

**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 DA RADIODIFUSÃO EDUCATIVA

*Cristiano Aguiar Lopes*  
Consultor Legislativo da Área XIV  
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

**ESTUDO**

MARÇO/2011



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



## SUMÁRIO

1. Breve história da regulação da radiodifusão.....	3
2. As modalidades de outorga .....	6
2.1 Radiodifusão comercial.....	7
2.2 Radiodifusão educativa.....	8
2.3 Radiodifusão comunitária .....	9
3. Pequeno histórico da radiodifusão educativa no Brasil.....	11
4. A regulação da radiodifusão educativa.....	12
5. Conclusão.....	14
6. Referências bibliográficas .....	15

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) 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(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO EDUCATIVA

*Cristiano Aguiar Lopes*

## **1. BREVE HISTÓRIA DA REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO**

---

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**

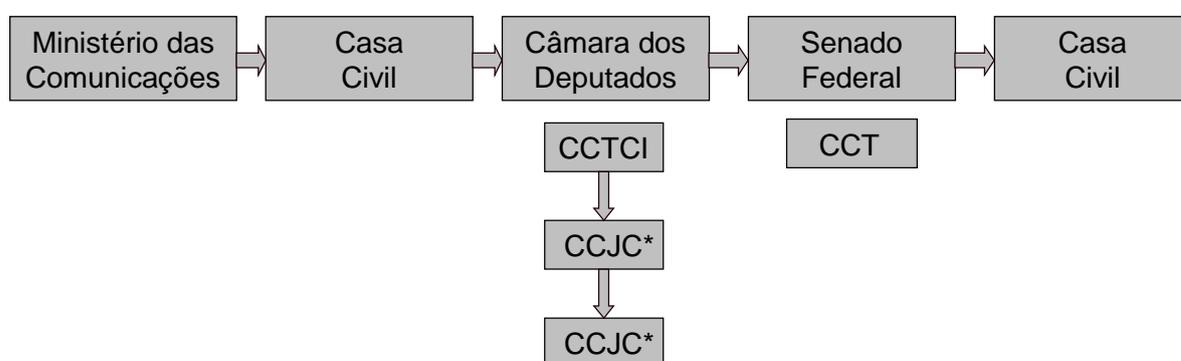
---

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. PEQUENO HISTÓRICO DA RADIODIFUSÃO EDUCATIVA NO BRASIL**

---

Pode-se dizer que a radiodifusão educativa surgiu no Brasil antes mesmo do rádio. Parece estranho, mas o fato é que antes mesmo da instalação da primeira rádio, o médico e professor de Antropologia do Museu Nacional, Edgard Roquette-Pinto, já havia exposto o seu plano de criação de radioescolas municipais em todo o Brasil.

Mais do que simplesmente propor essa política, coube ao próprio Roquette-Pinto iniciá-la – e junto inaugurar a história do rádio no Brasil, a partir da sala de Física da Escola Politécnica do Rio. Em 20 de abril de 1923, ele fundou a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, primeira emissora do País. A programação era composta exclusivamente por programas educativos, incluindo palestras científicas e literárias.

Note-se, portanto, que o rádio – e também a radiodifusão educativa – surgem no País como um investimento privado, sem fins lucrativos. Apenas muitos anos depois o Estado passaria a explorar diretamente os serviços de radiodifusão, por meio das primeiras rádios estatais. Mais precisamente, em 1936, quando a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro foi doada ao Ministério da Educação, passando a chamar-se Rádio MEC.

A partir daí, a participação do Estado passou a ser mais efetiva na radiodifusão educativa. Em 1941, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro passou a dedicar parte da sua programação a um projeto chamado “Universidade do Ar”. Tratava-se de um projeto pioneiro de tele-educação, voltado principalmente para a transmissão de conhecimentos técnicos em cursos profissionalizantes. Mais tarde, entre 1957 e 1963, também houve a irradiação do Sistema de Rádio Educativo Nacional (Siren), voltado para os cursos básicos.

Na década de 70, quando se consolidava a exploração privada do rádio no Brasil, o governo federal criou o Projeto Minerva, que consistia na veiculação de um programa de 30 minutos de cunho educativo, com transmissão obrigatória por todas as emissoras do País. Contudo, o projeto não durou muito tempo. A programação sisuda, que transformava a experiência de ouvir rádio em algo enfadonho e cansativo, logo rendeu ao Minerva o apelido de “Me Enerva” da população.

Já na televisão, ocorreu o oposto do rádio. A TV educativa surgiu apenas muitos anos depois da inauguração do serviço no País – que ocorreu em 1950, com a fundação da TV Tupi pelo grupo Diários Associados. A primeira emissora educativa a entrar no ar foi a TV Universitária de Pernambuco, em 1967. Entre a inauguração dessa emissora e o ano de 1974, outras nove TVs educativas surgiram – 3 ligadas ao Ministério da Educação e outras 6 a secretarias estaduais de educação, comunicação ou cultura.

#### 4. A REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO EDUCATIVA

---

A radiodifusão educativa é descrita pela Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999, como aquela com finalidade exclusivamente educativa, cuja programação é composta exclusivamente por programas educativo-culturais. Tais programas são entendidos como aqueles que, além de atuarem conjuntamente com os sistemas de ensino de qualquer nível ou modalidade, visem à educação básica e superior, à educação permanente e formação para o trabalho, além de abranger as atividades de divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional, sempre de acordo com os objetivos nacionais. A portaria também estabelece que a radiodifusão educativa destina-se exclusivamente à divulgação de programação de caráter educativo-cultural e não tem finalidades lucrativas.

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.

As emissoras de radiodifusão sonora na modalidade educativa devem receber outorga para funcionamento em algum canal educativo. Tais canais estão definidos no Plano Básico de Distribuição de Canais. Assim, caso exista um canal específico para a radiodifusão sonora educativa no Plano Básico no município da entidade interessada, é necessário que ela encaminhe requerimento ao Ministério das Comunicações, de acordo com modelo estabelecido pelo Ministério. Caso não exista nenhum canal no Plano, a entidade deverá encaminhar um estudo técnico comprovando a viabilidade de inserção de um novo canal educativo.

Tanto os canais previamente designados para a radiodifusão sonora educativa quanto os que porventura sejam inseridos após comprovação de viabilidade técnica devem estar localizados na faixa de frequências destinada à rádio em frequência modulada (FM, de 87,8 MHz a 108 MHz – vide Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada). Daí, chegamos a uma primeira conclusão: uma vez que os serviços de radiodifusão em frequência modulada são, por suas próprias características técnicas, de cobertura inferior àquela encontrada nos serviços de amplitude modulada (AM), as rádios FM são inerentemente destinadas à prestação de serviços locais. Portanto, via de regra, o alcance de emissoras outorgadas em FM, inclusive para rádios educativas, é suficiente para atender à localidade para a qual receberam a outorga ou, em alguns casos, a algumas localidades em um raio relativamente restrito.

Na década de 90, importantes alterações foram introduzidas na regulação da radiodifusão educativa, com o intuito primordial de prover a essas entidades novos recursos financeiros que pudessem financiar sua operação e sua ampliação. Em 1991, a Lei nº 8.313 – mais conhecida como Lei Rouanet –, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura, abriu a possibilidade de que projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou jurídicas, de natureza cultural, pudessem contemplar o segmento de rádios e televisões educativas e culturais, de caráter não-comercial (Art. 25, IX). Porém o maior incentivo ao financiamento da radiodifusão educativa viria alguns anos depois, em 1998, com a promulgação da Lei nº 9.637, que converteu em lei a Medida Provisória nº 1.648-7, também de 1998. O artigo 19 desta lei estabeleceu que as entidades que absorvessem atividades de rádio e televisão educativa poderiam receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos. A regulamentação do art. 19 da Lei nº 9.637, de 1998, dada pelo Decreto nº 5.396, de 2005, tornou mais claro o entendimento deste ponto específico da legislação, ao estabelecer que todas as organizações sociais que exerçam

atividades de rádio e televisão educativa podem receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público e privado. Tal publicidade institucional, contudo, não pode se caracterizar como comercialização de intervalos, devendo se restringir ao atendimento da finalidade social da atividade educativa e cultural das emissoras.

Mais recentemente, alterações na sistemática de outorgas e renovações de outorgas de emissoras educativas foram introduzidas, com vistas a impossibilitar o acesso a licenças de rádios e TVs educativas por entidades que não tenham um claro propósito cultural. O Ato Normativo nº 1, de 2007, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados passou a tornar obrigatória, para os atos de outorga e renovação de radiodifusão educativa, demonstração de vinculação entre a fundação contemplada pela licença e instituição de ensino. O Senado Federal, por meio da Resolução nº 3, de 2009, resolveu acompanhar a decisão da CCTCI, ao estabelecer que a apreciação dos processos de outorga e de renovação de outorga na Casa passaria a considerar também os procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados.

Finalmente, em outubro de 2010, o Ministério das Comunicações publicou a portaria nº 950, estabelecendo novos procedimentos para as outorgas de radiodifusão educativa. A nova legislação passou a estabelecer que além da documentação que era exigida até então, passariam a ser solicitados também os documentos exigidos pelo Ato Normativo nº 1/2007 da CCTCI da Câmara dos Deputados e pela Resolução nº 3/2009 do Senado Federal. Com isso, o Ministério das Comunicações passou a exigir, ainda no início da tramitação dos processos, demonstração de vinculação entre a fundação e instituição de ensino, no caso de pedido de outorga ou renovação de outorga de radiodifusão educativa para fundação.

## **5. CONCLUSÃO**

---

Pode-se notar, ao longo do tempo, uma paulatina evolução da regulação da radiodifusão educativa no Brasil. Por ser um modelo alternativo à radiodifusão comercial – guiado, portanto, por outros fins que não auferir lucros com a exploração das atividades de radiodifusão – o poder público deve redobrar seus esforços para garantir que essa modalidade de radiodifusão efetivamente sirva a fins educativos e culturais, não vindo a se tornar uma ferramenta de proselitismo político ou uma mera rádio comercializada que se dedique a competir indevidamente com as rádios comerciais regularmente instaladas.

Além disso, é necessário lembrar que a exigência de licitação para as outorgas de radiodifusão comercial – algo sem dúvida muito importante para dar a essa modalidade de outorga critérios mais transparentes e objetivos para a escolha dos vencedores – atingiu apenas a radiodifusão comercial. A radiodifusão educativa seguiu sem exigir a publicação de edital, bem como a realização de procedimento licitatório. Um resultado maléfico pode ser a

manutenção, na radiodifusão educativa, da utilização de outorgas como moeda de barganha política – algo que havia caracterizado também a radiodifusão comercial durante décadas anteriormente à exigência de licitações. Uma série de reportagens publicadas no ano de 2002 pelo jornal Folha de São Paulo, por exemplo, mostrava que haviam sido autorizadas até então 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. Foi este um dos motivos que levaram a uma recente decisão da Justiça Federal de Goiás de proibir novas outorgas sem licitação. A decisão de proibir o governo de expedir novas concessões de TVs educativas sem licitação e de renovar sem licitação as concessões já existentes partiu do juiz Jesus Crisóstomo de Almeida, da 2ª Vara Federal de Goiás. No seu entendimento, o Decreto-lei nº 236, de 1967, é inconstitucional. Para o juiz, não há transparência na distribuição das concessões, o que fere os princípios da isonomia e da publicidade.

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 já há muito tempo o Decreto-Lei nº 236, de 1967.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

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

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.

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.