa
<b>PL 845/1991</b>	Mendonça Neto	Introduz modificações na Lei 4117, de 27 de agosto de 1962, que “institui o Código Brasileiro de Telecomunicações”.	Proposição inativa
<b>PL 1194/1988</b>	Jorge Arbage	Disciplina as diversões e espetáculos públicos (artigo 221, parágrafos terceiro e sexto e artigo 221 da constituição e artigo 65 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).	Proposição inativa
<b>PL 2251/1989</b>	Lidice da Mata	Regulamenta o disposto no inciso III do Artigo 221 da Constituição Federal referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV e dá outras providências.	Proposição inativa
<b>PL 2756/1989</b>	Maurílio Ferreira Lima	Dispõe sobre a promoção da cultura nacional e regional e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística na programação das emissoras de rádio e televisão e dá outras providências.	Proposição inativa
<b>PL 2824/1989</b>	Luiz Soyer	Disciplina a regionalização de programas nas emissoras de rádio e televisão – Artigo 221, inciso III da Constituição.	Proposição inativa
<b>PL 3947/1989</b>	Paulo Ramos	Regulamenta o artigo 21 da constituição federal e	Proposição inativa



Proposição	Autor	Ementa	Situação
		dá outras providências.	
PL 4304/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da programação artística e cultural das emissoras de televisão.	Proposição inativa
PL 3919/1989	Maurício Fruct	Regula o disposto no inciso III do Artigo 221 da Constituição Federal.	Proposição inativa
PL 4305/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da produção jornalística em televisão.	Proposição inativa
PL 5212/1990	Bete Mendes	Dispõe sobre os recursos destinados à indústria cinematográfica brasileira e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 5803/1990	Rosario Congro Neto	Disciplina, nos termos dos Artigos 220 e 221 da Constituição Federal, a produção, programação e responsabilidade da informação através dos veículos de comunicação social e dá outras providências	Proposição inativa

**g) Estado, setor privado e sociedade promovam uma efetiva universalização do acesso às comunicações**

Na média nacional, cerca de 90% dos lares brasileiros possuem pelo menos um aparelho de rádio e/ou televisão<sup>12</sup>. Além disso, a cobertura de nossa maior rede de televisão, a Rede Globo, é de virtualmente 100% dos municípios do País. Contudo, esses números encobrem algumas idiossincrasias do setor de radiodifusão. A primeira delas: na região Norte, a média de lares com aparelhos de rádio e/ou televisão cai para cerca de 50% a 60%, mostrando que há uma grande disparidade regional no acesso a esses meios de comunicação. A segunda: apenas cerca de 50% dos municípios brasileiros contam com alguma programação local de rádio e televisão<sup>13</sup>. E finalmente: em apenas 465 municípios há a disponibilidade de TV por assinatura (excetuando DTH, sistema por satélite disponível em todo o território)<sup>14</sup> – são potencialmente 90,8 milhões de pessoas que vivem em áreas atendidas, porém o número efetivo de assinantes é um pouco inferior a 6,5 milhões<sup>15</sup>.

Tais dados sugerem que a universalização do acesso às comunicações, em todas as suas plataformas, é um esforço que deve envolver Estado, setor privado e sociedade, na busca de programas que possam promover a inclusão social no campo da informação. Projetos de inclusão, desse modo, devem estar presentes na legislação de comunicações. É preciso que esse diploma legal estabeleça mecanismos que possam diminuir as grandes desigualdades que existem no país no que concerne ao acesso às comunicações.

<sup>12</sup> PPA 2004-2007, programa “Universalização da comunicação eletrônica de massa”.

<sup>13</sup> Fonte: Ministério das Comunicações

<sup>14</sup> Fonte: Anatel - Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura, julho de 2009. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=232842&assuntoPublicacao=Dados%20Estat%EDsticos%20dos%20Servi%20de%20TV%20por%20Assinatura%20-%20Cap.%2001%20-%2038.%AA%20Edi%20E7%20E3o&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=232842.pdf>

<sup>15</sup> Fonte: Associação Brasileira de TV por Assinatura – Levantamento Setorial Operadoras, 2º trimestre de 2009. Disponível em <http://www.abta.org.br/LinkClick.aspx?fileticket=Rf5UsEWkFs8%3d&tabid=109&mid=555>

## **h) Controle de propriedade**

As atuais regras estabelecidas pelo Decreto-Lei 236/67 são insuficientes para se combater o monopólio e o oligopólio nas comunicações, havendo, desse modo, um contumaz desrespeito aos princípios constitucionais que proíbem a concentração de mercado no setor. Adicionalmente, a estranha interpretação que o Ministério das Comunicações dá ao DL 236/67 - ao fazer um controle de propriedade por sócio e não por empresa -, bem como a formação de cadeias por meio de afiliadas ligadas às cabeças de rede apenas por meio de contrato de cessão de programação potencializam ainda mais o monopólio e o oligopólio nas comunicações brasileiras, notadamente na televisão.

Um bom termômetro dessa concentração pode ser dado pelos índices de audiência e pela participação das grandes redes de televisão no total de verbas do mercado publicitário destinada a anúncios nessa mídia. Cabe ressaltar que, no ano de 2008, aproximadamente 58,8% das verbas totais de publicidade foram destinados à televisão, algo que em valores absolutos significa um investimento em torno de R\$ 14 bilhões dos R\$ 23,3 bilhões investidos em publicidade no Brasil<sup>16</sup>. A tabela abaixo traz os seguintes dados acerca de audiência e distribuição de verbas de publicidade destinadas à TV aberta:

Tabela 2: Mercado de televisão no Brasil: audiência composta (sete dias da semana, das 7 às 24 horas) e distribuição de verbas publicitárias:

<b>Empresa</b>	<b>Emissoras (participação societária)<sup>17</sup></b>	<b>Geradoras e afiliadas<sup>18</sup></b>	<b>Audiência<sup>19</sup></b>	<b>Participação nas verbas publicitárias<sup>20</sup></b>
Rede Globo	32	113	53,4%	75%
SBT	10	97	21,3%	21%
Record	12	68	7,6%	---
Bandeirantes	21	47	5,2%	---
Rede TV!	---	---	3,2%	---
Outras	---	---	9,3%	---

Junte-se a esse quadro a existência de fortes traços de propriedade cruzada no mercado de comunicações. De modo geral, os “cabeças” desses conglomerados, que detêm a posse de diversos aparatos de comunicação de massa (jornais, revistas, rádio, televisão, provedores de internet, etc.) são justamente esses grupos de mídia televisiva. Desse modo, pode-se inferir que a legislação de comunicações deve ser capaz não apenas de minorar a concentração

<sup>16</sup> Fonte: Mídia Dados Brasil 2009, Grupo de Mídia de São Paulo.

<sup>17</sup> Fonte: Lima, 2001, p. 100.

<sup>18</sup> Fonte: Lima, 2001, p. 100.

<sup>19</sup> Fonte: Cadeia de Valor da TV aberta no Brasil – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital, Modelo de Implantação, 2004, p. 18.

<sup>20</sup> Fonte: Sites institucionais das empresas.

no setor de comunicação eletrônica, notadamente na TV, como também em toda a comunicação social, tendo em vista a grande concentração gerada pela propriedade cruzada dos meios.

#### **i) Mudança das regras de pontuação ponderada nas licitações de radiodifusão comercial**

Nas concorrências ocorridas entre os anos de 1997 e 2002, 93,48% das entidades vencedoras foram aquelas que apresentaram a melhor proposta de preço. Em 1,77% dos casos, venceram aquelas que tinham tanto a melhor proposta técnica quanto de preço. E em apenas 4,75% das concorrências, venceu um grupo que não tinha a melhor proposta de preço, mas havia recebido melhor pontuação na avaliação técnica (LOPES, 2008). Ou seja: de acordo com as regras atuais, dadas primordialmente pelo Decreto nº 2.108, de 1996, há um predomínio absoluto da proposta de preço como definidora do vencedor das concorrências para a outorga de radiodifusão comercial.

Com a preponderância do critério financeiro para a obtenção de concessões, estão sendo privilegiados empresários que já atuam no setor, que dispõem de experiência e de recursos para operar novas emissoras. Com isso, estão sendo preteridos projetos que podem contribuir para uma maior democratização das comunicações, para a melhoria da qualidade do conteúdo do rádio e da televisão e para a regionalização da produção de comunicação eletrônica.

Portanto, é urgente uma revisão do sistema de avaliação das propostas técnicas e de preço nas licitações de radiodifusão comercial. É necessário que o Poder Público estabeleça critérios que deem maior peso às propostas técnicas, de modo a privilegiar empreendimentos que pretendam contribuir para a melhoria da qualidade do rádio e da televisão no País.

#### **j) Estabelecimento de regras mais explícitas para a outorga de emissoras de radiodifusão educativa**

O Decreto-Lei nº 236, de 27 de fevereiro de 2007, foi o primeiro diploma legal que previu a prestação dos serviços de radiodifusão educativa. Em seu art. 13, estabeleceu o seguinte:

*“Art. 13 – A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”.*

*Parágrafo único: A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos”.*

Mais à frente, o § 2º do art. 14 estabelece que:

*“Art. 14 (...)*

*§ 1º (...)*

*§ 2º A outorga de canais para a televisão educativa não dependerá da publicação do edital previsto no art. 34 do Código Brasileiro de Telecomunicações.”*

Tornou-se, portanto, dispensável a comunicação a eventuais interessados de que o Poder Público pretendia outorgar uma determinada emissora de radiodifusão educativa. Lembre-se que, nesta época, também não era necessária a realização de licitação para a outorga de emissoras comerciais. Contudo, nesse último caso, deveria haver uma publicação de edital, conclamando todos os interessados a apresentarem a documentação necessária, sendo discricionária a decisão sobre quem seria agraciado com uma outorga.

Posteriormente, em 1995, o Decreto nº 1.720 (revogado pelo Decreto nº 2.108, de 1996) mudou diversos pontos do regulamento dos serviços de radiodifusão, quase todos relativos à política de concessões e permissões de rádio e TV. A mudança mais importante foi o estabelecimento de que a partir daquele momento, a outorga de radiodifusão comercial seria “precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares”.

A exigência de licitação atingiu apenas a radiodifusão comercial. A radiodifusão educativa seguiu sem exigir a publicação de edital, bem como a realização de procedimento licitatório. O principal resultado foi a manutenção, na radiodifusão educativa, da utilização de outorgas como moeda de barganha política – algo que havia caracterizado também a radiodifusão comercial nas décadas anteriores à exigência de licitações.

Uma série de reportagens publicadas no ano de 2002 pelo jornal Folha de São Paulo, por exemplo, mostrava que no governo de Fernando Henrique Cardoso haviam sido autorizadas, até a data da publicação, 357 outorgas educativas sem licitação, sendo que pelo menos 23 foram para políticos. Posteriormente, em 2006, uma matéria publicada pelo mesmo jornal mostrava que sete concessões de TV e 27 permissões de rádios educativas haviam sido outorgadas a fundações ligadas a políticos.

Há, sem dúvida, uma brecha criada pela inexistência de critérios objetivos para a outorga de emissoras de radiodifusão educativa. Essa brecha termina por gerar uma utilização patrimonialista deste tipo de outorga, e este foi um dos motivos que levaram à decisão da Justiça Federal de Goiás, por exemplo, de proibir novas outorgas sem licitação.

Contudo, entendemos que a utilização do critério de licitações, sob o domínio de uma melhor proposta financeira, reforça a estrutura já vigente e mantém o funcionamento da radiodifusão sob bases comerciais. Com isso, fecham-se os espaços que deveriam ser destinados a operações alternativas da radiodifusão, que tenham não a busca pelo

lucro como principal motivador, e sim a prestação de um serviço público de qualidade, voltado para a disseminação de cultura, cidadania e educação.

É certo que algum método concorrencial, mais democrático e baseado não em propostas financeiras, mas técnicas, é necessário na radiodifusão educativa. Há que se gerar também um modelo mais transparente, com critérios previamente estabelecidos para a avaliação das propostas apresentadas ao Poder Público pelos interessados em prestar os serviços de radiodifusão educativa. Também é primordial que seja observada, de fato, a preferência para a outorga de rádios e TVs educativas a universidades e instituições de ensino, como determina atualmente o Decreto-Lei nº 236, de 1967.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

AMARC, *Fundamentos Jurídicos do Direito à Comunicação*, Associação Mundial de Rádios Comunitárias, 2000.

ALMEIDA, André. M. de, *Mídia Eletrônica: seu Controle nos EUA e no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense, 1993.

BOLAÑO, Cesar R.S., "O Modelo Brasileiro de Regulação do Audiovisual", texto apresentado no 100 Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Comunicação (Compôs), 2001.

BAGDIKIAN, Ben, *The New Media Monopoly*, Boston, Beacon Press, 2004.

CASTELLS, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Vol 1: A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

GODOI, Guilherme C. de Souza, *Uma comparação entre duas propostas para a legislação da comunicação de massa no Brasil* Trabalho apresentado no XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Intercom, 2000.

\_\_\_\_\_, *Comunicações no Brasil: da Confusão Legal à Necessidade de Regular*. Trabalho apresentado no IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2004.

LIMA, Marcelo Sá Leitão Fiuza; RAMOS, Marcelo de matos. Sobre o uso eficiente do espectro radioelétrico. Brasília: SEAE/MF, *Documento de Trabalho nº 42*, 2006. Mimeografado.

LIMA, Venício A., *Mídia: Teoria e Política*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001.

LINS, Bernardo F. E., *Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social*. Brasília:

Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jan. 2002 (Estudo).

LOPES, Cristiano Aguiar. *Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos*, in *Animus*, Vol. 14, n. 2, 2008.

MATHIAS, Suzeley, *O clientelismo do governo militar nas comunicações*, in *Comunicação e Política*, Vol. X, no. 1, jan.-abr. 2003.

MIGUEL, Luis Felipe, *Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro*, in *Opinião Pública*, Vol X, no. 1, Maio de 2004.

MOREIRA, Sônia Y, *Tecnologia e legislação para o rádio no século XXI*, in *Desafios do rádio no Século XXI*. Rio de Janeiro: INTERCOM/UERJ, 2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*, 2003.

RAMOS, Murilo Cesar. *Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*, in revista *Tendências XXI*, p. 176-182, Lisboa: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, Ano 11, No. 2, Setembro de 1997.

\_\_\_\_\_, *O ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão normativa*. Depoimento à Comissão de Educação do Senado Federal proferido em 05/12/2001.

SIMIS, Anita. *A legislação sobre as concessões na radiodifusão*, in *UNIrevista*, São Leopoldo, v. 1, n. 3, p. 1-16, 2006.