

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

# **O PARLAMENTO E A REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES**

**ESTUDO SOBRE A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO  
CONGRESSO NACIONAL PARA A RADIODIFUSÃO**

**Pedro Rafael Vilela Ferreira**

**Brasília  
2016**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

# **O PARLAMENTO E A REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES**

**ESTUDO SOBRE A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO  
CONGRESSO NACIONAL PARA A RADIODIFUSÃO**

**Pedro Rafael Vilela Ferreira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre.

Linha de pesquisa: Políticas de Comunicação e de Cultura.

Área de concentração: ambiente normativo das comunicações

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Esch

**Brasília  
2016**

Pedro Rafael Vilela Ferreira

O Parlamento e a regulação das comunicações.  
Estudo sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional para a  
radiodifusão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Comunicação.

Aprovada em 09/03/2016.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Esch – FAC/UnB  
Orientador - Presidente

---

Profa. Dra. Nélia Del Bianco – FAC/UnB  
Avaliadora – Membro interno

---

Profa. Dra. Suzy dos Santos – ECO/UFRJ  
Avaliadora – Membro externo

---

Profa. Dr. Ellen Geraldес – FAC/UnB  
Avaliadora – Suplente

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Vp Vilela Ferreira, Pedro Rafael  
O Parlamento e a regulação das comunicações: estudo  
sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional  
para a radiodifusão / Pedro Rafael Vilela  
Ferreira; orientador Carlos Eduardo Esch. --  
Brasília, 2016.  
200 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Comunicação) --  
Universidade de Brasília, 2016.

1. Estado. 2. Congresso Nacional . 3. Atividade  
legislativa. 4. Regulação. 5. Radiodifusão. I. Esch,  
Carlos Eduardo, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS:**

Àqueles que formam o núcleo fundamental da minha vida: meus pais, Kiko e Maria José, e Gabriel “Macaúba” Caymmi, meu eterno irmão-parceiro. Por todo amor, convivência, parceria e cuidado.

À Fernanda Rocha, que me suportou e me deu todo o suporte ao longo desses últimos anos. Testemunha mais íntima das angústias e crises, de generosidade e amor sem precedentes.

Ao meu orientador, Carlos Eduardo Esch, pela confiança, pela paciência generosa. Ao professor Fernando Paulino que, talvez não se lembre, mas foi quem influenciou decisivamente a escolha desse objeto de pesquisa.

À família Kantuta-Atlântida, todos imprescindíveis: Clara Baringo, Simone Mazer, Marcos Arcuri (Mineiro), Alan Schvarsberg, Carol Guyot, Ricardo Rettmann, Luiz Filipe Barcelos, Janine Moraes. Ao irmão Chico Monteiro.

Muito especialmente, aos amigos e grandes parceiros de vida e de militância: Maria Mello e Leonardo Menezes, colaboradores importantes deste trabalho.

Aos companheiros e companheiras do FNDC e da militância pela democratização da comunicação: Rosane Bertotti, Bia Barbosa, Renata Mielli, Orlando Guilhon, Jonas Valente, Elizângela Araújo e tantos mais. Aos colegas do PPG/FAC: Glauciente Lara, Viviane Brochardt, Jairo Coêlho.

Às professoras Nélia del Bianco e Elen Geraldês, pelo estímulo.

Aos que fazem parte da minha formação como cidadão, referências de vida: Olgamir Amância, Zózimo Chaparral, Josino Renault, meu padrinho Joaquim, vovó Oterlina e vovó Maria Sabina.

Aos muitos amigos, colegas e companheiros/as de jornada.

## **RESUMO:**

Esta dissertação investiga a atividade legislativa do Congresso Nacional sobre radiodifusão, a partir do estudo de 174 projetos de lei (PLs) e propostas de emenda constitucional (PECs), apresentadas entre 2003 e 2014. Tomando como ponto de partida uma revisão histórica do complexo contexto de regulação das comunicações no país, o propósito dessa pesquisa é analisar criticamente as formulações do Parlamento e refletir sobre os desafios da regulação do setor a partir de como os projetos definem o papel do Estado, os mecanismos de promoção da pluralidade no rádio e na TV e as regras de conteúdo para a programação das emissoras. O percurso teórico-metodológico contemplou a Análise de Conteúdo da amostra e uma discussão teórica baseada, de um lado, na reflexão sobre diferentes modos de regulação da radiodifusão e, de outro, na noção contemporânea de direito à comunicação, visto como conceito-chave para a construção de sistemas de comunicação com alta densidade democrática. Como resultado, conclui-se que as proposições legislativas analisadas não priorizam o enfrentamento do cenário de concentração econômica e ausência de pluralidade no espaço público midiático e, ao mesmo tempo, apontam para a reprodução da lógica dispersiva que marca historicamente a configuração normativa do setor de radiodifusão no Brasil.

**Palavras-chave:** Estado. Congresso Nacional. Atividade legislativa. Regulação. Radiodifusão. Direito à comunicação.

## **ABSTRACT:**

This dissertation researches the legislative activity of the National Congress on broadcasting, from the study of 174 bills (knowns as PLs, in Portuguese) and proposals of constitutional amendments (known as PECs, in Portuguese), presented between 2003 and 2014. Assuming a historical revision of the Brazilian communications regulation's complex context as a start, this research's main goal is to analyze critically the Parliament's formulations and to reflect on the challenges of the sector regulation from the perspective of how the projects – bills and amendments – define the State role, the mechanisms of plurality promotion on radio and television, and the content rules for station's programs. The theoretical and methodological course of this research has lead us to a Content Analysis of the collected material and a theoretical discussion based on, in one hand, the reflection on different forms of broadcasting regulation and, in the other, on the contemporary notion of the right to communication, taken here as a key concept in order to build communication systems with high democratic density. As a result, we conclude that the legislative propositions analyzed don't prioritize tackling the scenario of economic concentration and absence of pluralism in the media public space and, at the same time, they point to the reproduction of the dispersive logic that characterizes historically the normative configuration of the broadcasting sector in Brazil.

**Key-words:** State. National Congress. Legislative activity. Regulation. Broadcasting. Right to communication.

## LISTA DE SIGLAS:

Abert – Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão  
Acerp – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto  
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade  
ADPF – Ação de descumprimento de preceito fundamental  
AM – Amplitude Modulada  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Ancinav – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual  
Ancine – Agência Nacional do Cinema  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
BBC – *British Broadcasting Corporation* (Empresa Britânica de Comunicação)  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento  
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CBAP – Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária  
CBC – *Canadian Broadcasting Corporation* (Empresa Canadense de Radiodifusão)  
CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/1962)  
CCS – Conselho de Comunicação Social  
CFJ – Conselho Federal de Jornalismo  
Conar – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária  
Confecom – Conferência Nacional de Comunicações  
Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações  
CF – Constituição da República Federativa do Brasil (1988)  
CRTC – *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* (Comissão Canadense de Rádio-televisão e Telecomunicações)  
CSA – *Conseil Supérieur de l'audiovisuel* (Conselho Superior do Audiovisual da França)  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DEM – Democratas  
DENTEL – Departamento Nacional de Telecomunicações  
EBC – Empresa Brasil de Comunicação  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990)  
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações  
EUA – Estados Unidos da América  
FCC – Federal Communications Commission (Comissão Federal de Comunicações dos Estados Unidos da América)  
FM – Frequência Modulada  
FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação  
FRC – *Federal Radio Commission* (Comissão Federal de Rádio dos Estados Unidos da América)  
LGT – Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997)  
MCI – Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014)  
Minicom – Ministério das Comunicações  
MPF – Ministério Público Federal  
Ofcom – *Office of Communications* (Órgão Federal de Comunicações do Reino Unido)  
PAN – Partido dos Aposentados da Nação  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDS – Partido Social Democrático

PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PL – Partido Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei da Câmara  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
Prona – Partido da Reedificação da Ordem Nacional  
PRP – Partido Republicano Progressista  
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC – Partido Social Democrata Cristão  
PSL – Partido Social Liberal  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PST – Partido Social Trabalhista  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil  
PV – Partido Verde  
RTV – Retransmissora de Televisão  
Secom – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República  
STF – Supremo Tribunal Federal  
Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S.A.  
TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação  
TV – Televisão  
TVA – Serviço Especial de Televisão por Assinatura  
UHF – *Ultra High Frequency* (Frequência ultra-alta)  
Unesco – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)  
VHF – *Very High Frequency* (Frequência muito alta)

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - TEMPO DE PROGRAMAÇÃO VENDIDO PARA PROGRAMAS RELIGIOSOS OU PUBLICITÁRIOS (POR SEMANA) .....	39
<b>QUADRO 2</b> - COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS ELEITAS AO LONGO DE TRÊS LEGISLATURAS .....	78
<b>QUADRO 3</b> - UNIDADES DE SENTIDO POR CATEGORIA DE ANÁLISE .....	85
<b>QUADRO 4</b> - PROPOSIÇÕES SOBRE AÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO NA RADIODIFUSÃO .....	103
<b>QUADRO 5</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE AÇÃO ADMINISTRATIVA E NORMATIVA DO ESTADO NA RADIODIFUSÃO .....	114
<b>QUADRO 6</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO DE OUTORGAS NA RADIODIFUSÃO.....	124
<b>QUADRO 7</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE COMPLEMENTARIDADE DE SISTEMAS NA RADIODIFUSÃO.....	132
<b>QUADRO 8</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA .....	138
<b>QUADRO 9</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE INFORMAÇÃO AO PÚBLICO E ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO .....	149
<b>QUADRO 10</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE OBRIGAÇÕES POSITIVAS DE CONTEÚDO ...	161
<b>QUADRO 11</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE REGRAS DE PUBLICIDADE NA RADIODIFUSÃO .....	182

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> - DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE RADIODIFUSÃO POR ANO .....	76
<b>GRÁFICO 2</b> - DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ENTRE CÂMARA E SENADO.....	76
<b>GRÁFICO 3</b> - DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS POR PARTIDO.....	77
<b>GRÁFICO 4</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE ESTABELECEM MECANISMOS DE AÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO NA RADIODIFUSÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA) .....	112
<b>GRÁFICO 5</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE ESTABELECEM MECANISMOS DE AÇÃO NORMATIVA/ADMINISTRATIVA DO ESTADO NA RADIODIFUSÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA) .....	120
<b>GRÁFICO 6</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE LICENCIAMENTO DE CANAIS NA RADIODIFUSÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA).....	130
<b>GRÁFICO 7</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE COMPLEMENTARIDADE DE SISTEMAS NA RADIODIFUSÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA).....	137
<b>GRÁFICO 8</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA (POR AUTORIA PARTIDÁRIA) .....	147
<b>GRÁFICO 9</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE REGULAMENTAM MECANISMOS DE INFORMAÇÃO AO PÚBLICO A ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA) .....	158
<b>GRÁFICO 10</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE OBRIGAÇÕES POSITIVAS DE CONTEÚDO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA) .....	178
<b>GRÁFICO 11</b> - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE REGULAÇÃO DE PUBLICIDADE NA RADIODIFUSÃO (POR AUTORIA PARTIDÁRIA).....	189

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. O COMPLEXO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
1.1 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE RADIODIFUSÃO: IMPASSE HISTÓRICO.....	16
1.2 COMUNICAÇÃO, CONSTITUIÇÃO E O VAZIO REGULATÓRIO .....	23
1.3 DESREGULAÇÃO COMO PADRÃO DO SISTEMA.....	34
1.3.1 <i>Propriedade: concentração, pluralidade e coronelismo eletrônico</i> .....	35
1.3.2 <i>Conteúdo: violações, diversidade, publicidade e infância</i> .....	42
1.4 CONTRIBUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: O PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR .....	48
1.4.1 <i>Uma nova arquitetura institucional</i> .....	51
1.4.2 <i>Equilíbrio entre os sistemas e pluralidade de vozes</i> .....	53
1.4.3 <i>Regras de conteúdo: promoção da diversidade e liberdade de expressão</i> .....	55
1.4.4 <i>Limites à concentração na mídia</i> .....	57
1.5 CONTRIBUIÇÕES DA UNESCO: PESQUISA DE MELHORES PRÁTICAS NA RADIODIFUSÃO...	57
1.5.1 <i>Autoridades reguladoras independentes</i> .....	58
1.5.2 <i>Concessão de canais</i> .....	60
1.5.3 <i>Regulação e obrigações de conteúdo</i> .....	61
1.5.4 <i>Emissoras públicas e comunitárias</i> .....	63
1.5.5 <i>Concentração econômica e regras de propriedade</i> .....	66
<b>2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: DA CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA AO ESTABELECIMENTO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE .....</b>	<b>70</b>
2.1 CONHECIMENTO CIENTÍFICO E PESQUISA.....	70
2.2 O CONGRESSO NACIONAL E A REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES .....	71
2.3 RECORTE: ESTUDO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (2003/2014).....	75
2.4 JUSTIFICATIVA.....	79
2.5 OBJETIVOS.....	80
2.6 PROBLEMA DE PESQUISA.....	81
2.7 ANÁLISE TEMÁTICA DE CONTEÚDO COMO PROPOSTA METODOLÓGICA .....	81
2.7.1 <i>Categorias e indicadores de análise</i> .....	84
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO: ESTADO, DEMOCRACIA E O DIREITO À COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>86</b>
3.1 DIREITO À COMUNICAÇÃO E A DISPUTA CONTRA-HEGEMÔNICA .....	86
3.2 ESTADO E REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES .....	93
3.2.1 <i>Rádiodifusão: entre dois modelos</i> .....	97
<b>4. ATIVIDADE LEGISLATIVA: PAPEL DO ESTADO .....</b>	<b>102</b>
4.1 AÇÃO ECONÔMICA .....	102
4.1.1 <i>Regulação de mercado</i> .....	103
4.1.2 <i>Sanções e obrigações econômicas</i> .....	104
4.1.3 <i>Financiamento e incentivos</i> .....	109
4.1.4 <i>Análise dos dados</i> .....	112
4.2 AÇÃO NORMATIVA .....	114
4.2.1 <i>Gestão do espectro eletromagnético</i> .....	115
4.2.2 <i>Definição de regras para o serviço</i> .....	116
4.2.3 <i>Análise dos dados</i> .....	120
<b>5. ATIVIDADE LEGISLATIVA: PLURALIDADE E PROPRIEDADE DE CANAIS... </b>	<b>123</b>
5.1 LICENCIAMENTO DE OUTORGAS.....	123
5.1.1 <i>Transferência e subconcessão de outorgas</i> .....	124
5.1.2 <i>Normas e critérios de concessão</i> .....	126
5.1.3 <i>Regras de propriedade</i> .....	129
5.1.4 <i>Análise dos dados</i> .....	130

5.2 COMPLEMENTARIDADE .....	132
5.2.1 <i>Reserva de canais para os sistemas público e estatal</i> .....	132
5.2.2 <i>Financiamento e conteúdo para os sistemas público e estatal</i> .....	135
5.2.3 <i>Análise dos dados</i> .....	136
5.3 RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA.....	138
5.3.1 <i>Regras de licenciamento</i> .....	139
5.3.2 <i>Financiamento</i> .....	141
5.3.3 <i>Aspectos técnicos e conteúdo</i> .....	143
5.3.4 <i>Análise dos dados</i> .....	146
<b>6. ATIVIDADE LEGISLATIVA: REGULAÇÃO DE CONTEÚDO .....</b>	<b>149</b>
6.1 INFORMAÇÃO AO PÚBLICO E ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO .....	149
6.1.1 <i>Classificação indicativa</i> .....	150
6.1.2 <i>Direito de resposta</i> .....	152
6.1.3 <i>Direito de antena</i> .....	155
6.1.4 <i>Análise dos dados</i> .....	158
6.2 OBRIGAÇÕES POSITIVAS DE CONTEÚDO .....	159
6.2.1 <i>Cotas para programação educativa e de utilidade pública</i> .....	162
6.2.2 <i>Conteúdo nacional e regionalização da programação</i> .....	166
6.2.3 <i>Direitos autorais e acessibilidade</i> .....	168
6.2.4 <i>Padrão de conteúdo e proteção de crianças e adolescentes</i> .....	170
6.2.5 <i>Análise dos dados</i> .....	176
6.3 PUBLICIDADE .....	180
6.3.1 <i>Restrição de horário e conteúdo</i> .....	183
6.3.2 <i>Proibição de anúncios e publicidade para crianças e adolescentes</i> .....	187
6.3.3 <i>Análise dos dados</i> .....	188
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>190</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>194</b>

## INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de radiodifusão, mesmo em pleno auge das transformações tecnológicas que reconfiguram a estrutura, a forma e a linguagem dos meios de comunicação, ainda permanece atrelado a desafios históricos não equacionados. O primeiro deles decorre do próprio modelo de rádio e TV que se consolidou no país ao longo das décadas. Influenciado pelo padrão adotado nos Estados Unidos da América (EUA), por aqui prevalece a hegemonia quase total da atividade privada, de natureza comercial.

Os poucos controles no funcionamento do mercado permitiram que houvesse uma brutal concentração da propriedade desses meios, que ainda se mantêm na forma de oligopólio nacional dominado por não mais do que cinco conglomerados. No âmbito estadual, são outros poucos os grupos familiares a controlar o fluxo de informações a que a sociedade tem acesso. Muitos desses grupos, aliás, estão associados direta e indiretamente a lideranças políticas em pleno exercício de mandato (LIMA, 2011).

Essa condição refletiu-se em um tensionamento permanente entre o exercício do poder de comunicação, a política e o ambiente democrático. Inúmeras foram as situações<sup>1</sup> criadas para influenciar e mesmo direcionar processos políticos, sustentadas no “privilégio” de controlar a maior parte do conteúdo informativo que circula socialmente (LIMA, 2011; HERZ 2009). Não há indícios de que essa situação tenha se alterado na atualidade. A questão que se coloca nesse cenário, portanto, é como criar condições para eliminar o desequilíbrio que um sistema de radiodifusão, fundamental ao exercício da democracia, pode impor sobre esse mesmo ambiente democrático.

Guilherme Canela (2008) assevera que “quanto maior o poder de um determinado setor (desequilíbrio democrático), maiores a necessidade e intensidade de regulação por parte da sociedade (por via do Estado)” (2008, p. 146). Como aponta de forma mais direta Dênis de Moraes (2009):

Por conseguinte, é essencial a participação do poder público nos sistemas de informação e difusão cultural, através de providências articuladas que

---

<sup>1</sup> Originalmente lançada em 1986, pela editora Tchê, “A História secreta da Rede Globo”, de Daniel Herz (1954-2006), cita o caso da influência do falecido empresário Roberto Marinho, então presidente das Organizações Globo, na nomeação do ministro da Fazenda no governo José Sarney, em 1988. Outra atuação da própria TV Globo foi durante as eleições para governador do Rio de Janeiro, em 1982, quando compactuou com a tentativa de fraude eleitoral contra Leonel Brizola; e nas eleições presidenciais de 1989, quando levou ao ar uma versão editada do debate para favorecer o candidato Fernando Collor frente à disputa com Lula da Silva. Vale ressaltar que a obra citada nesta dissertação é uma edição de 2009, lançada pela Editora Dom Quixote, após o falecimento do autor, ocorrido em 2006.

resultem a renovação de leis e marcos regulatórios das outorgas de rádio e televisão; na descentralização dos canais de veiculação; no apoio a produções audiovisuais independentes; em maior equanimidade nos acessos ao conhecimento e às tecnologias; na geração e distribuição de conteúdos regionais e locais sem fins comerciais. (MORAES, 2009, p. 116).

Não obstante, Toby Mendel e Eve Salomon (2011) procuram expressar os princípios dessa relação necessária entre meios de comunicação e democracia:

O desenvolvimento da democracia requer a disponibilidade de várias fontes de informação e opinião, para que a população possa tomar decisões bem fundamentadas, principalmente em períodos de eleições. Como a televisão e o rádio são hoje os meios mais massivos de distribuição de notícias, esses prestadores de serviços de radiodifusão devem ser livres de limitações políticas, de modo a poderem oferecer ao público uma grande variedade de fontes de informações e opiniões, possibilitando um debate adequado e o bom funcionamento da democracia. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12).

A negociação em torno desses parâmetros foi intensa durante o debate da Assembleia Constituinte, em 1988, e culminou com a introdução das orientações para a radiodifusão na CF. Proibição de monopólios e oligopólios, necessidade de regionalizar a produção, divisão do espectro eletromagnético (concessões de canais de rádio e TV) de forma equilibrada entre os sistemas público, estatal e privado são algumas das determinações que supõem superar os problemas do setor. Ocorre que, até o momento, essas indicações normativas estão interdidas, ou seja, passados quase 27 anos do processo constituinte, não está claro como esses princípios serão incorporados em nova legislação, mesmo porque ainda não foram convertidos em leis.

Autores como Suzy dos Santos e Érico da Silveira (2007) acreditam que o Brasil está em uma espécie de “meio do caminho” entre dois modos de regulação da radiodifusão, que implicam diferentes abordagens por parte do Estado. De um lado, a Constituição Federal e a legislação criada posteriormente, parecem caracterizá-la como serviço público, em que padrões de conteúdo, ampliação do sistema público, comunitário e estatal, entre outros aspectos, são recomendações imperiosas. Em outra perspectiva, o modelo que se mantém em vigor continua estável, permitindo desenvolvimento e mesmo expansão nos marcos de uma política puramente mercadológica.

A repercussão dessas expectativas regulatórias dentro do Congresso Nacional, instância onde a construção dessa regulação deve se dar, é o que se buscou fazer nessa dissertação. A partir do levantamento da produção legislativa levada a cabo ao longo da última década (2003/2014), reunimos uma amostra de Projetos de Lei (PLs) e Propostas de Emenda Constitucional (PECs) para verificar como tem sido pensada a normatização

da radiodifusão no país pelos parlamentares e, por tabela, pelos próprios partidos políticos.

São iniciativas que visam regular uma série de dispositivos legais relacionados à regulação do rádio e televisão abertas no Brasil, cuja natureza das atividades requer uma intervenção do Estado, seja por razões tecnológicas (organização dos serviços, como a ocupação do espaço eletromagnético de frequências), ou visando questões relacionadas ao que se poderia chamar de “bem-estar social”, como aspectos de conteúdo. O Capítulo 1 busca justamente descrever e analisar as características atuais e a evolução histórica do sistema brasileiro de radiodifusão, a partir de uma perspectiva crítica do desenvolvimento desse modelo, ressaltando os aspectos importantes para entender os seus principais problemas e complexos desafios, inclusive do cotejamento com parâmetros regulatórios adotados em outros países de regime democrático e as reivindicações das organizações da sociedade civil brasileira. Não obstante, é preciso sublinhar que a perspectiva articulada neste capítulo estabelece o ponto de vista de autores críticos ao modelo de radiodifusão adotado no Brasil e seu processo de regulação, o que, por sua vez, se alinha também às posições históricas do conjunto dos movimentos e entidades da sociedade civil brasileira que atuam no âmbito da reivindicação do direito à comunicação e da democratização das comunicações no país.

O Capítulo 2 descreve o percurso metodológico da pesquisa, identificando a amostra e o objeto de estudo, que são as próprias proposições legislativas, submetidas aos procedimentos metodológicos da análise de conteúdo e a construção de categorias para interpretação da ação legislativa empreendida pelo Parlamento no que se refere ao papel do Estado na regulação setorial da radiodifusão, a adoção de mecanismos relativos à pluralidade e propriedade dos canais e regulação de conteúdo das emissoras. Indispensável à interpretação desse ambiente normativo, construiu-se no Capítulo 3 uma articulação teórica baseada, de um lado, na reflexão sobre diferentes modos de regulação da radiodifusão e, de outro, na noção contemporânea de direito à comunicação, visto como conceito-chave para a construção de sistemas de comunicação com alta densidade democrática. Os capítulos 4, 5 e 6 trazem a análise das proposições legislativas e a interpretação sistemática e crítica dos dados, a partir das categorias de previamente definidas, processo que conduz às considerações finais, em que retoma-se à questão central para tecer reflexões sobre o modo como o Legislativo tem tentando contruir políticas públicas de comunicação com os desafios históricos e contemporâneos do setor.

# 1. O COMPLEXO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL

## 1.1 Características do sistema de radiodifusão: impasse histórico

A primeira característica importante a se destacar do serviço público de radiodifusão no Brasil, implantado a partir da década de 1920<sup>2</sup>, é sua exploração consolidada na “atividade privada comercial”, no que Venício Lima (2011) explica como sendo o modelo de “curadoria”. O padrão é inspirado na mesma lógica promovida para estruturar o setor nos Estados Unidos (“*Trusteeship model*”)<sup>3</sup>. Cabe à União – como controladora do espaço público destinado a alocar as frequências radioelétricas – o poder de delegar a operação do sistema a terceiros, prioritariamente organizações privadas. “Não foi uma opção que contou com a participação popular. Ao contrário, foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse debate ou participação pública” (LIMA, 2011, p. 28).

Desde as primeiras explorações do telégrafo – e, em seguida, a implantação do telefone – até a década de 1960, as normas para o setor, tais como decretos, resoluções e disposições constitucionais foram sendo editadas de forma desordenada, basicamente para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas (Martins, 2007). Uma configuração mais explícita desse modelo se desenhou no período Getúlio Vargas, a partir da década de 1930. A crise e o fim da República Velha (1889-1932), além de um contexto internacional de guerra e crise econômica, chamaram a atenção do então presidente para o caráter estratégico da radiodifusão. Dois decretos<sup>4</sup> desse período

---

<sup>2</sup> O início das transmissões radiofônicas no Brasil data de 20 de abril de 1923, a partir da criação da Rádio Sociedade do RJ, fundada por Edgar Roquette Pinto (caráter educativo-cultural, sem publicidade). No final da década de 1920, começariam a surgir as principais emissoras já propriamente comerciais, como Rádio Mayrink Veiga, Tupi RJ, Tupi SP, Nacional (Martins, 2007). Mesmo após a estatização da Rádio Nacional, em 1940, por Getúlio Vargas, o modelo comercial com captação de publicidade foi mantido na emissora (AMORIM, 2015).

<sup>3</sup> Nesse modelo, compete à União a exploração do serviço, que é delegado para administração e operação de terceiros, que são, majoritariamente, entidades da iniciativa privada com finalidade comercial. Modelos distintos foram adotados em outros países, com destaque para Inglaterra, cuja opção foi operar diretamente o serviço, a partir da constituição de uma emissora pública (BBC). (LIMA, 2011).

<sup>4</sup> O Decreto 20.047/1931 normatizou e ampliou o leque de serviços (radiotelegrafia, radiotelefonia, radiofotografia, radiodifusão e radiotelevisão – que só viria a ser lançada em 1950), mantendo o poder de outorga sobre qualquer dos serviços nas mãos da União, além da finalidade educativa e a obrigatoriedade de nacionalidade brasileira aos concessionários de rádio. O Decreto instituiu uma Comissão Técnica de Rádio, vinculada ao então Ministério de Viação e Obras Públicas. Já o Decreto nº 21.111/1932 estabeleceu padrões técnicos e a política tarifária para o setor, e criou uma rede nacional de estações de

definem bem o que viria a ser a característica geral do modelo brasileiro: poder de outorga na União, obrigatoriedade de nacionalidade brasileira aos concessionários, estabelecimento de limites para inserção publicitária e tempo de duração da outorga.

O fator agravante desse processo, que se reflete nos dias atuais, é a ausência de regulação do setor (“*No law*”), cujas referências legais mais importantes padecem de atualização e efetivo cumprimento de normas, como é o caso do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, ou normas ainda não regulamentadas em lei, como os artigos da Constituição Federal que tratam da Comunicação Social. Consequência disso foi o desenvolvimento de uma mídia privada comercial de caráter “oligopolizado”, forjada na simbiose entre o modelo de concessão para empresas comerciais e a pouca ou nenhuma restrição legal à propriedade dos diferentes meios (LIMA, 2011).

Algumas outras características associadas ao sistema brasileiro de rádio e televisão, como reflexo histórico de seu processo de estruturação, expõem ainda mais o dilema da regulação setorial. O conjunto dos meios de comunicação no país é controlado por grupos familiares e oligarquias da política regional e local, sendo este segundo caso um fenômeno conhecido por “coronelismo eletrônico”, como veremos ainda neste capítulo. Outra distorção na propriedade dos meios é o controle por igrejas ou a forte incidência de conteúdo religioso sobre a grade de programação dos veículos de radiodifusão, por meio dos chamados arrendamentos de canais, cuja frequência é considerada um bem público<sup>5</sup> e só atribuída mediante concessão, permissão ou autorização. A “hegemonia de um único grupo privado” é, talvez, a expressão máxima do estágio de concentração econômica resultantes do modelo de radiodifusão vigente no país.

Pode-se afirmar, portanto, que, quando se trata de radiodifusão e da imprensa, nos antecipamos à tendência de concentração da propriedade da mídia manifestada pelo recente processo de globalização. A propriedade entre nós sempre foi concentrada e, ademais, concentrada dentro de parâmetros inexistentes em outros países [...]. Não somos rigorosos no cumprimento dos poucos limites existentes em lei com relação ao número possível de concessões de rádio e TV para o mesmo grupo empresarial no mesmo mercado. Permitimos a propriedade cruzada na radiodifusão, e entre a

---

radiodifusão para facilitar a transmissão obrigatória de um programa produzido pelo governo federal, a “Hora do Brasil” (atualmente, Voz do Brasil). Também limitou inserções publicitárias em até 10% da duração de cada programa (de no máximo 30 segundos cada) e estabeleceu que concessões são objeto de decreto presidencial com validade de 10 anos, “renovável a juízo do governo”, denotando, naquele momento, uma centralização que acabou sendo flexibilizada por pressão do setor nas legislações que superaram esses decretos.

<sup>5</sup> Os sinais de rádio e televisão trafegam por ondas eletromagnéticas e são considerados, pela Lei Geral de Telecomunicações, em seu artigo 157, como recurso limitado, “constituindo-se em bem público, administrado pela Agência [Anatel] (BRASIL, 1997).

radiodifusão e imprensa. Não colocamos limites às audiências das redes de televisão. Esse quadro regulatório gerou um fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e ‘em cruz’, sem paralelo. Somos o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada”. (LIMA, 2011, p. 30-31).

Daniel Herz (2009) conclui sobre a prevalência de um impasse político na radiodifusão desde a sua estruturação original. Esse impasse está associado ao encadeamento estratégico estabelecido entre a legislação, omissão (e conivência) do Estado e a organização econômica dos meios de forma verticalizada e concentrada.

Quanto aos primeiros dois aspectos, o conjunto normativo que regula a radiodifusão, ao menos até a Constituição de 1988, está mais voltado à regulamentação técnica dos serviços, do que à definição de princípios norteadores. Com isso, prevalece uma conduta discricionária do Estado na efetivação dos comandos legais. O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), ainda em vigor, é um caso exemplar.

A indefinição essencial da legislação de radiodifusão permite que o Estado imponha uma política ‘implícita’. O Código é indevidamente tomado como o fundamento que orienta a aplicação de políticas, pois é indefinido e ambíguo em relação aos princípios e não expressa uma verdadeira política de radiodifusão. A legislação serve apenas para legitimar as políticas que o governo e, particularmente, o Ministério das Comunicações decidem adotar. Esse Código, por exemplo, ampararia a decisão de que a radiodifusão passasse a ser executada apenas por entidades representativas de trabalhadores, do mesmo modo que é usado para amparar a decisão de que a execução desse serviço seja feita predominantemente por empresas privado-comerciais. Este Código ampararia uma decisão de que cada pessoa física só possa controlar uma concessão, do mesmo modo que é usado para amparar a decisão de permitir a constituição de redes inteiras de emissoras controladas por apenas um concessionário. Enfim, o Código Brasileiro de Telecomunicações é um mero instrumento usado pelo governo para legitimar suas políticas de radiodifusão. (HERZ, 2009, p.238-239).

O setor empresarial que atua na radiodifusão brasileira condicionou um modelo econômico de organização do setor, com base nessa legislação maleável aos seus interesses, juntamente com o apoio tácito ou explícito dos sucessivos governos que seguiram ao longo do século XX. Desde o início da década de 1930, os radiodifusores já se organizavam em associações, entidades de classe, que culminaria na fundação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), em 27 de novembro de 1962. A própria tramitação do CTB é um dado histórico importante para entender como se constituiu a hegemonia privada desse segmento. A futura lei já era discutida desde os anos 1940, sem avanços no Legislativo. Vigoravam decretos da Era Vargas até que, em 1961, o governo Jânio Quadros impõe regras rígidas às emissoras de rádio e TV. Nessa época, o Brasil já tinha consolidado um modelo privado-comercial no setor, cuja expressão mais evidente era o conglomerado midiático do megaempresário Assis

Chateaubriand, que chegou a ter 34 jornais, 36 emissoras de rádio, 18 emissoras de TV, uma editora, duas agências de notícias, empresas de relações públicas e gravadoras.

Segundo Martins (2007), essas novas regras editadas por Quadros contrariaram frontalmente os interesses dos empresários. Foram estabelecidas cotas de tela para filmes nacionais exibidos (um filme nacional para cada dois estrangeiros), limitação de publicidade, criação de um Conselho Nacional de Telecomunicações – vinculado diretamente à Presidência da República – para definir políticas de comunicação, além da previsão de pesadas multas pelo descumprimento das normas. O decreto ainda reduziu os prazos de concessão para três anos (eram 10 e 15 anos para rádio e TV, respectivamente).

Como reação, os radiodifusores se mobilizaram para acelerar a aprovação do projeto do CBT, que se arrastava no Congresso. A movimentação surtiu efeito e, em agosto de 1961, o texto foi aprovado na Câmara, seguindo para o Senado. Ocorre que em 25 de agosto, Jânio Quadros renuncia ao mandato e o país entra em um clima político conturbado. Após a posse de João Goulart, o Senado volta suas atenções ao projeto, que tem uma longa discussão até, finalmente, ser aprovado em 9 de agosto de 1962. Porém, em 27 de agosto de 1962, em cerimônia do Palácio do Planalto, diante dos empresários, Jango sanciona o CBT com 52 vetos. Os principais vetos tinham a ver com a fixação de novos prazos de concessão previstos em lei (antes eram de 10 e 15 anos para rádio e TV, respectivamente) e o deferimento ou previsão de renovação automática de concessões. Também foi vetado trecho da lei que isentava emissoras de penalidades por veicularem notícia inverídica mesmo após veiculação de desmentido. Outro artigo foi vetado para impedir radiodifusores de exercerem o que a lei classificava como “liberdade de ‘crítica veemente’ e ‘conceitos desfavoráveis’”, inclusive sobre atos do poder público. Na justificativa, Goulart alegava que a Constituição já garantia liberdade de expressão e a autorização de divulgação de “conceitos desfavoráveis” poderia configurar abuso de poder.

Após os vetos, os radiodifusores novamente se mobilizaram junto ao Congresso para derrubar as “restrições”. Em 28 de novembro, com uma grande pressão das emissoras nacionais de rádio e TV, e uma atuação inédita do Congresso, foram derrubados, uma a um, os 52 vetos do presidente João Goulart. O poder dos radiodifusores no Congresso já era importante nessa época, tanto que o deputado João Calmon, uma das vozes mais eloquentes no processo de derrubada dos vetos, era o então diretor-geral dos Diários Associados e primeiro presidente da Abert, fundada

exatamente um dia antes da sessão do Congresso que derrubou os vetos. De acordo com Martins (2007), o CTB acabou consolidando um cenário favorável às empresas de radiodifusão, porque garantiu a estabilidade das operações, com a definição em lei dos prazos dilatados de outorga e garantia de renovação das mesmas. Regras restritivas à propriedade, prevista no Código, nunca foram efetivamente implementadas e concessões em andamento foram mantidas, legalizando várias emissoras que, naquela altura, já tinham os prazos vencidos.

Esse cenário legal pavimentou a expansão do setor nas décadas seguintes, possibilitando a ascensão da Rede Globo até se tornar o grupo monopolista do setor, como relata Ramos (2000):

O grupo de Roberto Marinho passou de detentor de uma única concessão de televisão, no Rio de Janeiro, à condição de quarta maior rede de TV do mundo — atrás apenas das três grandes norte-americanas (ABC, CBS e NBC) [...]. Do ponto de vista político, a programação da Globo [...] foi indispensável como veículo de uma mensagem nacional de otimismo desenvolvimentista, fundamental para a sustentação e legitimação do autoritarismo. A expressão máxima da programação otimista da Rede Globo, que atendia aos ditames do regime, foi o chamado padrão globo de qualidade, consolidado com a chegada da televisão a cores em 1972 e predominante até hoje: a opulência visual, a sanitização da imagem, a expulsão dos fatos importantes para a vida do país das telas da televisão. Para a Globo dos anos 70, espelho fiel do regime, não existiam conflitos sociais, repressão ou pobreza. (RAMOS, 2000, p. 14-15).

A bem-sucedida trajetória da Rede Globo é o fator que deu estabilidade a esse modelo, que tem na apropriação hegemônica das verbas de publicidade, e na formação de redes nacionais<sup>6</sup>, a sua face mais importante (BOLAÑO, 2004). O processo de crescimento da Rede Globo atendeu, historicamente, a coerência de interesses com o governo militar, na estratégia de abrir a economia do país para o capital estrangeiro, em que a infraestrutura de telecomunicações era um eixo fundamental. Por isso, a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), em 1965, disparou um vigoroso investimento público para dotar o Brasil de redes físicas de comunicação. Ao fim dessa década, o país já contava com uma malha de redes em âmbito nacional<sup>7</sup>. A

---

<sup>6</sup> A Rede Globo começou a se articular em redes a partir dos anos 1960, quando o governo investiu maciçamente na instalação das linhas de telecomunicações. Atualmente, dados do projeto Donos da Mídia dão conta de que a emissora de televisão controla, em todo o território nacional, um conjunto de 340 veículos, entre afiliadas e grupos regionais, que reproduzem a programação da cabeça de rede em escala nacional (ver , acesso em 27-nov-2015).

<sup>7</sup> “Em 1969, portanto, o Brasil já integrava a rede mundial de televisão que acompanhou a descida do primeiro homem na Lua, no dia 20 de julho. No mesmo ano, a Rede Globo iniciou a produção em network (operação em rede, tal como ocorre nos Estados Unidos) com o Jornal Nacional.” (HERZ, 2009, p. 242).

Rede Globo, em particular, foi o braço propagandístico dessa política, pois lhe interessava tanto do ponto de vista econômico quanto ideológico, incentivar esse modelo de produção.

O fortalecimento da televisão como veículo de propaganda acompanhou o processo de concentração monopolista verificado em todos os setores da economia. E o surgimento da Rede Globo, como principal empresa no setor, atendeu à necessidade de um veículo poderoso de propaganda, privilegiado pelos principais anunciantes, capaz de operar a estimulação do mercado nacional, disperso geograficamente e reduzido em termos populacionais. (HERZ, 2009, p. 242).

Com base nessa organização, as verbas publicitárias concentraram-se sobremaneira na televisão, hegemônica pela Rede Globo. Ao mesmo tempo, a formação das redes ao longo de todo o território nacional transformou centenas de emissoras em meras repetidoras da programação nacional, num processo de retroalimentação da capacidade da empresa em absorver os recursos de publicidade e condicionar as emissoras associadas a uma relação de extrema dependência econômica, além de consolidar a maior audiência.

Em segundo lugar, [o modelo] possibilita que uma única emissora atinja uma qualidade de programação que pode ser considerada divorciada da televisão brasileira, que não pode ser alcançada pelas demais emissoras e que, de certa forma, condiciona o gosto popular. Em terceiro lugar, a Rede Globo, concentrando a maioria absoluta da audiência, aumenta seus custos de veiculação, onerando excessivamente a utilização comercial da publicidade. Esse circuito de causa e efeito, que envolve produção-audiência-custo de veiculação, forma um círculo vicioso que se torne praticamente imune à concorrência. (HERZ, 2009, p. 244).

Se a propaganda na principal emissora é a mais cara, por ser a mais eficiente e avassaladora, o golpe certamente atinge toda a cadeia produtiva comercial de pequena e média escala. Apenas grandes anunciantes conseguem efetivar publicidade comercial nessas circunstâncias, favorecendo a reprodução da concentração econômica em diversos setores. O controle da programação, cuja oferta de conteúdo regional é insignificante, promove, como foi dito, a ascensão da matriz sobre as suas afiliadas.

É uma crise que afeta centenas de pequenas e médias emissoras de rádio e televisão, condenadas à falta de equipamentos, à baixa qualidade de programação própria ou submetidas à condição de meras repetidoras da produção das redes. Essas são as consequências mais evidentes das distorções na distribuição de verbas publicitárias, que também prejudicam dezenas de milhares de jornalistas, radialistas e técnicos de rádio e televisão que trabalham nas empresas confinadas à periferia dos grandes mercados publicitários. Essa crise não se limita, porém, ao desequilíbrio entre as empresas de radiodifusão, mas afeta toda a economia, limitando o acesso dos

pequenos e médios anunciantes do comércio, indústria e setor de serviços à utilização da publicidade. (HERZ, 2009, p. 244).

Essa configuração descrita só pôde ser possível em decorrência de uma política de radiodifusão que legitimasse todos esses movimentos, manipulada por agentes de governo associados aos interesses das forças dominantes no sistema privado de comunicação. A conformação desse poder se deu mediante o “utilitarismo” econômico e político que se fez do arcabouço jurídico do setor.

De um lado, a adoção de medidas político-administrativas em favor da distribuição dirigida de concessões de rádio e televisão, assim como interpretações mais “engenhosas” dos dispositivos legais, a fim de manter e reproduzir a estrutura que foi se consolidando. Do outro, a interdição de qualquer debate que pusesse em discussão a situação da radiodifusão – ainda que o objetivo fosse legitimar em lei aquilo que foi se firmando na prática<sup>8</sup> – para não dar margem a qualquer questionamento que interrompesse ou prejudicasse esse processo.

Na conformação contemporânea do serviço público de radiodifusão e, em geral, das políticas de comunicação como um todo, estão refletidos os mesmos contornos descritos, embora alguns aspectos normativos tenham se alterado, sem alterar a estabilidade do setor, como se tentou enfatizar. Momento marcante para perceber a natureza desse processo é precisamente o período de discussão e elaboração da Constituição Federal de 1988. Nos estertores do governo militar, ainda na primeira metade da década de 1980, a prática do chamado “coronelismo eletrônico” foi acintosa. O conceito de “coronelismo eletrônico”, nos termos de Santos & Capparelli (2005) designa uma relação de clientelismo entre agentes públicos e proprietários (ou concessionários) de serviços de radiodifusão na distribuição dirigida dos canais, com o objetivo de garantir influência política por meio do controle dos meios de comunicação e, conseqüentemente, da circulação de informações. Inspira-se no processo histórico

---

<sup>8</sup> Em “A História secreta da Rede Globo” (2009), edição publicada alguns anos após o falecimento do autor, Daniel Herz (1954-2006) descreve as tentativas de rever a legislação de radiodifusão a partir do final da década de 1960 até o início dos anos 1980. As versões de anteprojetos que atualizariam o Código Brasileiro de Telecomunicações sinalizavam exatamente para a consolidação das práticas de formação de redes e as que “asseguravam privilégio às empresas privadas em detrimento das emissoras públicas”, entre outras. Apesar do poder político de que gozavam os radiodifusores, a estratégia foi a da manutenção do *status quo*. “Entendemos que essa reformulação não se processa porque o governo não pode explicitar sua ‘política’ de radiodifusão. Isso não interessa ao governo porque essa política é demasiado comprometida com os interesses de grupos econômicos. E também não interessa aos grandes grupos empresariais porque é necessária a flexibilidade atualmente existente para a acomodação de seus privilégios” (HERZ, 2009, p. 254).

descrito por Victor Nunes Leal, na obra “Coronelismo, enxada e voto” (1997), durante a Velha República (1889-1930), em que fazendeiros com patente de “coronel” controlavam os processos eleitorais – até então, o voto não era secreto – no que se chamou de “voto de cabresto”, retroalimentando a reprodução do poder nas mesmas figuras políticas.

Dados do próprio Ministério das Comunicações (Minicom) dão conta de um significativo aumento no número de outorgas e concessões de canais de rádio e TV, sistematicamente beneficiando políticos aliados do então presidente, o general João Baptista Figueiredo. Na verdade, como esclarece Pieranti (2007), entre 1961 e 1988, o número de emissoras de televisão cresceu mais de 560% e o de emissoras de rádio, mais de 2.150%. Claro que isso tem a ver com o processo de expansão tecnológica da radiodifusão e nem todos canais foram distribuídos por critérios eminentemente políticos. O fato é que a política de distribuição de outorgas como forma de barganha política, ou melhor, o uso político na designação desses canais, ficou ainda mais evidente no governo Sarney (1985-1990), já no período de retomada democrática, mais precisamente no período que abrange o processo da Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, tanto antes da aprovação da Carta Magna, quanto depois.

Conforme a Assembleia Nacional Constituinte chegava ao fim dos seus trabalhos e se aproximava da promulgação da Carta Magna, aumentava o número de concessões distribuídas pelo Poder Executivo. Somente em 1988, até o dia 5 de outubro, quando foi promulgado o documento, distribuíram-se mais concessões do que em todo o restante do governo Sarney. (PIERANTI, 2007, p. 84).

Segundo Motter (1994), o governo Sarney distribuiu, no total, 1.028 concessões, a grande maioria no período decisivo da Constituinte e favorecendo dezenas de parlamentares (pelo menos 91 constituintes), ministro e até presidente da República. O titular da pasta da Comunicação na época, Antônio Carlos Magalhães, além do próprio José Sarney, tiveram amigos ou parentes contemplados com concessão de rádio e televisão. Até o início do governo Collor, em 1990, mais de 30% de todas as concessões de radiodifusão no Brasil foram conferidas apenas durante o governo Sarney (PIERANTI, 2007).

## **1.2 Comunicação, Constituição e o vazio regulatório**

Na Constituinte de 1988, nada menos do que três tentativas de definir normas para o campo das comunicações foram derrotadas. A Comissão Temática VIII, que tratava do assunto, foi a única a não enviar relatório preliminar das proposições

discutidas e que deveriam ser votadas em primeira instância e entregues para a Comissão de Sistematização, que definiria o texto final a ser votado. A criação do órgão independente, o Conselho de Comunicação, que passaria a elaborar as políticas nacionais para o setor, foi o elemento de maior disputa naquele processo.

A esse Conselho caberia, primordialmente, uma vez estabelecidos os critérios para concessão, acompanhamento e fiscalização, outorgar os canais de rádio e televisão. E foi contra ele que se levantaram as vozes conservadoras mais radicais de todo o Congresso Constituinte, só comparáveis em sua estridência reacionária aos que se opunham à reforma agrária. Isto é: a classe dominante se levantava naquele momento contra as duas reformas estruturais mais fundamentais para a sociedade brasileira; a reforma agrária concreta da terra, e a reforma agrária dos latifúndios simbólicos que imperam no Brasil, o mais conspícuo deles sendo o das Organizações Roberto Marinho e sua Rede Globo de Televisão. Para esses conservadores, é claro, nada precisava ser mudado, e as concessões de rádio e televisão deveriam continuar sob a responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, em cujos gabinetes se traçara, principalmente durante o regime militar, as políticas jamais tornadas públicas para os Meios de Comunicação. Dessa polarização resultou o compromisso, amplamente favorável aos conservadores, de dividir o poder das concessões entre o Executivo e o Legislativo (artigo 223). Ao Presidente da República continuaria a caber, salvo as outorgas para emissoras locais de radiodifusão, o poder de conceder e renovar a posse dos canais de rádio e televisão por particulares. Mas, suas decisões somente passariam a valer após apreciação pelo Congresso Nacional. E, numa decisão que tornava as concessões virtualmente eternas, os constituintes estabeleceram que a não renovação da concessão ou permissão dependeria de, no mínimo, dois quintos do Congresso, em votação nominal. (RAMOS, 1993, p. 18).

Lima (2011) ressalta o protagonismo, na Assembleia Constituinte, do chamado “grupo das comunicações”, quer dizer, parlamentares com interesse direto na radiodifusão, porque eles próprios eram ligados a concessionários de canais de rádio e televisão.

Após disputas, a Constituição Federal foi aprovada e a Comunicação Social ganhou um conjunto de dispositivos para regulamentação (Capítulo V, arts. 220 a 224). Uma das inovações constitucionais frente ao período anterior, marcado pelo autoritarismo e censura da época da ditadura militar, foi a expressão constitucional em defesa da liberdade de expressão<sup>9</sup>, limitada apenas nas hipóteses previstas na própria Constituição, segundo o art. 220.

Essas limitações incluem, por exemplo, a garantia do direito de resposta, do acesso à informação e sigilo da fonte (para efeitos de informação jornalística), a inviolabilidade da vida privada e da intimidade. Também se incluem, nesse caso, a

---

<sup>9</sup> “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

regulação de espetáculos públicos, faixas etárias recomendadas e horários, publicidade de bebidas alcólicas, fumíferos, medicamentos, agrotóxicos e terapias<sup>10</sup>. Ainda nesse artigo (parágrafo 5º), a questão da concentração nos meios de comunicação é abordada na proibição de formação de monopólio ou oligopólio.

Adiante, no art. 221, a previsão constitucional sobre a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão vincula a observação de prioridades, como a preferência por finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; regionalização da produção cultural, artística e jornalística (cujo comando constitucional prevê percentuais estabelecidos em lei); e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

O art. 222 estabelece que a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão só pode ser exercida por brasileiros natos ou naturalizados há, pelo menos, 10 anos, os quais devem possuir 70% do capital social e votante das emissoras e, nos termos da Constituição, são os que devem exercer a gestão das atividades e serem os responsáveis pelo conteúdo da programação exibida. Mais do que isso, o dispositivo reforça que a responsabilidade editorial de seleção e direção da programação veiculada, será privativa de brasileiros natos ou naturalizados. Os “meios de comunicação social eletrônica”<sup>11</sup>, segundo definição constitucional, além de observar os princípios relacionados ao conteúdo e propriedade, ainda devem garantir prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais, na forma de uma lei específica. Essas salvaguardas em favor da proeminência de brasileiros na gestão têm uma explicação. Esse artigo foi único do Capítulo da Comunicação Social da Constituição a ser completamente alterado pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002. Primeiro, com a finalidade de permitir que pessoa jurídica, e não apenas pessoa física, pudesse ser proprietária de veículos de mídia. Segundo, e principal objetivo dessa alteração: assegurar possibilidade de entrada de capital estrangeiro para o setor que, naquele momento, passava por dificuldades

---

<sup>10</sup> Um dos poucos itens do Capítulo V da Constituição Federal regulamentados pela lei 9.294/1996, dispondo sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas (nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal).

<sup>11</sup> Alguns autores, como Murilo Ramos, chamam atenção para a novidade na introdução, pela EC nº 36, da expressão “meios de comunicação social eletrônica”, que inexistia em nenhuma outra parte da Constituição. Não à toa, o legislador aproveitou a alteração constitucional para inserir termo que pudesse designar de forma abrangente os serviços de comunicações, num momento em que já se visualizava o processo de convergência tecnológica, e não apenas a radiodifusão ou veículo impresso, como na redação original da CF. Tanto que a regra acabou servindo à entrada de capital estrangeiro em serviços de telecomunicações, como o mercado de TV por assinatura.

financeiras por conta do acúmulo de dívidas milionárias e necessitava de capitalização para enfrentar os desafios de digitalização e convergência tecnológica (LIMA, 2012). Efetivamente, o resultado dessa abertura se verificou menos na radiodifusão aberta e mais nos serviços de telecomunicações, incluindo TV por assinatura, com forte entrada de capital estrangeiro (LIMA, 2008).

O art. 223 é um ponto crucial na configuração do sistema de radiodifusão do Brasil, ou melhor, na consolidação do modelo historicamente em vigor. Até então, uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, os processos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização para o serviço de radiodifusão passaram a ser compartilhados com o Poder Legislativo e até com o Poder Judiciário. No caso do Congresso Nacional, a atribuição consiste na apreciação dos normativos de outorga e a não renovação de concessão ou permissão dependerá, segundo os termos constitucionais, da aprovação de, no mínimo, um quórum nominal (em que é possível identificar os votantes e seus votos) de dois quintos de uma sessão conjunta entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. “Na prática, a norma significa que a não renovação de uma concessão de radiodifusão precisa ser aprovada [...] pelo voto nominal (aberto) de 238 parlamentares. Qualquer observador sabe que essa é uma votação praticamente impossível de se obter” (LIMA, 2012, p. 31).

Já o Poder Judiciário passou a deter, pela Constituição, a prerrogativa exclusiva de decidir pelo cancelamento de uma concessão ou permissão, antes de vencido o prazo legal<sup>12</sup>. Mas, este mesmo artigo 223 também instituiu a chamada complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, com o objetivo de garantir a coexistência proporcional entre emissoras operadas por entes privados, com finalidade comercial, emissoras operadas diretamente pelos poderes de Estado (veículos estatais) e por órgãos ou organizações públicas ou de caráter público sem finalidade de lucro. Este dispositivo também carece de regulamentação, inclusive no sentido de estabelecer o conceito legal<sup>13</sup> desses diferentes sistemas (ROSA, 2008; VALENTE, 2013).

---

<sup>12</sup> “Art. 223 [...] § 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial. § 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão” (BRASIL, 1988).

<sup>13</sup> A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, é um marco na efetivação do princípio da complementaridade e definição sobre o sistema público de radiodifusão, embora sua lei de criação (Lei nº 11.652/2008) apenas defina o sistema público de radiodifusão explorado pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta. Lima (2011) relata que, ainda em 1984, a distinção

O art. 224 da CF instituiu o Conselho de Comunicação Social (CCS) como órgão auxiliar do Congresso Nacional, sem caráter deliberativo, ou seja, suas considerações não teriam poder normativo, mas, tão somente, consultivo junto à mesa diretora do Parlamento, ao contrário do que se pretendeu, especialmente por parte da sociedade civil, durante o processo Constituinte. A ideia defendida era a criação de um conselho independente, nos moldes de órgãos semelhantes em outros países, como a *Federal Communications Commission* (FCC), dos Estados Unidos, com amplos poderes de regulação setorial. Nem mesmo o esvaziamento da proposta deu condições para o funcionamento do órgão auxiliar, cuja regulamentação só foi aprovada em 1991 e a instalação só ocorreu em 2002. O CCS operou até 2006 e sua reativação só ocorreu, posteriormente, em 2012, encerrando as atividades em 2014, sem recomposição imediata. Após pouco mais de um ano, uma nova instalação ocorreu em agosto de 2015<sup>14</sup>.

Da promulgação da Constituição, em 1988, até o fim do governo Itamar Franco, em 1994, nenhuma iniciativa relevante ousou regular a Constituição Federal no que se refere ao Capítulo da Comunicação Social.

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), tentou-se uma nova legislação para a radiodifusão, mas no bojo de um marco legal geral que englobasse nova

---

entre sistemas público e estatal já aparecia em documento entregue ao presidente Tancredo Neves pelo Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CEC), enfatizando os meios de comunicação do sistema público seriam aqueles financiados por contribuições diretas do público, do Estado e/ou iniciativa privada, mas com programação sob controle dos segmentos organizados da sociedade civil. Mais tarde, essa ideia evoluiria na opinião do constituinte Artur da Távola, que defendia um sistema de radiodifusão pública que não representasse apenas o Estado, mas a própria sociedade.

<sup>14</sup> A reinstalação do CCS, em 2015, ocorreu em meio a uma polêmica sobre a composição das vagas supostamente pertencentes a indicações de representantes da sociedade civil. Mais de 10 entidades divulgaram nota pública e, depois, com apoio de parlamentares, ingressaram no Supremo Tribunal Federal (STF) contra os procedimentos que levaram à homologação da nova composição do órgão. Segundo as entidades, o Congresso deveria ter escolhido os novos conselheiros em sessão conjunta entre Senado e Câmara dos Deputados, porém, essa sessão não chegou a ter quórum deliberativo para votação, e mesmo assim a composição foi homologada. Além disso, foram nomeados para uma das vagas destinadas à sociedade civil dois ministros de Estado: Henrique Eduardo Alves (Turismo – titular) e Aldo Rebelo (Ciência e Tecnologia – suplente). Entidades ligadas ao Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) também denunciaram que, entre os ocupantes de outras vagas para a sociedade civil, estão um ex e um atual servidor da Secretaria de Comunicação do Senado e a diretora do Instituto Palavra Aberta, que só tem associações empresariais como associadas. “Desta forma, o Congresso Nacional dá um novo golpe contra a sociedade civil, desrespeitando por completo este espaço de participação social e demonstrando não ter discernimento nem mesmo para reconhecer, de forma transparente e republicana, as organizações sociais que atuam no campo das comunicações no país” (FNDC, 2015). Disponível em: <http://www.fndc.org.br/noticias/ccs-novo-golpe-do-congresso-contr-a-sociedade-civil-924608/>.

regulação dos serviços de telecomunicações, com ênfase, na época, para os serviços de telefonia, com a intenção de privatizá-los, o que acabou ocorrendo com a edição da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que quebrou o monopólio estatal da Telebrás no serviço de telefonia, repassando a operação para empresas privadas sob a fiscalização regulatória de um órgão criado com este objetivo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). No caso da radiodifusão, havia a perspectiva de, ao menos, atualizar a legislação, mas a reação empresarial do setor impediu qualquer ação nessa direção, forçando o governo a aprovar uma mudança constitucional tão somente para abrir caminho para a privatização dos serviços de telefonia sem, contudo, tocar nos interesses dos concessionários de rádio e televisão:

Esse primeiro surto regulatório foi rapidamente debelado. O golpe inicial na proposta foi a esdrúxula Emenda Constitucional n.º 8, promulgada em 15 de agosto de 1995. Desde então, a letra fria 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 geral sem par em todo o mundo – e o mais interessante, com status de norma constitucional.<sup>15</sup> (LOPES, 2005, p. 4).

A segunda tentativa, também no governo FHC, veio após o período de consolidação da nova regulamentação das telecomunicações.

[...] 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. (LOPES, 2005, p. 5).

Desse período, destaque para a edição do Decreto nº 2.108/1996 (que revogou o Decreto 1.708/1995), estendendo à radiodifusão as exigências da própria Constituição Federal e da Lei nº 8.666/1993, estabelecendo que, a partir de então, as outorgas de radiodifusão comercial concedidas pela União deveriam ser precedidas de “processo licitatório”<sup>16</sup>. O que, de fato, foi um avanço em termos de transparência – apesar dos

---

<sup>15</sup> A Emenda Constitucional n.º 8 separou o que para a Constituição eram serviços tidos em conjunto (radiodifusão e telecomunicações), de forma que apenas as telecomunicações, nessa nova conceituação legal, fosse objeto de legislação específica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm)

<sup>16</sup> Na época, a medida foi recebida com entusiasmo pela imprensa. Em nota, a revista *Veja* avaliou que o Ministério das Comunicações teria “um ciclo histórico de manipulação política dessa área. (...) Com isso, o Minicom [...] abre mão de uma moeda de barganha que no passado resultou na entrega para políticos de pelo menos 27% das emissoras de televisão e 40% das rádios do país” (Edição 1.462, de 18/9/1996, p. 39). No Estadão, reportagem também chamou de “semanas históricas” as que se seguiriam após anúncio

critérios licitatórios terem privilegiado o aspecto econômico, ainda assim mostrou-se insuficiente para coibir a apropriação dos canais por interesses político-partidários. Lima (2007) destaca, por exemplo, citando reportagem jornalística da época, que ao final do primeiro lote de licitações de canais comerciais de radiodifusão, foi identificada a compra de concessões de rádio e televisão por políticos no exercício de mandatos eletivos, diretamente ou por meio de parentes próximos, em ao menos nove estados, especialmente em cidades pequenas<sup>17</sup>.

Outras “brechas legais” acabaram demonstrando o alcance limitado que o procedimento licitatório para rádio e televisão teve no sentido de mudar o panorama vigente no setor. O próprio Decreto nº 2.108/1996 renunciava isso, ao excluir da necessidade de licitação ou qualquer outro processo de seleção pública, as emissoras educativas<sup>18</sup>. Decorrência desse vazio, Lima (2007) cita que o governo FHC e, posteriormente, o governo Lula distribuíram dezenas de rádios e TVs educativas para políticos aliados, entre 1999 e 2006. Outra brecha importante se deu por meio das autorizações, sem licitação e de forma não onerosa, para a prestação do serviço de Retransmissão de Televisão (RTV)<sup>19</sup>.

---

do governo. “Na prática, setembro [2016] representará o fim de um ciclo histórico, em que as concessões de meios de comunicação de massa eram um poderoso trunfo político que o governo usava para arregimentar e agrandar aliados” (PAUL, Gustavo. Governo retoma distribuição de rádios e TVs. *O Estado de S. Paulo*, 9 set. 1996. p. A4).

<sup>17</sup> O caso foi denunciado, à época, em matéria da Folha de S. Paulo, cf. Elvira Lobato e Fernando Godinho, “Coronelismo eletrônico sobrevive com concessões – Boa parte das novas rádios e TVs continua sendo dada a grupos políticos” (In: *Folha de São Paulo*, 3/11/1999, p. 1-11).

<sup>18</sup> Instituído inicialmente pelo Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, e também regulamentado pelo Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996, e a Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999, o serviço de radiodifusão educativa sonora (rádio) e de sons e imagens (TV) é 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 (LOPES, 2011).

<sup>19</sup> De acordo com o Ministério das Comunicações, o serviço de RTV é aquele que se destina a retransmitir, de forma simultânea ou não, os sinais de estação geradora de televisão, para a recepção livre e gratuita pelo público em geral, e tem por finalidade possibilitar que os sinais das estações geradoras sejam recebidos em locais por eles não atingidos diretamente ou atingidos em condições técnicas inadequadas. O serviço de RTV, atualmente, é regido pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. Recente alteração em seu art. 14, efetuada pelo Decreto nº 7.776, de 24 de julho de 2012, passou a exigir, expressamente, que a autorização de RTV seja precedida de “seleção pública”.

Assim é que [...] o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) se valeu da possibilidade legal de conceder autorizações, sem licitação e de forma não onerosa, para a prestação do serviço de Retransmissão de Televisão (RTV), visando angariar apoio político em momentos cruciais, como no caso da votação da emenda da reeleição. De acordo com os dados disponíveis, foram distribuídas, do início do mandato do presidente FHC até 1997, cerca de 1.848 RTVs, dentre as quais 268 diretamente para empresas controladas por 87 políticos. (CARVALHO, 2013, 2062-263).

Além das emissoras educativas e das chamadas RTVs, as autorizações para rádios comunitárias, serviço instituído em 1996 pela Lei nº 9.612, também refletiram interesses políticos na definição dos grupos atendidos. Venício Lima e Cristiano Lopes (2011) analisaram 2.205 autorizações expedidas pelo Ministério das Comunicações entre 1999 e 2004 e demonstraram a existência de vínculos políticos em 50,2% dos casos. Quase a totalidade desses casos (1.106 rádios comunitárias) se referia a vínculos com políticos locais, nos municípios atendidos, dado o caráter localizado de abrangência dessas emissoras, que são de baixa potência. Outra conclusão importante desse estudo é que as chances de aprovação dos pedidos são diretamente proporcionais ao apoio de um “padrinho político” local ao pleito de determinada comunidade. Os autores constataram, por exemplo, em inúmeras situações, a presença maciça de políticos locais na composição das associações gestoras de rádios comunitárias que tiveram autorização expedida<sup>20</sup>, no que chamaram de “coronelismo eletrônico de novo tipo”.

A já mencionada Emenda Constitucional nº 36, em 2002, que permitiu a entrada de capital estrangeiro até o limite de 30% da propriedade de empresas de comunicação, foi o último importante acontecimento no setor radiodifusão durante o governo FHC. A relação interessante neste caso é que, na pressa de aprovar a medida, temendo dificuldades de negociação a partir do novo governo federal, que tomaria posse no ano seguinte, o debate no Congresso Nacional teve como moeda de troca a instalação do Conselho de Comunicação Social, no que veio a ser seu primeiro ciclo de funcionamento, em 2002 (ROSA, 2008; LIMA, 2011).

No governo Lula, o primeiro e talvez mais importante embate tenha sido em 2004, quando o anteprojeto que criaria a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) foi apresentado, em forma de minuta, pelo Ministério da Cultura. Propondo

---

<sup>20</sup> De acordo com o Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, até o início de 2009, um total de 3.652 autorizações para rádios comunitárias foram concedidas pelo Ministério das Comunicações, mas dados de 2007 do próprio Ministério apontava 7.559 processos arquivados e 3.536 indeferidos.

uma regulamentação para os conteúdos audiovisuais de abrangência também sobre o setor de radiodifusão, sob regulação da Ancine (que se transformaria em Ancinav), a proposta foi rechaçada de forma avassaladora pelos meios de comunicação e os trabalhos acabaram barrados no Congresso e descontinuados pelo governo já no ano seguinte. Além disso, criou dificuldades políticas dentro do próprio governo que se viu emparedado em uma disputa silenciosa por espaço e poder político entre os ministérios da Cultura e das Comunicações sobre a competência para regulamentar a radiodifusão (LOPES, 2005). Simultaneamente, na mesa época, o governo também propôs a criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ), estabelecido como órgão de habilitação, representação e defesa do jornalista e de normatização ética do exercício profissional. A proposta teve destino semelhante ao projeto da Ancinav (LIMA, 2011).

De forma relativamente discreta ao longo do seu mandato, o governo Lula acabou modificando o direcionamento utilizado na concessão de verbas oficiais de publicidade pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), embora esses dados sejam pouco transparentes. O que Lula fez a partir de 2003 foi descentralizar – o que não é o mesmo que democratizar – as verbas, na medida em que ampliou de 499 veículos habilitados a receber publicidade federal, entre jornais, revistas, emissoras de rádio, TV e portais, em 182 municípios, para cerca de 8 mil veículos, em mais de 3 mil municípios, segundo dados<sup>21</sup> de 2012, já abrangendo o governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, que manteve a mesma política. Mesmo com o expressivo crescimento em termos de alcance, a concentração das verbas manteve-se alta (cerca de 70%) em apenas 10 veículos, segundo dados também de 2012, divulgados pela revista Carta Capital<sup>22</sup>.

Ao analisar o conjunto da macropolítica de comunicação no Brasil no primeiro mandato do governo Lula, César Bolaño (2007) relata a manutenção da “monotonia do processo regulamentar brasileiro em matéria de comunicação” (p. 84). Nesse contexto, vale citar os processos que levaram o governo a ceder ao interesse do empresariado da radiodifusão na escolha do modelo japonês de televisão digital, que manteve

---

<sup>21</sup> Como destacou o portal UOL, cf. RODRIGUES, Fernando. TV Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões de publicidade federal com PT no Planalto. Blog do Fernando Rodrigues, UOL. Disponível em <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto/>. Acesso em 23-dez-2015.

<sup>22</sup> Cf. CARTA CAPITAL. Globo concentra verba publicitária federal. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/globo-concentra-verba-publicitaria-federal/>. Acesso em 23-dez-2015.

praticamente intacta a possibilidade de ampliação da pluralidade no sistema de radiodifusão a partir da disponibilidade de mais espaço no espectro (LIMA, 2011). O segundo mandato de Lula, porém, trouxe dois momentos relevantes no cenário das políticas de comunicação. Primeiro, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, resultado da fusão da Radiobrás com a Acerp (TVE do Rio de Janeiro) e a TVE do Maranhão. O outro foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, que conseguiu reunir parte dos empresários da radiodifusão, além de uma expressiva representatividade da sociedade civil, resultando em mais de 600 propostas para o setor. Esse movimento gerado em torno da Confecom não chegou a eclodir em mudança legislativa, propriamente, mas acabou produzindo uma movimentação entre diversas organizações da sociedade civil brasileira, muitas delas que tradicionalmente não atuavam nessa temática, mas passaram a formular propostas para o setor de comunicações (MELLO, 2014).

Ainda no fim do segundo mandato de Lula, em 2010, o ex-presidente assinou decreto<sup>23</sup> criando uma comissão interministerial com o objetivo, à época, de “elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e radiodifusão”. Liderados pelo então ministro-chefe da Secom, Franklin Martins, os trabalhos da comissão foram encerrados, no final daquele mesmo ano, com a realização do “Seminário Internacional Comunicações Eletrônicas e Convergências de Mídias”, em Brasília (DF), que contou com a participação de representantes de três organismos internacionais: Comissão Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Unesco, além de autoridades reguladoras de diferentes países, como Portugal, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Argentina (LIMA, 2011). Os debates, que duraram dois dias, reuniram empresários, jornalistas, organizações da sociedade civil, acadêmicos e pesquisadores e ofereceram subsídios para os trabalhos da comissão. Apesar disso, o governo Dilma Rousseff, que teve início no ano seguinte, não aproveitou o trabalho da comissão, engavetando qualquer proposta para regulação do setor. No âmbito das políticas de comunicação, Dilma será lembrada pela aprovação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres

---

<sup>23</sup> Cf. Decreto s/nº de 21 de julho de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm). Acesso em 23-dez-2015. Este decreto substituiu um anterior, de 2007, que também criava uma comissão com objetivo semelhante, mas que teve o trabalho descontinuado ao longo do tempo (LIMA, 2011).

sobre o uso da internet no Brasil e também pela aprovação, no primeiro ano de mandato, da Lei nº 12.485/2015, que criou o chamado serviço audiovisual de acesso condicionado, a nova legislação da TV por assinatura, em substituição à Lei do Cabo, de 1995. Essa regulamentação da TV paga, no entanto, teve sua discussão iniciada ainda em 2007, no governo Lula, e teve como resultado final a separação das empresas do setor por camadas (produção, programação, empacotamento e distribuição), em que uma empresa que distribui o sinal não poderia ser a geradora de conteúdo. Além disso, estabeleceu cotas obrigatórias de conteúdo nacional nos pacotes oferecidos ao assinante.

Já em relação à radiodifusão, o governo Dilma não registrou modificações notáveis, embora tenha prometido olhar com atenção um dos problemas mais crônicos e graves do setor. Durante as eleições de 2014, a candidata à reeleição concedeu entrevista a blogueiros e afirmou que seu governo impediria que “relações oligopólicas” se estabelecessem no setor de mídia e as que existem deveriam “ser modificadas”. Até o final do primeiro ano de seu segundo mandato, a promessa ainda não havia se concretizado. No segundo semestre de 2015, o governo ainda anunciou um novo Plano Nacional de Outorgas (PNO), destinado a ampliar o número de emissoras comunitárias e educativas. No caso da radiodifusão comunitária, o objetivo é lançar editais contemplando 496 municípios brasileiros que ainda não possuem nenhuma rádio autorizada e outras 203 cidades que já contam com pelo menos uma emissora. Atualmente, as rádios comunitárias estão presentes em 3.781 municípios e, de acordo com o MiniCom, o objetivo do plano é ampliar o serviço para 4.277 cidades, o que representa 76,7% das localidades brasileiras. No caso das emissoras educativas, a meta anunciada prevê o atendimento de 235 municípios, por meio de 205 novas outorgas para rádios FM e 30 para TVs com finalidade exclusivamente educativa. Ao todo, o ministério já concedeu 716 outorgas de educativas, 508 rádios FM e 208 TVs, e a intenção é chegar a 951 outorgas em todo o território nacional.

O Ministério das Comunicações também registrou, até o fim de 2013, que cerca de 100 municípios haviam solicitado autorização para explorar o Canal da Cidadania<sup>24</sup>. E, em novembro de 2015, o governo editou portaria regulamentando critérios para migração das rádios AM para FM. De acordo com o MiniCom, das 1,8 mil emissoras AM em operação no Brasil, 1,4 mil pediram para mudar para o FM, processo que deve ocorrer ainda ao longo dos próximos anos.

### **1.3 Desregulação como padrão do sistema**

A configuração do sistema de comunicações no Brasil, particularmente na radiodifusão, se desenvolveu atendendo aos interesses dos grupos privados que atuam no setor, numa simbiose bem-sucedida com os poderes de Estado e a elite política do país, como se procurou evidenciar. Como resultado desse processo, as políticas públicas adotadas para o setor, mesmo após a redemocratização, na década de 1980, seguida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, não foram capazes de transformar o cenário de concentração da propriedade dos meios e ausência de diversidade e pluralidade no espaço público midiático. O impacto dessa situação no desenvolvimento da própria democracia é indiscutivelmente deletério.

Nesse contexto, os desafios colocados para as políticas de comunicação no Brasil têm uma dupla dimensão. De um lado, a desregulação – entendida pela tríade arranjo regulamentar disperso, defasagem legal e lacunas normativas – remete a um impasse histórico não equacionado. Do outro, a convergência tecnológica impõe necessidades do presente e do futuro, frente a um processo que Dantas (1996) chamou de “fragmentação dos monopólios e monopolização dos fragmentos”, em que o sistema capitalista eleva a um patamar ainda maior (globalizado) e mais complexo sua lógica de acumulação no âmbito dos serviços, veículos e produtos informacionais.

Este trabalho ocupou-se de investigar o tratamento legislativo dado a uma parte dessa imensa variedade de serviços e tipos de comunicações, cada vez mais

---

<sup>24</sup> O Canal da Cidadania foi criado no âmbito do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), para ser um canal público explorado de forma compartilhada pelo Estado em âmbito federal, estadual e municipal, e por entidades das comunidades locais. O serviço se utiliza do recurso da “multiprogramação”, tecnologia possibilitada pela digitalização da TV aberta, em que é possível que um mesmo canal transmita em quatro faixas de conteúdo simultâneas: a primeira sob responsabilidade das prefeituras, a segunda a ser gerida pelos estados da federação ou suas autarquias e as outras duas, por associações comunitárias, responsáveis pela programação local.

convergentes entre si, é verdade, mas que ainda pode ser visualizada na especificidade de cada setor. A radiodifusão certamente ocupa um lugar estruturante nessa grande rede informacional e atende pela maior parte do fluxo de comunicações e conteúdos disponibilizado ao conjunto da população brasileira. De acordo com a pesquisa *Mídia Dados Brasil 2015*<sup>25</sup>, do Grupo de Mídia de São Paulo, a penetração do rádio alcança praticamente 70% da população, segundo projeções atuais. No caso da TV, esse número é ainda mais abrangente, e o veículo atinge 96% da população (em 2014); são mais de 21,7 milhões de domicílios que contam com ao menos um aparelho televisor disponível. Em outro estudo, a *Pesquisa de Mídia 2015*<sup>26</sup>, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), a TV é assistida todos os dias da semana por 73% da população entrevistada, que dedicam, em média, 4h31 diariamente, entre segunda e sexta-feira. No caso do rádio, 55% das pessoas entrevistadas confirmam escutar o veículo, numa exposição aproximada de 3h42 ao dia.

O que essa desregulação histórica, descrita nas seções anteriores, legou como padrão de funcionamento desse sistema de radiodifusão? A caracterização desse cenário foi o que se buscou fazer nesta seção, a partir de dois conjuntos de problemas que se consolidaram ao longo do tempo. O primeiro evidencia aspectos relacionados à concentração de mercado, associada aos vícios históricos, como a falta de transparência na atribuição de concessões, práticas de transferência e arrendamento ilegais de emissoras e controle de veículos por políticos com mandato eletivo (coronelismo eletrônico). O segundo conjunto descreve a problemática da violação de direitos humanos na mídia, a falta de diversidade de conteúdo, além de irregularidades relacionadas ao abuso na veiculação de publicidade e exposição de crianças a conteúdos potencialmente nocivos e inadequados.

### *1.3.1 Propriedade: concentração, pluralidade e coronelismo eletrônico*

---

<sup>25</sup> Cf. Mídia Dados Brasil 2015. Disponível em <http://gm.org.br/midia-dados/2015>. Acesso em 25-dez-2015.

<sup>26</sup> Cf. Brasil. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Pesquisa brasileira de mídia 2015 : hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. – Brasília: Secom, 2014. Disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>

Historicamente ofertada pela iniciativa privada, sustentada por meio de anúncios publicitários – que representam 79,3% da composição de receitas das emissoras de TV<sup>27</sup> –, a radiodifusão no Brasil desenvolveu um vertiginoso processo de concentração de propriedade. No caso da televisão comercial, essa concentração foi potencializada a partir da organização em rede, em que estações geradoras de conteúdo – as chamadas “cabeças-de-rede”<sup>28</sup> – e seus sistemas de retransmissão de sinal permitiram e permitem a distribuição de uma mesma programação numa abrangência de extensão nacional<sup>29</sup>. (GOMIDE; HAJE, 2012). Com base nessa estruturação, o mercado de televisão se concentrou de forma acentuada. Em termos de audiência, segundo a pesquisa *Mídia Dados Brasil 2015*, a Globo obteve, em 2014, uma média de 37,8%. Somadas, o SBT (13,4%) e a Record (13,1%) nem sequer alcançaram a líder. Em seguida, aparecem Band (5,1%) e Rede TV (1,7%). As outras emissoras dividiram 28% o *share* de audiência, em 2014.

A estruturação em rede, embora seja uma marca da televisão brasileira, é restringida por lei<sup>30</sup>. Nesta lógica, em detrimento da diversidade de conteúdo, especialmente de cultura regional, as afiliadas complementam audiência das emissoras “cabeças-de-rede” e estas garantem programação e repartição da arrecadação publicitária.

A necessidade de alcançar grande número de audiência, a restrição da disponibilidade de espectro magnético e a ausência do impedimento legal, faz com que as redes invistam em desenvolver estações afiliadas, a fim de obter inserção em todo mercado, em instâncias locais e regionais. Essas afiliadas basicamente oferecem audiência às emissoras, em troca de programação,

---

<sup>27</sup> Cf. Pesquisa sobre a Televisão no Brasil FGV/Abert. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/item/pesquisa-sobre-televisao-no-brasil-brasil>. Acesso em 26-dez-2015.

<sup>28</sup> Nos termos descritos pela Ancine, o conceito de cabeça de rede não é técnico ou jurídico, mas é comumente usado para designar o nome da emissora que produz uma programação nacional e conta com um grupo de outras emissoras (afiliadas) para retransmitirem esse conteúdo gerado. “A relação contratual entre uma cabeça de rede e suas afiliadas, embora existente, é desconhecida pelos órgãos de Governo” (ANCINE, 2010, p. 26). Disponível em: [http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento\\_TVAberta\\_Publicacao.pdf](http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf). Acesso em 26-dez-2015.

<sup>29</sup> De acordo com a pesquisa *Mídia Dados Brasil 2015*, a Rede Globo chega a 98,6% dos municípios brasileiros, seguida pelo SBT (85,7%), Record (79,3%) e Rede TV (56,7%). Nenhuma outra rede chega a dois dígitos de alcance.

<sup>30</sup> De acordo com o artigo 12, § 7º, do decreto-lei nº 236/1967, que complementa o CBT (Lei nº 4.117/62), “As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie.

gerando assim mais audiência e anúncios a ambas. Na prática, isso faz com que a maior parte das geradoras se comporte como meras retransmissoras, embora legalmente não o sejam. Nem mesmo tais redes possuem figura jurídica, apenas se associam convenientemente, se abstendo de gerar seu próprio conteúdo ou de promover espaço para produções regionais independentes. (ANCINE, 2010, p. 22-23).

Levantamento<sup>31</sup> do Observatório do Direito à Comunicação, em 2009, demonstrou que cerca de 90% dos conteúdos veiculados pelas afiliadas são produzidos pelas emissoras cabeças-de-rede e sua produção é centralizada no eixo Rio-São Paulo, sede das emissoras geradoras. Já a pesquisa FGV – Abert<sup>32</sup>, sobre televisão no Brasil, revelou que 74,4% da programação é originada na cabeça de rede nacional, seguida pelas emissoras locais (19%) e as cabeças-de-rede locais (6,6%). A programação local veiculada é majoritariamente composta por programas jornalísticos e esportivos. No caso das cabeças-de-rede, prevalecem programação de entretenimento, como séries, novelas e filmes.

A legislação<sup>33</sup> em vigor estabelece limites em relação ao número de outorgas que cada entidade pode ter. No caso da televisão, a um grupo só é permitido obter concessão ou permissão para executar um máximo de 10 emissoras, com limite de cinco em VHF<sup>34</sup> e duas por estado. Não são contabilizadas neste limite as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras. No caso das emissoras de rádio, são permitidas até quatro estações locais em onda média (AM), seis locais em FM; até seis regionais (sendo no máximo três em ondas médias e três em ondas tropicais). Já as concessões para rádios de alcance nacional devem observar o limite de até quatro por entidade (sendo duas em ondas médias e duas em ondas curtas). Em todos os casos, assim como para a televisão, cada entidade só pode manter até duas

---

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/>. Acesso em 26-dez-2015.

<sup>32</sup> Cf. Pesquisa sobre a Televisão no Brasil FGV/Abert. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/item/pesquisa-sobre-televisao-no-brasil-programacao>. Acesso em 26-dez-2015.

<sup>33</sup> Restrições de propriedade estão previstas no artigo 12 do Decreto-Lei nº 236/1967.

<sup>34</sup> A transmissão da televisão é feita pelo ar, por meio de faixas de frequências do espectro eletromagnético. As faixas de frequência mais baixas são as audíveis e as mais altas, os raios cósmicos. VHF é Frequência Muito Alta (*Very High Frequency*), faixa que vai desde 30 megahertz (MHz) até 300 MHz. É nela que se encontram as frequências utilizadas pelo Rádio FM e TV aberta, desde o canal 2 até o canal 13. UHF: Frequência Ultra Alta (*Ultra High Frequency*) Esta faixa vai desde 300 MHz até 3.000 MHz (ou 3 GHz: gigahertz). Os canais em TV transmitidos por UHF estão dentro desta faixa (ANCINE, 2010).

estações de rádio no mesmo estado. Ainda no que se refere aos limites de propriedade, a norma também impede que acionistas ou cotistas que integrem o quadro social de alguma empresa concessionária possam obter concessões que extrapolem os limites estabelecidos. A mesma regra vale para impedir uma pessoa de participar da direção de mais de uma empresa de radiodifusão, em localidades diversas, além dos limites. Há um agravante para o cumprimento dessas restrições, uma vez que o modo de fiscalização por parte do órgão competente ignora a formação de grupos econômicos e até a relação de parentesco entre diferentes sócios de entidades concessionárias de radiodifusão:

[...] Ministério [das Comunicações] não trabalha analisando grupos econômicos de forma geral, como faz no caso do setor de telecomunicações. Isso seria importante porque muitos conglomerados são formados pela junção de pessoas jurídicas distintas. Não faz sentido, portanto, considerá-los isoladamente. Mas é exatamente isso que o órgão fiscalizador da radiodifusão no Brasil faz. E mais. Para o Ministério das Comunicações, CNPJs diferentes significam entidades diferentes. Uma interpretação que precisa ser alterada, pois para obter um novo registro de pessoa jurídica basta uma simples mudança na composição acionária do grupo. Além de não avaliar a composição e o consequente controle pelos mesmos agentes, o órgão também não considera o grau de parentesco existente entre os sócios. Essa postura permissiva, na prática, autoriza que vários sócios ou mesmo ‘laranjas’ justifiquem a propriedade de diversos meios de comunicação que, em essência, pertencem a um mesmo grupo. (INTERVOZES, 2015, p. 25-26).

Ainda no âmbito da concentração econômica e de propriedade nas comunicações, outra característica marcante do caso brasileiro é a chamada propriedade cruzada, situação em que um mesmo grupo controla diferentes tipos de veículos, integrando rádios, TVs, jornais e portais na internet ao mesmo conglomerado. Tal prática é objeto de restrições em boa parte dos países de regime democrático. Trata-se do reconhecimento de que a formação de oligopólios e monopólios se dá tanto por concentração horizontal quanto vertical, numa relação diretamente proporcional entre controle de várias mídias e concentração de poder (BRANT, 2002). Nos EUA, a *Radio/TV Cross-Ownership Rule* permite o controle de rádios comerciais (até seis) e estações de TV (até duas) em um mesmo mercado, por uma mesma empresa, desde que restem outras 20 vozes de mídia (*media voices*) concorrendo no local (VALENTE, 2012). Apesar das medidas que flexibilizaram restrições à concentração econômica da mídia nos EUA (por meio do *Telecommunication Act*), especialmente nos maiores mercados, manteve-se algum rigor para mercados menores, em que não se poderia garantir maior pluralidade de vozes (AUFDERHEIDE, 1996; LIMA, 2012).

Na Europa, o combate à propriedade cruzada é mais rigoroso. Na França, por exemplo, há pré-condições para a concessão de autorização de exploração de rede via

cabo: o interessado não pode ser titular de uma rede de TV terrestre que atinja uma audiência de quatro milhões de pessoas ou ser titular de uma outorga de rádio que atinja 30 milhões de habitantes. A restrição, nesse caso, também alcança o titular de serviço de TV por assinatura, no qual a audiência atinge seis milhões de pessoas, ou proprietário de publicações impressas de informação política e geral que represente 20% da difusão total no território francês. Na Inglaterra, quando uma pessoa ou empresa é titular de licença para operar serviços de rádio e TV, local ou nacional, não pode participar em mais de 20% numa outra licença. Ainda, nenhum proprietário de jornal nacional ou local pode ter participação superior a 20% em empresas nacionais de TV, e um jornal local pode ter, no máximo, 20% das ações ou direito de voto em uma rádio local (QUERINO, 2001).

Na radiodifusão brasileira, também é comum duas práticas relacionadas à questão da propriedade de canais, que são o chamado “arrendamento” de grades da programação e as transferências ilegais de canais de rádio e televisão, que são concessões públicas e não podem ocorrer sem expressa autorização do poder concedente, no caso, o Ministério das Comunicações. Sobre os arrendamentos, levantamento elaborado pelo Intervozes, em 2014, registrou a extensão do tempo de programação vendido por emissoras de televisão para terceiros. Os principais contratantes, de acordo com o levantamento, são igrejas e empresas de publicidade:

**Quadro 1 - Tempo de programação vendido para programas religiosos ou publicitários (por semana)**

EMISSORA	Bandeirantes	Rede TV!	TV Gazeta	Rede 21	Record
Tempo total programação vendida (estimado)	32 horas	83 horas e 50 minutos	38 horas e 30 minutos	154 horas	35 horas
Percentual do tempo de programação vendido	19%	50%	23%	92%	21%

**Fonte:** Intervozes (2014)

Em emissoras como Rede 21 e CNT, são programas de venda de produtos, do tipo *ShopTur*, *Polishop* e venda de tapetes que dominam a quase totalidade da programação (92%, na Rede 21), equivalente a 154 horas da grade semanal. No Canal 21, quase toda a programação diária (22 horas) é ocupada pela Igreja Mundial do Poder de Deus. A Rede TV comercializa suas mais de 83 horas semanais de programação para

igrejas e empresas de publicidade. No caso da Record, mais de 30 horas semanais são ocupadas pela Igreja Universal. O fenômeno do “televangelismo” é um dos aspectos mais notáveis na configuração da radiodifusão brasileira ao longo das últimas décadas, tanto por meio dos arrendamentos de programação, quanto pela aquisição direta de concessões para operar emissoras de rádio e TV, muitas vezes com conteúdo exclusivamente religioso:

A partir da aquisição da TV Record pela Igreja Universal do Reino de Deus, em 1989, é que se pode falar de uma Igreja Eletrônica em atuação no país. Embora sua atuação seja recente, esta configuração religiosa pode ser caracterizada como a mais expressiva modificação de atores de todo o cenário televisivo nacional. Enquanto a maior parte da estrutura de propriedade da televisão aberta reproduz a continuidade de atores definidos entre os anos 60 e 70 e a participação do capital internacional está concentrada na televisão por assinatura, as igrejas rapidamente se expandiram em diversos setores da Indústria Cultural no país. Em pouco mais de uma década, são 15 canais religiosos, pertencentes a dez denominações religiosas, que são exibidos tanto na TV aberta quanto nos pacotes de TV por assinatura. Além disso, as igrejas compram também espaços de programação em diversos canais laicos. Em julho de 2004, eram proprietárias de 12,6% das concessões de geradoras de TV aberta e de 14,3% das permissões de retransmissoras (RTV) no país [...]. (SANTOS; CAPPARELLI, 2004, p. 5-6).

O arrendamento tem sido entendido como uma espécie de subconcessão de outorgas de rádio e televisão, algo não previsto por lei. Quando se trata de aluguel de espaço para programa de vendas de produtos, ocorre ainda uma violação adicional, uma vez que o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) estipula um limite máximo de 25% da grade de programação destinada a anúncios comerciais. Já em relação às transferências indiretas, que ocorrem diretamente entre entidades sem a devolução do canal concedido ao poder concedente, o entendimento de organizações da sociedade civil é que o procedimento viola a Constituição Federal, uma vez que prescinde do processo licitatório prévio e a possibilidade de novas vozes ocuparem o espaço público midiático. Um caso<sup>35</sup> recente envolveu a venda, pela editora Abril, do canal 32 de São Paulo, ocupado pela MTV, para o Grupo Spring, que atua no mercado editorial. A transação, no valor de R\$ 290 milhões, foi questionada pelo Ministério Público Federal. A Editora Abril alegou que o Ministério das Comunicações foi comunicado, mas a

---

<sup>35</sup> Cf. MPF aciona Editora Abril na justiça por venda irregular da MTV ao grupo Spring. *Portal Imprensa*, abril de 2015. Disponível em: <http://www.portalimprensa.com.br/noticias/brasil/71762/mpf+aciona+editora+abril+na+justica+por+venda+irregular+da+mtv+ao+grupo+spring>. Acesso em 27-dez-2015.

Procuradoria confirmou que o procedimento foi posterior à venda do canal. O caso segue *sub júdice*. Para o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC),

Dada a relevância dos serviços [de radiodifusão] para a sociedade, as licenças para a sua exploração devem constituir fim específico e exclusivo, sendo vedada a sua comercialização. Em caso de desistência ou falência, a outorga deve ser retomada para que um novo processo de concessão seja realizado pelo Poder Concedente. (FNDC, 2015)<sup>36</sup>.

Outro fenômeno marcante da história da radiodifusão no Brasil, já abordado nas seções anteriores, se refere justamente ao controle de canais de rádio e televisão por parlamentares. A prática ainda é atual e, na mais recente denúncia sobre o caso, entidades da sociedade civil que atuam na defesa do direito à comunicação entregaram representação<sup>37</sup> ao Ministério Público Federal (MPF) contra 32 deputados federais e oito senadores por serem concessionários de rádio e TV. A ação se baseia no Artigo 54 da Constituição Federal, que proíbe congressista de firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público, bem como jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) que reforça a mesma tese. Também seguindo a mesma direção, há uma compreensão da própria sociedade sobre os riscos à democracia com a continuidade da prática de controle de veículos de comunicação por políticos. A pesquisa *Poder e Meios de Comunicação*<sup>38</sup>, da Agência Patrícia Galvão e do Instituto Data Popular, em 2013, ouviu 1.500 pessoas acima dos 16 anos, em 50 municípios do país e, do total dos entrevistados, 63% acreditam que emissoras de rádio e TV não devem ser propriedade de políticos. Uma fatia majoritária de 64% também disse não querer que apresentadores de rádio ou TV se candidatem em eleições. Outras duas constatações da pesquisa: para 67% dos entrevistados, ser dono de meio de

---

<sup>36</sup> Cf. Uma agenda de curto prazo para o Ministério das Comunicações. In: Blog do Intervozes, revista Carta Capital. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/uma-agenda-de-curto-prazo-para-o-ministerio-das-comunicacoes-1119.html>. Acesso em 27-dez-2015.

<sup>37</sup> Cf. MENDONÇA, Ricardo; REVERBEL, Paula. Ações visam cassar licenças de rádio e TV de 40 congressistas. In: Folha de S. Paulo, 22/11/2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1709360-acoes-visam-cassar-licencas-de-radio-e-tv-de-40-congressistas.shtml>. Acesso em 27-dez-2015

<sup>38</sup> Pesquisa Poder e Meios de Comunicação. Agência Patrícia Galvão/Instituto Data Popular. Setembro, 2013. Disponível em <http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2012/05/pesquisapoderemc.pdf>. Acesso em 27-dez-2015.

comunicação amplia chances de eleição e 67% são contra a possibilidade de donos de canais de rádio ou TV se candidatarem a cargos eletivos.

Na contramão desse entendimento, o Ministério das Comunicações tem tornado as vedações legais inócuas, na prática. Em nota<sup>39</sup> enviada ao portal Congresso em Foco, em 2010, a Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SSCE) do MiniCom afirmou que “a Constituição não veda a propriedade. O parlamentar só não pode ser gerente ou diretor de meio de comunicação neste caso como em outros casos, a família não está impedida. Não há previsão legal para esse impedimento”. Na interpretação do artigo 54 da Constituição, que proíbe deputados e senadores de exercerem cargo, função, emprego remunerado ou contrato com permissionários de concessão pública, o ministério diz que os mesmos estão ressalvados dessa limitação “quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”<sup>40</sup>.

### *1.3.2 Conteúdo: violações, diversidade, publicidade e infância*

O tema da regulação das comunicações, em particular na radiodifusão – objeto deste estudo – também passa diretamente por seu aspecto mais sensível, o conteúdo veiculado pelas emissoras. Eis outra razão que fundamenta a necessidade de certa regulação, como a de mercado e de propriedade, por exemplo, chamada de regulação da infraestrutura. No fundo, o que se busca para um desejável sistema de comunicações é a garantia da diversidade de conteúdo e pluralidade de vozes, como forma de colaborar para o enriquecimento do debate público e fortalecer a democracia. Por isso, toda e qualquer ação normativa nessa área tem como objetivo exatamente o conteúdo veiculado:

Quando se está preocupado com a forma pela qual o eleitor será informado no jogo democrático, o tema, ao fim e ao cabo, são os conteúdos veiculados pelos meios. Quando se defende uma propriedade desconcentrada, o horizonte é uma pluralidade de conteúdo e de vozes. Regular a infraestrutura, para o setor de radiodifusão, é, ao fim e ao cabo, regular o conteúdo. (CANELA, 2008, p. 153).

---

<sup>39</sup> Cf. MILITÃO, Eduardo. Ministério diz que parlamentar pode ser dono de TV. In: Congresso em Foco, 29/03/2010. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/tv-caburai/ministerio-diz-que-parlamentar-pode-ser-dono-de-tv/>. Acesso em 27-dez-2015.

<sup>40</sup> Segundo denominação jurídica utilizada pelo ministério, as cláusulas uniformes se referem aos chamados “contratos de adesão”, em que, ao contratante cabe apenas aderir às condições do contrato.

A própria Unesco – desde a década de 1980, quando da publicação do seu célebre estudo *Um mundo, muitas vozes*, mais conhecido como relatório Sean MacBride<sup>41</sup> – vem reforçando o papel do Estado como responsável por levar adiante políticas públicas que, de fato, resultem na garantia de diversidade na mídia. Em análise mais recente, que será melhor detalhada no próximo capítulo, a Unesco ressalta que a regulação de conteúdo é prática comum em países democráticos, com vistas a assegurar direito de resposta para violações praticadas pela mídia, garantia de que notícias sejam apresentadas da forma mais parcial e exata possível, proteção de crianças e contra discursos de ódio e incitação ao crime e a violência. Estes são apenas alguns exemplos. Canela (2208) explica que a natureza desse tipo de regulação é o grande “calcanhar-de-aquiles” para o setor de comunicações e, por isso, enfrenta uma resistência muito grande por parte dos atores sociais regulados, que buscam neutralizar o debate, colocando o carimbo de censura sobre essas iniciativas. Essa interdição historicamente tem tido respaldo político em países como o Brasil, mas a partir de uma análise acadêmica e jurista dominante, além da prática internacional, fica demonstrado que não passa de uma falsa polêmica:

A censura não deixa de ser uma forma de se regular conteúdo, porém nem todas as formas de regular conteúdo correspondem à censura. Em outras palavras: a ação, no caso, do Estado no tocante ao conteúdo não precisa ser proibitiva, podendo primar pelo delineamento de diretrizes consideradas de interesse coletivo. Uma primeira pergunta que surge da proposição acima é: por que regular conteúdo? Porque os cidadãos sofrem a ação dos meios de comunicação, dependendo da corrente teórica adotada, em maior ou menor intensidade, não ficando, de qualquer forma, imune a eles. Já que cabe ao Estado primar pela defesa do interesse coletivo, ele deve se posicionar diante da ação dos meios, resguardando direitos individuais e coletivos. No primeiro caso, é por meio do Poder Judiciário que um cidadão atingido, por exemplo, por calúnia, injúria ou difamação consegue opor-se à ação de um meio de comunicação específico. No segundo caso, entra a defesa da própria liberdade de expressão, por meio de oferecimento de canais obrigatórios aos cidadãos para que eles exponham livremente seus pensamentos e tenham-nos difundidos. [...] Uma segunda pergunta é: como regular conteúdo? [...] Em termos objetivos, diversas experiências têm sido tentadas neste sentido no plano internacional, a partir de mecanismos como cotas e limites para

---

<sup>41</sup>Conhecido como relatório MacBride, o documento intitulado *Um mundo, muitas vozes* foi uma publicação da Unesco lançada em 1980 e redigido por uma comissão presidida pelo irlandês Sean MacBride, vencedor do prêmio Nobel da Paz. Seu objetivo era analisar problemas da comunicação no mundo em sociedades modernas, particularmente em relação à comunicação de massa e à imprensa internacional, e então sugerir uma nova ordem comunicacional para resolver problemas sociais, promover a paz e o desenvolvimento humano. Entre os desafios identificados no documento, estavam a concentração da mídia, a mercantilização da informação e o acesso desigual aos conteúdos midiáticos. No relatório, a comissão propôs maior democratização da comunicação e o fortalecimento das mídias nacionais para evitar a dependência de fontes externas, entre outras sugestões. O relatório será mencionado novamente no próximo capítulo, quando da abordagem sobre o direito à comunicação.

programas e publicidade; obrigações de distribuição e exibição de conteúdo específico; classificação da produção de acordo com princípios constitucionais; criação de fundos para financiamento de emissoras segmentadas; [...] incentivo à produção independente, regional e/ou segmentada, novas cotas, limites e estímulos para outorgas de emissoras; diretrizes indicativas de horários (classificação indicativa); e estímulo a novas tecnologias de viés pluralista, entre outros. (PIERANTI, 2008, p. 139-140).

Do ponto de vista da organização institucional do Estado para enfrentar esse desafio da regulação de conteúdo, há dois parâmetros de atuação normativa, que em geral vigoram juntos nos mais diversos países: regulação e autorregulação. No primeiro caso, refere-se às atribuições de órgão ou autoridades reguladoras do setor de comunicações, como a *Federal Communications Commission* (FCC) norte-americana, que impede veiculação pelas emissoras de radiodifusão da veiculação de material considerado obsceno (VALENTE, 2012). Na Inglaterra, o *Office of Communications* (Ofcom) tem uma tradição conhecida de dispositivos legais que prevê desde limites à publicidade, cota de gênero, estímulo à produção independente, acessibilidade, proteção da privacidade e contra conteúdo ofensivo na mídia. Na França, o Conselho Superior do Audiovisual (CSA) também estabelece cotas de programação nacional e regras para assegurar o pluralismo político nos canais de rádio e televisão (BARBOSA, 2013). Mecanismos de regulação de conteúdo também são adotados por órgãos reguladores em países como Canadá e Portugal (BARBOSA, 2010).

O segundo parâmetro, a autorregulação, ocorre em variados níveis, mas em geral funciona a partir da abertura de espaços, por parte das próprias emissoras e agentes envolvidos na difusão produção de informações, para reclamações, participação e até processamento de denúncias dos telespectadores/ouvintes/leitores; edição de códigos de ética e manuais de atuação profissional, entre outros. Há casos em que a autorregulação é até uma previsão legal determinante para as emissoras. Na Colômbia, por exemplo, uma lei em vigor desde 1996 obriga que as emissoras comerciais de TV mantenham uma Ouvidoria dedicada à relação com os telespectadores (COELHO, 2013).

No Brasil, as normas que regulam conteúdo na mídia, particularmente na radiodifusão, estão dispersas em diferentes mecanismos regulatórios. O país também adota dispositivos de autorregulamentação. O caso mais conhecido se refere ao setor da publicidade, por meio do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), que reúne empresas anunciantes, agências de publicidade e os próprios veículos de comunicação e segue um código de conduta próprio. Como não é um órgão estatal e, portanto, sem poder para sancionar, multar ou obrigar reparações por

publicidade enganosa ou ofensiva, o Conar atua muito mais como uma organização que busca desenvolver a cultura da ética na publicidade do que apurar ou coibir abusos. Além disso, por ser composto por agentes diretamente do próprio mercado publicitário, organizações da sociedade civil têm questionado a imparcialidade da organização no estabelecimento de normas e na real proteção dos consumidores (MARQUES VALENTE, 2015).

Ainda no que se refere à autorregulamentação de conteúdo nas comunicações, vale citar a existência de outros códigos do setor, como o Código de Ética dos Jornalistas e o Código da Radiodifusão da Abert. Ambos são raramente observados e praticamente não servem de referência para emissoras e profissionais na sua atuação cotidiana. A esse cenário, soma-se o ambiente normativo da regulação de conteúdo na mídia, cujas normas carecem de precisão ou existem apenas como princípios constitucionais (INTERVOZES, 2015).

A própria Unesco, no já mencionado relatório *Um mundo, muitas vozes*, já advertia para os riscos de não haver uma legislação infraconstitucional com maior grau de exatidão na garantia de uma regulação democrática e efetiva do conteúdo veiculado na mídia: “seria errôneo atribuir importância excessiva às disposições constitucionais, já que esses textos solenes costumam se revestir de caráter meramente formal e são apenas simples declarações de intenção ou princípios” (UNESCO, 1983).

Um exemplo ilustrativo desse distanciamento entre previsão constitucional e ausência de regulação é o direito de resposta na mídia, que tem uma nova lei em vigor desde novembro de 2015. Até então, esse dispositivo, que é tido como uma das mais tradicionais formas de regulação de conteúdo na mídia, estava previsto na lei nº 5.250/1967, conhecida como “Lei de Imprensa”, que regulava as atividades jornalísticas, especificamente ao prever as punições para os supostos excessos cometidos pelos profissionais da comunicação no desempenho de suas atividades. Tal lei foi considerada integralmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2009. Embora contivesse mecanismos com claro viés autoritário, a lei regulamentava o exercício do direito de resposta na imprensa. Durante mais de seis anos, o ordenamento jurídico brasileiro ficou sem um claro dispositivo que desse conta de um procedimento jurídico específico para crimes contra a honra praticados pelos meios de comunicação, ainda que houvesse previsão constitucional. A nova lei do direito de resposta (lei nº 13.188/2015) estabelece, como a Constituição prevê, que a resposta ou retificação deverá ter o mesmo “destaque, a publicidade, a periodicidade e

a dimensão da matéria que a ensejou”. Além disso, cria um rito especial para dar efetividade ao exercício do direito, ao prever que a pessoa vítima, ainda que por equívoco de informação, de uma matéria que atente contra sua honra, intimidade ou reputação, poderá solicitar diretamente ao veículo, em até 60 dias a partir da veiculação da matéria, um pedido de retratação. Caso o direito de resposta não seja concedido pelo veículo em até sete dias, a pessoa poderá acionar a Justiça, que poderá citar o veículo a responder sobre o caso.

Sobre os demais dispositivos legais que regulam conteúdo na mídia, vale citar o CBT (lei nº 4.117/1962) que dispõe, por exemplo, sobre o limite de 25% do tempo da programação destinado à publicidade, nas emissoras de rádio e TV. Há também referências, no artigo 53, que consideram abuso da “liberdade de radiodifusão” o emprego dos veículos para a prática de crimes, desobediência às leis ou decisões judiciais, bem como promoção de discursos discriminatórios de classe, cor, raça ou religião. Menciona ainda como abuso a divulgação de notícias falsas. Outro dispositivo é o decreto que regulamenta os serviços de radiodifusão (decreto nº 57.795/1963), que proíbe programas que “atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico”. A regulação de conteúdo na mídia ainda aparece de forma transversal em outras normas, tais como o Código Penal (decreto-lei nº 2.848/1940), sobre incitação ao crime de ódio (no artigo 286), o Estatuto da Igualdade Racial lei nº 12.288/2010) e a Lei Maria da Penha (lei nº 11.340/2006) que tratam, respectivamente, sobre intolerância contra religião de matriz africana e veiculação de estereótipos que legitimem a violência doméstica e familiar (INTERVOZES, 2015).

Retomando sobre a regulação mais específica da publicidade veiculada na mídia, importante mencionar a lei nº 9.294/1996, que regula a publicidade de produtos nocivos, como cigarro, bebidas alcoólicas e alguns medicamentos. No caso dos cigarros, foi banida publicidade nos meios de comunicação desde a vigência da lei. Outras normas, como o Estatuto da Criança e Adolescente (lei nº 8.069/1990) e o Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8.078/1990), regulam questões como publicidade enganosa e abusos na informação publicitária dirigida ao público infantil (MARQUES VALENTE, 2015).

Mesmo com esse conjunto disperso de dispositivos legais e diante da falta de uma regulação mais específica sobre o setor das comunicações, a prática da violação dos direitos humanos na mídia brasileira tem sido recorrente ao longo das últimas

décadas. Um caso emblemático ocorreu em 2005, com a suspensão do programa “Tarde Quente”, da Rede TV, que era comandado pelo apresentador João Kléber. Na época, o Ministério Público Federal (MPF) propôs Ação Civil Pública na Justiça exigindo direito de resposta coletivo frente aos inúmeros registros de discriminação contra grupos sociais minoritários:

Como tantos outros que ainda persistem na televisão brasileira em busca do lucro fácil, o programa tinha como marca a exploração da miséria humana e o desrespeito a minorias; seu suposto “humor” estava baseado na exibição de cenas preconceituosas contra mulheres, homossexuais, pessoas com deficiência. Provocava, portanto, um riso bastante duvidoso, que, no mínimo, reforçava e perpetuava a discriminação. (INTERVOZES, 2007).

Por causa disso, decisão judicial obrigou a emissora a veicular 30 horas de programação, que foi coordenada colaborativamente entre seis organizações da sociedade civil envolvidas na representação encaminhada ao MPF. Ao todo, foram levadas ao ar mais de 400 produções independentes que discutiram direitos humanos nas suas mais variadas dimensões (comunicação, diversidade sexual, igualdade de gênero, etc.).

Outro caso que ainda faz parte do cotidiano da mídia brasileira são os chamados programas policiaiscos, que se popularizaram há mais de uma década e hoje têm versões regionais em quase todos os estados do país, no rádio e na televisão, com a mesma linguagem e estrutura narrativa:

Os chamados programas ‘policialescos’ espetacularizam a violência por meio do reforço da cultura do medo e da cultura da repressão. Neles, multiplicam-se, por exemplo, uma visão idealizada de agentes policiais e a defesa do uso da violência praticamente como única alternativa no combate ao crime. Se, por um lado, suspeitos e criminosos condenados são tratados da mesma maneira, ignorando-se o processo penal, a presunção de inocência, o direito de defesa e outras garantias do Estado Democrático de Direito, por outro, agressões aos moradores de favelas e mortes em zonas de conflito entre grupos criminosos e agentes da polícia são entendidas como “efeitos colaterais” da “guerra contra o crime”. (VALENTE, 2015, p. 13).

Por causa disso, entidades da sociedade civil, sob coordenação da ANDI Comunicação e Direitos lançou recentemente uma pesquisa que mapeou as inúmeras violações legais praticadas por esses programas, em todo o país. O estudo analisou 10 programas de rádio e 20 programas de TV, em 10 capitais brasileiras, durante 30 dias corridos, em março de 2015. Foram identificados nove tipos de violações de direitos humanos cometidas por esses programas, tais como “desrespeito à presunção de inocência”; “incitação ao crime e à violência”; “incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais”; “exposição indevida de pessoas”; e “discurso de ódio e preconceito de raça, cor, etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual ou

procedência nacional”. Há ainda registros de prática de “tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante”. As violações conflitam com ao menos 12 dispositivos legais em vigor no Brasil e outros sete tratados multilaterais do qual o país é signatário (VARJÃO, 2015).

#### **1.4 Contribuições da sociedade civil: o projeto de lei de iniciativa popular**

Organizações da sociedade civil brasileira acumulam um debate de pelo menos duas décadas sobre a regulação das comunicações no país e que, invariavelmente, apontam a necessidade de um novo marco regulatório para o setor. O momento de maior vigor nesse debate se deu em 2009, durante a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em Brasília (DF). A intensa participação social<sup>42</sup> nesse processo, que envolveu mais de 8,5 mil pessoas, nas 27 unidades da federação, e outros 1.800 (delegados) na etapa nacional, resultou na aprovação de 633 resoluções. De acordo com o próprio Ministério das Comunicações, as resoluções são propostas para a modernização legislativa do setor e em termos de adoção de políticas públicas. Porém, de lá para cá, praticamente nenhuma medida importante foi adotada no sentido de atualizar o marco regulatório do setor e promover o direito à comunicação (LIMA, 2011).

No ano em que o CBT (lei nº 4.117/1962) completou 50 anos, mais de uma centena de entidades, lideradas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), lançaram a campanha nacional *Para Expressar a Liberdade: uma nova lei para um novo tempo*. O principal objetivo da iniciativa é mobilizar o conjunto da sociedade brasileira por uma atualização legal no setor de rádio e televisão do país:

Em 50 anos muita coisa mudou. Superamos uma ditadura e restabelecemos a democracia. Atravessamos uma revolução tecnológica e assistimos a um período de mudanças sociais, políticas e econômicas que têm permitido redução de desigualdades e inclusão. Essas mudanças, no entanto, não se refletiram nas políticas de comunicação do nosso país. São 50 anos de concentração, de negação da pluralidade. Décadas tentando impor um comportamento, um padrão, ditando valores de um grupo que não representa

---

<sup>42</sup> Cf. Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009. Ministério das Comunicações, 2012. In: <http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>.

a diversidade do povo brasileiro. Cinco décadas em que a mulher, o trabalhador, o negro, o sertanejo, o índio, o camponês, gays e lésbicas e tantos outros grupos foram e continuam sendo invisibilizados (ou estigmatizados) pela mídia. Por isso, precisamos de uma nova lei. Uma nova lei para este novo tempo que vivemos. Um tempo de afirmação da pluralidade e da diversidade. De busca do maior número de versões e visões sobre os mesmos fatos (...). Tempo de buscar igualdade também nas condições para expressar a liberdade. De afirmar o direito à comunicação para todos e todas. Todas as democracias consolidadas (EUA, França, Portugal, Alemanha, entre outras) têm mecanismos democráticos de regulação dos meios de comunicação. E em nenhum desses países ela é considerada impedimento à liberdade de expressão. Ao contrário, é sua garantia. Sem uma regulação democrática, a comunicação produz o cenário que conhecemos bem no Brasil: concentração e ausência de pluralidade e diversidade. (FNDC et al., 2012)<sup>43</sup>.

Inicialmente, a campanha apresentou o documento “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil”. Trazia um conjunto de 20 diretrizes, todas elas estavam entre as sugestões aprovadas na Confecom. Elas versam sobre aspectos regulatórios, tais como: participação social na definição das políticas públicas de comunicação, regulamentação da complementaridade dos sistemas de radiodifusão, fortalecimento das emissoras públicas e comunitárias, democracia e transparência na concessão de outorgas, proibição de concessão de emissoras a políticos, limite à concentração nas comunicações, garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional, estímulo à programação independente, promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença, criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos, aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes, entre outros.

A pesquisa de opinião *Democratização da mídia*<sup>44</sup>, realizada pelo Núcleo de Estudos e Opinião Pública (NEOP) da Fundação Perseu Abramo, em 2013, investigou as percepções da população brasileira sobre os meios de comunicação, abordou temas como o conhecimento sobre o grau de concentração da mídia e sobre o regime de concessões das TVs e rádios, percepção sobre a neutralidade dos meios e opiniões sobre sua regulamentação, principais mídias consumidas, etc. Ao todo, foram colhidas 2.400 consultas, a partir de amostra da população com com 16 anos ou mais, cobrindo áreas urbanas e rurais. Com margem de erro de dois pontos percentuais, a pesquisa apontou,

---

<sup>43</sup> Cf. Novo marco regulatório é urgente. In: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>

<sup>44</sup> FPA. Pesquisa de opinião pública *Democratização da mídia*. Núcleo de Estudos e Opinião Pública (NEOP) da Fundação Perseu Abramo 2013. In: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-democratizacao-da-midia.pdf>.

por exemplo, que a TV aberta permanece como o veículo mais consumido pela população, com penetração virtualmente universal, alcançando 19 em cada 20 brasileiros/as (94%), além de ser assistida diariamente por cerca de 4 em cada 5 (82%). O rádio é o segundo meio com maior penetração (79%), ouvido diariamente por pouco mais da metade da população (55%). Naquele momento, a pesquisa revelou que a internet dividia com os jornais impressos a terceira colocação (ambos com 43%), e a TV por assinatura, em quinto lugar (37%, sendo 30% diariamente), supera em penetração a soma de todas as revistas impressas (24%). Sobre o conteúdo veiculado pelos meios de comunicação, os entrevistados apontaram que eles costumam defender os interesses dos seus próprios donos (35%) e dos que têm mais dinheiro (32%). Para 21%, os meios defendem prioritariamente os políticos e apenas 8% acreditam que defendem mais os interesses da maioria da população. Cerca de 22% disseram acreditar que o direito de resposta é sempre respeitado pelas emissoras. Para metade, esse direito, às vezes é, outras não respeitado; (49%; e para 27%, quase nunca é observado direito de resposta. Ainda em termos de percepção de conteúdo, segundo avaliação da maioria, a TV costuma dar mais espaço para os empresários (61%) que para os trabalhadores (18%); além de considerar que o noticiário veiculado é quase só de São Paulo e Rio de Janeiro (44%). A programação para crianças e adolescentes é considerada nociva por 39% da amostra. Outros estratos expressivos, segundo a pesquisa, reconhecem que a cobertura televisiva descreve de forma “desrespeitosa” mulheres (64%) e população negra (66%).

Em termos de políticas de comunicação, a pesquisa revelou ainda que pouco mais da metade da população entrevistada sabe que existem regras para definir o que passa na TV (52%), embora pouco mais de 1/3 avalie que cada emissora passa o que quer (36%). De qualquer forma, a maioria é favorável a que haja mais regras (71%) para a programação veiculada na TV. Um total de 54% informou que a TV “não mostra muito a variedade do povo”. Frente à hipótese de que haja mais regras para a programação e publicidade na TV, a maioria (46%) manifesta-se favorável a que essa regulamentação seja definida e fiscalizada através de controle social, por um “órgão ou conselho que represente a sociedade”. Cerca de 70% da população não sabe que as emissoras de TV aberta são concessões públicas. Quando questionada sobre o grau de concentração das comunicações no país (“controladas por 10 famílias”), a maioria avaliou que isso é ruim para o país (40%). Para 30% é indiferente e para 23% é bom para o país.

A necessidade de aumentar a pressão social em favor de um novo marco regulatório para as comunicações impulsionou as entidades à frente da campanha *Para Expressar a Liberdade* a lançarem uma proposta concreta de regulação. Foi daí que surgiu, em maio de 2013, o texto do *Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica*<sup>45</sup>, cuja proposta contempla o debate da sociedade civil que resultou acumulado desde a Confecom, mas com ênfase na regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da comunicação social, especialmente os serviços de rádio e televisão (artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223). Construído por acadêmicos, técnicos, ativistas e militantes da área de comunicação, o projeto se fundamenta na previsão constitucional sobre a iniciativa popular. Esse tipo de projeto de lei, subscrito por 1% do eleitorado nacional, oriundo de pelo menos cinco estados diferentes, pode ser se apresentado ao Congresso Nacional<sup>46</sup>. Até janeiro de 2016, em consulta às páginas oficiais da campanha e do FNDC, a coleta de assinaturas ainda estava em andamento sem balanço oficial dos apoios recebidos. Como panorama sobre o debate atual das políticas de comunicação no Brasil, o objetivo desta seção é abordar as propostas desse projeto de lei de iniciativa popular que incidem principalmente sobre a regulação da radiodifusão, a partir de quatro aspectos (arquitetura institucional, complementaridade entre os sistemas, regras de conteúdo e limites à concentração), que serão detalhados a seguir.

#### *1.4.1 Uma nova arquitetura institucional*

O projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica<sup>47</sup>, que é chamado, por seus apoadores, de projeto de lei da mídia democrática, prevê uma nova configuração institucional para a regulação do setor no país. A novidade principal é a proposta de criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação (artigo 29), como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, nos moldes de outros conselhos setoriais, como o da Saúde e Educação. Cabe a este conselho zelar pelo

---

<sup>45</sup> FNDC et al. *Projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica*. 2013. Disponível em: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/?wpdmdl=1225>.

<sup>46</sup> Cf. CF, art. 61, § 2º.

<sup>47</sup> O projeto de lei inclui entre os serviços de comunicação social eletrônica o rádio e a televisão terrestres, de sinal aberto, a televisão por assinatura (serviço de acesso condicionado) e o serviço de IPTV (uma espécie de TV pela internet), com acesso aberto ou condicionado (artigo 3).

cumprimento do marco regulatório da comunicação social eletrônica. Incluem-se entre as atribuições desse órgão a definição de diretrizes para as políticas públicas do setor, e sua fiscalização; nomeação do Defensor dos Direitos do Público (a partir de nomes que compõem o conselho); organização da Conferência Nacional de Comunicação, a cada quatro anos; e acompanhamento do Fundo Nacional de Comunicação Pública. A proposta sugere que este conselho seja composto por 28 membros, combinando diferentes setores do Estado e da sociedade civil. Além do Executivo (sete membros) e Legislativo (três membros), há uma vaga prevista para o Ministério Público (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão). No caso da representação social, são, no total, 16 vagas, incluindo os próprios prestadores do serviço de comunicação (quatro vagas), representantes da comunidade acadêmica, instituições científicas e organizações da sociedade civil com atuação no setor, representantes dos movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude. As vagas destinadas à representação da sociedade civil serão preenchidas, segundo a proposta, a partir de um regulamento específico em que a escolha será feita diretamente pelos próprios pares.

A última vaga do conselho é destinada ao Defensor dos Direitos do Público. Essa figura, outra novidade do projeto de lei, terá como objetivo receber e canalizar consultas, reclamações e denúncias do público de rádio e televisão, realizar debates e audiências públicas e propor formulação de normas para o setor e recomendações às autoridades e órgãos competentes. O projeto de lei reestrutura a atuação de órgãos já existentes para definir com clareza as atribuições de cada (artigo 30). A Agência Nacional do Cinema (Ancine) passa a ser responsável, no lugar do Ministério das Comunicações, da concessão de outorga e autorização para emissoras ou programadoras de televisão e rádio ou outros prestadores de serviços de comunicação social eletrônica responsáveis pela programação, além da regulação e fiscalização contratual do Estado com essas entidades prestadoras do serviço. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que já atua no setor de radiodifusão com atribuições técnicas, passará a ser responsável por outorgar, mediante concessão, os canais de radiofrequência aos operadores de rede, a partir de um plano nacional de radiofrequências terrestres. A agência atua na fiscalização das obrigações legais desses agentes, observando o cumprimento contratual sobre questões técnicas. No cenário previsto pelo projeto, o Congresso Nacional continuaria apreciando os atos de outorga e renovação das concessões, como determina a Constituição Federal.

O projeto de lei ainda possibilita aos estados e municípios criarem órgãos que auxiliem na garantia do direito à comunicação e no cumprimento dos princípios definidos pela lei (artigo 31). Na prática, a ideia é que as outras esferas da República implantem conselhos municipais ou estaduais de comunicação que poderão atuar, no âmbito das competências, na promoção de políticas para estimular a diversidade de conteúdo na mídia, por meio, por exemplo, de políticas de democratização de verbas oficiais de publicidade e incentivos financeiros, realização de debates e audiências públicas, entre outras iniciativas correlatas.

#### *1.4.2 Equilíbrio entre os sistemas e pluralidade de vozes*

A organização dos serviços de comunicação social eletrônica também é sensivelmente modificada na proposta do projeto de lei. O primeiro aspecto importante a se destacar é separação entre infraestrutura e conteúdo. Atualmente, cada emissora que opera um serviço de radiodifusão é responsável e proprietária das antenas, transmissores e demais equipamentos para transmissão do sinal até os receptores do usuário final. A lei cria o chamado operador de rede, que são concessionários responsáveis por garantir a transmissão da programação de outros prestadores de serviço, que passam a ser exclusivamente programadores. O processo de concessão das outorgas entre operadores de rede e programadores é totalmente desvinculado. No primeiro caso, a regulação caberá à Anatel e, no segundo, à Ancine. Os prazos de outorga continuam os mesmos (15 anos para televisão e 10 para o rádio), tanto para operadores quanto programadores. A lei também impediria associações entre empresas operadores de rede e programadores, além da vedação para que concessionárias de serviço de telecomunicações com significativo poder de mercado participassem de qualquer uma das licitações para os serviços de comunicação social eletrônica. Na proposta de nova lei, os canais concedidos por licitação pública não podem ser vendidos ou alugados a terceiros.

A proposta também regulamenta o dispositivo constitucional (artigo 223 da CF) que prevê a complementaridade entre os sistemas público, estatal e privado na radiodifusão. No projeto (artigo 5), o sistema público compreende emissoras “de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão”. O projeto define como mecanismo de acesso às estruturas dirigentes, no caso das emissoras mantidas pelo poder público, a obrigatoriedade de

existência de um “órgão curador composto em sua maioria por integrantes da sociedade civil, com diversidade de representação e indicação direta pelos pares”, com prerrogativa de tomar decisões estratégicas e avaliar a qualidade da programação das emissoras (artigo 5, § 3º). Não estão incluídas nesse sistema emissoras cuja finalidade principal é a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Estas, no caso, passam a compor o sistema estatal, quando vinculadas diretamente aos poderes de Estado em qualquer das esferas da federação (federal, estadual ou municipal) e sem as obrigações de gestão participativa definidas para as emissoras públicas. Já o sistema privado abrange as emissoras que são propriedades de entidades privadas, em que “a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não”. Para efetivar a complementaridade, a lei determina que um mínimo de 33% dos canais ou da capacidade de espectro de rádio ou televisão seja reservado ao sistema público e, dentro dessa cota, 50% deverá ser destinado aos serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário. A lei define ainda, que cabe ao Poder Executivo assegurar que os serviços prestados por emissoras integrantes do sistema público mantidas ou vinculadas ao próprio poder público cheguem a pelo menos 80% dos municípios brasileiros.

As agências reguladoras do setor (Anatel e Ancine) deverão observar os critérios de reserva de canais, além da observância de princípios de complementaridade, pluralidade na oferta (de conteúdo), fortalecimento da cultura local, entre outros, para a concessão das outorgas. A renovação das mesmas também deverá ser consignada com o cumprimento das obrigações e, no caso das programadoras, a Ancine deverá realizar audiências públicas junto às comunidades atendidas, tanto para atribuir uma concessão nova, quanto proceder uma renovação. No Plano Básico de Frequências, a ser organizado pela Anatel, fica proibido a delimitação prévia de potência das emissoras. A medida altera a atual regra prevista para a radiodifusão sonora comunitária (regida pela lei nº 9.612/1998), que limita a 25 watts e um quilômetro de alcance, a potência do transmissor desse tipo de serviço.

O projeto de lei ainda cria o Fundo Nacional de Comunicação Pública, “com o objetivo de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público” (artigo 6). Os recursos, sugere a proposta, virão de percentuais de arrecadação de impostos, parte da receita publicitária das emissoras privadas, além de doações, entre outras fontes adicionais que podem ser criadas. Uma fatia de 25% desse Fundo será reservada às emissoras geridas por entidades associativas-comunitárias.

### *1.4.3 Regras de conteúdo: promoção da diversidade e liberdade de expressão*

Há um conjunto de dispositivos no projeto de lei que regulamenta aspectos relacionados à programação das emissoras, com o intuito de promover diversidade e assegurar que os canais atendam a percentuais de conteúdo regional, nacional e independente. As emissoras afiliadas a uma rede, por exemplo, deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre 7h e 0h com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre. Já as emissoras que não se vinculam a uma rede deverão ocupar 70% de sua grade com produção regional. Em termos de produção independente, o projeto estabelece que os canais de televisão deverão reservar 10% da programação em horário nobre sendo produzida por produtora brasileira independente. As emissoras de TV com “poder de mercado significativo”, nos termos da proposta, deverão assegurar o chamado “direito de antena” (mais sobre direito no Capítulo 6), franqueando uma hora por semestre para cada um de 15 “grupos sociais relevantes”, a serem definidos pelo órgão regulador por meio de edital “com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações”. As emissoras também ficam obrigadas a criar conselhos consultivos de programação.

Outras obrigações de conteúdo previstas no projeto de iniciativa popular são: mínimo de 70% do tempo de programação das emissoras de TV deve ser ocupado por conteúdo brasileiro; mínimo de duas horas diárias de programas jornalísticos. O projeto estabelece que, em regulamentação posterior, serão estabelecidos limites de tempo para veiculação de programas visando propaganda de partido político ou “propagação de fé religiosa”, desde que respeitados princípios de “pluralidade, diversidade e direitos humanos”, vedando manifestações de intolerância. Apesar da possibilidade de veicular conteúdo religioso e político, as igrejas e instituições religiosas, bem como políticos com mandato eletivo ficam, a partir da nova proposta, proibidos de controlar diretamente outorgas de rádio ou televisão. Em seu artigo 24, o projeto de lei veda “qualquer tipo de censura prévia, seja ela do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou de parte privada, observado o disposto no artigo 220 da Constituição”. O objetivo dessa proposta é garantir que toda e qualquer reparação por danos causados na veiculação de informações inverídicas ou que atentem contra direitos de terceiros seja realizada após a veiculação. Mesmo assim, a proposta define o tipo de conteúdo que deve ser evitado

pelas emissoras sob pena de responsabilização legal. Incluem-se entre esses conteúdos, por exemplo, propaganda a favor da guerra, apologia ao ódio nacional, incitação à violência, violação de direitos ou discriminação de grupos sociais por motivação étnica, racial, religiosa, de orientação sexual, linguagem e origem nacional. Conteúdos que violem princípio da presunção da inocência e proselitismo político também são vedados (à exceção de programas jornalísticos ou horário eleitoral reservado a partidos políticos). O artigo 25 prevê o direito de resposta nos serviços de comunicação social eletrônica, garantido “de forma de forma individual, coletiva ou difusa a todas as pessoas físicas ou jurídicas que forem acusadas ou ofendidas em sua honra ou a cujo respeito for veiculado fato inverídico ou errôneo em meios de comunicação”. De acordo com a proposta, o espaço dado deve ser gratuito, igual ao utilizado para a acusação ou ofensa e o pedido de resposta, e deve ser atendido em até 48 horas após o recebimento da reclamação. Decorrido o prazo, o interessado poderá fazer reclamação ao órgão regulador, que terá o poder de concedê-lo administrativamente.

A proteção de crianças e adolescentes frente aos conteúdos veiculados pelas emissoras de rádio e televisão também é objeto de regras específicas no projeto de lei. Entre elas, destacam-se a aplicação do sistema de classificação indicativa por faixas etárias e faixas horárias, a aprovação de regras específicas sobre o trabalho de crianças e adolescentes em produções midiáticas e a proibição da publicidade e conteúdo comercial dirigidos a crianças de até 12 anos (artigo 26). Os portadores de deficiência visual e auditiva também têm assegurado direitos de acessibilidade aos meios de comunicação, que deverão oferecer recursos de audiodescrição, legenda oculta (*closed caption*), interpretação em língua brasileira de sinais (Libras) e áudio navegação.

Outra regulação de conteúdo prevista no projeto de lei incide sobre a publicidade comercial veiculada pelos meios de comunicação. Além do respeito ao limite máximo de 25% da programação destinada à publicidade, pelas emissoras privadas, a proposta mantém a já vigente proibição de publicidade de tabaco e amplia restrições para publicidade de bebidas alcóolicas, que ficam restritas ao horário compreendido entre 21h e 6h (para bebidas alcoólicas acima de 0,5° Gay Lussac). A mesma restrição se estende para publicidade de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, cuja veiculação deverá conter mensagem obrigatória sobre seus danos à saúde (artigo 27).

#### *1.4.4 Limites à concentração na mídia*

Como forma de regulamentar a previsão constitucional (artigo 221 da CF) que proíbe a formação de monopólios e oligopólios nos meios de comunicação, o projeto de lei estabelece regras para limitar a concentração no setor. Uma delas (artigo 14) proíbe que o mesmo grupo econômico controle diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional. Nas cidades acima de 100 mil habitantes, fica proibido que o mesmo grupo detenha outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições (artigo 16). Essa regra é flexibilizada nas cidades com menos de 100 mil habitantes, desde que um dos veículos de comunicação explorados não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem (no caso de publicação impressa).

Além de limitar a propriedade horizontal e vertical, o projeto de lei proíbe que emissoras de televisão e rádio tenham média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% a sua participação na audiência, “considerados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento” (artigo 17). Ainda de acordo com a proposta, os órgãos reguladores deverão monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, fiscalizando contratos de afiliação em rede, relação entre operadores de rede e emissoras programadoras, e destas com agências de publicidade.

### **1.5 Contribuições da Unesco: pesquisa de melhores práticas na radiodifusão**

No sistema das Nações Unidas, tem sido papel histórico da Unesco promover debates e estudos que ajudem os Estados nacionais a desenvolverem estratégias em favor da promoção da liberdade de expressão e o conseqüente aprofundamento das democracias. O célebre Relatório MacBride, aqui já abordado, é um clássico exemplo disso. Há o reconhecimento de que, ainda na atualidade, a garantia da liberdade de expressão está intimamente ligada a modelos de regulação da mídia que se orientam por padrões reconhecidamente eficazes para esse objetivo, guardadas as devidas especificidades de cada país (MENDEL; SALOMON, 2011).

Estimulados pela elaboração de indicadores de desenvolvimento da mídia<sup>48</sup>, o escritório da Unesco no Brasil encomendou uma avaliação mais precisa do cenário de regulação no Brasil frente a padrões internacionais e melhores práticas já experimentadas em outros países. Lançado em 2011, o estudo *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para atores-chave brasileiros*<sup>49</sup>, elaborado pelos consultores Toby Mendel e Eve Salomon, continua atual como fonte de análise em perspectiva da situação e dos desafios do Brasil nesse setor. O trabalho apresenta como a regulação da mídia é tratada em dez países de regime democrático (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) comparativamente ao modelo em vigor no Brasil. Esta seção pretende abordar panoramicamente algumas das principais conclusões da Unesco sobre os padrões mais bem aceitos para a regulação da radiodifusão em âmbito internacional frente ao caso brasileiro. Parte-se do reconhecimento de que esse estudo se situa numa posição de referência como sugestão de parâmetros de regulação democrática para o setor.

### *1.5.1 Autoridades reguladoras independentes*

Não há como imaginar a existência e o funcionamento de qualquer sistema de radiodifusão sem a participação do Estado na sua regulação, nem que seja na definição da ocupação do espectro eletromagnético, que costuma ser a atribuição primária de qualquer poder público nesse setor. De acordo com padrões internacionais mais bem aceitos em países democráticos, a prática tida como referencial para uma “adequada participação” do Estado na regulação do setor é por meio de agências reguladoras independentes. Explicam Mendel e Salomon (2011):

Uma autoridade independente é mais bem posicionada para agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. Para isso, a autoridade reguladora independente deve ter suas competências e responsabilidades estabelecidas

---

<sup>48</sup> Cf. UNESCO. *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102.pdf>.

<sup>49</sup> MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Brasília: Unesco, 2011.

em um instrumento de direito público, com autonomia para gerir seus próprios recursos; seus membros devem ser escolhidos de forma independente, protegidos por lei contra pressões ou desligamento injustificado. [...] A independência também é necessária para o bom funcionamento de todas as principais funções de regulação, incluindo a concessão de licenças, a aplicação de padrões de qualidade para o conteúdo, a exigência de conteúdo positivo, a defesa concorrência e a regulação da concentração de propriedade. (MENDEL, SALOMON, 2011, p. 12).

Os autores perceberam que nos países com sistemas democráticos mais bem desenvolvidos, a independência da autoridade reguladora das comunicações, se não está claramente definida em lei (como nos Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo), conta com uma tradição prática de autonomia indiscutível (é o caso do Canadá). Os critérios para composição do corpo diretivo dessas autoridades reguladoras costumam variar de acordo com o país, mas há padrões que mais ou menos se repetem, como a existência de normas que estabelecem pré-requisitos para os ocupantes dessas funções e a divisão de indicações entre diferentes poderes (por exemplo, Executivo indica, Senado aprova, como nos EUA) ou por meio de consultas públicas (Reino Unido). A ocupação da função por meio de mandatos pré-definidos, como no Chile e Jamaica, são outros critérios que fortalecem a capacidade de independência dos órgãos.

O modelo de financiamento dessas autoridades reguladoras se soma ao rol de atributos que podem ou não conferir autonomia e independência. A boa prática internacional revela que a competência para definir o próprio orçamento, aliada à captação de recursos via fontes estáveis, como recebimento de taxas de prestação de serviços ou tarifas de regulação arrecadas (Reino Unido e EUA). A subordinação direta ao orçamento definido pelos governos pode trazer riscos políticos e limitações nos trabalhos da autoridade. Outro aspecto verificado na atuação mais ou menos eficiente desses órgãos reguladores diz respeito à observação do princípio de *accountability*, que se traduz na desejável transparência no exercício de todas as suas funções. Isso implica possibilidade de auditoria nas contas, apresentação de relatórios de trabalho, prestação de informações, entre outros.

Frente a esses padrões internacionais, a situação comparativa do Brasil é tida como incompleta e ineficaz, tanto pela não-existência de uma autoridade reguladora única e independente, quanto pela dispersão entre diversos órgãos envolvidos na regulação da radiodifusão, o que resulta no que se poderia chamar de “jogo de empurra”.

### *1.5.2 Concessão de canais*

O licenciamento de outorgas na radiodifusão é o rito jurídico que permite a ocupação de um espaço público (o espectro eletromagnético) por entidades que pretendem explorar o serviço de comunicação. Ao examinar o contexto internacional, a Unesco identificou os aspectos mais indispensáveis na construção de um modelo justo e transparente para esse processo:

Os critérios e as condições básicas que determinam a aprovação e a renovação das licenças devem ser claramente definidos pela legislação. Os regulamentos que regem o procedimento de licenciamento devem ser claros e precisos, sendo aplicados de forma aberta e imparcial. As decisões de licenciamento tomadas pelas autoridades reguladoras devem ter a publicidade adequada, e o seus motivos têm de ser explicitados, principalmente nos casos que envolvem contestações, distinções e julgamentos. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 22).

Por se tratar de um recurso escasso, a ocupação do espaço eletromagnético não pode prescindir do critério de pluralidade para a composição das fontes de informação, privilegiando a oferta da maior variedade possível de programas dentro desse ecossistema do rádio e televisão. A prática dos mais diversos países analisados demonstra que a atribuição das outorgas se dá mediante licitação ou leilão públicos. O método mais comum, a licitação, inclui critérios objetivos, como valor oferecido e detalhes técnicos, mas deve contemplar pluralidade de ocupação dos canais e qualidade da programação apresentada pelo proponente. Outro aspecto importante diz respeito aos termos previstos na licença, que devem contemplar as obrigações das emissoras, especialmente em termos de padrões de conteúdo, além da previsão de sanções que a autoridade reguladora poderá aplicar em caso de descumprimento dos termos acordados. Em alguns países (EUA, Canadá e Reino Unido), as autoridades reguladoras estimulam ouvintes e telespectadores, por exemplo, a informarem sua opinião sobre o desempenho das emissoras.

A possibilidade de renovações sucessivas de outorgas também é vista com cautela em alguns países, que acabam limitando essa possibilidade a uma única renovação (Reino Unido). Na contramão, o Brasil possui um modelo de concessão em que as outorgas trazem poucas exigências, inclusive nenhuma claramente relacionada ao cumprimento de padrões de conteúdo (como veremos a seguir). As renovações automáticas são uma realidade histórica e a pouca transparência e publicidade aos

processos de licenciamento também podem ser observados, distanciando o país da prática mais bem estabelecida internacionalmente.

### *1.5.3 Regulação e obrigações de conteúdo*

A regulação de conteúdo na radiodifusão é uma prática comum na legislação da maioria dos países de regimes democráticos, segundo estudo comparativo da Unesco. São duas dimensões fundamentais: padrões de conteúdo e obrigações positivas de conteúdo. No primeiro caso, visa-se estabelecer regras tanto na programação quanto na publicidade veiculada pelas emissoras para proteger telespectadores de conteúdos nocivos e que violem direitos, como danos à imagem e ofensa. No segundo, o objetivo é garantir mais diversidade, maior presença de conteúdo nacional e independente.

Em países como Reino Unido, Canadá, Jamaica, Alemanha e França, os códigos nacionais de radiodifusão incluem exigências sobre garantia de exatidão no conteúdo dos noticiários e programas de caráter jornalístico:

Por exatidão entende-se a fidelidade total à realidade, abordando-se o maior número de fatos relevantes sobre o tema da notícia. Isso é vital para que o público tenha nessas radiodifusoras uma fonte confiável, obtendo delas as informações de que precisa para participar do debate democrático e para tomar decisões bem fundamentadas em ocasiões como as eleições. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 28).

A proteção do público infanto-juvenil contra conteúdos potencialmente nocivos na radiodifusão é também uma prática amplamente utilizada internacionalmente. Embora haja diferenças sobre a idade de maioridade legal e variados níveis de liberalização cultural nas mais diferentes nações, a Unesco observa iniciativas que vão desde a definição de diretrizes de programação voltada a esse público até a exigência normativa para a divisão de horários de veiculação de conteúdos adultos na televisão, aquilo que conhecemos no Brasil por classificação indicativa. A maioria dos sistemas regulatórios também inclui nos contratos de concessão dos serviços cláusulas que proíbem emissoras de veicular conteúdos que incitem ódio ou crime, principalmente com base em raça, etnia, origem nacional, religião ou orientação sexual. Alguns países estabelecem normas morais e éticas para o conteúdo da radiodifusão. Os Estados Unidos, por exemplo, que tem um grau menor de regulação do setor em relação a outros países, aplicam regras desse tipo, ao proibir a veiculação de materiais classificados como “obscenos, indecentes ou profanos”, no horário compreendido entre 6h e 22h.

Frente aos prejuízos causados por conteúdos transmitidos na radiodifusão, o direito de resposta é um dos instrumentos previstos na legislação de vários países e também no direito internacional, como o regulamento Pan-Europeu e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Idem, 2011). A publicidade também costuma seguir regras restritivas nos códigos de radiodifusão de países democráticos. A proibição de comercial de tabaco é vedada em toda a Europa e Jamaica ou muito restrita em outras nações. A publicidade álcool ou sua restrição horária também é comum, assim como de medicamentos (no Chile e na Europa). Alguns países europeus também proíbem totalmente a publicidade dirigida a menores de 12 anos e há preocupação crescente com a propaganda de alimentos considerados pouco saudáveis, com alto teor de sódio ou açúcar, como salgados, doces e refrigerantes. A Unesco adverte que as normas dos países devem ser as mais claras possíveis, a fim de que a fiscalização por parte das autoridades e órgãos reguladores seja efetiva e não-sujeita a perseguições políticas. Os mecanismos de fiscalização variam desde advertências, e multas, até suspensão ou cassação de outorgas, em casos graves.

Na comparação do cenário internacional sobre padrões de conteúdo na radiodifusão, o Brasil, na avaliação da Unesco, não conta, por exemplo, com leis sobre exatidão de notícias ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio. O direito de resposta nos meios de comunicação foi recentemente aprovado no país (Lei nº 13.188/2015). A regulação da publicidade, que no Brasil possui um modelo misto, incluindo uma entidade autorreguladora, é assim avaliada pelos consultores da Unesco:

A indústria da publicidade e as empresas de mídia criaram um órgão autorregulador, o Conar, que tem poderes de ordenar a remoção ou modificação de publicidade considerada ofensiva. Em 2009 foram recebidas 343 queixas, das quais 268 foram consideradas procedentes. A título de comparação, no mesmo ano a *Advertising Standards Authority* (ASA), do Reino Unido, processou cerca de 29 mil queixas sobre 14 mil comerciais; destes, 560 foram classificados como violadores do código de conteúdo da ASA. O Conar tem um código abrangente, aplicado por comitês. No papel, o código parece atender a todos os padrões internacionais para a autorregulação da publicidade, mas recebemos relatos de que este instrumento não é bem conhecido e, por isso, não teria grande efetividade. (MENDEL; SALAMONON, 2011, p.39).

Sobre a proteção de crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trouxe a previsão legal da classificação indicativa com vinculação horária na mídia. Apesar disso, esse público ainda é alvo de publicidade ostensiva e outras violações praticadas sobretudo em programas de conteúdo noticioso (MENDEL; SALAMONON, 2011).

Já em relação às chamadas obrigações positivas de conteúdo, a prática internacional sugere preocupação com aplicação de cotas de produção nacional pelas emissoras e garantia de veiculação de produção independente. Na Europa, Canadá, África do Sul e Malásia, a legislação do setor prevê diferentes percentuais mínimos para veiculação de programação nacional. Isso inclui, por exemplo, obrigação de transmissão de músicas nacionais em rádios (Malásia e África do Sul) ou exibição de programas nacionais em horário nobre (Canadá). A produção independente também é estabelecida, em geral, por meio de cotas e o objetivo é “garantir espaço a diferentes vozes e talentos nos serviços de maior audiência, oferecendo ao público maior diversidade de visões e perspectivas criativas” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 41). Ao analisar o caso brasileiro, os autores sugerem a implantação de cota de 50% de produção nacional na programação das emissoras, excluindo-se dessa conta os programas de notícias, esportes, jogos e publicidade. Além disso, pelo menos 10% da programação das emissoras, por lei, deveria ser reservada à produção independente, com exigência de que parte desse conteúdo fosse exibido em horário nobre.

#### *1.5.4 Emissoras públicas e comunitárias*

A Unesco observa que as emissoras públicas tradicionalmente sempre foram parte importante e, durante muitas décadas, os únicos veículos de rádio e televisão em diversos países, como é o caso da maioria das nações europeias. Mas, até estes países, na atualidade, já contam com uma forte presença de veículos comerciais em seus sistemas de radiodifusão. No contexto das normas internacionais, a existência da radiodifusão pública está ligada à “necessidade de oferecer complemento à programação das emissoras comerciais, ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação” (MENDEL; SALOMON, p. 45). Nessa direção, os programas exibidos nessas emissoras priorizam conteúdos infantis, educativos, culturais e artísticos. Também são comuns compromissos de conteúdo relacionados ao fomento da produção independente, da cultura e identidade nacionais, além da promoção de coberturas equilibradas e imparciais sobre os principais temas da sociedade.

Mesmo que tenham se consolidado ao longo do tempo em muitos países com alto desenvolvimento democrático, as emissoras públicas têm sofrido o impacto de uma forte presença comercial nos últimos anos e, mais recentemente, as mudanças tecnológicas. Cenários que tem exigido vigilância em torno da preservação dos pilares

fundamentais, baseados na autonomia, independência, transparência e sustentabilidade financeira.

A autonomia e independência dessas emissoras são um “calcanhar-de-aquiles”. Embora, nos seus primórdios, as televisões e rádios públicas, quando implantadas, tenham sido influenciadas pelos governos, seu desenvolvimento institucional ergueu importantes barreiras de contenção nesse sentido, priorizando o enfoque na produção e veiculação de conteúdos de qualidade, focados no interesse público. Não por acaso, os próprios contratos sociais ou leis de funcionamento desses veículos costumam expressar normativamente esta missão pública.

Trata-se, na essência, de um mandato conferido pela sociedade, que especifica os serviços que a emissora deve prestar ao público. Em diversos países, aliás, dá-se o nome de mandato ao documento fundador de uma *public servisse broadcasting* (PSB). Esse mandato também estabelece um conjunto de referências e indicadores que permitem monitorar ações, checar o cumprimento das funções e avaliar o desempenho da organização, que deve prestar contas de forma voluntária e transparente, seguindo o princípio da *accountability*. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 47).

Em países como Reino Unido, França, Canadá, África do Sul e Tailândia, as características descritas acima estão definidas em diplomas legais, seja na própria legislação primária ou mesmo por meio de decretos e outros dispositivos equivalentes. Para proteger essas emissoras de eventuais pressões políticas externas, diversos países adotam mecanismos de controle social. Um deles é a constituição de conselhos de administração ou órgãos colegiados de supervisão e acompanhamento das funções e diretrizes do veículo. A nomeação dos dirigentes, embora seja diferente em cada país, costuma estabelecer requisitos pouco discricionários, que variam desde a nomeação compartilhada entre diferentes poderes públicos (Executivo e Legislativo, por exemplo), a exigência legal de perfis técnicos para ocupação de postos de direção e o estabelecimento de mandatos para essas funções. Em quase todos esses casos, regras de transparência e publicidade desses procedimentos são cruciais para garantir de forma efetiva a autonomia desejada.

As formas de financiamento das emissoras públicas também são um elemento-chave vinculado não apenas à conquista da independência contra pressões externas, mas também o cumprimento da própria finalidade, em termos de missão e valores, além de atualização tecnológica a capacidade de crescimento. A maioria dessas emissoras conta com sistema misto de sustentabilidade financeira, que vai desde a dotação orçamentária de recursos públicos, até a captação de patrocínio ou, como no caso de países europeus (Reino Unido, França, Alemanha) e Japão, a partir da arrecadação de taxas embutidas

na comercialização de aparelhos de televisão ou recursos oriundos de fundos públicos estáveis, também abastecidos a partir de tributos. Estes dois últimos mecanismos costumam apresentar considerável vantagem em termos de autonomia. No caso de emissoras que dependem de orçamento público, mas gozam de grande apoio social, como a CBC, no Canadá, essa dependência é minimizada e não costuma desafiar a autonomia do veículo. No caso brasileiro, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), analisada pela Unesco, tem como desafios uma ampliação na alocação de recursos, como forma de promover seu crescimento (a empresa ainda tem baixa penetração) e o fortalecimento de mecanismos de autonomia e independência, que ainda não são suficientes para blindar os seus veículos de influência política.

Sobre emissoras comunitárias, que são aquelas estações de rádio ou televisão operadas por associações da sociedade civil, de caráter local e baixa potência, a prática internacional aponta que sua promoção e desenvolvimento são fundamentais para a extensão do direito à comunicação ao conjunto da sociedade, dada sua capilaridade e papel social no desenvolvimento das comunidades. A legislação de países democráticos costuma estabelecer o reconhecimento legal e o enquadramento dessas emissoras de forma específica. Em países como Tailândia e EUA, há reserva legal no espectro eletromagnético para ocupação exclusiva de emissoras comunitárias. Já no Canadá, mesmo não existindo essa previsão, ao menos 20% das estações de TV e 28,9% das rádios do país, em 2008, eram comunitárias. Na África do Sul, as rádios comunitárias superam em número e abrangência as emissoras comerciais (MENDEL; SALOMON, 2011).

O processo de licenciamento dessas emissoras também costuma ser diferenciado e simplificado, uma vez que as entidades concessionárias são pequenos grupos ou associações comunitárias. Além disso, o regime não pode repetir o modelo de radiodifusão comercial, baseado na licitação ou leilão das outorgas, o que prejudicaria as comunidades sem estrutura econômica para disputar a compra de uma licença de operação. Países como Canadá, Reino Unido e África do Sul costumam observar esses aspectos em seus processos de licenciamento de emissoras comunitárias. Outro elemento crucial para a sustentabilidade das emissoras comunitárias é o financiamento. Não há um modelo mais comum, mas na prática internacional coexistem ao menos três formas que se repetem: doações, subsídios públicos coletados de fundos ou dotações orçamentárias diretas e captação de publicidade comercial. Alguns países adotam o modelo misto, como é o caso da França e do Reino Unido, que permite veiculação de

publicidade pelas comunitárias, desde que esse montante não alcance 20% (França) e 50% (Reino Unido) do total de receitas. Ao mesmo tempo, ambos os países disponibilizam recursos de fundos públicos que são distribuídos anualmente às emissoras. Já o Canadá e África do Sul adotam programas de subsídios públicos.

As recomendações da Unesco para a situação brasileira em termos de emissoras comunitárias buscam reverter todos esses aspectos. O processo de licenciamento é historicamente complexo e as entidades do setor reclamam das filas de pedidos que se abarrotam no Ministério das Comunicações sem retorno oficial do órgão. A captação de publicidade comercial, ainda que restrita à área de atuação das emissoras, também limita a capacidade econômica das emissoras comunitárias no Brasil, de acordo com a Unesco, uma vez que também não há uma política efetiva de fomento público para o desenvolvimento dessas rádios.

#### *1.5.5 Concentração econômica e regras de propriedade*

Um dos obstáculos mais graves ao exercício da liberdade de expressão pode ser atribuído à concentração de negócios e de propriedade de veículos no setor de comunicações. É tanto que, de acordo com a Unesco, países reconhecidos internacionalmente pelo elevado grau de desenvolvimento democrático buscam enfrentar essa questão por meio da regulação estatal. A extensão dos problemas associados à concentração na mídia dá uma longa lista:

O mais óbvio é o risco de tais concentrações dificultarem a promoção da diversidade de vozes na mídia, um valor-chave da liberdade de expressão. Isso pode acontecer de várias formas. Diferentes veículos pertencentes ao mesmo grupo podem ficar tentados a fazer negócios de programação, por exemplo, para reduzir seus custos de produção. Isso significa que os telespectadores e ouvintes vão ter os mesmos programas em diferentes estações. Essa prática é prejudicial, principalmente quando envolve diferentes emissoras locais. A formação de consórcios de noticiários, por exemplo, pode resultar em menos noticiários locais que têm produção relativamente cara. A concentração de propriedade também pode levar a uma baixa diversidade, ou mesmo visões uniformes sobre determinadas questões, especialmente quando os grupos de emissoras respondem a um comando editorial central ou quando os próprios donos impõem controle sobre o conteúdo. Este pode ser um grave problema quando há vínculo com partidos políticos: se o proprietário de um grupo que concentra a maior audiência apoia um determinado partido político, pode provocar um desequilíbrio no cenário eleitoral. Também pode ser problema quando um grupo de mídia dominante assume uma forte postura sobre alguma questão de debate público na qual tenha interesse. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 60).

Há um conjunto de dispositivos legais aplicados em diversos países para impedir a formação de sistemas de comunicação altamente concentrados, a começar, por

exemplo, pela obrigatoriedade da prestação de informações, por parte das entidades que atuam no serviço de comunicação, sobre negócios envolvendo a propriedade e a associação entre empresas. A *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (CRTC), do Canadá, por exemplo, tem a prerrogativa de aprovar mudanças no controle de empresas de comunicação no país, inclusive já operou, nos anos 1980, decisões no sentido de proibir emissão de novas licenças a entidades que já detinham o controle de jornais diários no mesmo mercado. Pela prática normativa do país, uma única organização não poderia controlar mais do que 45% do mercado televisivo. Também estão vedados o controle de mais de três emissoras de rádio no mesmo mercado pelo mesmo grupo e de diferentes veículos na mesma área (propriedade cruzada).

Nos EUA, regras anti-concentração na mídia, atualizadas a cada quatro anos pelo FCC, são complexas e também buscam limitar a chamada propriedade cruzada, especialmente em mercado menores, com menor variedade de veículos. Por isso, nesses mercados, as barreiras para fusão entre empresas do setor são rigorosas. Já nos 20 maiores mercados do país, pode haver associação entre empresas de rádio e televisão, de forma proporcional ao tamanho da variedade de veículos disponível. Por exemplo, em um mercado de 14 estações de rádio, um mesmo grupo poderia ter até cinco emissoras. Se o mercado for de 29 estações ou menos, esse limite cresce até seis e, assim sucessivamente, até o limite de 45 estações ou mais no mesmo mercado, para qual o limite de concentração fica restrito a oito emissoras.

Na Alemanha, o foco do controle de concentração de propriedade de emissoras é aplicado pelo viés econômico, a partir da lucratividade delas. O limite para fusões e obtenção de novas licenças, nesse sentido, é estabelecido com base no faturamento de cada empresa, num limite que é inferior na comparação com outros setores da economia. Cada operação entre essas empresas, a partir de 750 mil euros, requer aprovação da autoridade reguladora, que pode ser rejeitada. A prática alemã impede que uma mesma empresa com participação de 30% num determinado mercado compre uma emissora de televisão de 25% de audiência no mesmo local. Na África do Sul, a regra impede que um mesmo grupo controle mais do que uma licença de televisão, duas de rádio FM ou AM. Na França, o *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) impede que um sócio detenha mais que 49% de uma emissora de TV de alcance nacional. Também há limites vinculados à audiência. Ninguém pode controlar duas estações de televisão e rádio que detenham audiências superiores a quatro milhões e 30 milhões de pessoas,

respectivamente. O mesmo vale para estações de TV por assinatura com audiência superior a seis milhões de assinantes, além de jornal impresso com mais de 20% do mercado de jornais do país. Alguns limites de abrangência geográfica também se incluem entre mecanismos de combate à concentração no país europeu.

Em seu estudo, a Unesco reconhece que, no Brasil, não há restrição à propriedade simultânea de vários tipos de veículos diferentes por um mesmo grupo, o que favorece a proliferação da propriedade cruzada no país. Mesmo os limites de propriedade de emissoras já estabelecidos pela legislação são insuficientes para impedir o surgimento de grandes conglomerados. “Em primeiro lugar, porque elas [as regras] não se aplicam ao controle *de facto*” (MENDEL, SALOMON, 2011, p. 69), permitindo o controle indireto entre parentes e por meio de laranjas.



## 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: DA CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA AO ESTABELECIMENTO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

### 2.1 Conhecimento científico e pesquisa

A busca pelo conhecimento é o que move o processo científico. Santaella (2010) chama a atenção para a condição da ciência como organismo vivo, cujo alimento fundamental é o processo da pesquisa – fundamentada em um problema – e executada com base em investigação sistematizada sobre a realidade.

Pesquisa é o modo próprio que a ciência tem para adquirir conhecimento. No seu aspecto gerativo, o conhecimento só pode continuar crescendo na medida em que as pesquisas são incessantemente realizadas. Caso contrário, o conhecimento se cristalizaria em fórmulas fixas, nos axiomas das crenças estabilizadas ou em meras imposições burocráticas do fazer científico que Peirce chamaria de excremento da ciência (SANTAELLA, 2010, p.73).

Para Booth et alli (2005), a configuração de um problema de pesquisa deve atender a dois pontos básicos: sua *condição* como a fronteira de uma nova visão sobre o tema, e os *custos* que o não-enfrentamento do problema podem acarretar como lacuna de saber. Ambos apresentam certa virtualidade, pois não emergem diretamente de uma situação prática, e sim de um processo de construção intelectual e teórica.

(...) a condição de um problema de pesquisa é sempre definida por uma série bastante reduzida de conceitos. É sempre uma versão do seu não saber ou não compreender algo que o pesquisador acha que ele e seus leitores deveriam saber ou entender melhor. (BOOTH et ali, 2005, p. 69-70)

A não resolução de um problema de pesquisa não afeta a realidade concreta, mas é, sem dúvida, um obstáculo ao avanço da descoberta científica. Em outras palavras, o problema de pesquisa está vinculado à causa do conhecimento e somente inserido nessa dimensão é que ele se estrutura como tal.

A literatura também alerta para a necessidade de problema de pesquisa estar suficientemente sustentado em um conjunto de dados, informações sobre a realidade que cerca aquela situação que se quer investigar. Também deve estar orientado por um método e uma técnica apropriada para lidar com o objeto material em exame. Nas próximas páginas, vamos construir um objeto de pesquisa e demarcar uma abordagem metodológica para analisá-lo no contexto do problema de pesquisa proposto.

## 2.2 O Congresso Nacional e a regulação das comunicações

Desde a Constituição Federal de 1988, o debate das políticas de comunicações<sup>50</sup>, em particular aquelas relacionadas ao serviço de radiodifusão, tem girado em torno da necessidade de uma ampla reforma legal. Isso porque o marco regulatório do setor carece de atualização. A essência da legislação ainda data de 1962, quando foi promulgada o CBT.

No entanto, ao longo da década de 1990, o setor que conhecemos atualmente por telecomunicações (telefonia e rede de transmissão de dados) foi desmembrado da radiodifusão<sup>51</sup> e ganhou uma lei própria (Lei Geral de Telecomunicações, de 1997). Essa lei redefiniu as regras de funcionamento na base de um novo modelo de concorrência, pondo fim ao monopólio estatal, até então vigente nesse tipo de serviço, e abrindo caminho para a privatização das empresas governamentais existentes. Também criou um órgão regulador para o serviço, a Anatel<sup>52</sup>.

Ainda ao longo das últimas décadas, com o surgimento de outras tecnologias associadas às telecomunicações, novas leis foram sendo criadas. A Lei de Serviço de Acesso Condicionado (Lei nº 12.485/2011), uma atualização da Lei do Cabo (1995), por exemplo, regulamenta todas as diretrizes de funcionamento da chamada TV paga. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), legislação mais recente, aprovada em abril de 2014, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres no uso da rede mundial de computadores.

A radiodifusão, que já nasceu entregue à iniciativa privada na década de 1920, continuou a ser balizada pelo CBT. Em 53 anos de vigência, essa lei foi cruzada pela própria Constituição, que estabeleceu um capítulo específico para a Comunicação Social<sup>53</sup>, porém, o atual funcionamento do sistema de radiodifusão não reflete o

---

<sup>50</sup> Nos termos de Ramos e Geraldês (2012), esta dissertação menciona comunicações como “o campo convergente das telecomunicações (telefonia e redes de transmissão de dados) e da comunicação social eletrônica de massa (televisão, rádio e conteúdos de internet)” (RAMOS; GERALDES, 2012). No entanto, a pesquisa aborda exclusivamente a comunicação social eletrônica expressa na radiodifusão (rádio e televisão).

<sup>51</sup> A Emenda Constitucional nº 8, de 1995, separou o modo de regulação dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações, e abriu caminho para que este último pudesse ser organizado a partir de outras diretrizes, inclusive com a previsão de criação de uma agência reguladora própria (Anatel).

<sup>52</sup> Apesar de não regular diretamente a radiodifusão, cabe à Anatel gerenciar o uso do espectro eletromagnético, por onde trafegam os sinais das emissoras de rádio e televisão.

<sup>53</sup> Artigos 220 a 224.

conteúdo das indicações constitucionais. A maioria deles, que prevê edição de lei federal para regulamentação, ainda não saiu do papel. Pesquisadores da área pontificam os desafios que essa situação impõe:

A falta de regulamentação de alguns dispositivos constitucionais, a desatualização de algumas regras; a falta de fiscalização de outras regras existentes; a ausência de um contrato de prestação de serviços com direitos e deveres dos prestadores de serviços de rádio e TV claramente estabelecidos; a ausência de transparência sobre os processos de outorga para rádio e TV; a ausência de mecanismos de participação popular para a formulação de políticas públicas e para a fiscalização do setor, entre outros pontos, formam um quadro de um modelo institucional desatualizado e que demanda mudanças urgentes. Mudanças estas que vêm encontrando dificuldades de implementação por força do próprio patrimonialismo que marca as relações do setor de radiodifusão com as instituições públicas brasileiras. (GOMIDE; HAJE, 2012, p. 70).

Tem havido tentativas de alterar esse cenário ao longo de pelo menos duas décadas. Pelo que se tem conhecimento, o governo FHC (1995-2002) chegou a esboçar nove versões de projetos de lei para mudar amplamente o setor de radiodifusão, todos engavetados sem ao menos debate público. Durante o governo Lula (2003-2010), ao menos três grupos de trabalho governamentais foram criados, mas também sem avanços concretos. (GERALDES; RAMOS, 2012).

Já no segundo mandato de Lula, dois importantes momentos para a comunicação podem ser destacados: a criação de uma rede pública, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), iniciando um processo de regulamentação da Constituição (com base no princípio da complementaridade) e a realização da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, que conseguiu reunir parte dos empresários da radiodifusão, além de uma expressiva representatividade da sociedade civil e do poder público. No primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), o anteprojeto deixado pelo governo anterior foi novamente engavetado. Destaque para a aprovação do Marco Civil da Internet, em 2014, e da nova lei de TV por assinatura (Lei de Serviço de Acesso Condicionado). Porém, o serviço de radiodifusão manteve a desatualização normativa. No segundo mandato da presidenta Dilma, ainda em andamento, renova-se o ambiente de reivindicação<sup>54</sup>, mas sem perspectivas concretas no horizonte.

A convergência tecnológica também aponta para necessidades inadiáveis e contribui para forçar o apelo por mudanças no setor de radiodifusão. Grupos

---

<sup>54</sup> FNDC cobra diálogo entre Ministério das Comunicações e sociedade e pede discussão pública de um novo marco regulatório para o setor. Disponível <http://www.fndc.org.br/noticias/fndc-cobra-dialogo-entre-ministerio-das-comunicacoes-e-sociedade-924516/>, acesso em 31-jan-2015.

organizados da sociedade civil proliferaram ações que estimulam o debate<sup>55</sup>, além da pressão social junto ao governo e parlamentares. Valente (2013) recorda que a responsabilidade no âmbito da regulação das comunicações inclui, no caso do Brasil, diversas instituições públicas, a maioria centralizada, do ponto de vista federativo, na União.

O modelo brasileiro difere de uma tendência em outros países de unificação das autoridades regulatórias, como no caso da FCC americana ou do Ofcom britânico. O centro de grande parte das políticas está no Ministério das Comunicações, ao qual está subordinada a Agência Nacional de Telecomunicações. A parte da produção audiovisual fica a cargo do Ministério da Cultura, a quem está subordinada a Ancine. E o setor de comunicação pública e de governo é organizado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom). (...) **Ao Legislativo cabe, além da elaboração das leis, a análise dos pedidos de concessão e renovação** [de licenças de radiodifusão]. (VALENTE, 2013, pg. 46, *grifo nosso*).

Apesar do papel fundamental das instituições do Poder Executivo na regulação das comunicações (em termos de promoção, fiscalização ou edição de normas), há um protagonismo político muito relevante do Poder Legislativo nesse tema, até pelas próprias definições constitucionais sobre o papel do Parlamento no que se refere à regulação da comunicação social, como descrito acima (não-renovação de outorgas ou permissões). Mais do que atribuições normativas específicas para o setor, o Congresso Nacional é o escoadouro de qualquer reforma legal ampla na comunicação social eletrônica.

Existe uma série de conceitos distintos que caracterizam partidos políticos. Como descrição explicativa, nos basta ressaltá-los como organizações políticas que constituem um dos vínculos mais importantes entre sociedade e Estado. São os agentes de um processo democrático de representação e cuja expressão é a canalização dos interesses de diversos grupos, organizados ou não, no interior da sociedade (Kinzo, 2004).

---

<sup>55</sup> Vale citar novamente o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) – abordado no Capítulo anterior – entidade que reúne mais de 300 organizações diversas da sociedade civil, como sindicatos, ONGs e movimentos sociais. Em 2013, o movimento lançou a campanha “Para expressas a liberdade”, para denunciar a concentração, a ausência de pluralidade e diversidade nos meios de comunicação brasileiros. Tem como principal instrumento de luta a “Lei da Mídia Democrática” um projeto de lei de iniciativa popular que propõe um novo marco regulatório para a comunicação social eletrônica no Brasil, principalmente a partir dos artigos das Constituição ainda não-regulamentados, como vimos no capítulo anterior. O documento, que expressa parte das propostas aprovadas na Confecom (2009), já possui milhares de assinaturas e está levando às ruas o debate sobre a comunicação e a liberdade de expressão.

Em uma noção mais minimalista, partidos são organizações que conectam os cidadãos à arena pública (esferas de poder) de decisões. O papel dos partidos no sistema político se desenvolve duplamente nas dimensões eleitoral e decisória, sendo que “nesta última, sua atividade está associada à formulação, ao planejamento e à implementação de políticas públicas, participando como atores legítimos no jogo de poder e no processo de negociação política” (KINZO, 2004, p. 25-26).

Nessa direção, portanto, de que maneira o legislativo dialoga com os princípios e determinações constitucionais previstos para a radiodifusão e até que ponto as propostas apresentadas pelos congressistas favorecem os desafios de atualização normativa, de adequação da participação do Estado no setor e garantia do direito à comunicação?

Tomar o Congresso Nacional como *lócus* de observação – onde uma série de forças sociais e políticas disputam poder e hegemonia – nos desafiou a construir um processo metodológico específico. Para analisar o conjunto dos temas relacionados à regulação da radiodifusão, que é abrangente, optamos por definir como objeto o que chamamos de produção legislativa.

Trata-se de uma amostra significativa do que foi elaborado como proposta de mudança legal pelos parlamentares, ao longo de um período de 12 anos (2003-2014), que inclui três legislaturas<sup>56</sup>. Desse modo, queremos obter uma percepção mais consolidada no tempo, que tenha atravessado processos de alternância de mandatos e, portanto, agrupe maior variedade de atores e temas envolvidos e busque elucidar qual tem sido o amadurecimento legislativo para o setor de radiodifusão.

Ao mesmo tempo, levamos em consideração a natureza bicameral do Congresso Nacional brasileiro, composto pela Câmara dos Deputados (513 assentos) e o Senado Federal (81 assentos) para a seleção de propostas, contemplando as duas casas legislativas. Considerando que a conjuntura e a realidade social são sempre dinâmicas, acreditamos que o recorte proposto, contudo, fornece um panorama histórico para compreender melhor o comportamento do Congresso em relação a esses temas, favorecendo estudos mais aprofundados de assuntos específicos da regulação das comunicações.

---

<sup>56</sup> A CF estabelece que cada legislatura terá a duração de quatro anos, coincidindo com a duração do mandato de deputado federal e equivalendo à metade do período de mandato de um senador (oito anos). Portanto, é o intervalo de tempo em que cada novo Congresso Nacional é eleito.

### **2.3 Recorte: estudo das proposições legislativas (2003/2014)**

Este estudo concentrou-se sobre uma amostra de 174 proposições legislativas que tratam especificamente sobre regulação do rádio e da televisão. Foram obtidas para análise aquelas que se mantiveram em tramitação no Congresso Nacional, entre 2003 e 2014. Proposições que, ao longo deste mesmo período, tiveram sua tramitação encerrada (por arquivamento ou rejeição), ou não foram consideradas para a análise. Nesse sentido, a data para fechamento da amostra foi dezembro de 2014.

Dos vários tipos de proposições legislativas existentes, focamos nos projetos de lei (PLs) e nas propostas de emenda constitucional (PECs), pela capacidade de ambas as modalidades modificarem os serviços de radiodifusão, seja por mudança direta na Constituição, formulação de novas leis ou alteração das já existentes. Nesse sentido, não foram abordados outros dispositivos legislativos, como propostas de fiscalização ou controle, atos, indicações, projetos de lei complementar, etc. Também optamos por analisar apenas proposições apresentadas por parlamentares, desconsiderando iniciativas vindas do Poder Executivo ou Judiciário, e até mesmo propostas apresentadas por comissões do próprio parlamento.

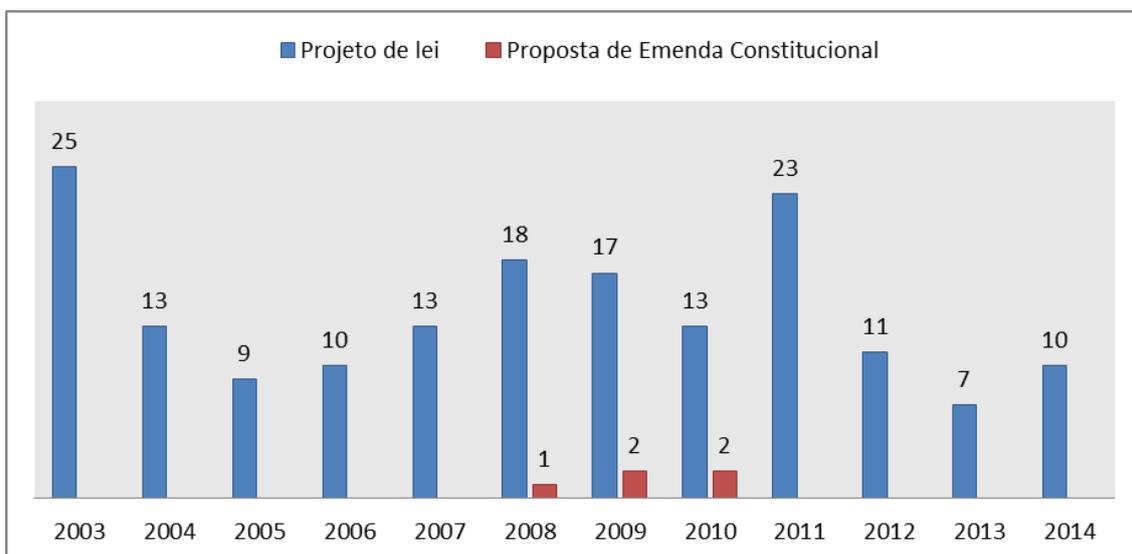
A referência básica desse procedimento de seleção dos projetos e propostas foi colhida a partir dos estudos de José de Paz Sousa Filho (2011)<sup>57</sup>. Este trabalho consistiu em um levantamento de aproximadamente 500 proposições, em tramitação, sobre comunicação e liberdade de expressão, independente do ano de proposição, não abrangendo apenas o setor da radiodifusão. Ao mesmo tempo, utilizamos o serviço de pesquisa dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Internet. As palavras-chave inseridas na busca contemplaram os termos: radiodifusão, rádio, televisão e comunicação social eletrônica, que são os termos usados pelo conjunto da legislação federal para se referir à radiodifusão. Somadas estas duas fontes, descartando-se proposições arquivadas, reunimos o total de 174 proposições legislativas. O material foi organizado em planilha de dados, que permite o cruzamento de informações sobre tipo de proposição (PL e PEC)<sup>58</sup>, autor, partido, ano, ementa

---

<sup>57</sup> FILHO, José de Sousa Paz Filho. Proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre comunicação social e liberdade de expressão. Estudo/Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, julho de 2011.

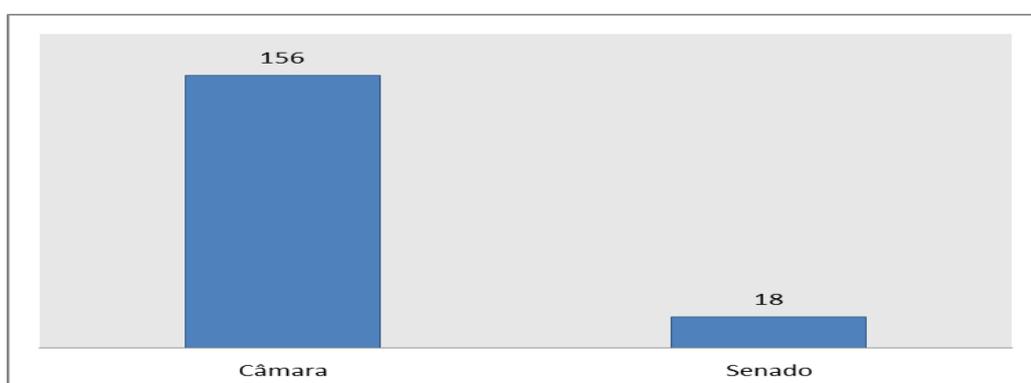
<sup>58</sup> Quando se refere a Projeto de Lei, há variações na nomenclatura, de acordo com o local de tramitação e a origem da proposta (Projeto de Lei da Câmara, Projeto de Lei do Senado ou apenas Projeto de Lei), mas a natureza da medida é a mesma e consideramos todas essas variações para selecionar a amostra.

(resumo), assunto tratado e situação. No gráfico a seguir, apresentamos a distribuição das proposições quanto ao tipo e ao ano em que foram apresentadas:



**Gráfico 1 - Distribuição das proposições legislativas sobre radiodifusão por ano**  
 Fonte: elaboração do autor

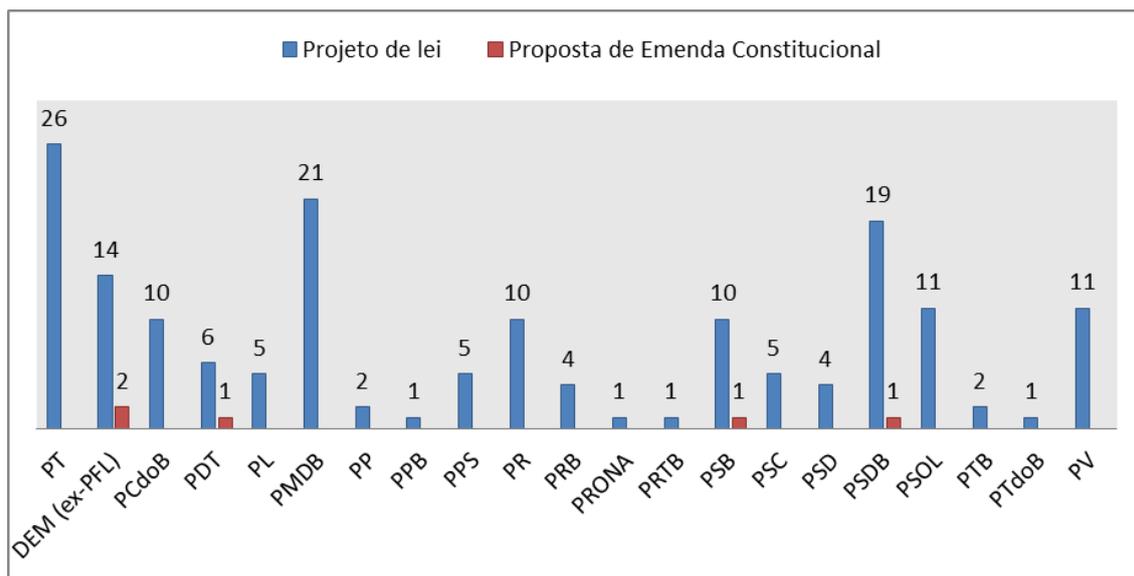
O que importa perceber é que o gráfico aponta para um tema permanentemente na agenda do Congresso Nacional. As PECs que compõem a amostra analisada foram apresentadas entre 2008 e 2010<sup>59</sup>. No gráfico seguinte, a distribuição das propostas da amostra coletada, divididas entre Câmara dos Deputados e Senado Federal:



**Gráfico 2 - Distribuição das proposições legislativas entre Câmara e Senado**  
 Fonte: elaboração do autor

<sup>59</sup> Porque modifica o texto da Constituição Federal, as exigências para se apresentar, e mesmo manter uma proposição dessa natureza em discussão no Parlamento, são complexas. O mínimo de um terço de deputados ou senadores deve subscrever uma PEC que, antes de ser discutida, é examinada de forma preliminar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da casa legislativa onde foi apresentada. Esse exame avalia a admissibilidade da proposta, ou seja, se ela fere alguma cláusula pétrea da Constituição, se está instruída tecnicamente e não viola princípios orçamentários ou outras questões relativos à própria Carta Magna. Após essa etapa, cabe a uma Comissão Especial analisar o mérito da proposta. A aprovação de uma PEC requer o voto de 3/5 dos parlamentares.

O volume de proposições apresentadas é proporcional à diferença de tamanho entre Câmara (510 assentos) e Senado (81 assentos), de modo que a duas casas legislativas têm se manifestado com frequência sobre a legislação da radiodifusão, efetivamente um tema do Congresso Nacional. Agora, vejamos como se dá a distribuição da amostra por autoria partidária:



**Gráfico 3 - Distribuição das proposições legislativas por partido**

Fonte: elaboração do autor

Para a amostra, considerou-se a autoria dos partidos que apresentaram proposições ao longo do período estudado (2003-2014). Vale explicar, contudo, que o ambiente partidário brasileiro sofreu alterações ao longo desse período de 12 anos, o que impacta na percepção da produção legislativa expressa no gráfico acima. Há casos de partidos que mudaram de nome, como o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas, e o Partido Progressista Brasileiro (PPB), agora Partido Progressista (PP). Em ambos os casos, mantivemos o nome atual, mesmo para se referir a propostas apresentadas em período anterior à mudança. Outras agremiações partidárias se fundiram para formar novo partido, casos de Prona (Partido da Reedificação da Ordem Nacional) e o Partido Liberal (PL) que, a partir de 2007, se tornaram Partido da República (PR). Nesse caso, mantivemos as proposições atribuídas a essas legendas. Duas legendas novas foram fundadas ao longo do referido período: o Partido

Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005, e o Partido Social Democrata (PSD)<sup>60</sup>, refundado em 2011.

Para delinear melhor esse quadro, é preciso verificar historicamente o tamanho das bancadas, uma vez que a amostra em estudo abrange 12 anos e, portanto, três legislaturas diferentes, com variações de representatividade partidária. A tabela a seguir traz o demonstrativo das bancadas eleitas em cada período.

**Quadro 2 - Composição das bancadas eleitas ao longo de três legislaturas<sup>61</sup>**

PARTIDO	CÂMARA			SENADO		
	2003/2006	2007/2010	2011/2014	2003/2006	2007/2010	2011/2014
PT	91	83	86	14	11	13
PMDB	75	89	78	19	15	19
PSDB	70	66	54	11	15	11
PP (ex-PPB)	49	41	44	01	01	05
DEM (ex-PFL)	84	65	43	19	18	07
PR	-	-	41	-	-	04
PL	26	23	-	03	03	-
PSB	22	27	35	04	03	04
PDT	21	24	27	05	05	04
PTB	26	22	22	03	04	06
PSC	01	09	17	-	01	01
PCdoB	12	13	15	-	02	-
PV	05	13	13	-	01	-
PPS	15	22	12	01	01	01
PRONA	06	02	-	-	-	-
PRB	-	01	08	-	02	01
PSOL	-	03	03	-	-	02
PMN	01	03	04	-	-	01
PTdoB	-	01	03	-	-	-
PHS	-	02	02	-	-	-
PRTB	-	-	02	-	01	-
PRP	-	-	02	-	-	-
PTC	-	03	01	-	-	-
PSL	01	-	01	-	-	-
PSD	04	-	-	01	-	-
PST	03	-	-	-	-	-
PSDC	01	-	-	-	-	-
PAN	-	01	-	-	-	-
<b>TOTAIS</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

**Fonte:** elaboração do autor com informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

<sup>60</sup> Antes de ser refundado, em 2011, o PSD vigorou até 2003, elegendo uma bancada de quatro deputados e um senador. As proposições do partido em estudo, no entanto, se referem ao período mais recente (2012).

<sup>61</sup> Considerou-se a configuração das bancadas após os resultados eleitorais de 2002, 2006 e 2010, sem levar em conta as mudanças posteriores: renúncia, cassação, licença, etc. O Senado renova parcialmente sua composição durante os processos eleitorais: 2/3 em 2002, 1/3 em 2006 e 2/3 em 2010.

Ao longo do período histórico analisado, um total de 28 partidos teve representação no Congresso Nacional, incluindo nessa conta as agremiações que se fundiram, foram extintas e os novos partidos fundados nesse intervalo de tempo. Desse total, 21 partidos apresentaram proposições, a partir dos critérios de seleção estabelecidos para determinar a amostra desse estudo.

Considerando esses aspectos, nota-se que o protagonismo das principais bancadas e dos maiores partidos também se repete na formulação de propostas, como o PT (26), PMDB (21), PSDB (20), que juntos somam quase 40% da produção legislativa sobre radiodifusão no período analisado. Esses três partidos compuseram as maiores bancadas tanto na Câmara quanto no Senado ao longo das últimas três legislaturas. Some-se a esse grupo o DEM (ex-PFL), que chegou a ter a segunda maior bancada na Câmara e no Senado (eleitas em 2002), mas que teve sua representatividade reduzida a menos da metade na última legislatura (eleita em 2010). Mesmo assim, registra um total de 16 proposições apresentadas. Por outro lado, partidos com representação menor no Congresso Nacional também se destacam na apresentação de proposições. Exemplos são PSOL e PV, ambos com 11 projetos de lei; e PCdoB, com 10. Partidos que sempre tiveram expressivas bancadas no Congresso Nacional também figuram entre os que mais propuseram projetos: PSB e PR, com 11 e 10, respectivamente.

## **2.4 Justificativa**

É praticamente indiscutível a importância da mídia no desenvolvimento dos hábitos e cultura das sociedades contemporâneas (MARTINO, 2009). Basta verificar, por exemplo, o grau de penetração do rádio e da televisão nos lares brasileiros. Num país com população superior a 201 milhões de habitantes (IBGE, 2013) e extensão geográfica de proporção continental, mais de 95% dos domicílios<sup>62</sup> contam com televisão. O rádio atinge 81,4% das casas.

Por se tratar de um bem escasso (espectro eletromagnético), os canais de rádio e televisão demandam uma ação do Estado no sentido de assegurar que seu uso e distribuição sejam pautados pelo interesse público (MENDEL, SALOMON, 2011) e mesmo o cumprimento de normas existentes. Além disso, há uma demanda histórica da sociedade civil para adequar a legislação brasileira do setor ao que preconiza a

---

<sup>62</sup> Dados retirados do portal Teleco. Disponível em <http://www.teleco.com.br/estatis.asp>.

Constituição Federal e as práticas democráticas aplicadas em outros países. Como reivindica, por exemplo, o FNDC<sup>63</sup>:

Ao contrário de países democráticos como Estados Unidos, França, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Espanha e Argentina, o Brasil pode ser caracterizado hoje por uma brutal concentração dos meios de comunicação, tanto na radiodifusão quanto nos veículos impressos. A internet tem cumprido importante papel no sentido de multiplicar as vozes em circulação na esfera midiática, mas neste espaço também atuam os grandes conglomerados de mídia, reforçando a concentração econômica do setor. Ao mesmo tempo, carecemos de mecanismos transparentes e democráticos para a concessão de outorgas de radiodifusão e não há no país uma política que garanta a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de comunicação, como previsto na Constituição Federal. A ausência de um campo público de comunicação robusto aumenta o poder de mercado do setor privado/comercial, enquanto canais comunitários seguem à margem do sistema midiático. Dispositivos de fomento à produção nacional, regional e independente estão restritos hoje ao Serviço de Acesso Condicionado (TV por assinatura), a partir da Lei 12.485/2011. Na TV aberta, prevalece a concentração da produção no eixo Rio/São Paulo, a maior parte dos canais já tem mais produção estrangeira que nacional, crescem os casos de sublocação das grades de programação e de transferência de concessões de forma irregular e sem qualquer debate público. A ausência de mecanismos para o direito de resposta nos meios de comunicação também cria um ambiente de violação dos direitos humanos e de restrição à liberdade de expressão de indivíduos e grupos sociais. (FNDC, 2014).

O ambiente de debate onde se dará, efetivamente, a reformulação do sistema de radiodifusão do país é o Congresso Nacional, ainda que iniciativas partam do governo e da sociedade civil. Daí que tomá-lo como objeto reveste-se de importância acadêmica para os estudos sobre políticas de comunicações.

## 2.5 Objetivos

O objetivo geral dessa pesquisa consiste em analisar o significado expresso nas proposições legislativas sobre radiodifusão em tramitação no Congresso Nacional e, desta análise, verificar como o conjunto dessa produção legislativa define o papel do Estado na regulação do setor, as regras de conteúdo e os critérios defendidos para ocupação do espaço no espectro eletromagnético. Podemos decompor os objetivos específicos dessa forma: a) Levantar a produção legislativa sobre radiodifusão em discussão no Congresso Nacional entre 2003 e 2014; b) Verificar o que os partidos políticos têm formulado como medidas para regular o setor no país; c) Identificar e classificar as proposições segundo os principais aspectos regulatórios encontrados; e d)

---

<sup>63</sup> Disponível em <http://www.fndc.org.br/noticias/regulacao-da-midia-para-consolidar-a-democracia-brasileira-924485/>. Acesso em 01 de agosto de 2015.

Analisar criticamente as formulações do Congresso Nacional e refletir sobre os desafios da regulação do setor de radiodifusão a partir de como os projetos definem o papel do Estado, os mecanismos de promoção da pluralidade no rádio e na TV e as regras de conteúdo para a programação das emissoras.

## **2.6 Problema de pesquisa**

Com base nos recortes e delimitações realizados até aqui, podemos sintetizar o problema de pesquisa na seguinte pergunta: como as proposições legislativas sobre radiodifusão, formuladas pelo Congresso Nacional ao longo de 12 anos, definem o papel do Estado no setor, garante ocupação plural do espectro eletromagnético e estabelecem regras de conteúdo para o rádio e na televisão, na perspectiva de garantia do direito à comunicação?

## **2.7 Análise temática de conteúdo como proposta metodológica**

A tarefa de tentar compreender o significado latente contido nas estruturas textuais demanda um esforço de interpretação sistematicamente orientado. Nas ciências humanas, o desafio científico imposto ao estudo das comunicações – sejam elas expressas nas inúmeras formas de linguagem: verbais, escritas ou visuais – estimulou o desenvolvimento, durante o século XX, de um conjunto de técnicas e aplicações metodológicas batizadas de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011).

Esses procedimentos passaram a servir de maneira muito eficaz à investigação de fenômenos sociais cuja materialidade pudesse ser tomada por meio de estruturas de linguagem. Não se trata do método original para abordagem de textos, linguagens e discursos. A hermenêutica, arte de interpretar textos sagrados e misteriosos, a crítica literária, a interpretação dos sonhos, a exegese religiosa – que buscava sentidos profundos contidos na Bíblia –, a lógica e a retórica. Todas elas, e outras assemelhadas, constituem alguns dos mais importantes antecedentes teóricos e históricos que desembocaram na configuração da moderna Análise de Conteúdo (Idem, 2011).

O impulso interpretativo que move o interesse em compreender o sentido não-aparente dos textos ganhou contornos mais rigorosos nos Estados Unidos, durante a primeira metade do século passado, com foco especial no campo científico ligado às comunicações, no que se denominou *Mass Communication Research* – tradição de

estudos que variavam da pesquisa da engenharia das comunicações, passando pela psicologia, sociologia e mesmo ciência política.

Carlos Alberto Araújo (2008) sintetiza os elementos unificadores desse conjunto de investigações na orientação invariavelmente empiricista das pesquisas, com enfoque quantitativo, objetivos pragmáticos, servindo mais à política do que ao interesse científico propriamente dito. Por causa disso, os estudos centravam prioritariamente na comunicação midiática e nos efeitos sociais ou possibilidades de estímulos que elas poderiam acarretar.

As pesquisas em comunicação desta tradição de estudos têm origem em demandas instrumentais do Estado, das Forças Armadas ou dos grandes monopólios da área de comunicação de massa, e tem por objetivo compreender como funcionam os processos comunicativos com o objetivo de otimizar seus resultados. (ARAÚJO, 2008, p. 120).

Despontaram, a partir da década de 1940, diversos estudos sobre propaganda em jornais e periódicos, que se utilizavam de uma análise quantitativa no intuito de identificar a “simbólica política” desses conteúdos. No caso dos EUA, eram pesquisas que faziam, por exemplo, a referenciação de temas favoráveis ao inimigo e percentagem destes em relação ao conjunto dos temas. O inimigo, no caso, era o bloco liderado pela Alemanha nazista e também o comunismo que dominava o leste europeu, protagonizado pela União Soviética. Havia estudos que comparavam discursos de jornais diferentes sobre temas políticos, análise lexical de palavras-chave associadas à propaganda nazista. No campo econômico, pesquisa sobre técnicas de propaganda comercial mais eficazes caracterizavam outros usos da metodologia.

A célebre definição de Berelson caracteriza o fundamento epistemológico desse momento: “A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto na comunicação” (BERELSON *apud* BARDIN, 2011, p. 24).

Nas décadas seguintes, com a expansão das aplicações da análise de conteúdo, absorvidas por diversas disciplinas do campo das ciências humanas, tais como: sociologia, psicologia, ciência política, literatura, história, antropologia, novos “considerandos” teórico-metodológicos foram lançados, especialmente para questionar a supremacia (e, por vezes, exclusividade) da quantificação no processo de investigação empírica. Laurence Bardin aponta as duas iniciativas que elevaram a análise de conteúdo a um patamar além da mera descrição objetiva de um objeto textual:

Por um lado, a exigência de objetividade se torna menos rígida, ou melhor, alguns investigadores interrogam-se acerca da regra legada pelos anos anteriores, que confundia objetividade e cientificidade com a minúcia de análise de frequências. Por outro, aceita-se mais favoravelmente a combinação da compreensão clínica, com a contribuição da estatística. Mas, além disso, a análise de conteúdo já não é considerada exclusivamente com um alcance *descritivo* (cf. os inventários dos jornais do princípio do século), pelo contrário, toma-se consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência. Que esta inferência se realize tendo por base indicadores de frequência, ou, cada vez mais assiduamente, com a ajuda de indicadores combinados (cf. análise das coocorrências), toma-se consciência de que, a partir dos resultados de análise, se pode regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características das comunicações. (BARDIN, 2011, p. 27).

Para Bardin, o interesse último da análise de conteúdo não está na descrição sistemática e objetiva dos conteúdos de um texto. Os procedimentos que permitem organizar e tratar essas informações é que vão revelar (no processo de inferência/dedução) o que realmente importa descobrir.

São as inferências, portanto, que devem responder ao tipo de problema formulado, como, por exemplo, o que levou a determinado enunciado, tomando as causas e os antecedentes das mensagens; ou as consequências que determinado enunciado vai provocar, referindo-se aos efeitos das mensagens e/ou os sentidos ideológico, sociológico, histórico, político etc. que elas vão revelar sobre o conteúdo implícito (BARDIN, 2011).

As inferências são deduções lógicas obtidas a partir do tratamento descritivo do conteúdo, decomposto em índices que servirão, por sua vez, à confrontação com as categorias de análise, que advêm da problematização teórica. Como bem compara Bardin:

Na realidade, este processo dedutivo ou inferencial a partir de índices ou indicadores não é raro na prática científica. O médico faz deduções sobre a saúde do seu cliente graças aos sintomas, do mesmo modo que grafólogo que pretende proceder com seriedade infere dados sobre a personalidade do seu cliente a partir de índices que se manifestam com frequência suficiente, ou em associação significativa com outros índices, na grafia do escritor. (BARDIN, 2011, p. 47).

Porém, a missão do analista de conteúdo tem uma especificidade adicional. Cabe a ele compreender o sentido expresso na comunicação, mas, a partir dessa compreensão, deve desviar sua atenção para outra significação, que está submetida à primeira mensagem ou conteúdo:

A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura 'à letra', mas antes o realçar de um sentido que figura em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes, para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes, ou se significados (manipulados), outros "significados" de

natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (BARDIN, 2011, p. 47-48).

O amadurecimento da análise de conteúdo resultou na consolidação de conceitos-chave, a despeito das várias modalidades de análise possíveis, a depender do objeto e dos objetivos do investigador. Além da inferência, já delimitada acima, e que estrutura o cerne de uma análise de conteúdo, Denize Cristina de Oliveira (2008) apresenta outros conceitos que orientam a empiria desse método. O primeiro trata da objetividade, que é a capacidade de se poder repetir uma análise, chegando aos mesmos resultados. Para isso, o pesquisador deve definir com precisão a classificação do conteúdo da mensagem (com base no problema de pesquisa), de modo que outra pessoa possa, por exemplo, identificar as mesmas unidades de análise do conteúdo sob investigação. A sistematicidade, outro conceito, decorre do problema de pesquisa e é o fator que vai ser perseguido durante a análise do texto, a fim de que toda e qualquer classificação esteja condicionada, igualmente, à mesma classificação.

O conteúdo manifesto é o imperativo de afastar ideias apriorísticas sobre o sentido da mensagem, se essas ideias não estiveram efetivamente contidas ou expressas naquele conteúdo. Trata-se de examinar a mensagem pela mensagem. As unidades de registro são unidades de segmentação, retiradas da mensagem, com base no objetivo da investigação, o problema de pesquisa. Normalmente, são palavras, frases ou trechos textuais. Há também as unidades de contexto, excertos maiores que dão sentido às unidades de registro, que as legitimam, por assim dizer, no contexto do problema de pesquisa. As categorias são classificações que agrupam as unidades de registro, fazendo aquele “desvio” proposto por Bardin, para perceber o significado subjacente ao conteúdo da mensagem ou do objeto.

### *2.7.1 Categorias e indicadores de análise*

A construção das categorias levou em conta o sentido expresso por cada uma das proposições legislativas da amostra, estritamente no que se refere ao modo de regulação da radiodifusão (atribuições normativas do Estado, ocupação do espectro de canais, regulação de conteúdo). Essa fase cuidou da exploração do material, nos moldes contemplados pela Análise de Conteúdo.

Os dados brutos (proposições legislativas) foram decompostos em trechos textuais menores, do tamanho de parágrafos ou períodos, a que nomeamos de unidades

de contexto (UC). A partir daí, verificamos a incidência de tendências regulatórias em comum, para construir indicadores e categorias de análise que pudessem reclassificar as proposições. As unidades de contexto deram lugar às unidades de sentido (US), fragmentos menores de texto que guiaram o reagrupamento das matérias legislativas.

Como a mesma proposição pode ter mais de uma unidade de sentido, chegamos a um total de 218 US, distribuídas entre três categorias de análise: i) *Papel do Estado*; ii) *Pluralidade e propriedade dos canais* e iii) *Regulação de conteúdo*. É o que descreve o quadro a seguir:

**Quadro 3 - Unidades de sentido por categoria de análise**

CATEGORIA	INDICADORES	UNIDADES DE SENTIDO (US)	PROPOSIÇÕES RELACIONADAS
Papel do Estado	Ação econômica	35	58
	Ação administrativa/normativa	28	
Pluralidade e propriedade dos canais	Licenciamento de outorgas	11	50
	Complementaridade	15	
	Rádiodifusão comunitária	30	
Regulação de Conteúdo	Informação ao público e acesso aos meios	14	104
	Obrigações positivas de conteúdo	68	
	Publicidade	32	
	TOTAL (US)	233	

**Fonte:** elaboração do autor

Muitos projetos com mais de uma unidade de sentido aparecem classificados em dois ou mais indicadores e/ou categorias de análise. Por exemplo, há proposições que tratam da regulação de conteúdo e, ao mesmo tempo, estabelecem diretrizes de atuação do Estado, encaixando-se em duas ou mais categorias e indicadores. Por sua vez, os indicadores expressam outro nível de classificação das propostas.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO: ESTADO, DEMOCRACIA E O DIREITO À COMUNICAÇÃO

#### 3.1 Direito à comunicação e a disputa contra-hegemônica

Direito à comunicação não é o mesmo que liberdade de expressão. Esta última configura um direito de primeira geração<sup>64</sup>, confunde-se com as liberdades civis consagradas ainda no século XVIII. Quando discutimos comunicação, estamos a falar do acesso aos meios de produção e difusão de conteúdos informacionais. Essa preocupação tem suas raízes na crítica ao mantra liberal do “livre fluxo de informação” (um equivalente à livre circulação de mercadorias no sistema capitalista), que tomou corpo com o fim da II Guerra Mundial, em plena polarização geopolítica da Guerra Fria.

A noção contemporânea do direito à comunicação busca equalizar-se entre duas forças motrizes capazes de comprometer o exercício prático desse direito. A mais antiga dessas forças é a do próprio Estado e remonta ao desenvolvimento das instituições de comunicação a partir do século XVII até o século XIX<sup>65</sup>. Naquele momento, a emergência do pensamento liberal passou a questionar ferozmente a “tirania” dos governantes e o excessivo poder do Estado (THOMPSON, 2009).

E é justamente nesse contexto, influenciada por pensadores importantes como Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill, que a luta pela liberdade de imprensa ganha dimensão crucial naquelas sociedades recém-ingressas em uma etapa (sociologicamente) denominada como moderna, em referência ao desenvolvimento socioeconômico alcançado até então. Tanto que não tardou para que esse princípio da livre expressão, materializado na ideia de uma imprensa livre e independente<sup>66</sup>, passasse

---

<sup>64</sup> Norberto Bobbio (1992) descreve pelo menos três modernas gerações de direitos, que começam com a garantia das liberdades individuais, ou civis, quando o Estado reconhece e não intervém nessas formas. É o caso da liberdade de expressão, de ir e vir, de comercializar, propriedade, etc. Uma segunda geração de direitos vem no bojo das lutas contra o absolutismo no século XIX e materializa-se nos chamados direitos políticos, de participação na gestão do próprio Estado, direito a voto, por exemplo. Por fim, constituíram-se os direitos sociais, que visam criar condições de equidade entre os indivíduos. Daí que são concebidos em uma perspectiva coletiva. É o caso do direito à saúde, educação, trabalho, comunicação, entre outros.

<sup>65</sup> Trabalhamos aqui com um referencial cronológico da história dos meios de comunicação ocidentais nos contextos europeu e norte-americano. Portanto, é preciso reconhecer que a breve digressão histórica feita aqui não corresponde à totalidade das experiências vivenciadas no conjunto das sociedades ocidentais naquele período, já que não foi um processo uniforme nem evoluiu da mesma forma em todas as regiões.

<sup>66</sup> A noção de independência, naquele período, advogava uma por uma imprensa que atuasse no campo privado, como atividade comercial, de forma a liberar-se da influência estatal.

a figurar nas constituições de muitos países ocidentais, assim como foram sendo superadas as limitações de expansão comercial dos jornais impressos, por meio da supressão de impostos (THOMPSON, 2009).

A segunda força limitadora do direito à comunicação consolida-se no século XX, com mais vigor ainda a partir da sua metade, em decorrência do robusto crescimento das instituições de comunicação (que se tornam indústrias culturais) no interior de um processo de concentração e acumulação de recursos sem precedentes. Se, em um primeiro momento, o desenvolvimento de uma imprensa “livre” teve seu lugar no âmbito do mercado capitalista, agora as distorções desse processo de acumulação de capital constituem o maior obstáculo para a efetivação do direito à comunicação.

A circulação de informações em todo o mundo (elemento estratégico naquela conjuntura política) foi sendo apropriada com maior controle por poucas agências internacionais de notícias<sup>67</sup>, que refletiam as opiniões ocidentais de cunho liberal (BRITTOS; COLLAR, 2008).

A crítica a esse modelo culminou no envolvimento direto da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em um ambiente de discussão que condicionou a emergência dos conceitos de políticas nacionais de comunicação e direito à comunicação (RAMOS, 1991). O auge desses debates, lubrificadas por inúmeras pesquisas patrocinadas pela própria Unesco, constituiu-se na chamada Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic), outro equivalente retórico, dessa vez retirado da disputa de países em desenvolvimento por alterações no sistema econômico, naquilo que foi proposto como uma Nova Ordem Econômica Mundial.

O ambiente de polarização ideológica que tomou conta da entidade desembocou no emblemático Relatório MacBride, que o relatório não se furtou em caracterizar os sistemas de comunicação vigentes em boa parte do planeta como uma ameaça a liberdade e democracia plenas.

Os críticos dos países em desenvolvimento sabem, por experiência própria, que a teoria da ‘livre circulação’ fica invalidada pelo predomínio da informação procedente de um pequeno número de países industrializados e destinada a amplas regiões em desenvolvimento. Para ser realmente livre, a circulação tem que ser de duplo sentido e não de sentido único. A concentração das agências de imprensa, das instalações de telecomunicações,

---

<sup>67</sup> Vale destacar aqui a hegemonia na circulação de informações das agências Reuters, Associated Press, United Press e France Press, um predomínio americano formidável.

dos meios de comunicação de massas, dos bancos de dados e dos fabricantes de materiais de comunicação, num pequeno número de países muito desenvolvidos, impede, de fato, a possibilidade de livre circulação em plano de igualdade e de intercâmbio democrático entre interlocutores livres [...]. Os países em desenvolvimento também se sentem descontentes diante do fato de que, devido a seus recursos limitados e à falta de meios de coleta da informação, dependem das grandes agências internacionais para sua informação mútua. A circulação da informação não é nem livre nem equilibrada. Essa sólida base de crítica é o fundamento da atual reivindicação de uma nova ordem mundial da comunicação. (UNESCO, 1983, p. 234-235).

Ainda na década de 1980, o debate sobre as políticas nacionais de comunicação foi varrido das Nações Unidas e passou praticamente toda a década seguinte hibernando, não por acaso, ao longo do período de hegemonia do ideário neoliberal – no embalo vitorioso da Guerra Fria<sup>68</sup>.

A retomada mais recente do debate<sup>69</sup> em torno das políticas de comunicação começa a engrossar “caldo de cultura” sobre o tema, dessa vez marcadamente influenciada pelas novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), desenvolvimento que pressiona a adoção, por parte do poder público, de mecanismos de adaptação para o mercado setorial. É uma situação que tem provocado uma articulação dos vários atores sociais interessados, desde os próprios agentes do sistema, ou seja, os operadores dos veículos de mídia, até as associações de profissionais, organizações e movimentos sociais que buscam influir nos rumos do setor.

Uma ideia-chave para o direito à comunicação é a de que os meios de comunicação são elementos centrais na construção da representação social, na difusão de valores, cultura, na mediação das interações sociais diversas. Eles são intrínsecos ao desenvolvimento da vida social nas sociedades contemporâneas.

E, quando tratamos de caracterizar o lugar dos meios de comunicação no ambiente social contemporâneo, é importante tomar o conceito de “atualidade mediática” para posicionar adequadamente os fenômenos socioculturais derivados dos

---

<sup>68</sup> A ascensão no poder de Ronald Reagan, no EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, fez com que esses dois países, em retaliação aos debates então vigentes no âmbito da Unesco, se retirassem dessa representação, criando dificuldades econômicas (e políticas) decisivas para a continuidade do debate (RAMOS, 1991).

<sup>69</sup> De acordo com Valério Brittos e Marcelo Collar (2008), podemos situar a retomada dos debates pelo direito à comunicação (e por políticas de comunicação) a partir da campanha *Communication Rights in the Information Society* (Cris), iniciada em 1996, na Inglaterra, mas que tomou maior fôlego nos anos 2000, com a articulação da Plataforma pelo Direito à Comunicação, que se reproduziu também no país. (CRIS BRASIL – [www.crisbrasil.org.br](http://www.crisbrasil.org.br)).

processos de comunicação mediada. Ao criarem uma instância virtual (em seus diversos canais de difusão), por onde circulam conteúdos simbólicos, os meios de comunicação tornam-se agentes “unificadores e interligadores” da experiência social. Que dizer, a “atualidade mediática” se expressa nas diversas dimensões constitutivas das sociedades contemporâneas, cumprindo especialmente o papel de fornecer “matrizes sociais”, que são absorvidas pelos indivíduos e, por consequência, influenciam seus modos de engajamento social (MARTINO, 2009).

Justamente por difundir “matrizes” simbólicas de referência, os meios de comunicação são fundamentais ao próprio exercício da democracia, uma vez que fazem circular conteúdos que influenciarão o tipo do comportamento social, inclusive as escolhas individuais, daí seu tremendo poder político. Nesta mesma perspectiva, explicitam Guareschi e Biz:

Não há instância de nossa sociedade, hoje, que não tenha relação profunda com a mídia, onde a mídia não interfira de maneira específica. Isso é assim, por exemplo, com a economia, a educação, religião e, chegando, de maneira mais profunda, à própria política. (GUARESCHI e BIZ, 2005, p. 38).

Outra dimensão importante para se analisar a centralidade dos meios de comunicação é compreender a natureza econômica desse setor. Em um mercado com total “liberdade”, aqui compreendida como ausência de quaisquer mecanismos que regulem o processo de produção-consumo de informação, distorções gritantes são geradas. E um dos obstáculos mais importantes deste cenário é a barreira de entrada:

No caso da informação, ela tem um alto custo fixo e um baixo valor marginal. O custo-chave da produção em toda economia da informação é o custo para fazer a primeira unidade – é o custo da pesquisa para se produzir, por exemplo, esse primeiro documento. Se quisermos reproduzir 10 mil documentos, o preço para isso é o valor da ‘xeorx’, que é o preço marginal. O preço de reprodução é muito mais baixo que o preço de produção da primeira unidade. (BRANT, 2009, P. 64)

Ora, se um determinado grupo possui uma audiência dominante, motivada por processo histórico de concentração de propriedade de veículos, o custo da produção se compensará pelo alto retorno publicitário advindo do tamanho da audiência. Do outro lado, outro grupo, seja impresso ou radiodifusão (rádio e TV), caso queira competir em qualidade, terá o mesmo custo fixo da produção, mas com uma audiência significativamente inferior, perderá a capacidade de concorrer e, provavelmente, de sustentar-se no mercado. O desafio reside, portanto, em ampliar reflexões acerca dos desequilíbrios decorrentes das (in) capacidades de profusão desses bens simbólicos no interior da sociedade.

Uma valiosa contribuição para o debate sobre o direito à comunicação pode ser obtido a partir das ideias de Antonio Gramsci sobre o conceito de Estado ampliado nas sociedades capitalistas que ele observou ao longo do século XX, em que o papel dos “aparelhos privados de hegemonia” – entre eles, os meios de comunicação – jogam peso determinante na luta política para a reprodução das condições materiais e simbólicas de funcionamento do sistema. O Estado, para Gramsci, constitui o âmbito encarregado de reproduzir as relações de produção expressas na organização socioeconômica da sociedade:

Todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação. (GRAMSCI *apud* CARNOY, 1988, p. 90)

Ao lado do Estado, outra dimensão da organização social – a sociedade civil – tal como conceituada por Gramsci, compreende o conjunto dos organismos “privados”, isto é, não submetidos ao ordenamento direto do Estado, onde se trava a disputa por hegemonia e onde a classe dominante procura garantir o seu predomínio ideológico em torno de consensos morais, culturais, políticos, etc.

Para aclarar sobre qual base teórica sustentam-se as ideias gramscianas, devemos retornar à fonte original de seu pensamento filosófico. Na formulação do materialismo histórico, Marx e Engels defenestraram a noção “idealista” de que a consciência seria o ponto de partida dos processos sociais. Inversamente, eles argumentaram que as condições materiais de produção seriam as premissas históricas fundantes, ou seja, o pressuposto da existência humana é a própria condição de sobrevivência para promover a história. “O primeiro ato histórico é a produção dos meios para a satisfação das necessidades” (MARX e ENGELS, 2009, p. 40-41).

Se o movimento histórico se dá a partir da relação material – e a própria relação material de produção desenvolveu-se, desde os primórdios, de forma desigual, a começar pela divisão social do trabalho até o aparecimento das formas de propriedade – então a produção de ideias, as representações sociais e a consciência seriam, *a posteriori*, produtos da atividade material do homem.

Não tem história, não tem desenvolvimento, são os homens que desenvolvem a sua produção material e seu intercâmbio material que, ao mudarem essa sua realidade, mudam também seu pensamento e o produto do seu pensamento. (MARX; ENGELS, 2009, p. 32)

Nessa mesma obra, os filósofos alemães apresentam o conceito de sociedade civil como sendo, efetivamente, o conjunto das relações materiais de produção que se

processam no ambiente estrutural do sistema, ou seja, corresponde a dimensão fundamental, no campo econômico (comércio, indústria, agricultura, etc.). O Estado, por outro lado, figura numa dimensão simbólica (superestrutura), mas subordinada à estrutura, uma vez que as relações materiais determinam a formatação da estrutura jurídica que sustenta o Estado, sendo este, portanto, um verdadeiro operador em favor da reprodução das condições de produção vigentes.

Essa rápida referência à filosofia marxista (materialismo histórico) serve como ponto de distinção em relação à teoria de Gramsci, e vai ajudar naquilo que pretendemos extrair do pensador italiano, inclusive para relacionar ao direito à comunicação, em seguida.

Segundo Bobbio (1999), o conceito de sociedade civil em Gramsci é deslocado do momento estrutural (relações materiais de produção) para o momento superestrutural. Tanto na concepção marxiana e englesiana, quanto na de Gramsci, a sociedade civil é o elemento fundamental na constituição do sistema, e não o Estado (que é determinado pela primeira). No entanto, com a distinção das dimensões estrutural e superestrutural de localização da sociedade civil, o pensamento gramsciano introduziu uma nova compreensão sobre os sistemas político e econômico contemporâneos.

Agora, não é a dimensão estrutural que determina a outra, superestrutural. Esta última, sim, seria a responsável por interpretar e fazer prevalecer sua interpretação sobre a estrutura econômica, assegurando (ou não) a reprodução da lógica do sistema. Além disso, no âmbito da superestrutura haveria a sociedade política (instituições próprias do Estado, como o sistema jurídico, a polícia) e a sociedade civil que, por sua vez, configura o ambiente das consciências e das ideologias, por dentro do qual se estabeleciam os consensos e, conseqüentemente, a direção cultural da sociedade.

O lugar verdadeiramente singular da sociedade civil no sistema conceitual gramsciano opera, portanto, não apenas uma, mas duas inversões com relação ao modo escolástico tradicional de entender o pensamento de Marx e Engels: a primeira consiste no privilegiamento da superestrutura com relação à estrutura; a segunda, no privilegiamento, no âmbito da superestrutura, do momento ideológico com relação ao institucional. Em comparação com a dicotomia simples, de onde partimos – sociedade civil/Estado –, que se tornou esquema conceitual corrente nas interpretações históricas que se inspiram em Marx, o esquema gramsciano é mais complexo, no sentido de que utiliza [...] duas dicotomias que só em parte se superpõem: entre necessidade e liberdade, que corresponde à dicotomia estrutura/superestrutura, e entre força e consenso, que corresponde à dicotomia instituições/ideologias. (BOBBIO, 1999, p. 62).

É a noção de direção cultural que torna o conceito de hegemonia elemento crucial para Gramsci, e sobre o qual queremos enfatizar a disputa em torno do direito à

comunicação. A hegemonia é o princípio mais apropriado – e aqui novamente o avanço na compreensão da reprodução das relações capitalistas na sociedade – para explorar como o consentimento das classes subalternas se processa frente ao domínio econômico das classes dominantes.

O conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o poder e a capacidade de articular os interesses das outras frações [...]. O segundo é a relação entre as classes dominantes e dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. (CARNOY, 1988, p. 95).

Como parte da liderança da classe dominante na sociedade civil, Murilo Ramos (2007) elege a empresa (mercado) e as instituições de comunicação, ou mídia, como os dois principais aparelhos privados de hegemonia, sublinhando esta última como

[...] produtora e disseminadora de conteúdos jornalísticos, informativos em geral, e de entretenimento, embebidos em sua virtual totalidade da lógica absoluta do consumo, que é a força ideologicamente reprodutora do capitalismo. (In: RAMOS e SANTOS, 2007, p. 39).

Está claro, no pensamento de Gramsci, que as transformações sociais mais profundas dependem de uma crise de hegemonia do Estado e das forças dirigentes (e não apenas uma crise estrutural – econômica, por exemplo – embora esta pudesse gerar condições para uma crise de hegemonia, crise de liderança intelectual/espiritual). E se é correto considerar que a crise só poderia ser capitulada em favor das classes socialmente exploradas no momento em que estas acumulassem um nível de consciência importante, então o papel das comunicações – numa perspectiva educadora e formadora – sobressai-se significativamente.

Daí a consolidação teórica da comunicação como um direito social, sua positivação normativa e, mais importante, o estabelecimento de seus atributos concretos, constituem-se, a nosso ver, em ações de contra-hegemonia, naquilo que Gramsci chamou de “guerra de posição”.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Segundo Carnoy (1988), a guerra de posição em Gramsci “se baseia na ideia de sitiarem o aparelho do Estado com uma contra-hegemonia, criada pela organização de massa da classe trabalhadora e pelo desenvolvimento das instituições e da cultura da classe operária [...]. Essa hegemonia proletária confrontaria a hegemonia burguesa numa guerra de posição – de trincheiras se movimentando para trás e para frente numa luta ideológica pela consciência da classe trabalhadora – até que a nova superestrutura tivesse sitiado a antiga, incluindo o aparelho de Estado. Apenas então faria sentido assumir o poder do

O direito à comunicação emerge, ao longo do século XX, em um contexto de questionamento dos arranjos capitalistas que promoveram um amplo, desigual e assimétrico fluxo de recursos oriundos do setor das comunicações. A crítica a esse processo desencadeou pontos de confronto entre países ricos e nações em desenvolvimento.

Travou-se uma “guerra de posição”, que acabou tendo seu ápice político no âmbito da emblemática Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, fruto dos debates levados a efeito pela Unesco no final da década de 1970, que resultaram no já abordado Relatório MacBride.

No caso do Brasil, essa desproporcionalidade nas condições de exercício do direito à comunicação pelo conjunto da sociedade origina-se desde as relações de poder que formataram o surgimento da radiodifusão, entregue à iniciativa privada, logo hegemonizada por poderosos conglomerados econômicos. Estas, por sua vez, historicamente associaram-se às oligarquias políticas regionais e organizou-se, no mercado, através da consolidação de grandes e poucos grupos econômicos, decorrente de uma insidiosa concentração, horizontal e vertical de propriedade (RAMOS, 2007).

O que pretendemos firmar com o argumento do desequilíbrio de forças sociais na relação de comunicação mediada é que os meios ainda detêm uma importante capacidade de disponibilizar conteúdo a uma pluralidade de receptores, devido à sua própria constituição tecnológica (THOMPSON, 2009). No caso da radiodifusão, essa capacidade é beneficiada pela exclusividade do espaço físico (pela distribuição do espectro), onde não há “vagas” para todos os grupos. Portanto, o poder de mobilização social e distribuição de produtos culturais dos meios de comunicação eletrônicos de massa é, ainda, algo significativamente relevante e, como tal, deve ser olhado com atenção, de maneira que possa ser gozado pelos mais diferentes e conflitantes grupos atuantes na sociedade, sob pena de comprometer decisivamente o direito à comunicação (como noção ampliada das liberdades de expressão e informação).

### **3.2 Estado e regulação das comunicações**

A ideia de efetivar a comunicação como direito pressupõe, necessariamente, a adoção, por organismos institucionais, de políticas públicas adequadas. Trata-se de um

---

Estado, já que somente aí a classe trabalhadora controlaria de fato os valores e normas sociais a ponto de ser capaz de construir uma nova sociedade usando o aparelho do Estado” (CARNOY, 1989, p. 110)

fluxo de “decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA, 2009, p. 29), no sentido de garantir o bem-estar coletivo.

Valente (2013) ressalta a ideia de regulação como força promotora das políticas de comunicação e o Estado, o garantidor dessas iniciativas:

[...] chamamos de regulação aquele conjunto de regras que podem estar definidas em leis, decretos e outros instrumentos normativos, bem como procedimentos que não necessariamente estejam inscritos em normas que fazem parte da legislação brasileira. Ações no âmbito do Estado que definam como os serviços de comunicação são prestados e os direitos e deveres de seus prestadores e dos usuários também são consideradas formas de regulação. Todos esses instrumentos estão sempre vinculados às políticas de comunicação, entendidas aí como as orientações de uma determinada instituição pública (governo federal ou a Câmara dos Deputados), sejam elas diretrizes estruturadas, como em um plano, ou não. (VALENTE, 2013, p. 16-17).

Nesse sentido, a discussão deve superar a falsa oposição entre regulação e censura para avançar na concepção do tipo de regulação que interessa à sociedade, tendo em vista que o setor, pela sua natureza de serviço público, não tem como ser entendido fora da ação estatal (RAMOS, 2008).

O Estado é um protagonista natural no âmbito da prestação dos serviços de radiodifusão. O momento fundador da atuação estatal é justamente a administração do espectro eletromagnético, invariavelmente considerado um bem público na maioria dos ordenamentos jurídicos dos países ocidentais. Esse aspecto fundamental está na origem da diversidade dos modelos de regulação do setor observada nos mais diferentes países.

Apesar das distinções no mercado e na natureza da regulação, estes serviços usualmente estão incluídos dentro de um setor único, genericamente chamado de comunicações, no qual o Estado assume funções de proprietário, promotor ou regulador. (SANTOS e SILVEIRA, 2007, p. 52).

A definição sobre o papel do Estado na organização do sistema de comunicação é que vai definir o modelo de rádio e televisão que se colocará à disposição da sociedade. No Brasil, como buscamos descrever, a radiodifusão foi constituída no sistema privado-comercial, um decalque do padrão norte-americano. A dispersão e omissão regulamentar do sistema nacional, aliada às distorções no processo histórico de alocação das frequências, formataram um cenário caracterizado, principalmente, pela concentração da propriedade das emissoras e por limitações à oferta de conteúdo cultural, educativo, informativo e de utilidade pública, como prevê o texto constitucional de 1988 (LIMA, 2011).

Mas, antes de seguir tentando apontar quais são os padrões universais de participação do ente estatal nas comunicações, é necessário compreender as características gerais do Estado no ambiente contemporâneo, mais precisamente seu lugar nas condições do chamado “capitalismo avançado” do século XXI. César Bolaño (2008) relaciona a comunicação como instrumento de poder político e econômico a serviço do Estado; este, de fato, o coordenador dos poderes sociais em disputa. O Estado cumpriria, portanto, o papel de legitimador e sustentador do sistema de acumulação capitalista.

Embora seja uma arena com porosidade institucional que condiciona disputa por hegemonia – trata-se do “garantidor dos compromissos institucionalizados a que se chega a cada momento histórico particular” (BOLAÑO, 2008, p. 20) – o Estado é uma demanda imanente para a constituição dos mercados, em sentido econômico. Nas palavras de Vincent Mosco, não há como ignorar, teoricamente, essa centralidade ao se examinar as formas de governança no mundo, onde se supõe apenas o protagonismo das forças produtivas.

Uma premissa fundamental da discussão é a de que o capitalismo desenvolvido não tem nenhuma forma de atender às demandas sociais que exclua a intervenção estatal. Pode-se estabelecer graus de intervenção estatal para cada modo, de baixo para um papel facilitador a alto para uma capacidade diretiva. Mas o Estado está envolvido em cada forma, incluindo o mercado. (MOSCO, *apud* SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 59).

Desse modo, não existe um antagonismo fundamental entre Estado e sistema econômico, mas disputas por formas ou modelos de Estado, mais ou menos favoráveis à expansão desse sistema nos moldes em que ele se apresenta. E o âmbito institucional do Estado é o lócus que favorece a disputa entre forças sociais e políticas e cria possibilidades de modificação na orientação da ação estatal.

Os Estados-nação, na modernidade, nascem condicionados à demanda do capital. Tanto que a afirmação de uma base territorial, o estabelecimento das liberdades individuais – expressas nos direitos civis: sujeitos juridicamente iguais e garantia da propriedade privada – são exatamente algumas das condições para o que viria a ser o desenvolvimento do capitalismo ao longo dos últimos séculos. Trazendo para o período mais contemporâneo, o advento do neoliberalismo, como retomada drástica da força dos livres-mercados, somente se efetiva mediante um enorme esforço do Estado (por meio dos sistemas político e jurídico) para assegurar as regras do jogo.

Ao descrever os ciclos de transformação da ação estatal no que se refere à configuração do sistema econômico, Othon Jambeiro (2007) distingue três momentos

notáveis. Até o início do século XX, floresceu o chamado liberalismo, em que a função precípua do Estado consistia num papel minimalista. Para garantir a atuação livre da economia (produção, circulação e distribuição das riquezas), os governos limitaram-se às funções de “ordem interna, segurança nacional e relações exteriores”. A regulação das atividades socioeconômicas seria resultado de uma estabilização natural garantida pelo livre fluxo dos mercados. Apenas a garantia da igualdade de direitos, fora da esfera social (não havia a ideia de igualdade social nem econômica), era atribuição do Estado.

Na Primeira Guerra Mundial, o Estado passa a assumir, especialmente na Europa, um papel de coordenação e planejamento das economias. A necessidade de controlar a produção em favor dos interesses estratégicos, fixação da quantidade de bens e serviços, tanto civis quanto militares, reposicionou o papel do Estado. Essa condição se estenderia – e se aprofundaria – após a crise de 1929 e no decorrer da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Como registra Jambeiro: “minérios, fontes de energia, água, comunicações e transportes, entre outras atividades econômicas, passaram a ser negócios de Estado” (JAMBEIRO, 2007, p. 102).

A terceira fase de conformação do papel do Estado ganha força a partir da década de 1970, num retorno vigoroso ao regime liberal, agora sob o codinome neoliberalismo. Jambeiro resume:

Em linhas gerais, pode-se dizer que o projeto liberal de reforma da economia mundial – que se tornou vitorioso em pouco mais de duas décadas – envolvia principalmente os seguintes pontos: desregulamentação das atividades econômicas, privatização das propriedades do estado e estabilidade, tanto institucional, quanto macroeconômica – neste último caso se expressando em políticas de metas inflacionárias, austeridade de gastos governamentais e estabilidade monetária. Essas políticas foram implementadas, primeiro na Europa Ocidental, sobretudo Inglaterra, e nos Estados Unidos, espalhando-se, a seguir, por todo o mundo. Ocorre que a crise de 1929 já havia demonstrado a incapacidade do mercado para ser o regulador ótimo da economia. Sob sua égide, tinham sido observadas falhas diversas, como, por exemplo, formação de monopólios e oligopólios. O combate a essas ‘anomalias’ passou a exigir, pois, regulamentações adequadas, que pudessem garantir a estabilidade do sistema econômico, tanto no curto quanto no longo prazo. (JAMBEIRO, 2007, p. 103).

Essa guinada deu ao Estado uma nova função, tornando-o um regulador da atividade econômica. Trata-se de uma intervenção de caráter gerencial, sustentada em uma lógica de privatização, diminuição de pessoal, redução de programas sociais, entre outros. No caso brasileiro, essa tendência ganhou força nos anos 1990. Seguindo os reflexos da reorganização mundial, o governo nacional orientou sua política econômica em favor de uma perspectiva regulatória para o Estado. A privatização de setores

estratégicos como telefonia e energia elétrica visava justamente acomodar o novo momento, estimulando o investimento (e a remuneração) do capital privado e deixando o Estado se ocupar da regulação setorial, por meio da criação de agências especializadas.

O campo da radiodifusão, porém, não chegou a ser capturado nessa composição institucional. Embora adaptado ao padrão econômico ditado pelo neoliberalismo, em que o livre fluxo de capitais assegurava a acumulação no mercado de rádio e TV – majoritariamente privado-comercial –, a interdição do debate sobre formas de intervenção do Estado no setor impediu até mesmo sua regulação na perspectiva exclusivamente econômica<sup>71</sup>.

### *3.2.1 Radiodifusão: entre dois modelos*

Para enfrentar o debate sobre a reforma na radiodifusão, o Brasil precisa refletir sobre o modo de prestação do serviço, que passa pelo conceito que deve balizar o papel do sistema. Suzy dos Santos e Érico da Silveira (2007) acreditam que o país está em uma espécie de “meio do caminho” entre dois modos de regulação da radiodifusão que implicam diferentes abordagens por parte do Estado. De um lado, a Constituição Federal e a legislação criada posteriormente, parecem caracterizá-la como serviço público, em que padrões de conteúdo, ampliação do sistema público, comunitário e estatal, entre outros aspectos, são recomendações imperiosas. Em outra perspectiva, o modelo que se mantém em vigor continua estável, permitindo desenvolvimento e mesmo expansão nos marcos de uma política puramente mercadológica. Abordar essas diferenças, a partir dos atributos teóricos de dois modelos clássicos de regulação setorial, é importante para compreender as possibilidades de ação do Estado.

O conceito de Interesse Público é o sustentáculo legal que baliza o modelo norte-americano de regulação do rádio e TV há quase um século. Essa ideia nasce da própria reflexão sobre os limites da liberdade de expressão – garantida pela Primeira Emenda da Constituição daquele país<sup>72</sup> –, que encontrava um obstáculo natural para o seu pleno

---

<sup>71</sup> Possivelmente porque o debate público sobre o papel do Estado no campo da radiodifusão fomentaria uma discussão mais ampla sobre a função desse setor no desenvolvimento do país, dada a sua relevância social e política.

<sup>72</sup> A Constituição dos EUA diz, em um dos trechos da Primeira Emenda, que nenhuma lei será feita para impedir a liberdade de expressão.

exercício nesse setor. Organizado na perspectiva do livre mercado, o sistema de radiodifusão dos Estados Unidos buscou justamente uma legitimação, pelo Estado, ao pleno funcionamento do seu viés privado-comercial. Diz Bernardo Lins (2002):

A justificativa para a regulação da radiodifusão nasceu nos EUA a partir da década de trinta, decorrendo da ‘escassez’ de frequências disponíveis para o serviço. O espectro de rádio simplesmente não comportava todos os que desejavam constituir uma emissora, uma vez que o número de operadores que podem ser acomodados sem que interfiram entre si é limitado (...) Essa concepção jurídica está intimamente ligada ao modelo de radiodifusão privada que se estruturou naquele país a partir dos anos trinta. Nesse modelo, liberdade de expressão e liberdade de empreendimento se apoiam reciprocamente, numa visão purificada de capitalismo, que prevalece naquele país desde então. (LINS, 2002, p. 5).

A natureza da radiodifusão, como a questão do espectro eletromagnético limitado, por princípio, constituía uma contradição ao padrão da livre concorrência, essa sim concebida pelos norte-americanos como o motor da liberdade de expressão. Para criar mecanismos que afastassem o poder meramente discricionário do governo na concessão de licenças, a então agência reguladora do setor, a *Federal Radio Commission* (FRC)<sup>73</sup>, publicou documentos para definir parâmetros de interesse público nos processos de distribuição dos canais de rádio.

Uma dessas normas, de 1928, a partir da indicação da primeira lei sobre radiodifusão (o *Radio Act*, de 1927), formulou os conceitos de “interesse, conveniência ou necessidade pública”. Entre os critérios prioritários para a concessão de canais, estabelecia preferência pelas ofertas de entidades que garantissem melhor qualidade técnica, diversidade de programação e menor espaço para publicidade. (SANTOS; SILVEIRA, 2007).

Ao mesmo tempo, houve a preocupação em dispersar ao máximo possível as licenças de exploração dos canais, como forma de evitar o monopólio da comunicação no âmbito do mercado. Na década de 1930, havia mais de 500 estações de rádio nos EUA e uma audiência estimada em 10 milhões de pessoas, uma configuração que sugeria “democracia midiática”.

A multiplicidade de vozes e conseqüentemente de conteúdo é a chave encontrada para se fugir ao monopólio e garantir o fundamento expresso na Primeira Emenda. A saída encontrada foi a pulverização do poder, com a dissolução de possíveis monopólios partindo de uma característica marcante da sociedade americana, seus espírito comunitário. O modelo seria orientado

---

<sup>73</sup> Em 1934, foi transformada em *Federal Communications Commission* (FCC)

a conceder o acesso ao espectro de forma descentralizada, o que se convencionou chamar de localismo. A concessão de licenças locais pulverizou o poder e garantiu, até certo ponto, a multitudine de vozes desejada (embora a concentração de propriedade tenha gradualmente pervertido o modelo original). (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 65).

O modelo norte-americano de radiodifusão foi concebido em parâmetros para, de um lado, controlar o poder do Estado no processo de concessão de canais, preservando a liberdade de expressão a partir de critérios de distribuição embutidos no que se chamou de Interesse Público. Do outro, o sistema fundado na propriedade privada e livre concorrência, financiado pela publicidade comercial, garantiria naturalmente a diversidade de pontos de vista, sem que tivesse de haver intervenção estatal na regulação de conteúdo.

O aspecto público na regulação da radiodifusão no Reino Unido foi bastante diverso do daquele adotado nos Estados Unidos. Lá predominou a compreensão desse setor como um serviço público por excelência e, por isso, sua lógica atribuía maior responsabilidade do Estado na oferta e no controle.

Este caráter público é um traço bastante forte no marco legal britânico, isto é, toda a atividade de radiodifusão é considerada um serviço público por lei, ainda que seja operado por entes privados ou comerciais (SILVA, 2010, p. 2)<sup>74</sup>.

Em seus primórdios, o setor era considerado uma extensão dos serviços postais, balizado por questões de segurança nacional, com restrição para a difusão amadora e um claro viés educativo-científico<sup>75</sup>. Nem mesmo música era permitida no início das transmissões (SANTOS; SILVEIRA, 2007).

A pressão para que o serviço fosse gozado pela população inglesa fez com que o Estado optasse por um modelo público, fundando a *British Broadcasting Corporation* (BBC), em 1922, símbolo maior da radiodifusão do Reino Unido. Na direção oposta aos EUA, que adotaram o esquema de propriedade privada financiada por anúncios, os

---

<sup>74</sup> A legislação que regula a radiodifusão do Reino Unido foi consolidada no *Communications Act*, de 2003, que faz referência explícita sobre o caráter de serviço público do setor. Íntegra da lei [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf) (acesso em 19-set-2012).

<sup>75</sup> “Em 1920, quando uma transmissão de um programa de entretenimento interferiu nas comunicações de rádio e um avião se perdeu no canal da Mancha, regulamentações restritivas foram impostas. Questões de segurança nacional impunham uma organização do setor. As transmissões amadoras foram reduzidas a duas horas por dia, depois apenas a licenciados com comprovado interesse científico” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 68).

britânicos entenderam que esse sistema comunicacional não cumpria a natureza do serviço público na divulgação cultural e no papel educativo.

A BBC executaria o serviço, com relativa independência do governo, sem se preocupar com o financiamento, que seria garantido pelo Estado, através do fundo reservado da taxa de venda de aparelhos radiofônicos. As obrigações da BBC eram de promover a pluralidade cultural, com programas educativos, prestando um serviço entendido com de direito a todo o povo inglês. Mais tarde, a BBC foi transformada em corporação pública, em 1927, com a carta real que oficializa o contrato de prestação do serviço. (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 69).

Até mesmo o surgimento precoce<sup>76</sup> da radiodifusão privada na Inglaterra não modificou o modo como o Estado tinha concebido a regulação do setor, que em meados do século XX já se consolidava de forma mista entre os sistemas público e comercial.

No estudo sobre a radiodifusão britânica, Silvado Pereira da Silva (2010) detalha os procedimentos de regulação de conteúdo adotados pelo poder público. No caso britânico, através do *Office of Communications* (Ofcom)<sup>77</sup> é quem cuida do tripé básico da regulação do setor (que também inclui competição e combate à concentração dos meios e organização do espectro).

O Ofcom tem o dever de assegurar as normas para proteger o público a partir de conteúdos nocivos veiculados na televisão e no rádio. Isso inclui a proteção contra o tratamento injusto ou infrações injustificadas da privacidade praticadas por programas de televisão ou rádio. Estes parâmetros são orientados pelo Código de Radiodifusão (*Broadcasting Code*) e são investigados em resposta a uma denúncia ou por iniciativa própria. ‘O Código’, como é chamado, é uma espécie de compêndio de normas infralegais e versa sobre os parâmetros a serem cumpridos pelas empresas de comunicação eletrônica. Aborda tópicos como: proteção de menores de 18 anos; danos e ofensa; crime; religião; imparcialidade, precisão e indevida proeminência de pontos de vista e opiniões; eleições e referendos; equidade; privacidade; patrocínio (sponsorship); temas comerciais e outros assuntos. Conforme explica o Enforcement Report 2009, todas as decisões sobre o cumprimento do Código são feitas pós-transmissão. Ao perceber que o Código foi transgredido, o Ofcom publica a ocorrência explicando por que a emissora violou as normas. Quando uma emissora infringe deliberadamente, gravemente ou reiteradamente, o Ofcom detém a autoridade para impor uma série de sanções às empresas de radiodifusão”. (SILVA, 6-7, 2010).

---

<sup>76</sup> Suzy dos Santos e Érico da Silveira relatam a emergência de um canal privado no país: “Seis anos após o final da [Segunda] Guerra [mundial], o Partido Conservador assumiu o poder e optou por estabelecer um canal comercial para concorrer com a BBC. A decisão pelo estabelecimento de um segundo canal de televisão não significava que o Estado estava retirando poderes da BBC. Pelo contrário, o Partido Conservador via com bons olhos projetos como o de alfabetização de adultos, e estes estavam em total conformidade com o a lógica do Estado de Bem-Estar Social que, neste período pós-guerra, estava se tornando hegemônico mundialmente (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p.70).

<sup>77</sup> Criado em 2003, pelo Communications Act, o Ofcom agregou cinco organismos que, até então, cuidavam dos diferentes segmentos das comunicações no país, incluindo serviços de telefonia e televisão por assinatura.

Suzy dos Santos e Érico da Silveira, apoiados em Grotti (2003), explicitam as características que fazem com que a radiodifusão possa ser pensada (e regulada) na perspectiva do serviço público: 1) aproveitamento de recursos finitos, que se aplica à gestão do espectro; 2) favorecimento do progresso técnico; 3) unidade nacional e justiça social, elementos ligados à ideia de universalização.

## **4. ATIVIDADE LEGISLATIVA: PAPEL DO ESTADO**

As menções dos legisladores aos papéis que devem ser atribuídos ao Estado na regulação dos serviços de radiodifusão estão explícitas em 63 unidades de sentido, encontradas em um total de 58 proposições legislativas diferentes, segundo a amostra analisada. Foram apresentadas, ao todo, por 14 partidos políticos.

As propostas introduzem novas regras ou modificam a legislação em assuntos como outorgas e concessões de canais de rádio e televisão, regulação de publicidade nas emissoras, regras sobre conteúdo, normas que regulam emissoras públicas, incluindo as comunitárias, propriedade dos meios de comunicação e proteção de crianças e adolescentes frente a conteúdos veiculados. Ou seja, há identificação da presença normativa do Estado sobre os principais âmbitos de organização do sistema de radiodifusão.

Embora tratem de assuntos específicos, buscamos identificar, entre os diferentes projetos, aquelas referências que delineiam os tipos de papéis atribuídos ao Estado nesta regulação. Sobressaíram-se duas dimensões de políticas regulatórias (indicadores) mais incidentes, que definimos, para esta análise, como ações: econômica e administrativa/normativa. Em praticamente todas elas, o Estado está sendo concebido no seu papel regulador, ou seja, na condição de formulador de normas legais e o ente que deve estabelecer os parâmetros para o funcionamento dos serviços de radiodifusão.

### **4.1 Ação econômica**

No âmbito da regulação econômica da radiodifusão, há propostas agrupadas em três linhas de atuação: regulação de mercado, sanções e obrigações econômicas e financiamento/incentivos.

A regulação de mercado reúne projetos que estipulam regras para a propriedade dos meios de comunicação, como forma de limitar a concentração econômica no setor. As sanções incluem proposições que aplicam multas pecuniárias, em caso de descumprimento de alguma obrigação legal, fixam restrições para captação de recursos ou estabelecem pagamentos pelo uso do espectro de frequências (canais) ou outras obrigações. O terceiro mecanismo encontrado para a atuação do Estado no campo econômico é o que reúne propostas para dar algum suporte às emissoras, especialmente comunitárias e educativas. O quadro a seguir demonstra essa distribuição conforme as proposições apresentadas:

**Quadro 4 - Proposições sobre ação econômica do Estado na radiodifusão**

Partido	Regulação de mercado	Sanções e obrigações econômicas	Financiamento e Incentivos	Unidades de sentido (US)
PT		PL 5.534/2009; PL 1.048/2003; PL 11/2003, PL 7.249/2010, PL 2.612/2007 e PL 7.093/2010	PL 2.105/2003 e PLS 629/2011	8
PSB		PL 5.088/2005 e PL 3.404/2012	PL 5.830/2005 e PL 5.831/2005	4
PSDB		PL 1.766/2011 e PLS 431/2003	PL 825/2007	3
PMDB		PL 1.665/2003	PL 2.189/2003 e PL 4.811/2005	3
PV		PL 4.549/2008 e PL 3.395/2008	PL 1.878/2003	3
PSOL	PL 6.667/2009	PL 1.331/2003		2
PL		PL 1.622/2003 e PL 1.828/2003		2
DEM (ex-PFL)			PL 6.915/2006 e PL 960/2003	2
PPS	PL 4.026/2004			1
PSD		PL 5.204/2013 e PL 8.215/2014	PL 4.754/2012	3
PCdoB		PLS 59/2003		1
PRB			PLS 524/2007	1
PP			PL 2.535/2011	1
PRTB		PL 6.381/2013		1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>35</b>

**Fonte:** elaboração do autor

#### 4.1.1 Regulação de mercado

Em toda a amostra desse estudo, há apenas dois projetos que fixam limites à concentração econômica dos meios de comunicação. O PL nº 6.667/2009, de autoria do deputado federal Ivan Valente (PSOL/SP), o mais recente deles, tenta eliminar a chamada concentração horizontal, quando um mesmo grupo empresarial ou pessoa física controla várias operadoras da mesma plataforma (várias emissoras de rádio, por exemplo); e a propriedade cruzada, para os casos em que essa concentração se dá entre diferentes meios de comunicação (rádio, jornal e TV, etc.).

Segundo a proposta, não haveria possibilidade para que empresas de comunicação controlassem jornais e rádios, ou rádios e TVs ao mesmo tempo. Detentores de canais de radiodifusão estariam submetidos a limites de novas outorgas para o mesmo serviço.

O PL também desaprova a formação em rede de emissoras que agregue mais que 10% do total de afiliadas. Essas circunstâncias só seriam toleradas com o compromisso de que, nesses casos, as afiliadas tivessem pelo menos 50% de espaço na grade de programação geral da rede. O projeto não especifica o órgão a quem caberia a fiscalização dessas mudanças, mas é clara a referência ao dever regulador do Estado atribuído pelo parlamentar:

Democracia pressupõe existência de pluralidade. A existência de pluralidade pressupõe o livre fluxo de informações. E o livre fluxo de informações pressupõe multiplicidade de fontes, algo que só é possível com uma regulação capaz de coibir a concentração de propriedade que, infelizmente, é bastante comum na comunicação social. Nossa Carta Magna estabelece, no § 5º de seu art. 220, que ‘os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio’. E o inciso II do seu art. 221 estabelece que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão deverão promover a cultura nacional e regional, e estimular a produção independente. Mas o que vemos hoje é um quadro em que o oligopólio é a regra, e no qual a cultura regional e a produção independente não recebem qualquer atenção das grandes emissoras de rádio e televisão (VALENTE, 2009, pg. 3).

O outro projeto que define regras anti-oligopólicas na radiodifusão é o PL nº 4.026/2004, de autoria do deputado Cláudio Magrão (PPS/SP). Neste caso, as limitações à concentração horizontal são praticamente as mesmas do projeto anterior, mas este autor propõe um limite máximo de audiência:

(...) a limitação ao número de emissoras detidas por uma empresa não é o único critério para restringir a concentração econômica. Os limites à audiência também representam importante mecanismo, seja na lei norte-americana, seja em outros países. (MAGRÃO, 2004, p. 4).

Diferente do projeto de Ivan Valente, o deputado Cláudio Magrão não vê possibilidade de prosperar o combate à concentração vertical, uma vez que a Constituição Federal “assegura à mídia impressa ampla liberdade de funcionamento, independente de autorização” (Idem, p. 4). Por esta visão, seria inócua a restrição de controle de jornais impressos e emissoras de radiodifusão pelo mesmo grupo.

#### *4.1.2 Sanções e obrigações econômicas*

Além da regulação de mercado na radiodifusão, há projetos de lei que estabelecem sanções econômicas para concessionários que descumprirem regras de conteúdo, restrições de publicidade ou exigências de acessibilidade aos meios de comunicação. Um exemplo significativo é o PL nº 1.622/2003, apresentado, à época, pelo deputado Almeida de Jesus (PL/CE). A medida veda a exibição televisiva de “anúncios publicitários que exibam cenas que estimulem o abuso e a liberdade de sexualidade” (DE JESUS, 2003, p. 1), no horário compreendido entre 5h e 0h. O descumprimento da lei acarretaria multa de até R\$ 20 mil por peça veiculada fora do horário permitido. Embora o projeto não delimite as características do que o autor considera “abuso” e “liberdade de sexualidade”, ele desafia, na justificativa do texto, o debate que opõe regulação e censura:

A vedação à censura, garantida pela Constituição Federal de 1988, tem sido interpretada por muitos segmentos da mídia com absoluta falta de compromisso da sua responsabilidade junto à sociedade brasileira, em razão da veiculação de peças publicitárias que primam pela exploração da sensualidade. A naturalidade com que as emissoras exibem propagandas que estimulam a liberdade de sexualidade, sobretudo perante o público infantil e infanto-juvenil, se confunde cada vez mais com libertinagem. (...) os anúncios publicitários que associam determinado produto a imagem de cunho erótico distorcem completamente o real propósito da propaganda, ao causar a falsa interpretação a respeito das potencialidades do bem anunciado e ludibriar o telespectador, em última instância. (...) faz-se mister a introdução de uma norma jurídica que imponha limites à atuação dos meios de comunicação no que concerne à apresentação de comerciais pelas emissoras de radiodifusão. (DE JESUS, 2003, pg. 2).

Com o mesmo raciocínio, a deputada Iara Bernardi (PT/SP) propôs o PL nº 11/2003, para vedar publicidade que, direta ou indiretamente, se valha de “imagens sexuais ou pornográficas”. A medida prevê aplicação de pena de multa que pode variar de 10 a 100 salários mínimos pelo descumprimento. A autora justifica o dever de regular esse tipo de publicidade porque o atual quadro normativo no campo da publicidade seria insuficiente. “[...] entendemos que os mecanismos de autorregulamentação publicitária têm sido inadequados para frear os constantes abusos que, lamentavelmente, observamos na mídia” (BERNARDI, 2003, p. 2).

As sanções econômicas também alcançam o descumprimento de determinadas obrigações públicas, como no caso de conteúdo das programações e demanda por acessibilidade aos meios de comunicação. No PL nº 5.088/2005, do deputado pastor Francisco Olímpio (PSB/PE), está prevista a inclusão de legenda codificada na

programação televisiva, por meio de estenotipia<sup>78</sup> ou outras técnicas. A medida atenderia, como pretende o deputado, aos portadores de deficiência auditiva no acompanhamento dos conteúdos veiculados pelas emissoras. O projeto prevê um cronograma de cinco anos para que até 100% das programações estejam codificadas, sob pena de advertência e aplicação de multas. A determinação também vale aos fabricantes de televisores, no que se refere à comercialização de aparelhos que tenham a tecnologia de decodificação acoplada ao sistema.

Proposição que também impõe barreiras econômicas ao descumprimento de obrigações de conteúdo é o PL nº 431/2003, da senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO). Ao exigir que a publicidade de refrigerantes contenha, obrigatoriamente, advertência sobre os riscos à saúde associados ao consumo excessivo do produto, o PL legitima o papel do Estado nessa posição regulatória: “[...] compete à autoridade sanitária municipal as sanções previstas neste artigo [...]” (VÂNIA, 2003, p.1). O PL nº 6.381/2013, do deputado Áureo (PRTB/RJ), também estabelece multa (de até R\$ 1 milhão) pelo descumprimento na veiculação da bandeira tarifária<sup>79</sup> de energia elétrica em vigor. O parlamentar ressalta que essa veiculação, que seria realizada por meio de breves inserções, uma vez por mês, entre 19h e 20h, constitui uma obrigação mínima para emissoras detentoras de concessão pública. “[...] esta pequena contraprestação de interesse público é mínima com relação à importância do bem público administrado em regime de concessão, quer seja o serviço de radiodifusão de sons e imagens” (AUREO, 2013, p. 3).

Em tempos de grande audiência televisiva dos torneios de artes marciais como o MMA<sup>80</sup> (*martial mixed arts*, em inglês), o PL nº 5.534/2009 quer barrar a exibição

---

<sup>78</sup> Estenotipia é uma técnica de digitação que consiste no registro de depoimentos, audiências, falas e conteúdos orais diversos, utilizando-se de um teclado especial conectado a um programa de computador. Essa tecnologia é capaz de fazer a transcrição simultânea dos eventos, com um desempenho que atinge mais de 120 palavras por minuto, média superior à da taquígrafia, técnica realizada por meio da digitação convencional.

<sup>79</sup> A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) normatizou, em 2013, um sistema de avisos, chamado de bandeiras tarifárias. O sistema adotado pela Aneel possui três cores: verde, amarelo e vermelho. Na condição verde há condições favoráveis para a produção de energia e não há custos adicionais para os consumidores. Nas condições amarela e vermelha, há acréscimo de custo se o consumo ultrapassar um determinado limite.

<sup>80</sup> Sigla em inglês para artes marciais mistas, esporte de contato que consiste no emprego de técnicas de diferentes tipos de modalidades, como jiu-jitsu, karatê, boxe, muay thai, etc. são regularmente praticadas em torneios oficiais. A mais famosa dessas competições é o *Ultimate Fighting Championship (UFC)*, cujos direitos de transmissão chegaram a ser adquiridos pela TV Globo.

desse tipo de conteúdo na radiodifusão, sob pena de pagamento de multa que pode chegar a R\$ 150 mil. Para o deputado José Mentor (PT/SP), autor do projeto, o principal objetivo “é resguardar que crianças, adolescentes, jovens e até mesmo adultos, vejam cenas de violências explícitas e voluntárias, com o fito de saciar a sanha de alguns, quase sempre em busca de grana e dinheiro fácil” (MENTOR, 2009, p. 2). A sanção poderia ser convertida até mesmo na perda da concessão, caso houvesse uma segunda reincidência na transmissão desses torneios. O PL ainda estabelece prévia anuência do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana sobre a veiculação de lutas marciais consideradas não violentas, mesmo não sendo olímpicas.

O PL nº 2.612/2007, do deputado Pepe Vargas, cria o Código de Ética<sup>81</sup> na programação televisiva brasileira e, por meio da Comissão Nacional pela Ética na Televisão (CNPET), órgão administrativo – a ser implantado – formado por representantes da sociedade civil, terá poder de receber e encaminhar para órgãos competentes (Ministério das Comunicações, Ministério Público, entre outros) denúncias contra conteúdo exibido que viole o código. À comissão, é facultado o poder de aplicar sanções pecuniárias como multa, em caso de descumprimento da lei.

Outra ação econômica visa coibir o recebimento de vantagens pecuniárias, por parte das emissoras, em troca da veiculação de música na radiodifusão. Essa prática passaria a configurar crime penal, previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, com possibilidade de detenção de até dois anos, mais multa, suspensão e até mesmo cassação de outorgas. É o que prevê o PL nº 1.048/2003, do deputado Fernando Ferro (PT/PE).

A pirataria não é o único problema a ser resolvido no mercado fonográfico brasileiro. Outra questão, igualmente séria, pelos prejuízos que acarreta, deve ser enfrentada pelo legislador: o pagamento de verbas e favores para a execução de músicas nas rádios e emissoras de televisão brasileiras. [...] Essa prática favorece quem tem estrutura financeira e prejudica novos artistas [...]. Isso contraria o princípio das autorizações, concessões e permissões públicas de radiodifusão, privilegiando a minoria e tornando menos democráticos os veículos de comunicação. (FERRO, 2003, p. 2).

Há proposição que prevê impedimento na renovação de concessão às rádios inadimplentes com o pagamento de direitos autorais de execução de músicas. O PL nº 1.766/2011, do deputado Otávio Leite (PSDB/RJ), modifica a lei que trata da proteção

---

<sup>81</sup> Mais sobre esse projeto na seção que trata da regulação de conteúdo, neste capítulo.

intelectual das obras de arte para pressionar as emissoras: “Hoje, existe no Brasil cerca de 3.000 rádios que não cumprem com suas obrigações com relação aos direitos autorais de milhares de autores, intérpretes, músicos e produtores fonográficos brasileiros” (LEITE, 2011, p. 1).

No PL nº 4.549/2008, do deputado Edson Duarte (PV/BA), fica estabelecida a prévia anuência do Poder Executivo para cessão de espaço na grade horária das emissoras de rádio e televisão e o recolhimento de 60% do valor do contrato de arrendamento em favor da União. O projeto quer evitar a sublocação de frequências e, ao mesmo tempo, coibir vantagem econômica ao se negociar um bem público.

A autorização de uso de uma faixa dentro do espectro de radiofrequência por parte da União a um particular para a exploração do serviço de radiodifusão não implica transferência da propriedade da mesma, que continua sendo do Estado (DUARTE, 2008a, p. 2).

A questão do pagamento pelo uso dos canais é discutida no PL nº 3.404/2012, da deputada Sandra Rosado (PSB/RN). A medida sugere a criação de uma lei para regular a distribuição das outorgas, para atualizá-la em relação ao ambiente de transição do sistema analógico para o digital na radiodifusão. Em termos de ação econômica, a proposta determina pagamento anual pelo uso da frequência por parte das entidades do sistema<sup>82</sup> privado de rádio e televisão. O valor seria reajustado a cada ano, de acordo com índice a ser definido em regulamento pelo Poder Executivo e aprovado pelo TCU.

O PL nº 5.204/2013, do deputado Guilherme Campos (PSD/SP) muda o Código Brasileiro de Telecomunicações para modificar a aplicação de sanções às emissoras que cometerem infrações previstas na lei. Estabelece valores mínimos e máximos para multas aplicadas às rádios (R\$ 100 até R\$ 1 mil) e TVs (R\$ 1 mil até R\$ 10 mil), podendo ser atualizadas pelo Ministério das Comunicações ao longo do tempo. Mesmo teor contém o PL nº 8.215/2014, do deputado Arolde de Oliveira (PSD/RJ).

Há também projetos que estabelecem limitações para a operação de rádios comunitárias. O PL nº 1.665/2003, de Wladimir Costa (PMDB/PA), reforça as

---

<sup>82</sup> A Constituição Federal define que as concessões de radiodifusão devem observar o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. Entretanto, nenhuma norma infraconstitucional estabelece os conceitos de cada um dos sistemas. No marco regulatório vigente, existem duas modalidades de atribuição de outorgas: radiodifusão (geral) e radiodifusão educativa. O PL 3.404/2012 estabelece os conceitos de sistema de que fala a Constituição para determinar o pagamento pelo do canal para as emissoras com finalidade comercial (sistema privado).

restrições econômicas já existentes na legislação sobre os apoios culturais<sup>83</sup>. Na medida, o deputado propõe que esses patrocínios não ultrapassem cinco segundos nem contem com depoimento testemunhal de locutores.

#### *4.1.3 Financiamento e incentivos*

Há, porém, um conjunto de sete PLs que tenta alterar a legislação no que se refere à sustentação econômica das emissoras, prevendo formas de financiamento e incentivos. Eles abrangem o campo da radiodifusão pública e comunitária. O PL nº 2.105/2003, do deputado Fernando Ferro (PT/PE), por exemplo, modifica a lei de radiodifusão comunitária (Lei nº 9.612/1998), permitindo até seis minutos de publicidade comercial (e não apenas o apoio cultural<sup>84</sup>, como já prevê a legislação), a cada intervalo de uma hora. A permissão para publicidade continuaria restrita aos estabelecimentos enquadrados como pequena e média empresa que atuam na área de cobertura da rádio. A proposição também dispensa a cobrança de direitos autorais das rádios comunitárias sobre a veiculação de música popular brasileira. Outras proposições da amostra também permitem a publicidade comercial nas rádios comunitárias, desde que restritas aos estabelecimentos da comunidade (PL nº 2.535/2011 e PL nº 2.189/2003 e PLS nº 524/2007).

Em outro caso semelhante, o PLS nº 629/2011, do senador Paulo Paim (PT/RS), modifica a Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991) para incluir o apoio cultural às rádios comunitárias entre os projetos aptos a receber recursos do programa. Ele parte da constatação de que a lei que rege o serviço de radiodifusão comunitária não teria sido “equacionada adequadamente”:

[...] as prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária só podem admitir patrocínio sob a forma de apoio cultural para os programas a serem transmitidos; e, assim mesmo, desde que tais patrocínios sejam restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida. Tais limitações

---

<sup>83</sup> Segundo a Lei nº 9.612/1998, que institui e regulamenta o serviço de radiodifusão comunitária, é vedada a publicidade comercial. Às emissoras comunitárias só seria admitido o recebimento de apoio cultural (patrocínio), específico para um determinado programa a ser exibido e limitado aos estabelecimentos instalados na região de cobertura do sinal.

<sup>84</sup> O apoio cultural na radiodifusão comunitária é assim definido pelo Ministério das Comunicações: “É a forma de patrocínio limitada à divulgação de mensagens institucionais para pagamento dos custos relativos à transmissão da programação ou de um programa específico, em que não podem ser propagados bens, produtos, preços, condições de pagamento, ofertas, vantagens e serviços que, por si só, promovam a pessoa jurídica patrocinadora, sendo permitida a veiculação do nome, endereços físico e eletrônico e telefone do patrocinador situado na área de execução do serviço.” (BRASIL, 2011).

sempre trouxeram dificuldades para a manutenção desses serviços tão úteis à cultura e à cidadania. Entendemos, assim, que uma das maneiras de resolver a situação das rádios comunitárias seria a sua inclusão na Lei de Incentivo à Cultura. (PAIM, 2011, p. 2).

Para que as emissoras de rádio e TV cumpram obrigações de divulgação de propagandas de combate à pedofilia, violência e exploração sexual, o PL nº 4.754/2012, da deputada Liliam Sá (PSD/RJ), prevê desoneração fiscal, via imposto de renda, até 70% do valor que a emissora receberia caso veiculasse publicidade comercial nos horários estipulados.

Duas proposições de teor quase idêntico permitem que as televisões públicas, educativas e estatais possam transmitir, sem custos de direitos de exibição, os eventos esportivos olímpicos, paraolímpicos, profissionais ou amadores, que reúnam atletas brasileiros representando o país em competições internacionais. Essas emissoras utilizariam o sinal disponibilizado pela rede nacional de televisão privada que detenha contrato de transmissão com as respectivas entidades de administração desportiva e de prática desportiva, nacionais ou estrangeiras.

O PL nº 825/2007, do deputado Silvio Torres (PSDB/SP), justifica a medida ao lembrar que a população fica sem acesso a esse tipo de conteúdo porque os eventos esportivos são, em sua maioria, transmitidos via televisão por assinatura.

Assim, crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social ficam excluídos e mais uma vez o Estado deixa de cumprir sua função educadora, e a distância social entre os ricos e pobres fica cada vez maior, limitando a oportunidade destes últimos. A fim de ajudar a diminuir esta distância e buscando dar ao Estado instrumento para desempenhar seu papel formador, estamos apresentando o presente projeto de lei que visa permitir que redes de televisão educativa estatal e/ou pública possam transmitir os jogos, campeonatos e competições em que participem atletas brasileiros, quando representando o país. (TORRES, 2007, p. 3).

Ao passo que permite o uso do sinal das televisões privadas, o projeto veda às emissoras públicas, educativas e estatais a captação de publicidade comercial com a transmissão dos eventos, de modo a preservar os investimentos das empresas que adquiriram os direitos de exibição. No mesmo sentido, o PL nº 1.878/2003, do deputado Edson Duarte (PV/BA), reitera a necessidade de o Estado combater o que o parlamentar chama de “abuso de mercado” praticado pelas redes comerciais:

[...] convivemos com o lamentável cenário em que algumas redes de comunicação adquirem a exclusividade de exibição de eventos tão somente para que outras emissoras não os veiculem, em atendimento a interesses puramente comerciais. [...] Tal situação demonstra uma grave afronta ao

princípio constitucional da garantia ao direito à informação, assegurado a todo cidadão. [...] Por esse motivo, é inaceitável que a veiculação de programações esportivas seja objeto de privilégio das poderosas redes de comunicação, visto que o fato constitui-se em flagrante abuso de poder econômico e nítida discriminação da população de menor poder aquisitivo, que não tem condições financeiras de contar com o serviço de TV a cabo. [...] Diante desse cenário, cabe ao Poder Público a adoção de medidas que democratizem o uso da televisão aberta, em legítimo resgate do direito do indivíduo à informação na esfera desportiva. Assim, a iniciativa que apresentamos visa instituir um mecanismo que permita ao Estado, por meio de suas emissoras federais, estaduais ou municipais, a exibição de espetáculos esportivos nacionais ou internacionais que contem com a participação de atletas brasileiros. (DUARTE, 2003, p. 2-3).

O PL nº 960/2003, do deputado Rogério Teófilo (PFL/AL, atual DEM) retira a restrição legal para captação de publicidade pelas emissoras educativas. Na proposta, o autor pede a revogação do parágrafo único do artigo 13, no Decreto-Lei nº 236/1967, trecho que veda a transmissão de qualquer publicidade comercial por televisão educativa, direta ou indiretamente, nem patrocínio de programas mesmo que estes não contenham anúncios publicitários (TEÓFILO, 2003).

Outras diretrizes para a tecnologia digital na radiodifusão estão estipuladas no PL nº 6.915/2006, do deputado Eduardo Sciarra (PFL/PR, atual DEM). A proposta, entre outras medidas, prevê pagamento ao Estado de um percentual de 2% sobre o faturamento bruto com a venda de serviços adicionais aos da radiodifusão digital. Isso porque a nova tecnologia faculta aos concessionários de televisão a comercialização, junto ao usuário, de serviços extras, como internet e outras ferramentas de telecomunicação digital. Esse percentual cobrado sobre a venda de serviços adicionais cairia para 1% quando a transição para o digital estivesse concluída.

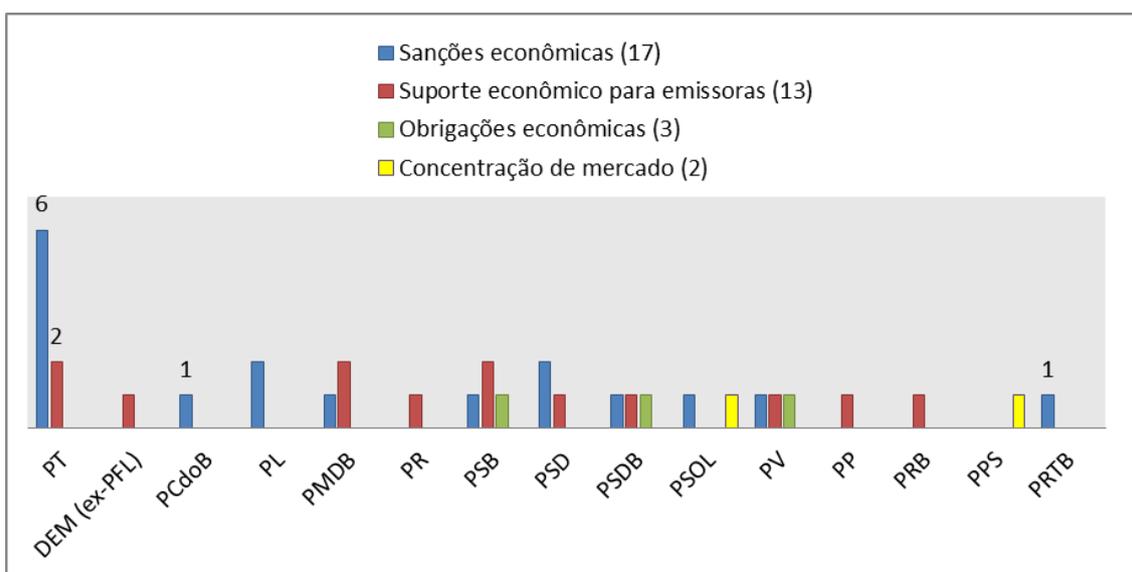
Ora, é razoável que se a prestadora, além de prestar o serviço de radiodifusão de sons e imagens, que é gratuito, prestar, dentro do canal digital, outros serviços de forma onerosa ao usuário, deverá pagar uma contraprestação ao poder público, a quem pertencem as radiofrequências [...]. (SCIARRA, 2006, p. 4).

Mesmo com a previsão, a proposta ressalta que a oferta de serviços adicionais aos da radiodifusão deverá ter sua autorização específica junto à Anatel, obtida pelas emissoras interessadas na oportunidade. Outra medida importante prevista no PL é a possibilidade de usar até 20% da receita anual do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) para financiar o processo de digitalização dos canais de televisão.

#### 4.1.4 Análise dos dados

O conjunto de proposições analisadas cujo escopo abrange aspectos econômicos da radiodifusão destaca duas tendências de ação estatal, entre os mais recorrentes: sanções econômicas por meio de multas e algum tipo de suporte financeiro às emissoras educativas e comunitárias. Do total de 35 unidades de sentido registradas nesse indicador, 30 se referem aos dois mecanismos mencionados.

Dois referências tratam da regulação de mercado na radiodifusão, visando obstruir a concentração econômica no setor. Outras três referências estabelecem obrigações de pagamento para emissoras, sendo duas relacionadas ao uso do canal e uma vinculada ao pagamento de direitos autorais por veiculação de conteúdo protegido por propriedade intelectual. O gráfico a seguir estratifica a distribuição de projetos por autoria partidária, segundo a amostra:



**Gráfico 4 - Proposições legislativas que estabelecem mecanismos de ação econômica do Estado na radiodifusão (por autoria partidária)**

Fonte: elaboração do autor

Aplicação de multa como sanção econômica foi o mecanismo registrado em 16 projetos, contabilizando nove partidos políticos. Em todos os casos, trata-se de punição pelo descumprimento de normas legais associadas às regras do conteúdo, tanto no teor da programação das emissoras quanto no tipo de publicidade veiculada. Um único projeto (PMDB) estabelece sanção por meio de restrição para captação de recursos por emissoras comunitárias.

Pelo gráfico, percebe-se que uma legenda – o PT – concentra quase metade do total de propostas que fazem referência à aplicação de multa como ação econômica na

regulação da radiodifusão. Os demais partidos que também apostam nesse mecanismo de *enforcement* representam diferentes fundamentos ideológicos e programáticos entre si: PCdoB, PSB, PSOL, PL, PSDB, PSD, PRTB e PV. No contexto geral da amostra, entretanto, não se pode apontar uma tendência regulatória claramente definida, uma vez que apenas sete das 18 legendas partidárias de toda a amostra sugerem esse mecanismo, além do baixo número de propostas por partido que, mesmo à exceção do PT, com suas seis iniciativas, não desenha um cenário de legitimação do tema no conjunto das propostas analisadas.

Já a produção legislativa que estabelece mecanismos de suporte econômico para emissoras aparece em 13 projetos apresentados por 10 legendas partidárias. Na maioria dos casos (12), o objeto são emissoras comunitárias ou educativas. Um total de 11 proposições tem foco específico nesses canais, permitindo a captação de publicidade comercial (o que é vedado pela legislação atual) e estabelecendo isenções de pagamento por veiculação de conteúdo protegido por direito autoral, como músicas e transmissões de eventos esportivos adquiridos por outras emissoras. Outros dois projetos abrangem os canais de radiodifusão de uma forma geral: um estipula financiamento de emissoras por meio de fundo público (Fust) para processo de digitalização e outro garante isenção fiscal para veiculação de publicidade obrigatória sobre combate à pedofilia, violência e exploração sexual. Na distribuição desses projetos por autoria partidária, há um equilíbrio na atuação das legendas. Três partidos (PT, PMDB e PSB) apresentaram duas proposições e os outros sete (DEM, PR, PSD, PSDB, PV, PP e PRB), uma cada. O que se depreende desse cenário é o reconhecimento, pela maior parte das bancadas, da necessidade de se conferir maior autonomia econômica às emissoras do chamado campo público: educativas e comunitárias.

De maneira residual na amostra, há três proposições que estabelecem obrigações de pagamento. Duas delas se referem ao uso e sublocação de espaço no espectro eletromagnético (PL nº 3.404/2012 e PL nº 4.549/2008), apresentadas por PSB e PV, respectivamente, criando mecanismos para coibir a prática de arrendamento de canais. Outra obrigação de pagamento definida em projeto de lei é o recolhimento de direitos autorais de conteúdo musical veiculado pelas emissoras.

Os dados, se observados em perspectiva, não denota esforço de mudança estrutural no sistema brasileiro de radiodifusão, como é atualmente, em termos de ação econômica por parte do Estado. Isso fica mais claro com a existência de apenas dois projetos de lei (PL nº 6.667/2009 e PL nº 4.026/2004), em 157 (amostra total), que

estabelecem limites de concentração econômica dos meios de comunicação, demonstrando a marginalidade do tema na produção legislativa de uma década.

## 4.2 Ação normativa

A partir da amostra, foram registradas 28 referências explícitas do que seriam ações normativas definidas para o poder público, no âmbito da radiodifusão. Essas unidades de sentido foram divididas em duas linhas de abordagem: gestão do espectro eletromagnético (oito ocorrências) e definição de regras de funcionamento das emissoras concessionárias (20 ocorrências).

No primeiro caso, foram agrupadas as unidades de sentido que debatem o tipo de competência do Estado no gerenciamento e distribuição dos canais do espectro eletromagnético. A segunda abordagem exemplifica a edição de normas que estabeleçam regras para a prestação dos serviços e o papel atribuído ao Estado para esta ação.

**Quadro 5 - Proposições legislativas sobre ação administrativa e normativa do Estado na radiodifusão**

Partido	Gestão do espectro eletromagnético	Definição de regras para o serviço	Unidades de sentido (US)
PT	PL 796/2003	PL 2.612/2007; PL 3.793/2008; PL 4.462/2008; e PL 2.400/2003 e PL 6.584/2006	6
PSB	PL 483/2008	PL 5.577/2009; PL 5.082/2005 e PL 5.088/2005	4
PSDB	PEC 11/2010	PL 150/2009; PL 7.371/2003 e PL 404/2011	4
PSOL	PL 4.021/2012	PL 5.924/2009 e PL 7.670/2006	3
PCdoB	PL 2.897/2011	PLS 59/2003	2
DEM (ex-PFL)		PEC 501/2010 e PL 4.337/2004	2
PMDB		4.846/2005 e PL 5.729/2009	2
PV	PL 4.549/2008	PL 2.462/2011	2
PDT	PLS 275/2012	PL 702/2011	2
PR	PL 4.570/2012		1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>28</b>

**Fonte:** elaboração do autor

#### *4.2.1 Gestão do espectro eletromagnético*

Os canais de radiodifusão são bens da sociedade a serviço do interesse público. Assim pode ser definido o sentido expresso no conjunto das proposições que mencionam a forma com que o Estado deve lidar com as concessões de rádio e televisão. Na justificativa do PL nº 2.897/2011, por exemplo, o deputado Assis Melo (PCdoB/RS) lembra que a União é quem explora direta ou indiretamente (por meio de concessões, autorizações ou permissões) os serviços:

Se o serviço é público, deve atender, por conseguinte, ao povo. (...) É o poder público, por meio dos seus mecanismos de outorga, que definirá quais são esses entes particulares que estão mais capacitados para, em seu nome, prestar esse serviço. (MELO, 2011, p. 2).

A proposição citada coíbe situações em que o concessionário subloca a sua frequência para um terceiro, burlando o processo público que o permitiu explorar um canal (mais sobre isso no Capítulo 5). Ao instituir o serviço de televisão comunitária de sinal aberto – nos moldes da radiodifusão sonora comunitária, modificando a Lei nº 9.612/1998 –, o PLS nº 483/2008 garante reserva de espectro e alocação de novas frequências para ambos os serviços (rádio e televisão):

(...) O Poder Concedente designará, em âmbito nacional, para utilização do Serviço de Radiodifusão Comunitária: I – pelo menos um canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada; II – pelo menos dois canais de operação de serviço de radiodifusão de sons e imagens, sendo um em VHF e outro em UHF; (...) Em caso de manifesta impossibilidade técnica quanto ao uso do canal para radiodifusão sonora, ou de qualquer dos canais para radiodifusão de sons e imagens, em determinada região, será indicado, em substituição, canal alternativo, para utilização exclusiva nessa região. (CASAGRANDE, 2009, p. 1).

O poder do Estado em administrar e designar canais de radiodifusão também fica evidente na percepção contida no PL nº 796/2003, do deputado Adão Pretto (PT/RS). A medida extingue a pena de detenção para quem opera emissora de radiodifusão sem autorização oficial (mais sobre isso no Capítulo 5). Num dos pontos do texto, o parlamentar justifica seu entendimento sobre o controle administrativo do poder público, no caso dos canais:

[...] note-se, primeiro, que o espaço eletromagnético é da União, ou seja, propriedade deste povo – então tem direito sobre ele; segundo, é função e obrigação do Estado distribuir equitativamente este espaço permitindo ao povo, e não somente os empresários do setor, possa usufruir do espaço; terceiro, que este espaço é de largo espectro. (PRETTO, 2003, p. 3).

Mesma compreensão se verifica no PL nº 4.549/2008, do deputado Edson Duarte (PV/BA), que trata da cessão a terceiros dos espaços nas emissoras de radiodifusão. O parlamentar defende que a atividade de Comunicação Social “é um serviço público, sujeito a outorga para exploração do serviço por parte do Estado, e que encerra uma série de obrigações e limitações na exploração por parte da iniciativa privada” (DUARTE, 2008a, p. 2).

#### 4.2.2 Definição de regras para o serviço

Além do papel de gestor dos canais da radiodifusão, há projetos de lei que qualificam o Estado na sua função de definir regras e adequações para os serviços concedidos. Do conjunto observado em toda a amostra de pesquisa, ressaltamos, novamente, a única proposição que cria um novo órgão público regulador, a Comissão Nacional pela Ética na Televisão (CNPET), já mencionada na seção anterior. Prevista no PL nº 2.612/2007, reapresentado pelo deputado Pepe Vargas (PT/RS), seria o colegiado responsável por observar o cumprimento do Código de Ética da programação televisiva brasileira. Para explicar o sentido do código, Pepe Vargas usa a mesma justificativa do autor original do projeto de lei, Marcos Rolim:

Por ele, pretendemos construir um regramento básico capaz de orientar a programação televisiva brasileira assegurando um mecanismo eficaz de controle social *a posteriori*. Não há que se falar, portanto, em “censura”. Pelo projeto, as emissoras e seus programadores continuarão gozando de total liberdade de expressão. Diferentemente do que ocorre hoje, não obstante, passarão a ser responsabilizados administrativamente pelos abusos praticados. (ROLIM *apud* VARGAS, 2007, p. 20).

Em pelo menos três proposições estudadas, os legisladores criam atribuições regulatórias no campo da radiodifusão para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A medida define que o órgão passaria a ter poder de regulamentar a publicidade de medicamentos. O PL nº 5.729/2009, da deputada Rita Camata (PMDB/ES) delinea os termos dessa modificação com mais clareza:

Esta lei altera as atribuições da Agência Nacional de Vigilância Sanitária no tocante à publicidade de produtos de interesse da saúde. (...) ‘*O órgão competente do Ministério da Saúde elaborará regulamento técnico que subordinará as peças publicitárias de que trata este artigo*’. [atribuições da Anvisa passam a ser] (...) ‘*normatizar, controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária*’ (CAMATA, 2009, p. 1-2).

Um elemento significativo da proposta aparece logo na justificativa. Ao propor regulamentação que incida sobre o conteúdo da radiodifusão (e, de forma indireta, nas próprias receitas captadas pelas emissoras comerciais), a deputada argumenta a necessidade de evitar que a publicidade coloque em risco à saúde dos consumidores ao estimularem a automedicação:

Tais fatos indicam a necessidade urgente de normas que coíbam os abusos na publicidade. Tal urgência nem sempre é alcançada na tramitação de um projeto de lei, instrumento ideal para tal normatização. No caso apresentado qualquer delonga acarretará prejuízo à saúde da população e, portanto, há que se estabelecer com clareza o limite das atribuições da Anvisa. Sanamos esse pequeno, mas crucial hiato normativo, incluindo a normatização entre as competência da Anvisa, lembrando que será aplicado unicamente na regulação da publicidade de medicamentos. (CAMATA, 2009, p. 3).

Rita Camata ressalva a estrita atribuição regulatória da Anvisa sobre a publicidade de medicamentos, mas compreende que o Estado não tem como deixar de se impor nesse processo normativo, por isso legitima a agência por meio do PL. Conclusão ainda mais explícita nessa direção aparece no PL nº 5.577/2009, do deputado Fernando Coelho Filho (PSB/PE). Na proposição, o parlamentar estipula cotas de programação educativa e justifica a medida, entre outras razões, como forma de preencher o ambiente de baixa regulação do setor:

Se compararmos com outros setores públicos que também são objeto de concessão estatal, como o de energia e o de telecomunicações, o setor de radiodifusão existe num ambiente de escassa regulação, o que confere grande autonomia aos detentores de outorga. Tendo em vista a importância estratégica da comunicação de massa, sua influência cultural e política e sua audiência, avaliamos que a radiodifusão tem um papel preponderante a desempenhar no tocante à formação educacional dos brasileiros. Por isso, estamos incluindo na legislação em vigor dispositivo que determina que os radiodifusores devem produzir e veicular programas com caráter educativo [...]. (FILHO, 2009, p. 2-3).

O deputado Jefferson Campos (PMDB/SP) é outro parlamentar que, demonstrando preocupação com a qualidade do conteúdo da radiodifusão, reitera o papel regulatório do Estado na definição de regras para os serviços prestados pelos concessionários. A justificativa do PL nº 4.846/2005 enfatiza esse aspecto:

[...] Conquanto o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, imponha às emissoras a obrigação de transmitir conteúdos de cunho educacional, a falta de regulamentação da matéria na prática as desobriga do cumprimento do dispositivo. [...] elaboramos a presente proposição com o intuito de obrigar as emissoras de radiodifusão a destinar o mínimo de quinze por cento da sua grade horária para programas educativos, independentemente da necessidade de regulamentação por parte do Poder Executivo. (CAMPOS, 2005, p. 2-3).

O deputado Juvêncio da Fonseca (PSDB/MS) é outro que enfatiza a sobreposição do interesse social nos serviços de radiodifusão, dada à sua natureza pública. No PL nº 7.371/2006, o parlamentar estipula reserva na programação das emissoras para divulgação das campanhas nacionais de vacinação.

O rádio e a televisão são serviços públicos explorados por particulares mediante delegação do Estado. Dessa forma, devem atender não somente aos interesses econômicos daqueles que o operam, mas também o interesse social da coletividade, especialmente quanto à saúde pública. O papel social que os prestadores de serviços de radiodifusão exercem junto à comunidade impõe que, em situações especiais, ajam em favor de uma melhor qualidade de vida de todos. Por esse motivo, elaboramos o presente projeto de lei com a finalidade de tornar obrigatória a divulgação das campanhas nacionais de vacinação por emissoras de rádio e televisão, sem ônus para o Poder Público (DA FONSECA, 2006, p. 2).

A definição de regras como elemento presente na abordagem legislativa sobre o que deve ser o papel do Estado também responsabiliza o próprio poder público. O PL nº 4.570/2012, do deputado Wellington Fagundes (PR/MT), fixa prazos para que o Ministério das Comunicações responda, de forma compulsória, sobre a viabilidade técnica da instalação de emissoras, a partir de consulta formal por parte do interessado em operar radiodifusão. O PL também obriga o governo a divulgar a habilitação de novos canais, quando for constatada a viabilidade técnica, em prazo não superior a 90 dias.

A excessiva concentração das emissoras de rádio nos grandes centros urbanos decorre, dentre outros fatores, da ausência de uma política pública que estimule o processo de capilarização da radiodifusão comunitária e comercial, mediante o lançamento contínuo e planejado de avisos de habilitação e editais de licitação destinados a convocar os interessados em prestar esses serviços nos pequenos municípios. (...) Diante desse quadro, elaboramos o presente projeto com o objetivo de estabelecer prazos legais para que o Poder Concedente se manifeste sobre as petições encaminhadas para sua análise referentes à abertura de processos para novas outorgas de radiodifusão sonora. A proposição também fixa prazos para a publicação de avisos de habilitação e editais de licitação relativos à prestação desses serviços. O intuito da medida é encorajar os interessados em executar serviços de rádio a manifestar seus pleitos junto ao Ministério, assegurando que, em curto período de tempo, todos os municípios do País possam dispor da prerrogativa de contar com pelo menos uma emissora local. (FAGUNDES, 2012, p. 3-4).

Na contramão das propostas que estabelecem os tipos de ação normativa do Estado na radiodifusão, circula a PEC 501/2010, do deputado Eduardo Sciarra (PFL/PR, atual DEM). A medida acrescenta um dispositivo constitucional que elenca as competências do Presidente da República para formular políticas públicas,

estabelecendo, com esse novo dispositivo, que qualquer ação sobre a radiodifusão deve observar o “estrito cumprimento do art. 5º, IV e IX, e art. 220 desta Constituição” (SCIARRA, 2010, p. 1).

Ao dizer sentido “estrito”, o autor tenta impedir uma interpretação abrangente do texto constitucional, definida em outros artigos da Carta Magna, de forma a desencorajar a regulação dos demais dispositivos que regem os serviços de rádio e televisão. Artigos 5º (incisos IV e IX) e 220 asseguram que as liberdades de expressão, artística e intelectual não podem sofrer restrição no país<sup>85</sup>, desde que consideradas as demais exigências previstas na própria Constituição. Ao exigir que apenas os artigos que protegem a liberdade de expressão sejam levados em conta na regulação do setor, ele tenta impedir, por exemplo, a regulamentação de outros trechos constitucionais, como o que impede a formação de monopólios e oligopólios, por exemplo.

[...] ainda persiste o movimento daqueles que se julgam superiores à jurisdição do Estado e desprezam os princípios estabelecidos pela Lei Maior. Essa ameaça aos valores democráticos ressurgiu ainda com maior ímpeto durante o governo do Partido dos Trabalhadores, pródiogo em elaborar iniciativas que visam controlar a ação da mídia e até mesmo a produção cultural, em defesa de uma visão totalitária de Estado. As malfadadas propostas de criação da Ancinav e do Plano Nacional de Direitos Humanos são apenas alguns exemplos que ilustram as reiteradas tentativas do atual governo de aviltar os preceitos da Constituição, avanços duramente conquistados pela população brasileira. (SCIARRA, 2010, p. 2).

O autor também justifica a proposta ao mencionar outras iniciativas do governo do PT em relação ao setor. Uma delas foi a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009. Para o deputado, a plenária da conferência aprovou propostas que poderiam estabelecer “controle sobre os meios de comunicação” (SCIARRA, 2010, p. 3), mas sem descrever ou exemplificar quais seriam essas iniciativas na justificativa de sua proposta.

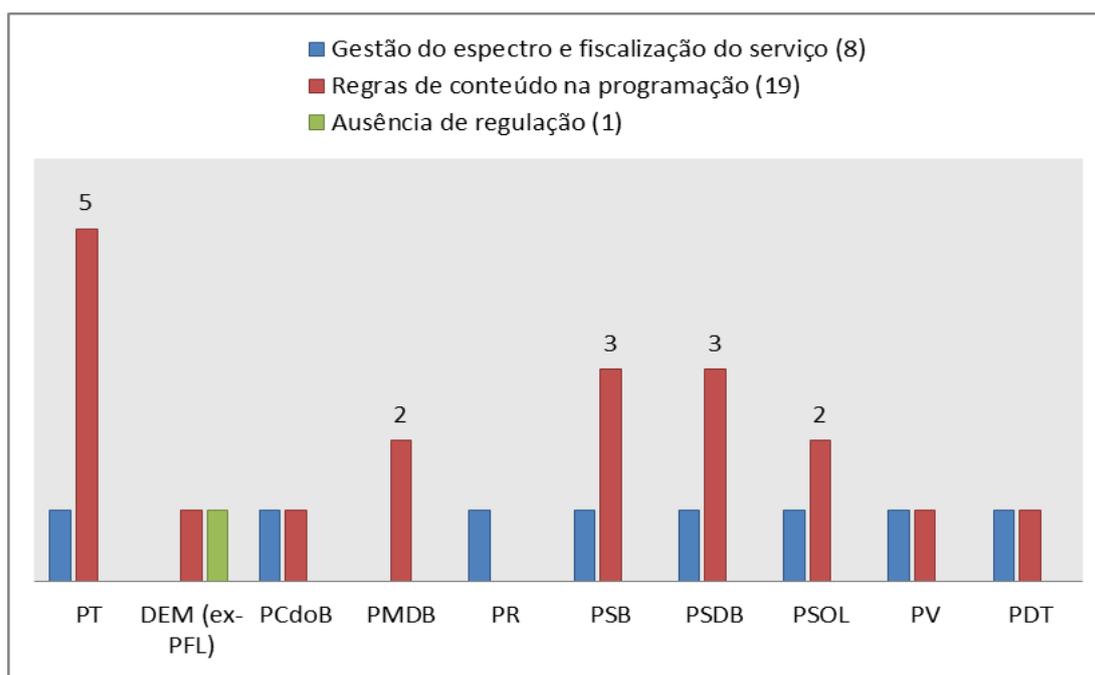
---

<sup>85</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...)IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...) “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

### 4.2.3 Análise dos dados

A principal ação administrativa do Estado na radiodifusão, de acordo com as iniciativas parlamentares analisadas, no âmbito do Congresso Nacional, é a regulação de conteúdo. Do total de 28 propostas que explicitam como o Estado deve regular o setor, 19 se referem aos mecanismos para nortear a programação das emissoras, com envolvimento de nove partidos, o que demonstra ser este o aspecto mais consolidado da abordagem legislativa no parlamento, quanto à regulação por parte do Estado.

Em seguida, aparecem projetos que fixam parâmetros para a gestão do espectro eletromagnético e a fiscalização dos serviços, com oito referências e participação de sete legendas. Por fim, apenas uma referência define ausência de regulação como papel do Estado no setor. Pelo gráfico a seguir, é possível visualizar a distribuição desses projetos por autoria partidária:



**Gráfico 5 - Proposições legislativas que estabelecem mecanismos de ação normativa/administrativa do Estado na radiodifusão (por autoria partidária)**

**Fonte:** elaboração do autor

Das 19 propostas que evidenciam a ação normativa do Estado sobre o conteúdo transmitido na radiodifusão, sete regulamentam a veiculação de publicidade comercial pelas emissoras. São regras para propaganda de produtos alimentícios (5) e de medicamentos (1) e àquela destinada ao público infantil (1). Em todos os casos, a atribuição regulatória é transferida para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária

(Anvisa), a quem caberia fiscalizar o cumprimento da veiculação das advertências sobre os usos e/ou abusos dos produtos anunciados ou, em alguns casos, o poder de avaliar o tipo de peça publicitária a ser transmitida antes mesmo de sua veiculação. Os partidos autores dessas propostas são PMDB (1), PSOL (1), PT (2), PDT (1) e PSDB (2).

Em seguida, com quatro proposições, a questão de conteúdo na radiodifusão é abordada sob a forma de cotas de programação educativa. Os projetos de lei apresentados por PT, PSB, DEM e PMDB são parecidos e, no geral, estipulam percentual de programação ou número de horas diárias que devem ser cobertas com programas exclusivamente educativos.

Há dois projetos que estabelecem a implantação de legenda codificada nas emissoras de televisão, de autoria de PSB e PV. Um conjunto de três proposições exige a veiculação obrigatória de alertas para vacinação, crianças desaparecidas e mensagens educativas para prevenção do câncer. Outra proposição, esta de autoria do PSDB, obriga a transmissão de sessões da Câmara municipal de vereadores em cidades com menos de 200 mil habitantes.

Por fim, as duas proposições que tratam de conteúdo da forma mais abrangente são o PL nº 2.612/2007 (PT) e o PLS nº 59/03 (PCdoB). O primeiro caso propõe o chamado “Código de Ética na TV”, criando uma autoridade reguladora e uma série de mecanismos para desenvolver o conteúdo veiculado. O segundo caso regulamenta a regionalização e a programação independente nas emissoras, conforme previsão constitucional.

Em seguida, a ação normativa/administrativa do Estado se expressa na gestão do espectro eletromagnético e na fiscalização do serviço de radiodifusão, com oito proposições. Quatro delas, de autoria do PSDB, PSOL, PCdoB e PV visam coibir a prática da subconcessão ou arrendamento de canais entre seus concessionários titulares e terceiros. Nesses três casos, o espectro eletromagnético é entendido como bem público e o Estado deve zelar pelo seu uso dentro dos parâmetros legais. Outro projeto (PDT) também cria mecanismos de fiscalização do serviço ao impor aos concessionários a obrigação de anunciar, de forma regular na sua programação, o nome das entidades titulares das outorgas. Os contratos de concessão também deverão estar disponíveis nos sites das emissoras, segundo a exigência.

A gestão do espectro aparece, ainda, em outros três projetos de lei, que definem parâmetros para distribuição dos canais. Um deles (PL nº 4.570/2012), de autoria do PR, estabelece mecanismos para acelerar a outorga de canais de rádio, criando

obrigações ao Poder Concedente, para que responda, com prazo pré-estabelecido, às solicitações de habilitação dos serviços em centenas de localidades. Outros dois projetos (PT e PSB) abrangem a questão da radiodifusão comunitária, ao mencionarem a obrigação do Estado em reservar o espectro para agrupar essas emissoras de forma equitativa com as demais modalidades do serviço.

A ausência do papel regulador por parte do Estado só é defendida por meio da PEC nº 501/2010, proposta pelo DEM, demonstrando a marginalidade dessa tese no padrão legislativo desenvolvido pelo Congresso Nacional para o tema.

## **5. ATIVIDADE LEGISLATIVA: PLURALIDADE E PROPRIEDADE DE CANAIS**

A segunda categoria que propusemos para a análise da produção legislativa ao longo da última década diz respeito às formas de ocupação do espaço eletromagnético<sup>86</sup> na radiodifusão e de que maneira estas compõem o ambiente de pluralidade de vozes na propriedade dos canais. Da amostra observada, identificamos 56 unidades de sentido que atribuem modificações na composição dos canais de rádio ou televisão. Esses trechos estão distribuídos por 50 proposições legislativas diferentes, que foram apresentadas por 15 partidos políticos.

Agrupamos as unidades de sentido encontradas em três indicadores: licenciamento, complementaridade e radiodifusão comunitária, exatamente os aspectos mais incidentes na abordagem dessa categoria pelo Parlamento. São proposições que visam modificar ou criar regras sobre concessões de rádio e TV, espaço para emissoras públicas e alterações no ambiente normativo das rádios comunitárias.

### **5.1 Licenciamento de outorgas**

A distribuição dos canais na radiodifusão está diretamente relacionada aos mecanismos legais que permitem a operação do serviço. O licenciamento<sup>87</sup> de outorgas para concessões, permissões e autorizações é o instrumento jurídico que define a ocupação do espaço eletromagnético, por onde são distribuídas as faixas de frequências para transmissão dos sinais de rádio e TV.

A produção legislativa que se ocupou das regras de licenciamento registra, entre 2003 e 2014, um total de 11 proposições em tramitação. Foram apresentadas por nove partidos políticos, em três linhas de abordagem: transferência e subconcessão de outorgas, normas e critérios de concessão e regras de propriedade.

O primeiro campo lista proposições que visam coibir situações em que um concessionário transfere ou subloca o canal ou parte das programações em favor de

---

<sup>86</sup> São as faixas de frequência que conhecemos por canais, no caso da televisão, ou o número (frequência) da estação emissora, no caso do rádio.

<sup>87</sup> Pela legislação federal, são três os instrumentos jurídicos para a outorga dos serviços de radiodifusão: concessão (para geradoras de televisão e emissoras de rádio de alta potência, incluindo as ondas médias, tropicais e curtas), permissão (para emissoras de rádio de baixa potência, como as que transmitem em frequência modulada – FM) e autorização (destinada à operação das emissoras comunitárias, no termos da Lei nº 9.612/1998).

terceiros. Os procedimentos para acelerar os mecanismos de concessão e as regras relacionadas às informações e os critérios de oferta das licenças estão no segundo campo de produção de leis sobre licenciamento.

A operação de emissoras sem outorga oficial também foi objeto de ao menos quatro abordagens legislativas. Por fim, regras de propriedade, com limite à concentração das concessões em determinada entidade, aparecem em duas proposições. A tabela a seguir desenha a distribuição geral que apresentamos para este indicador:

**Quadro 6 - Proposições legislativas sobre licenciamento de outorgas na radiodifusão**

Partido	Transferência e subconcessão de outorgas	Normas e critérios de concessão	Regras de propriedade	Unidades de Sentido (US)
PSOL	PL 4.021/2012		PL 6.667/2009	2
PSDB	PEC 11/2010	PL 4.336/2012		2
PPS			PL 4.026/2004	1
PCdoB	PL 2.897/2011			1
PDT		PLS 275/2012		1
PV	PL 4.549/2009			1
PR		PL 4.570/2012		1
PSC		PL 1.247/2011		1
PSB		PL 4.451/2008		1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>11</b>

**Fonte:** elaboração do autor

### *5.1.1 Transferência e subconcessão de outorgas*

Como trata de recursos escassos, o ordenamento jurídico que rege a radiodifusão estabelece uma escolha pública, atualmente via licitação<sup>88</sup>, para designar as entidades que devem explorar o serviço. Por esse princípio, apenas quem recebeu a autorização do Poder Concedente é que tem a prerrogativa contratual de operar a programação das emissoras. É a partir desse raciocínio que quatro projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional vedam ou estabelecem mais rigor no controle do arrendamento e transferência de canais e programações, de forma total ou parcial.

<sup>88</sup> O Decreto nº 2.108/96 definiu que as outorgas para os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens seriam concedidas via licitação pública, sendo o valor ofertado pela concessão o principal quesito de obtenção da mesma. Esse mecanismo só não se aplica à concessão dos canais com fins exclusivamente educativos.

Os PLs nº 2.897/2011 e nº 4.021/2012, apresentados pelos deputados Assis Melo (PCdoB/RS) e Ivan Valente (PSOL/SP), respectivamente, condenam o que consideram ser uma prática cada vez mais comum na programação das emissoras.

Um levantamento feito pela organização Intervezes, que monitora o conteúdo da programação de TV no país, mostra que a maioria das redes abertas vende blocos de programação para igrejas ou programas de tele vendas. No caso da Rede 21, em São Paulo, a venda chega a 22 horas da programação diária. O canal Band vende para terceiros mais de quatro horas e meia por dia de sua programação semanal. Aos sábados e domingo, o total beira nove horas, ou seja, mais de um terço de toda a grade. Já a RedeTV! vende sete horas diárias em dias de semana, 9h45 aos sábados e nove horas aos domingos. A TV Gazeta, de São Paulo, vende cinco horas por dia de segunda à sexta-feira. Aos sábados e domingos, são 10 horas de subconcessão. Já a Rede Record tem no mecanismo a principal forma de sustentação, por meio da transferência de recursos da Igreja Universal do Reino de Deus para a emissora. No caso das rádios FM, em que concessionárias assinam contratos de gaveta com empresários interessados em explorar os canais, a prática da subconcessão chega ao arrendamento das outorgas. [...] Na prática, ao colocarem a grade de sua programação à venda, as emissoras estão fazendo negócio em cima de um espaço que não pertence a elas, mas a toda população, e que é concedido pelo Estado com a contrapartida de prestação do serviço de radiodifusão. Cria-se um mercado paralelo em que bens públicos são vendidos por agentes privados sem qualquer regulação ou autorização, configurando-se um cenário de 'grilagem eletrônica'. (VALENTE, 2012, p. 2).

A avaliação dos parlamentares é que o Código Brasileiro de Telecomunicações (CTB) é omissivo em relação à matéria e que, portanto, nesse caso, caberia uma interpretação condizente com a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e prestação de serviços públicos (válida para setores como o de energia elétrica e telefonia). “A lei [8.987/1995] admite a subconcessão, ou seja, a transferência de parcela do serviço público concedido à outra empresa, mas desde que prevista no contrato de concessão e expressamente autorizada pelo poder concedente e precedida de concorrência” (VALENTE, 2012, p. 1-2).

Trata-se de levar em conta a natureza pública que deve orientar a distribuição de canais na radiodifusão, que são recursos escassos e estão submetidos às determinações constitucionais, como a finalidade artística, educativa e cultural.

O arrendamento ou aluguel de programação de emissoras de radiodifusão, portanto, é uma traição a este processo público, que burla nosso ordenamento legal e concede a alguém que não passou pelo crivo do Poder Público a faculdade de prestar um serviço de suma importância para a população brasileira. (...) Não por acaso, importantes juristas, como o eminente professor Fábio Konder Comparato, consideram ilícitas as práticas de arrendamento e aluguel de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. (MELO, 2011, p. 2)

No debate sobre transferência de outorgas, está em tramitação a PEC nº 11/2010, do senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA). A medida busca alterar o art. 223 da Constituição Federal para determinar que a transferência de outorgas de radiodifusão, mecanismo previsto na legislação, também seja submetida à aprovação pelo Congresso Nacional. Atualmente, a outorga e a renovação devem ser confirmadas pelo Parlamento e a transferência é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo (concedente). O procedimento é regido pelo Decreto nº 52.795/1963, que permite a transferência de forma direta (de uma entidade para outra) ou indireta (entre cotistas do mesmo grupo), mediante o cumprimento das mesmas exigências gerais aplicadas ao então concessionário.

Ao envolver o Congresso no exame das situações de transferência, Flexa Ribeiro pretende fechar o cerco, como justifica, sobre os contratos irregulares, instituindo o acompanhamento obrigatório e sistemático pelo Legislativo.

[...] tem-se constatado a ocorrência de transferências de outorgas ao arrepio da lei, efetivadas sem conhecimento do Poder Concedente, por meio de prática conhecida como ‘contrato de gaveta’. A ineficiente estrutura de fiscalização do Ministério das Comunicações tende a agravar essa situação e não indica solução satisfatória para o problema a curto prazo. [...] Além do evidente desrespeito à lei, esse procedimento pode ter como consequência grave a exposição da sociedade a uma comunicação sem qualquer compromisso com os princípios constitucionais que devem pautar a programação das emissoras de rádio e televisão. Por razões evidentes, o projeto de programação de uma emissora objeto de transferência espúria não é submetido à análise do Poder Concedente e, portanto, o beneficiário desse ato ilegal não tem qualquer compromisso com as disposições constitucionais pertinentes. (RIBEIRO, 2010, p. 2).

Em última instância, as proposições que versam sobre transferência e subconcessão de outorgas apregoam o controle, pelo Estado, do espaço eletromagnético. No PL nº 4.549/2008, o deputado Edson Duarte sustenta o necessário conhecimento sobre o uso que faz das frequências de radiodifusão. “[...] as modificações propostas permitirão maior controle sobre a exploração do serviço de Comunicação Social, sobretudo no que respeita ao atendimento dos pressupostos constitucionais que regem a atividade” (DUARTE, 2008a, p. 2-3).

### *5.1.2 Normas e critérios de concessão*

A preocupação dos congressistas quando se observa alguns mecanismos de concessão de canais de radiodifusão é de três tipos: tempo no processo de outorga, critério de escolha para operação do serviço e informações sobre as licenças.

O PL nº 4.336/2012, do deputado Nilson Leitão (PSDB/MT), permite a expedição de uma autorização provisória de operação por parte do Ministério das Comunicações, às entidades contempladas com um canal de rádio ou TV. A medida seria uma forma de acelerar o funcionamento de novas emissoras, que já tenham passado pelo crivo do Poder Executivo e, no entanto, dependem de uma apreciação do Parlamento para efetivar a licença.

[A Constituição federal] estipulou a necessidade de deliberação do Congresso Nacional para que o ato de outorga ou renovação de outorga de radiodifusão produza efeitos legais. Essa nova regra tornou o processo de outorga de radiodifusão muito mais democrático, visto que passou a ser necessária a anuência dos representantes do povo e dos Estados para a sua ratificação. [...] se por um lado a Constituição de 1988 trouxe mais controle no processo de outorgas de radiodifusão, por outro aumentou o tempo de apreciação desses processos, ao acrescentar etapas de análise na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Por isso, entendemos ser necessária a criação de um mecanismo que possa acelerar a entrada em funcionamento das emissoras de radiodifusão que já tiveram seus processos concluídos no Poder Executivo, de modo a ampliar a prestação deste que é um serviço de suma importância para a população. (LEITÃO, 2012, p. 2-3).

A autorização provisória só poderia ser expedida, nos termos da proposta, após o transcurso do prazo constitucional de 45 dias entre a aprovação da outorga pelo Executivo e o exame do Congresso. O PL nº 1.257/2011, do deputado Silas Câmara (PSC/AM), vai no mesmo sentido. “Os detentores de outorga não deveriam continuar a ser penalizados pela política do ‘ganhou, mas não levou’”. (CÂMARA, 2011, p. 3).

O deputado ainda ressalta a existência de mais de 35 mil processos para licenciamento da radiodifusão tramitando no Ministério das Comunicações, fator que amplia o tempo de espera dos interessados. Os dois projetos de lei, segundo seus autores, inspiram-se na autorização provisória já prevista para as concessões de radiodifusão comunitária, de acordo com a Lei nº 9.612/1998, que rege o serviço de baixa potência.

As normas que definem como se dá a escolha da entidade que vai operar o serviço de radiodifusão também são objeto de debate legislativo. O PL nº 4.451/2008, do deputado Valadares Filho (PSB/SE), altera o CBT para exigir que a proposta técnica tenha maior peso relativo no julgamento das entidades candidatas a receber uma concessão de radiodifusão. Por força do Decreto nº 2.108/96, que instituiu o serviço de licitação pública para oferta de canais de rádio e TV, o valor financeiro acaba sendo o critério preponderante na definição dos concessionários do serviço.

Por sua especificidade, as licitações para exploração de canais de rádio e televisão são alvos de cobiça dos grandes grupos de mídia que buscam a manutenção do domínio sobre esses veículos de comunicação. Muitas vezes, o poder econômico torna-se uma barreira intransponível à entrada de novos *players* no mercado de radiodifusão. O projeto de lei que ora apresentamos propõe que o administrador público possa dar maior peso à proposta técnica, em detrimento da proposta de preço, limitado esse peso, no entanto, a 80% da pontuação máxima final obtível no resultado da licitação. (FILHO, 2008, p. 2).

Informações claras sobre as licenças expedidas pelo Estado para a radiodifusão são uma exigência do PLS nº 275/2012, de autoria do senador Pedro Taques (PDT/MT). A medida obriga a divulgação, em inserções distribuídas uniformemente ao longo da programação, do nome da entidade titular da outorga. O projeto determina, ainda, a manutenção de endereço na internet que disponibilize, de forma livre, cópia do próprio contrato de concessão e documentos associados (como a proposta técnica e de preço apresentadas no processo de licitação, se houver), bem como dados sobre a composição acionária da entidade e a nacionalidade dos dirigentes e sócios.

Os serviços de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão) são espécies de serviços públicos e, como tais, estão submetidos a controles e condições especiais de prestação, objetos, inclusive, de disposições constitucionais específicas. Nesse sentido, a presente iniciativa busca desenvolver mecanismos que possibilitem maior transparência sobre o controle e a propriedade desses veículos de comunicação, facilitando sua fiscalização tanto pelos órgãos públicos quanto pela sociedade em geral. Propõe, para tanto, a inserção de dois artigos na Lei nº 4.117, de 1962, conhecido como Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). O primeiro determina que as emissoras divulguem, em inserções ao longo de sua programação diária, de acordo com regulamentação *a posteriori*, a razão social das entidades detentoras de suas outorgas. O segundo mecanismo propõe que as emissoras de rádio e TV mantenham sítio na internet, por meio do qual sejam disponibilizados os principais documentos exigidos pela legislação que as rege e que já são exigidos pelos órgãos públicos responsáveis, de forma que o cidadão residente na área atendida pela emissora possa entender quais são as obrigações e direitos associados à exploração de cada serviço. (TAQUES, 2012, p. 2-3).

A medida alcança todo tipo de outorga na radiodifusão, inclusive as autorizações de rádios comunitárias e as concessões de emissoras públicas e educativas. Às rádios comunitárias, por exemplo, é exigida divulgação, entre outras documentações, do regulamento interno que estabelece os critérios e formas para que qualquer cidadão residente na comunidade atendida tenha acesso à grade de programação da emissora. No caso das emissoras da União, estados e municípios, exige-se, por exemplo, o parecer do Ministério das Comunicações que autorizou e justificou a outorga, uma vez que para essas concessões não comerciais é dispensável a realização de licitação pública.

### 5.1.3 Regras de propriedade

A distribuição de outorgas também deve estar submetida a critérios que evitem a concentração dos meios de comunicação. Os dois projetos de lei que tratam desse aspecto, os PLs nº 6.667/2008, do deputado Ivan Valente (PSOL/SP), e nº 4.026/2004, do deputado Cláudio Magrão (PPS/SP), já figuraram entre as proposições que preveem ação econômica por parte do Estado no setor. Retomamos as propostas nessa seção para explicitar o modo pelo qual elas estipulam os limites de concessões. O PL nº 6.667/2008 é o mais rigoroso:

[...] Cada entidade só poderá ter concessão, permissão ou autorização para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites: I – estações radiodifusoras de som: a) locais: Ondas Médias – 2 e Frequência Modulada – 2, sendo no máximo uma por estado; b) regionais: Ondas Médias – 2 e Ondas Tropicais – 2, sendo no máximo 1 por estado; c) nacionais: Ondas Médias – 1 e Ondas Curtas – 1. II – estações radiodifusoras de som e imagem (televisão) – 5 em todo o território nacional, sendo no máximo 1 por estado. (...) Não poderá executar o serviço de radiodifusão de som e imagem (televisão) entidade que seja detentora de outorga para o serviço de radiodifusão sonora (rádio) no mesmo município de prestação do serviço. (VALENTE, 2009, p. 2).

Já o PL nº 4.026/2004 estabelece limites próximos e até afrouxa, em alguns casos, aquelas restrições já previstas pela legislação<sup>89</sup> em vigor. O projeto determina, por exemplo, o máximo de 10 outorgas de televisão para cada entidade, sendo duas por estado. No caso das emissoras de rádio, os limites de concessão e permissão são: 10 estações de rádio locais (em ondas médias), seis emissoras regionais (até três em ondas curtas e três em ondas tropicais) e o máximo de seis emissoras em FM.

Entretanto, o que distingue o projeto de Cláudio Magrão da legislação atual e da proposta de Ivan Valente é a preocupação com a concentração por meio do controle da audiência. Por isso, a medida impõe um teto de 50% dos lares para a audiência efetiva nacional, quando da operação em rede. Nesses termos, o PL recomenda que a programação de uma emissora, de televisão ou rádio, só poderá ser veiculada por uma única estação em cada localidade.

---

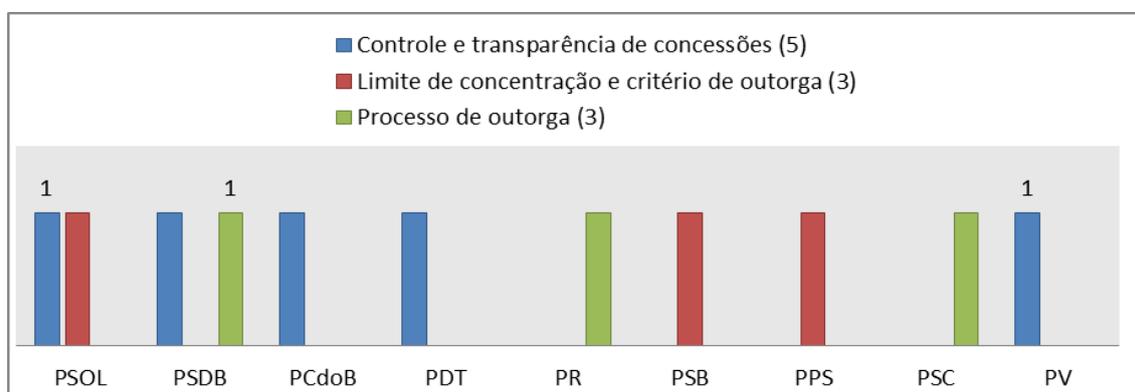
<sup>89</sup> O art. 12 do Decreto-Lei nº 236/1967 estabelece limites de concessão e permissão para executar o serviço de radiodifusão no país. De acordo com a norma, cada entidade só pode ter o máximo de estações de rádio, conforme o seguinte: 1) Estações radiodifusoras de som: a – Locais: Ondas médias – 4, Frequência Modulada – 6; b – Regionais: Ondas médias – 3, Ondas tropicais – 3, sendo no máximo 2 por estado; e c – Nacionais: Ondas médias – 2, Ondas curtas – 2. No caso das estações de televisão, o limite é 10 concessões em todo o território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado. (BRASIL, 1967).

A infração ao inciso II do art. 2º desta lei [que trata dos limites à audiência], ainda que em decorrência de modificações da programação ou de qualidade ou desempenho da empresa de radiodifusão, caracteriza domínio de mercado relevante (...). Identificada a infração, sem prejuízo das providências tomadas pelo CADE [Conselho Administrativo de Defesa Econômica], ficará suspensa a outorga de retransmissoras e repetidoras à emissora até que o Conselho emita sua decisão. (MAGRÃO, 2004, p. 2-3).

Os limites de propriedade, segundo o projeto, não se aplicam às rádios comunitárias, mas fica vedada, neste caso, a participação de seus diretores ou membros do conselho em qualquer outra emissora de radiodifusão. A questão da transferência direta ou indireta de concessão também é tratada no PL, com a exigência de que alteração seja comunicada ao Poder Concedente (Ministério das Comunicações) no prazo não superior a quatro meses, sob pena de aplicação de sanções administrativas, inclusive suspensão ou perda de outorga (MAGRÃO, 2004).

#### 5.1.4 Análise dos dados

O controle sobre as concessões de radiodifusão, especialmente para combater as transferências de propriedade dos canais e garantir maior transparência, são os aspectos regulatórios mais incidentes no tema do licenciamento, segundo a produção legislativa verificada. Ao todo, cinco proposições, apresentadas por cinco diferentes partidos (PSOL, PV, PSDB, PCdoB e PDT), tratam desse assunto. Em seguida, aparece um conjunto de três propostas que estabelecem limites de concentração da propriedade de veículos e define novos critérios para outorga de canais. Por fim, alguns procedimentos do processo de outorga são modificados em outros três projetos. O gráfico apresenta a distribuição por autoria partidária.



**Gráfico 6 - Proposições legislativas sobre licenciamento de canais na radiodifusão (por autoria partidária)**

Fonte: elaboração do autor

Das proposições que tratam de controle de transparência de concessões, duas (PSOL e PCdoB) instituem a proibição expressa da prática de arrendamento, transferência ou subconcessão de canais. Uma PEC, de autoria do PSDB, estabelece que, qualquer prática de transferência deve ser necessariamente submetida à apreciação do Congresso Nacional, numa clara tentativa de dificultar esse tipo de prática. Outra proposta (PV), também com o objetivo declarado de evitar situações de arrendamento e transferência, modifica as regras atuais para exigir o pagamento à União de parte do valor do contrato entre as entidades que negociam o espaço, parcial ou total, na programação da emissora.

Nesse conjunto, também se insere uma proposta (PDT) que exige maior transparência dos concessionários, por meio da divulgação pública dos dados sobre a concessão. Uma forma de garantir controle social da prestação do serviço, de acordo com a sugestão de mudança legal.

Outra ação regulatória identificada trata de aspectos relacionados ao processo de outorga. São três proposições apresentadas. Duas delas (PSC e PSDB), quase idênticas em termos de conteúdo e objetivo, determinam ao Poder Concedente a liberação de operação para novas emissoras por meio de uma autorização provisória, antes mesmo da apreciação da outorga pelo Congresso Nacional, como prevê a Constituição. A terceira proposta (PR), que também aborda o processo de outorga, estabelece prazo para que o Poder Concedente responda sobre a viabilidade técnica da instalação de emissoras de rádio, quando provocadas por entidades interessadas. Da mesma forma, a proposta fixa prazo para que o mesmo Poder Concedente lance edital de habilitação de novas frequências, quando for constatada viabilidade técnica. É uma forma de pressionar pela expansão da oferta de radiodifusão em regiões que tem baixo acesso ao serviço.

Um conjunto de mais três propostas trata do limite de concentração e critérios de outorga. As regras de propriedade são estabelecidas em dois projetos (PSOL e PPS), enquanto outra proposta (PSB) modifica critério atual para licenciamento de canais na radiodifusão, garantindo maior peso da proposta técnica em relação à oferta financeira, quando da realização de licitação pública para concessão.

Com 11 projetos em 174 analisados, o licenciamento de canais na radiodifusão corresponde a um assunto, de maneira geral, pouco abordado pelo Legislativo. A isso, soma-se o envolvimento de apenas metade dos partidos analisados na amostra. A questão do licenciamento, quando abordada, focou nas situações da transparência no uso das outorgas, com alguma ênfase no combate a transferência de canais diretamente

entre entidades. Regras de propriedade e critérios para distribuição de canais, que poderiam influenciar a estrutura de ocupação do espectro eletromagnético, apareceram de forma tímida, em apenas três abordagens.

## 5.2 Complementaridade

O artigo 223 da Constituição Federal estabelece que a União deve outorgar e renovar as concessões, permissões e autorizações de radiodifusão, observando o princípio da complementaridade entre os canais dos sistemas público, privado e estatal (BRASIL, 1987). Desde então, nenhuma medida infraconstitucional fixou proporção ou regras para distribuição das outorgas entre os três diferentes sistemas. Na produção legislativa em estudo nessa dissertação, verificamos a ocorrência de 15 projetos de lei que tomam como objeto os sistemas público e estatal, aí incluídos também, no caso da televisão, os canais comunitários. Estão relacionados em duas linhas de abordagem: reserva de canais (especialmente no contexto de digitalização da radiodifusão) e financiamento e conteúdo (fortalecimento dos demais sistemas).

**Quadro 7 - Proposições legislativas sobre complementaridade de sistemas na radiodifusão**

Partido	Reserva de canais para os sistemas público e estatal	Financiamento e conteúdo dos sistemas público e estatal	Unidades de Sentido (US)
PSB	PL 483/2008 e PL 3.404/2012	PL 5.830/2005 e PL 5.831/2005	4
PCdoB		PL 7.354/2014, PL 7397/2014 e PL 7.399/2014	3
PV	PL 3.459/2004	PL 1.878/2003	2
PMDB	PL 4.799/2009	PL 4.811/2005	2
DEM (ex-PFL)		PL 960/2003	1
PR	PL 277/2007		1
PSDB		PL 825/2007	1
PSOL		PL 229/2011	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>

**Fonte:** elaboração do autor

### 5.2.1 Reserva de canais para os sistemas público e estatal

Cinco proposições legislativas preveem reserva de canais para as entidades que compõem os sistemas público e estatal de radiodifusão. Uma dessas medidas é o PL n°

3.459/2004, do deputado Edson Duarte (PV/BA), que destina 30% dos canais vagos nas frequências de televisão VHF e UHF (ambas transmitem em sinal aberto) para as entidades caracterizadas como não governamentais e sem fins lucrativos, cuja programação é atualmente distribuída pelas operadoras de TV por assinatura, por força da Lei nº 12.485/2011 (que atualiza regras da TV por assinatura) e a norma que lhe precedeu, a Lei nº 8.977/1998 (conhecida como Lei do Cabo).

Em 2001, a Anatel criou, através da Resolução nº 284/01, uma nova classe de estação de televisão, a 'Classe C'. A estas emissoras é garantida a possibilidade de irradiar o seu sinal, livre de interferências por até 16 quilômetros. Esta nova categoria foi pensada como forma de baratear os custos de transmissão e pode se constituir em uma alternativa para o aparecimento de novas emissoras de televisão voltadas para um público restrito geograficamente. Foi pensando na utilização desta nova classificação que sugerimos a criação das televisões comunitárias de sinal aberto em VHF e em UHF. (DUARTE, 2004, p. 2-3).

O autor da proposta considera importante avançar na garantia de sinal aberto para os canais de televisão comunitários. A lei de radiodifusão comunitária (Lei nº 9.612/1998), segundo o parlamentar, deveria ter incluído, no seu processo de construção, a televisão, mas a proposta foi rechaçada naquele momento.

Nossa proposta, portanto, visa corrigir este corte feito à lei original, resgatando um movimento ainda iniciante na época em relação à transmissão de sons e imagens com conteúdo de interesse da comunidade. Hoje, quando cerca de 50 emissoras de TV comunitária funcionam a cabo, é natural que, corrija-se o tempo, permitindo que sejam transmitidas em canal aberto. É contrário ao senso comum existirem apenas para uns poucos, os que podem pagar por assinatura. (DUARTE, 2004, p. 2).

Outro projeto também visa instituir o serviço de televisão comunitária de sinal aberto. O nº PLS 483/2008, do senador Renato Casagrande (PSB/ES), altera a lei de radiodifusão comunitária para instituir o serviço e, ao mesmo tempo, assegurar, pela lei, a reserva de canais no sistema de televisão digital.

O Poder Concedente designará, em âmbito nacional, para utilização do Serviço de Radiodifusão Comunitária: I - pelo menos um canal na faixa de frequência do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada; II - pelo menos dois canais de operação de serviço de radiodifusão de sons e imagens, sendo um em VHF e outro em UHF. [...] É assegurada a outorga não onerosa, a título de consignação, pela utilização de faixas de frequência do Plano Básico de Distribuição de Canais Digitais (PBTVD) do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) para as entidades de que trata esta lei. [...] As entidades detentoras de autorização para execução do serviço de radiodifusão comunitária poderão estabelecer entendimentos para o compartilhamento de infraestrutura para a transmissão de suas programações. [...] A outorga de que trata este artigo terá validade de dez anos, para a radiodifusão sonora, e de quinze anos, para a radiodifusão de sons e imagens, permitida a renovação por igual período, se cumpridas as

exigências desta lei e demais disposições legais vigentes. (CASAGRANDE, 2008, p. 1-2).

No PL nº 4.799/2009, do deputado Wladimir Costa (PMDB/PA), os canais analógicos previstos para serem devolvidos pelos atuais concessionários, após o período de migração para o sistema digital (que termina em 2016), seriam destinados, de forma exclusiva, aos serviços de radiodifusão educativa e comunitária. Para o autor, isso ajudaria a minimizar o que considera ser uma distorção na composição dos canais de rádio e TV do país.

O artigo 223 da Constituição Federal prevê a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal como princípio básico do modelo de comunicação social no Brasil. No entanto, mais de 50 anos de transmissão televisiva em nosso país, constatamos que o nosso sistema de comunicação eletrônico de massa é distorcido e está aquém de nossas expectativas. [...] predominam as emissoras de natureza comercial. Esse aspecto induz a uma programação baseada em entretenimento e voltada para a busca de índices de audiência, que atraem anunciantes. Em função disso, os princípios da programação consubstanciados no art. 221 deixam de ser observados sistematicamente, em função de interesse de natureza mercadológica. (COSTA, 2009, p. 3).

Já o PL nº 3.404/2012, da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), determina a reserva de faixas no espectro eletromagnético para canais públicos e estatais, sem estabelecer uma cota percentual. Também são definidos os conceitos de emissoras do sistema público, estatal e privado<sup>90</sup>. A alocação para os dois segmentos não comerciais deverá, segundo a proposta, constar plano de distribuição de frequências (art. 158) da LGT (Lei nº 9.472/1997), sem custo de aquisição da licença para as emissoras. Na justificativa, a deputada menciona a necessidade de equilibrar os diferentes sistemas de canais na radiodifusão.

Diante desse quadro de transição do sistema analógico para o digital torna-se urgente a adoção de um novo marco regulatório para a administração do espectro de radiofrequência de forma a contemplar uma maior harmonia entre os sistemas privado, público e estatal de televisão. Esse contexto deve-se caracterizar pela ausência de predominância de uma modalidade sobre as demais, situação observada hoje com a prevalência do sistema privado sobre os demais. Assim, o projeto de lei em tela cuidou de estabelecer uma reserva de espectro de radiofrequência para os serviços de televisão operados nas modalidades pública e estatal. (ROSADO, 2012 p. 5-6).

---

<sup>90</sup> Assim define a proposta da deputada: “Para os fins desta Lei, considera-se: I – sistema privado de televisão: sistema composto pelas emissoras geradoras e retransmissoras exploradas em regime comercial; II – sistema público de televisão: sistema composto pelas emissoras geradoras e retransmissoras que tenham por objetivo a veiculação de programação de utilidade pública, exploradas sem fins lucrativos; III – sistema estatal de televisão: sistema composto pelas emissoras geradoras e retransmissoras de televisão exploradas diretamente pela União ou, por delegação desta, por Estados, Distrito Federal ou Municípios, que tenham por objetivo a divulgação institucional de seus atos, obras, serviços e campanhas” (ROSADO, 2012, p. 2).

Ideia semelhante é defendida no PL nº 277/2007, do deputado Inocêncio Oliveira (PR/PE), que assegura a outorga de licenças no Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) para entidades que mantêm televisões estatais e públicas, como os canais dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

### *5.2.2 Financiamento e conteúdo para os sistemas público e estatal*

As proposições agrupadas nesse enfoque abordam sustentação econômica e tipos de conteúdo nas emissoras públicas e estatais. Três projetos assinados pela deputada Luciana Santos (PCdoB/PE) introduzem importantes mudanças na forma de financiamento das emissoras públicas. O PL nº 7.354/2014, por exemplo, institui o “Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente”, voltado para os canais de TV educativos e as rádios comunitárias, assim como veículos de imprensa de pequeno porte, sites e blogs de internet. A composição do fundo viria de dotações orçamentárias, doações e, principalmente, de percentuais descontados diretamente do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações), composto por multa, indenizações e pagamento de outorgas pelas empresas de telecomunicações.

Outra medida em termos de financiamento do sistema público é o PL nº 7.399/2014, que propõe que recursos do Fust possam ser utilizados para financiar a transição tecnológica das emissoras públicas e comunitárias, quando da mudança do sistema analógico para o digital, a ser concluído nos próximos anos. O PL nº 7.398/2014 permite a captação de publicidade comercial pelas emissoras educativas até o limite máximo de 20% da grade de programação diária.

Dois projetos de teor quase idêntico – PL nº 1.878/2003, do deputado Edson Duarte (PV/BA), e PL nº 825/2007, do deputado Silvio Torres (PSDB/SP) – permitem que as redes de televisão educativas públicas ou estatais tenham direito às transmissões dos eventos desportivos que compreendam as modalidades olímpicas e paraolímpicas, profissionais e amadoras, das quais participem equipes, times, seleções, grupos ou atletas brasileiros, representando oficialmente o Brasil, realizados no território nacional ou no exterior. As transmissões seriam reproduzidas mesmo que outra emissora comercial detivesse os direitos exclusivos de imagem adquiridos da entidade organizadora da competição.

Diante desse cenário, cabe ao Poder Público a adoção de medidas que democratizem o uso da televisão aberta, em legítimo resgate do direito do indivíduo à informação na esfera desportiva. Assim, a iniciativa que

apresentamos visa instituir um mecanismo que permita ao Estado, por meio de suas emissoras federais, estaduais ou municipais, a exibição de espetáculos esportivos nacionais ou internacionais que contem com a participação de atletas brasileiros. Por tratar-se de assunto de interesse público de relevante alcance, propomos que a transmissão dos eventos esportivos realizados pelas televisões estatais seja eximida de custas referentes a direitos de imagens. Por intermédio da norma proposta, será coibida a estratégia, praticada por algumas entidades de comunicação, de adquirir direitos de imagens referentes a espetáculos esportivos com o intuito exclusivo de impedir que as demais emissoras veiculem tal programação. (DUARTE, 2003, p. 2).

Outras três medidas: PL nº 4.811/2005, PL nº 5.830/2005 e PL nº 5.831/2005 isentam as emissoras educativas e comunitárias de pagamento de direitos autorais referentes à execução de músicas, peças teatrais e outras obras artísticas. A primeira é de autoria do deputado Jefferson Campos (PMDB/SP) e as outras duas são assinadas pelo deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE). O PL nº 960/2003, de Rogério Teófilo (DEM/AL) revoga dispositivo que proíbe a transmissão de propaganda comercial e o patrocínio nas emissoras de televisão educativa.

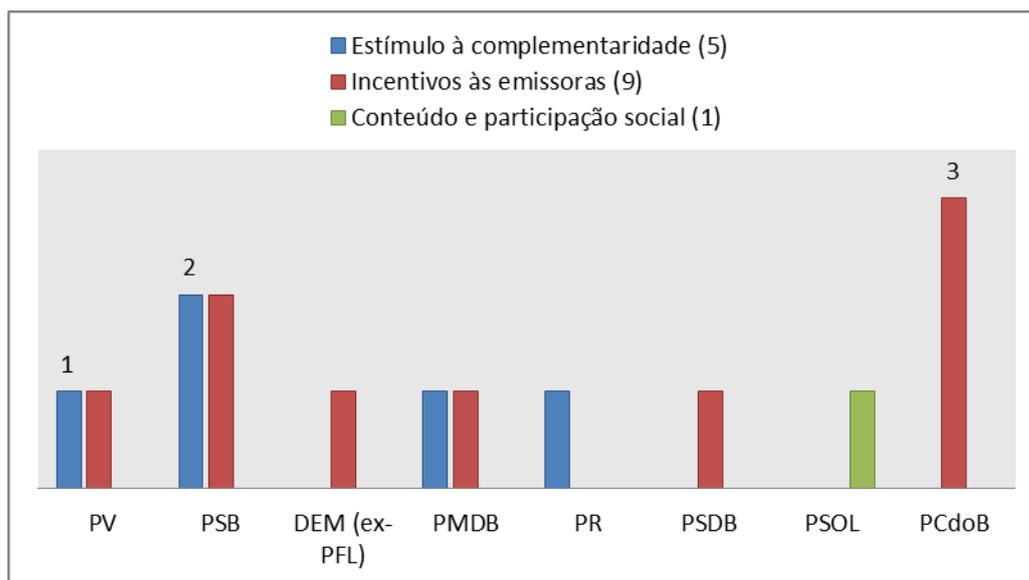
Achamos que é chegada a hora de modificar a legislação que proíbe a veiculação de comerciais nas televisões educativas. Não se pode mais permitir a situação atual em que as poucas televisões educativas de bom nível só conseguem se manter com recursos governamentais. Nosso projeto de lei, ao revogar o parágrafo único, artigo 13, do Decreto-Lei nº 136, de 27 de fevereiro de 1967, vai desonerar os cofres públicos deste encargo e permitir que, arrecadando mais recursos, as TVs educacionais melhorem o nível de seus programas. (TEÓFILO, 2003, p. 1-2).

Na direção de estabelecer padrões de conteúdo e participação social nos canais legislativos federal, distrital, estaduais e municipais, a senadora Marinor Brito (PSOL/PA) apresentou o PLS 229/2011, que define os objetivos, funcionamento, a gestão e a utilização desse tipo de canal. Cria um conselho editorial e artístico. Composto, de acordo com a proposta, por nove membros, inclusive representantes de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, o conselho seria o órgão responsável por manifestar-se sobre as atividades dos canais legislativos. O projeto também estabelece uma série de critérios de cobertura tanto da própria atividade legislativa, quanto das matérias jornalísticas veiculadas.

### *5.2.3 Análise dos dados*

Os projetos que abordam questões relacionadas à complementaridade na radiodifusão podem ser divididos em três situações. O primeiro é o que assegura algum

tipo de divisão ou distribuição do espectro eletromagnético de forma a contemplar presença maior de canais públicos e estatais. Nesse caso, foram identificadas cinco propostas apresentadas por quatro partidos: PSB (2), PV, PMDB e PR. Outras nove propostas apresentadas por seis legendas – PCdoB (3), PSB (2), PV, DEM, PMDB e PSDB – estabelecem alguma política de incentivo às emissoras, especialmente no aspecto econômico. Apenas uma proposição assegura mecanismo de participação social na gestão de veículos e obrigações de conteúdo. Vejamos o gráfico:



**Gráfico 7 - Proposições legislativas sobre complementaridade de sistemas na radiodifusão (por autoria partidária)**  
**Fonte:** elaboração do autor

Com um total de oito partidos envolvidos e um conjunto de 15 propostas, os mecanismos para garantir complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, bem como o fortalecimento das emissoras não comerciais, não foram objeto de preocupação central na atividade legislativa verificada entre 2003 e 2014. A garantia de canais para veículos públicos e estatais só aparece de forma explícita em cinco proposições. Os incentivos às emissoras reúnem propostas que facilitam, mas não asseguram, de forma efetiva, a sustentabilidade financeira dos canais, uma vez que tratam de questões pontuais, como a isenção de pagamento de direito autoral de músicas e outras obras em emissoras educativas (três propostas).

A garantia do direito de transmissão de eventos esportivos, que aparece em duas proposições, impulsiona a ampliação da audiência, mas como veda a captação de recursos, tende a não ser medida efetiva para o aspecto econômico. O fim da proibição de captação de anúncios comerciais por emissoras públicas, como prevê uma das

propostas, esbarraria na finalidade fundamental da diferenciação dos sistemas, além de poder comprometer as características esperadas para esse tipo de veículo, ao jogá-lo no sistema de mercado comercial de publicidade, igualando-se às empresas privadas de comunicação.

Por fim, uma única proposta que discute mecanismo de participação social nas emissoras do campo público e estatal (no caso, as emissoras legislativas), indica um cenário de produção legislativa que ainda não compreendeu o papel do público na construção das políticas de comunicação.

### 5.3 Radiodifusão comunitária

O tema da radiodifusão comunitária, que no Brasil é regido pela Lei nº 9.612/1998, foi objeto de 30 proposições coletadas na amostra em estudo, apresentadas por 11 partidos distintos. Agrupamos três linhas de abordagem: regras de licenciamento, financiamento e aspectos técnicos e de conteúdo. Algumas medidas são, inclusive, divergentes entre si. Existem propostas, por exemplo, que buscam modificar normas que regulam a autorização para permitir a exploração do serviço por entidades de cunho religioso, contrariando outras que estabelecem critérios para afastar da direção das emissoras os indivíduos investidos em cargos públicos, portadores de mandato eleitoral, dirigentes religiosos e até pessoas acusadas de operar o serviço sem autorização.

Há, ainda, medidas que instituem reserva de canais e transferem a competência da concessão do serviço para os municípios. Em termos de ações econômicas, verificamos a tramitação de propostas que normatizam a captação de recursos pelas emissoras, inclusive com autorização para publicidade comercial, atualmente vedado pela lei. Por fim, modificações legais sugeridas estabelecem regras para conteúdo e outras que alteram aspectos de natureza técnica do serviço, como o alcance do sinal de radiofrequência e a formação de rede pelas emissoras.

**Quadro 8 - Proposições legislativas sobre radiodifusão comunitária**

Partido	Regras de licenciamento	Financiamento	Aspectos técnicos e de conteúdo	Unidades de Sentido (US)
PMDB	PL 2.480/2007, PL 6.761/2009	PL 1.665/2003, PL 2.189/2003 e PL 4.811/2005	PLS 72/2009 e PL 1.944/2011	7

PT		PLS 629/2011, PL 2.105/2003, PL 5.189/2013 e 7.584/2014	PL 2.519/2011	5
PSB	PEC 360/2009 e PLS 483/2008	PL 5.830/2005 e PL 5.831/2005		4
PCdoB		PL 7.354/2014, PL 7.398/2014 e PL 7.399/2014		3
PR			PL 7.046/2006 e PL 7.542/2006	2
DEM (ex-PFL)	PL 1.550/2003		PLS 53/2009	2
PRB		PLS 524/2007	PL 490/2009	2
PP		PL 2.535/2011	PL 7.729/2014	2
PSDB			PL 6.437/2013	1
PSD			PL 8.162/2014	1
PV	PL 3.790/2008			1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>30</b>

**Fonte:** elaboração do autor

### 5.3.1 Regras de licenciamento

A legislação de radiodifusão proíbe expressamente que as emissoras façam proselitismo político e religioso. Essa vedação é alvo do PL nº 1.550/2003, do deputado Fernando de Fabinho (PFL/BA, atual DEM). A proposta permite que instituições de cunho político e religioso, sem fins lucrativos, também estejam aptas a serem outorgadas com autorização para o serviço. Na justificativa para mudar a lei, o parlamentar defende que o desenvolvimento do convívio social e a integração da comunidade parlamentar podem ser alcançados por meio dessas entidades. “[...] os segmentos comunitários religiosos e políticos têm, em muito, a contribuir com a difusão social, artística e cultural da população atendida” (FABINHO, 2003, p. 2-3).

O PL nº 3.790/2008, do deputado Edson Duarte (PV/BA), segue na direção oposta. Ele deixa mais claro os impedimentos para que detentores de mandato eletivo, cargo político ou no gozo de foro especial e imunidade parlamentar, sejam dirigentes ou membros de entidades autorizadas a operar rádio comunitária. A medida também vale para pessoas que coordenam instituições religiosas. A interpretação do deputado é que a prática do proselitismo, que já ocorre ao arpejo da lei, é o que distorce os objetivos da radiodifusão comunitária.

[a lei das rádios comunitárias] teria, entre suas principais finalidades, dar oportunidade à difusão de ideias e hábitos sociais da comunidade; prestar

serviços de utilidade pública; oferecer mecanismos de integração comunitária; e permitir a capacitação de cidadãos no exercício do direito à comunicação. [...] Contudo, entendemos que faltou ao legislador estabelecer mecanismos que [...], de fato, impedissem o proselitismo na programação das emissoras comunitárias. Uma pesquisa recentemente publicada pelo Observatório da Imprensa comprovou a intensa utilização da radiodifusão comunitária para fins políticos. Segundo Venício A. de Lima e Cristiano Aguiar Lopes, autores da pesquisa, 50,2% das rádios comunitárias legalizadas têm vínculos com políticos; um número considerável também tem vínculos religiosos. O projeto de lei que ora apresentamos visa coibir esse tipo de vínculo, ao proibir que aqueles que estão investidos em cargo público ou no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial sejam dirigentes das entidades de radiodifusão comunitária. (DUARTE, 2008b, p. 2).

Outro projeto tem como foco pessoas processadas pela operação clandestina de radiodifusão comunitária. No PL nº 2.480/2007, do deputado Victorio Galli (PMDB/MT), esses indivíduos ficam proibidos de compor a direção da entidade contemplada com autorização para o serviço.

[...] proliferam as denúncias da prática clandestina de radiodifusão – as chamadas “rádios piratas”. O problema se torna ainda mais grave à medida que a legislação em vigor não estabelece óbices para que pessoas condenadas por desenvolver tais ações ilícitas se tornem dirigentes de associações e fundações comunitárias. [...] Em nosso entendimento, a condenação penal decorrente da prática dessa natureza de delito torna o cidadão incompatível com a responsabilidade necessária para a gestão de uma emissora comunitária. (GALLI, 2007, p. 2).

O licenciamento de rádios comunitárias também deveria estar condicionado ao perfil da entidade a ser contemplada. É o que propõe o PL nº 6.761/2009, de autoria do senador Flexa Ribeiro (PMDB). A ideia é exigir que as associações e fundações que pleiteiam o serviço tenham, no mínimo, dois anos de existência, para afastar a hipótese em que associações são constituídas de forma “casuística” para explorar o serviço.

[...] o Estado abre mão de receita patrimonial oriunda do licenciamento de uso de um bem público – no caso, parcela do espectro de radiofrequências – para conceder a determinados grupos sociais instrumentos de apoio a seu desenvolvimento. [...] consideramos justo exigir-se que as associações e fundações que pleiteiam autorização para exploração do serviço comunitário estejam constituídas há pelo menos dois anos. [...] pretende-se evitar a utilização desse espaço público inadequada, por entidades a serviço de causas que não se coadunam com os fins para os quais a radiodifusão comunitária foi criada. (RIBEIRO, p. 1-2).

A medida que mais alteraria o sistema de licenciamento de rádios comunitárias está contida na PEC nº 360/2009, do deputado Manoel Júnior (PSB/PB). Ela modifica

artigos da Constituição Federal para transferir ao poder público municipal a prerrogativa de outorgar as autorizações para exploração do serviço.

Não faz sentido que a União esteja apta a decidir sobre um assunto que diz respeito, única e exclusivamente, à localidade. O alcance restrito das rádios comunitárias, as particularidades locais e o papel de relevante interesse público que desempenham em cada comunidade fazem com que essa política seja de natureza essencialmente municipal, assim como é tarefa do município decidir se vai construir uma escola ou um posto de saúde. Essa é uma decisão que só compete aos interessados e que não pode ser tomada a distância, na burocracia dos gabinetes públicos de Brasília. (JÚNIOR, 2009, p. 4).

O autor cita dados para comprovar o que chama de “cenário apocalíptico”, se referindo ao desempenho do Poder Executivo Federal no surgimento das rádios comunitárias. Segundo Manoel Júnior, oferecendo números do próprio Ministério das Comunicações, em agosto de 2007 havia um total de 11,9 mil processos, sendo que mais de 6,5 mil deles foram indeferidos e outros 2,8 mil, arquivados. “[...] o Poder Público não estimula o setor a se desenvolver, o que deveria ser feito com medidas de simplificação dos processos e assessoramento técnico e jurídico às entidades, entre outras ações”. (JÚNIOR, 2009, p. 4).

### 5.3.2 *Financiamento*

Os projetos que afetam a captação de recursos por parte das emissoras comunitárias tendem, em sua maioria, a ampliar as fontes de arrecadação. Na maioria das proposições, a venda de anúncio publicitário passa a ser permitida, desde que restrita aos estabelecimentos comerciais localizados na região de cobertura da emissora. Um exemplo é o PL nº 5.189/2013, do deputado Ricardo Berzoini (PT-SP). Ele estipula um limite máximo de três minutos a cada hora de programação. Outra proposição de teor quase idêntico é o PLS nº 524/2007, do senador Marcelo Crivella (PRB/RJ). Na justificativa, o argumento, que também se repete em outros projetos, insiste que a restrição limita o papel social das emissoras, ao praticamente inviabilizá-las economicamente.

O fato de as rádios comunitárias estarem vinculadas a instituições sem fins lucrativos, não significa que elas não possam captar recursos para sua própria sobrevivência, via comércio de publicidade local. Por ser bastante restrito, esse serviço de publicidade e propaganda não representa concorrência com as emissoras comerciais, mas pode representar uma importante fonte de renda para as operadoras comunitárias. A verdade é que as rádios comunitárias brasileiras, que prestam um grande serviço às comunidades mais carentes do

País, sobrevivem à custa de “esmolas”. Ademais, a legislação é extremamente rigorosa com as rádios comunitárias. Talvez por isso, das cerca de 15 mil rádios existentes no país, apenas 3 mil estejam em situação legal. O restante opera de forma marginal. (CRIVELLA, 2007, p. 1-2).

O PL nº 2.535/2011, do deputado Neri Geller (PP/MT), autoriza a publicidade nas rádios comunitárias, mas fixa um limite máximo de 10% do tempo total da programação ou até 15% da grade de cada hora para veiculação de anúncios. O PL nº 7.584/2014, do deputado Vicentinho (PT-SP) fala em até 5% da grade da programação. Já o PL nº 7.398/14, da deputada Luciana Santos (PCdoB-PE), permite publicidade em até 20% da programação diária, também a partir de estabelecimentos localizados na área de cobertura da rádio. Além disso, o projeto ainda permite captação de publicidade oficial do poder público e de empresas individuais que atuam no município. Mesmo com essas modificações, os limites às rádios comunitárias continuam mais restritivos ao que é admitido pela legislação da radiodifusão comercial, que estipula até 25% do tempo de programação.

Este projeto de lei visa superar tal entrave, oferecendo ao Parlamento uma proposta de alteração legislativa que permita a inserção de anúncios publicitários na programação das emissoras de radiodifusão comunitária. Tais inserções, todavia, seguiriam critérios especiais, mais restritivos do que aqueles que regem a radiodifusão comercial. Desse modo, visamos garantir que essas rádios mantenham seu caráter público, voltado exclusivamente ao atendimento dos interesses da comunidade, sem fins lucrativos. (SANTOS, 2014, p. 3-4).

Além de permitir publicidade, outros dois projetos assinados pela deputada Luciana Santos (PCdoB/PE) buscam ampliar ainda mais a sustentabilidade econômica das emissoras comunitárias. É o caso do PL nº 7.354/2014, que institui o “Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente”. O fundo prevê captação de recursos de dotações orçamentárias e de percentuais do Fistel, além de 50% do que for arrecadado nas licitações para outorga de concessões de emissoras comerciais de radiodifusão. No caso do PL nº 7.399/2014, a ideia é modificar a regra do Fust para que seus recursos também sejam usados para financiar a transição do sistema analógico para o digital de rádio das emissoras públicas e comunitárias.

Algumas proposições isentam o pagamento de direitos autorais pelas rádios comunitárias na execução de músicas e outras obras artísticas. Na avaliação dos autores dos projetos, esse tipo de medida compatibiliza o fato de as emissoras não terem fins lucrativos com a necessidade de promover a cultura nacional e regional. O PL nº 5.830/2005, do deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE) reforça essa percepção:

As rádios comunitárias são hoje os melhores instrumentos de interação com as comunidades da periferia. A concessão dessas rádios foi, sem quaisquer dúvidas, uma das mais salutaras iniciativas. São imensuráveis os serviços prestados por essas rádios que ocupam amplos espaços que por obrigação deveriam ser do Estado. Elas promovem campanhas de conscientização dos moradores; convocam para campanhas de vacinação; divulgam o desaparecimento de pessoas; promovem o encontro de parentes desaparecidos; divulgam listas de estabelecimentos que vendem produtos mais baratos e; sobretudo conseguem interagir a população, principalmente os mais jovens, induzindo-os a prática de esportes e promoção de eventos culturais. O papel das rádios comunitárias é tão importante quanto o dos estabelecimentos de ensino, e não isentá-las de cobrança de direito autoral é um contrassenso, sobretudo são entidades sem quaisquer fins lucrativos. (PATRIOTA, 2005, p. 2).

O único projeto da amostra que estabelece ainda mais restrição legal para veiculação de publicidade é o PL nº 1.665/2003, do deputado Wladimir Costa (PMDB/PA). As chamadas caracterizações de patrocínio, que são os apoios culturais, previstos na Lei nº 9.612/1998, não poderiam ter locução maior do que cinco segundos nem contar com testemunho dos próprios locutores. Para o autor, a ideia é “afastar um possível foco comercial na divulgação de patrocínio” (COSTA, 2003, p. 3).

### *5.3.3 Aspectos técnicos e conteúdo*

O alcance do sinal das rádios comunitárias é um tema em aberto na produção legislativa do Parlamento. Três projetos tentam afastar a restrição que a Lei nº 9.612/1998 impõe à operação das emissoras, que prevê potência máxima de 25 watts EPR, com antena irradiante de até 30 metros de altura. O PL nº 7.729/2014, do deputado Eduardo da Fonte (PP/PE), propõe estender a potência das rádios comunitárias a 100 watts EPR. O PLS nº 483/2008, do senador Renato Casagrande (PSB/ES) e o PLS nº 53/2009, senador Demóstenes Torres (DEM/GO), retiram esse conceito da lei, para que a especificação técnica seja regulamentada por norma infralegal e considere o tamanho da comunidade a ser atendida e não um raio de abrangência previamente definido.

A falta de flexibilidade da lei ignora, por certo, a existência de comunidades que se espalham por dimensões territoriais que não podem ser cobertas por transmissores tão limitados. [...] o projeto que apresento, fiel à natureza e aos objetivos da radiodifusão comunitária, retira de seu conceito a característica da baixa potência. [A medida vai] tornar mais flexível a determinação do raio de cobertura do serviço de radiodifusão comunitária, a fim de que este possa realizar plenamente seus objetivos e contribuir para maior oferta de conteúdo e informações nas localidades em que é executado. (TORRES, 2009, p. 2).

Outro projeto fixa uma restrição ainda maior para operação das rádios comunitárias, sob a alegação de que, nesse contexto, seria possível ampliar o número de emissoras operando em diferentes comunidades. O deputado Lincoln Portela (PR/MG), autor do PL nº 7.542/2006, propõe alteração na lei de radiodifusão comunitária para prever um raio de cobertura de até 500 metros. Atualmente, a regulamentação do serviço estipula até mil metros de alcance.

[...] a proposição restringe o alcance dos sinais irradiados por uma emissora comunitária à área limitada por um raio de quinhentos metros contados da sua antena transmissora, reduzindo a distância mínima entre duas estações para cerca de dois quilômetros. Como instrumento proposto habilitará o funcionamento de pelo menos duas emissoras nos espaços geográficos originariamente destinados a apenas uma rádio, ele assegurará a diversas associações comunitárias que hoje se encontram impedidas de regularizar suas atividades radiofônicas o direito de pleitear outorgas para prestação do serviço de RadCom. Além de democratizar ainda mais a difusão das rádios comunitárias no País, a medida permitirá que se reduza o risco de interferências indesejáveis sobre os sinais transmitidos pelas estações comerciais. (PORTELA, 2006, p. 2-3).

Em termos de regulamentação técnica, outros projetos permitem a chamada operação em rede pelas emissoras comunitárias, o que é atualmente vedado pela lei que regula o serviço. Nos dois casos, a exibição do mesmo conteúdo de forma simultânea entre rádios se daria sob condições específicas. O PL nº 2.519/2011, do deputado Zeca Dirceu (PT/PR), por exemplo, permite o compartilhamento de conteúdos e programas entre as emissoras, desde que “vedada a celebração de contratos de reprodução exclusiva de programação, de uso comum de logomarca ou chamada, e de afiliação entre emissoras” (DIRCEU, 2011, p. 1). O PL nº 6.437/2013, do deputado Dudimar Paxiuba (PSDB/PA) também permite retransmissão de conteúdo de outras rádios comunitárias e emissoras públicas e educativas.

O PLS nº 72/2009, do senador Gilvam Borges (PMDB/AP), estabelece permissão para operação em rede de rádios comunitárias situadas na região da Amazônia Legal<sup>91</sup>. A medida fixa um limite de até 15% de programação simultânea sobre o total da grade em cada emissora e exige que o conteúdo a ser veiculado seja

---

<sup>91</sup> Área que engloba nove estados brasileiros à bacia amazônica de ocorrência das vegetações amazônicas. Corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão. A superfície tem a dimensão de 61% do território nacional e a população atinge 12,3% do total de habitantes do país.

exclusivamente jornalístico e educativo. O PL nº 490/2009, de autoria do senador Roberto Cavalcanti (PRB/PB), proíbe a utilização da sigla FM pelas emissoras comunitárias. Na justificativa, o autor explica que a medida visa distinguir as concessionárias que operam em caráter comercial.

Tal sigla sintetiza a emissão de ondas em frequência modulada. Mas traz, também, a ideia de exploração comercial do canal. Tal prática tem prejudicado as emissoras comerciais que operam em frequência modulada, produzindo sérios danos às suas receitas operacionais, como perda de clientes, perda de contratos, tudo carreado para as pretensas rádios comunitárias. A situação torna-se intolerável, uma vez que as emissoras comerciais pagam pelo direito de uso da frequência modulada, arcando com uma série de custos, enquanto contribuem para a difusão cultural. (CAVALCANTI, 2009, p. 2).

As exigências de conteúdo para as rádios comunitárias também foram abordadas em outras proposições. O PL nº 8.162/2014, do deputado João Rodrigues (PSD/SC), por exemplo, determina que as rádios comunitárias reservem 10 minutos diários, entre 10h e 14h, para veiculação de programa destinado à prestação de contas e divulgação das ações da prefeitura e Câmara de Vereadores da localidade. O PL 1.944/2011, do deputado Edio Lopes (PMDB/RR), autoriza a reprodução de programação produzida pelas emissoras de radiodifusão do sistema público ou estatal. As restrições impostas para veiculação de conteúdo que não seja exclusivamente da emissora comunitária foram “exageradas”, na avaliação do parlamentar.

Acreditamos que essa mudança irá contribuir para uma significativa expansão do alcance dos conteúdos produzidos pelas emissoras públicas, ao possibilitar a sua reprodução por rádios comunitárias que atuam em localidades que estão fora das áreas de cobertura dessas emissoras. Além disso, as rádios comunitárias poderão exercer de maneira ainda mais competente a sua função de educadoras políticas, algo essencial para o contínuo desenvolvimento da nossa democracia. (LOPES, 2011, p. 3).

A permissão para conteúdo religioso nas rádios comunitárias é discutida em outros dois projetos. Apesar da vedação legal, o PL nº 7.046/2006, do deputado Lincoln Portela (PR/MG) assegura cota para programação religiosa, desde que respeitada a diversidade religiosa da comunidade.

[...] não há como desconsiderar a importância histórica da religião como elemento de formação do caráter do brasileiro. Nesse sentido, julgamos inconsistente o juízo de que a Lei nº 9.612, de 1998, ofereceria obstáculos intransponíveis à veiculação de programações estritamente religiosas pelas

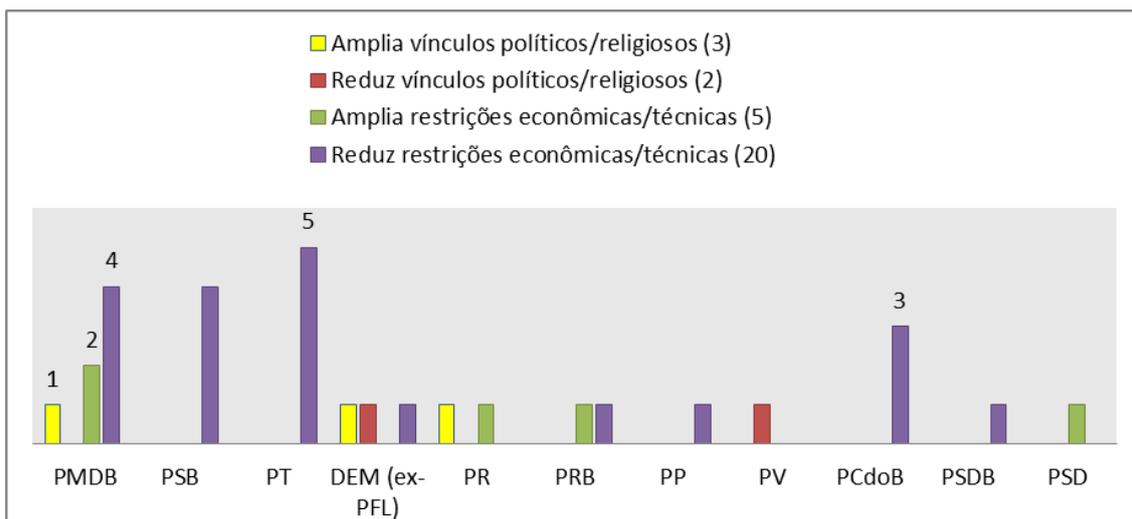
rádios comunitárias [...]. Para evitar que as rádios comunitárias possam erroneamente se transformar em instrumento de apologia a determinada religião, em nossa proposição asseguramos, o direito de manifestação aos representantes das mais diversas crenças durante a programação, de maneira a garantir a pluralidade de opiniões e o cumprimento ao princípio da não discriminação doutrinária. (PORTELA, 2006, p. 2-3).

Já o PL nº 1.665/2003, de Wladimir Costa (PMDB/PA), não apenas reserva uma hora diária na programação dos fins de semana para as igrejas, como obriga as emissoras a garantir veiculação compulsória de eventos promocionais e beneficentes das “entidades filantrópicas [...], organizações não governamentais, sindicatos e outras entidades sem fins lucrativos com isenção de pagamento de patrocínio ou qualquer outra taxa” (COSTA, 2003, p. 2).

#### *5.3.4 Análise dos dados*

A radiodifusão comunitária é uma dimensão à parte quando se trata da normatização do espaço eletromagnético, segundo a amostra pesquisada. Do total de 56 unidades de sentido relacionadas à referida categoria e que compõem este capítulo, 30 tratam sobre as regras de funcionamento dessas emissoras. Isso denota a centralidade que as rádios comunitárias têm no debate legislativo sobre radiodifusão.

A partir da análise interpretativa dos dados, foi possível perceber que há duas tendências de abordagem normativa para o segmento: vínculos políticos e/ou religiosos e restrições técnicas e/ou econômicas. Em cada uma delas, há movimentos inversos (redução ou ampliação). No cenário visto em perspectiva, fica claro que há uma zona de conflitos, pelo antagonismo das tendências. Entretanto, dentre as quatro abordagens, uma prevalece sobre as demais, indicando um entendimento mais consolidado, que é o de flexibilizar aspectos da atual legislação em favor das emissoras comunitárias. Vejamos a distribuição no gráfico:



**Gráfico 8 - Proposições legislativas sobre radiodifusão comunitária (por autoria partidária)**

**Fonte:** elaboração do autor

A presença de denominações religiosas na radiodifusão comunitária, expressamente vedada pela legislação atual, é um aspecto que pressiona as tentativas de mudança. Três iniciativas (PMDB, DEM e PR) passam a permitir a veiculação de conteúdo religioso, uma delas adicionando, inclusive, autorização para proselitismo político na programação radiofônica. A tendência é legitimar uma prática recorrente no âmbito das rádios comunitárias, que é a forte presença religiosa no controle desses veículos (GOMES, 2011). Nesse contexto, apenas uma proposição (PV) caminha na direção contrária, ao deixar mais claro na lei o impedimento para participação de lideranças religiosas ou detentores de mandato eletivo e cargo público na coordenação das emissoras comunitárias.

Algumas das principais restrições às rádios comunitárias são enfrentadas pela maioria das proposições legislativas apresentadas para este segmento. Em termos de sustentabilidade econômica, um total de 13 proposições buscam melhorar as condições das emissoras. Sete iniciativas (PRB, PP, PT, PMDB, PCdoB) passam a autorizar captação de publicidade comercial (desde que restrita à área de alcance da emissora). Na mesma linha, outros três projetos (PMDB, PSB) flexibilizam o pagamento de direitos autorais por parte das emissoras. Outra proposta (PT) também amplia a possibilidade de financiamento, ao permitir que rádios comunitárias sejam beneficiadas pela lei federal de incentivo à cultura, conhecida como Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991). E dois projetos (PCdoB) garantem acesso a recursos de fundos públicos para investimento nas emissoras.

Na questão técnica, os projetos incidem em aspectos de licenciamento, operação, conteúdo e alcance de sinal. No primeiro caso, a proposta (PSB) transfere aos municípios a prerrogativa de autorizar serviço de radiodifusão comunitária. Três proposições (PSDB, PMDB e PT) autorizam, sob alguns critérios, a operação em rede entre rádios, o que atualmente é proibido. Há, ainda, três projetos (PP, PSB e DEM) que flexibilizam o raio de cobertura das emissoras comunitárias, para garantir que elas alcancem o tamanho da comunidade atendida e não apenas o limite técnico pré-definido. Outras propostas permitem utilização de conteúdo de emissoras públicas na programação das rádios comunitárias.

Quanto à ampliação das restrições, ela se dá em quatro situações distintas e pontuais entre si. Dois projetos são do PMDB. Um deles veda a participação de pessoas condenadas por radiodifusão sem autorização na gestão das emissoras; o outro exige que a entidade candidata a receber uma permissão de radiodifusão comunitária deve ser constituída há, pelo menos, dois anos. O PR propõe medida para limitar ainda mais o raio de cobertura, reduzindo o alcance de sinal pela metade. Por fim, há um projeto (PRB) que proíbe a utilização da sigla FM por emissoras comunitárias, a fim de distingui-las das emissoras comerciais em Frequência Modulada.

## 6. ATIVIDADE LEGISLATIVA: REGULAÇÃO DE CONTEÚDO

A categoria com maior incidência de unidades de sentido (US) encontrada na amostra é a que reúne proposições que tratam do conteúdo na radiodifusão brasileira. São 114 registros distribuídos por três indicadores: informação ao público e acesso aos meios, obrigações de conteúdo e publicidade. Ao todo, 104 proposições estão relacionadas nesta categoria, formuladas por parlamentares de 20 partidos. As medidas estabelecem regras para o conteúdo veiculado pelas emissoras, regulamentação de publicidade, direito de resposta, classificação indicativa, entre outros.

### 6.1 Informação ao público e acesso aos meios de comunicação

Nesse indicador, agrupamos três tipos de abordagem legislativa para a radiodifusão, que estão entre os mais conhecidos mecanismos de regulação: classificação indicativa, direito de resposta e direito de antena. A classificação indicativa compatibiliza liberdade de expressão com a proteção contra programação exibida em horário inadequado para menores de idade, exigindo indicação da faixa etária correspondente. O direito de resposta repara danos provocados pela veiculação de conteúdos que violem direitos individuais ou coletivos, a honra e a imagem de pessoas e entidades. O direito de antena legitima o acesso aos meios de comunicação por parte de organizações e entidades da sociedade civil.

Ao todo, registramos 14 unidades de sentido, com envolvimento de autores de sete partidos políticos.

**Quadro 9 - Proposições legislativas sobre informação ao público e acesso aos meios de comunicação**

Partido	Classificação indicativa	Direito de resposta	Direito de antena	Unidades de Sentido (US)
PT	PL 2.612/2007	PL 2.612/2007 e PL 3.523/2012	PL 6.257/2009	4
PMDB	PL 6.968/2010	PLS 141/2011 e PL 1.112/2011		3
PR	PL 7.463/2010	PL 2.450/2011		2
PRB		PL 5.322/2009		1
PRONA	PL 3.726/2004			1

PCdoB			PL 6.104/2009	1
PSC			PL 7.309/2010	1
DEM (ex-PFL)	PL 7.876/2010			1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>14</b>

**Fonte:** elaboração do autor

### 6.1.1 Classificação indicativa

As três principais normas legais que preveem a necessidade de adequação de horário e faixa etária para conteúdos televisivos, assim como mecanismos de proteção contra a programação que violam princípios constitucionais, estão na própria Constituição Federal (artigo 220), no ECA (Lei nº 8.609/1990), na Lei nº 10.359/2001 (que obriga fabricantes de aparelhos de televisão a instalarem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário de programação inadequada), e na Portaria nº 1.220/2007 do Ministério da Justiça<sup>92</sup>, que regulamenta a aplicação e o cumprimento da classificação indicativa na radiodifusão.

As cinco proposições da amostra em estudo que incidem sobre o tema enfatizam a necessidade do mecanismo de classificação etária dos programas exibidos na televisão. O PL nº 3.726/2004, do deputado Elimar Máximo Damasceno (PRONA/SP), é anterior à regulamentação do mecanismo pelo Ministério da Justiça, que só veio ocorrer em 2007. A medida, no entanto, estipula a divulgação de aviso prévio indicativo, antes da transmissão de cada programa, que mostre a classificação etária recomendada e a presença ou não de cenas de violência ou sexo. Na justificativa, o autor faz questão de descartar a ideia de censura que se atribui à classificação:

A Constituição Federal no seu artigo 220 expressa que a manifestação de informações, ali incluídas as emissões de televisão, não poderão sofrer nenhum tipo de restrição. Nesse sentido, é evidente o espírito liberal da Constituição, não prevendo nenhum tipo de censura prévia à programação das emissoras. No entanto, o artigo seguinte indica, expressamente, que as emissões deverão respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família. Surge o problema de como resguardar os valores sociais preconizados na

<sup>92</sup> As emissoras ou produtoras fazem a autoclassificação das obras e a enviam para o Ministério da Justiça, que analisa se o conteúdo (cenas de sexo, consumo de drogas e violência, por exemplo) condiz com a autoclassificação proposta. O ministério pode referendar a autoclassificação ou determinar que o programa seja reclassificado.

Constituição Federal, sem, no entanto, ultrapassar a liberdade de expressão e de veiculação das emissoras de televisão. [...] o disposto no presente projeto de Lei, o qual obriga as emissoras de televisão a veicularem aviso indicativo no início das transmissões. Dessa forma, as famílias podem se resguardar de possíveis emissões que possam eventualmente ferir seus padrões morais, sem, no entanto, exercer nenhum tipo de censura às emissoras, as quais continuarão livres para transmitirem sua programação. (DAMASCENO, 2004, p. 2).

O PL nº 2.612/2007, do deputado Pepe Vargas (PT/RS), que institui o Código de Ética na televisão, também prevê classificação de acordo com o tipo de conteúdo veiculado. Na proposta, Vargas divide o horário televisivo em duas tipologias: familiar (entre 5 e 21 horas) e adulto (compreendido entre 21 e 5 horas).

Todos os programas da TV brasileira serão classificados de tal forma que sua natureza – notadamente quanto à existência de cenas violentas, cenas eróticas e emprego de linguagem vulgar – seja claramente comunicada aos telespectadores antes da exibição. (...) Programas com cenas consideradas chocantes pela dose de violência ou pela carga erótica ou que empreguem linguagem vulgar só poderão ser exibidos em horário adulto após as 23 horas. (VARGAS, 2007, p. 7).

Na tentativa de fortalecer o mecanismo de classificação indicativa, o PL nº 7.463/2010, do deputado Lincoln Portela (PR/MG), acrescenta dispositivo à Lei nº 10.359/2001, para incluir, textualmente, o vídeo clipe entre as obras obrigatoriamente abrangidas pela classificação, tanto nos canais abertos quanto na televisão por assinatura. O autor justifica dizendo que muitos desses vídeos contendo cenas de sexo são frequentemente exibidos fora do horário adequado. “O sistema de classificação indicativa é um elemento fundamental para estabelecer um nível mínimo de controle sobre o conteúdo que é exibido pelos veículos de comunicação” (PORTELA, 2010, p.2).

Outra proposição que visa ampliar a abrangência da classificação indicativa é o PL nº 6.968/2010, do deputado Silas Brasileiro (PMDB/MG). Na proposta, o parlamentar modifica o ECA para explicitar que a classificação “será utilizada para vincular cada categoria de programa a uma faixa horária de exibição” e que “nenhum programa será apresentado ou **anunciado** sem aviso de sua classificação indicativa” (BRASILEIRO, 2010, p. 1-2, *grifo nosso*). Ao estipular que não apenas os programas, mas os anúncios de programas também estariam sujeitos à classificação etária e, conseqüentemente, limitados a determinados horários de exibição, o deputado altera a própria regulamentação do Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 1.220/2007.

Estariamos todos tranquilos, não fosse o fato de que o Ministério da Justiça, ao editar a referida portaria, excluiu da obrigatoriedade da classificação indicativa, os anúncios destinados à divulgação dos programas veiculados pelas emissoras [...]. É por essa razão que assistimos em nossos lares todos os dias a transmissão de propaganda de programas contendo cenas inadequadas a crianças e adolescentes durante horários destinados a esse segmento. (BRASILEIRO, 2010, p. 4).

Na referida portaria do Ministério da Justiça, o horário de proteção à criança e ao adolescente está compreendido entre seis e 23 horas, variando em seis classificações, da programação livre para todos os públicos até aquelas não recomendadas para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos, conforme o horário. Na faixa livre e até 10 anos, o horário de exibição é livre. Nas faixas de 12 a 18 anos, os horários mínimos para veiculação são 20, 21, 22 e 23 horas, respectivamente. Ficam excluídas dessa exigência os programas jornalísticos e noticiosos, de esportes, propaganda partidária e publicidade em geral, incluindo aqueles anúncios da própria programação.

Por fim, vale mencionar também o PL nº 7.876/2010, do deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP, ex-PFL), que restringe a exibição de imagens que contenham cenas de violência, uso ou tráfico de drogas, sexo e nudez, no horário destinado ao público infanto-juvenil. Pela proposta, além da indicação da faixa etária recomendada, as emissoras deverão informar o tipo de conteúdo presente na programação (violência, sexo/nudez ou drogas). “Isso facilitará aos pais a escolha do programa e a autorização, ou não, aos seus filhos de o assistirem” (MUDALEN, 2020, p. 2).

Em novembro de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) iniciou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2104, movida pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), para excluir a aplicação de multa às emissoras que descumprissem a obrigação de veicular sua programação em horário diverso do estipulado. A multa está prevista no artigo 254 do ECA. Seria uma desvinculação entre a obrigação de informar a classificação indicativa e a necessidade de respeitar os horários pré-estabelecidos. O julgamento, que havia sido paralisado em 2011, foi retomado no final de 2015 e o placar da votação está 4 votos a 1 a favor do acolhimento da ADI, restando o voto dos outros seis ministros da corte.

### *6.1.2 Direito de resposta*

O direito de resposta, proporcional ao agravo, situa-se entre as garantias e os direitos individuais e coletivos abrigados no artigo 5º da Constituição Federal. Porém,

por mais de seis anos o Brasil deixou de contar com um procedimento legal para o exercício desse direito no ordenamento jurídico brasileiro. É que o STF julgou inconstitucional<sup>93</sup> a íntegra da chamada Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967<sup>94</sup>), em 2009, após o ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), como já foi comentado anteriormente.

Acontece que após essa declaração de inconstitucionalidade criou-se um vácuo jurídico: o direito de resposta está previsto na Constituição, mas não há mais norma que regule o assunto, daí a necessidade, puxada pelos legisladores e juristas brasileiros para a sedimentação de um novo dispositivo e cobrimento dessa lacuna. (BARRETO NETO; BERTI, 2012, p. 6).

Essa ausência de regulação perdurou até final de 2015, com a sanção da Lei nº 13.188/2015, que passou a estabelecer, como a Constituição prevê, que a resposta ou retificação deverá ter o mesmo “destaque, a publicidade, a periodicidade e a dimensão da matéria que a ensejou”. Além disso, criou um rito especial para dar efetividade ao exercício do direito, ao prever que a pessoa vítima, ainda que por equívoco de informação, de uma matéria que atente contra sua honra, intimidade ou reputação, poderá solicitar diretamente ao veículo, em até 60 dias a partir da veiculação da matéria, um pedido de retratação. Caso o direito de resposta não seja concedido pelo veículo em até sete dias, a pessoa poderá acionar a Justiça, que poderá citar o veículo a responder sobre o caso.

Na perspectiva de Priscila Coelho de Barros Almeida (2012),

o direito de resposta exprime um direito de acesso do cidadão aos órgãos de comunicação social, no intuito de ter levado a público, pelos mesmos meios de veiculação, a sua resposta em face daquela informação [veiculada]. (ALMEIDA, 2012).

---

<sup>93</sup> Em abril de 2009, no STF, votaram pela extinção da lei de imprensa, o relator do processo, ministro Carlos Britto e os ministros Menezes Direito, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso e Celso de Mello. Todos eles entenderam que a lei, criada durante a ditadura militar, tem uma ótica punitiva e cerceadora da liberdade de expressão, não compatível com a Constituição Federal de 1988. Votaram pela manutenção da lei, os ministros Joaquim Barbosa, Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Os dois primeiros defenderam a manutenção parcial, ou seja, apenas alguns dispositivos da lei, como os que tipificam os crimes de calúnia, injúria e difamação, enquanto o então presidente da suprema corte, Gilmar Mendes, entendeu que deveriam ser mantidos os artigos que tratam do direito de resposta. O ministro Marco Aurélio votou pela manutenção da lei exatamente como vigora hoje (BARRETO NETO; BERTI, 2012).

<sup>94</sup> No que se refere ao direito de resposta, a lei de imprensa estipulava os mecanismos para que o indivíduo ou entidades públicas vítimas de ofensa ou informações inverídicas por parte dos meios de comunicação (impressos e radiodifusão), pudessem socorrer-se do direito à retificação ou resposta ante ao conteúdo prejudicial transmitido ou publicado.

Na produção legislativa do Congresso Nacional, entre 2003 e 2014, verificamos a tramitação de seis proposições que tratam do assunto. Desse total, cinco projetos foram apresentados justamente após a extinção da lei de imprensa e a consequente eliminação dos procedimentos de direito de resposta nos meios de comunicação.

Um deles é o PLS nº 141/2011, de autoria do senador Roberto Requião (PMDB-PR), justamente o que acabou dando origem a nova lei de direito de resposta (Lei 13.188/2015). A medida recompõe o rito especial que disciplina o direito de resposta, assegurando um prazo de até 60 dias para que o ofendido exija retificação por parte dos meios de comunicação, contados a partir da data da última transmissão ou publicação do conteúdo prejudicial. Se em sete dias a resposta não for veiculada, no mesmo horário e espaço de tempo, o demandante poderá acionar a Justiça, que terá 24 horas para citar o responsável pelo meio de comunicação para que apresente as razões pelas quais não divulgou a resposta e, ao mesmo tempo, ofereça contestação, demonstrando a veracidade das informações veiculadas.

No projeto, nem mesmo a retificação espontânea por parte do meio de comunicação, ainda que no espaço e tempo proporcionais ao agravo, retira a possibilidade do ofendido executar o próprio direito de resposta e/ou mover uma ação para reparação de danos morais. Para o autor, regulamentar esse direito assegura uma relação adequada entre mídia e sociedade, após o vazio deixado pela extinção total da lei de imprensa.

[...] a retirada do diploma legal do ordenamento jurídico deixou um vácuo que precisa ser preenchido com um novo marco normativo. Em nosso entendimento, conquanto assegurado no plano constitucional, esse direito necessita de normas infraconstitucionais de organização e procedimento que tornem possível seu efetivo exercício. Consideramos que os Códigos Civil e Penal não têm detalhamento suficiente para a especificidade dessa demanda [...]. E porque a resposta constitui direito fundamental, não se deve admitir obstruções que impeçam o seu pleno exercício. (REQUIÃO, 2011, p.7-8).

O desfalque do direito de resposta na atual legislação também é citado no PL nº 5.322/2009, do deputado Cléber Verde (PRB/MA), no PL nº 1.112/2011, do deputado João Arruda (PMDB/PR), no PL nº 2.450/2011, do deputado Anthony Garotinho (PR/RJ), e no PL nº 3523/2012, do deputado André Vargas (PT-PR). Os procedimentos estabelecidos são quase os mesmos do PLS nº 141/2011, inclusive facultando ao juiz responsável por julgar a ação de resposta, a prerrogativa de impor multas, apreensão de equipamentos e até mesmo suspensão temporária das atividades do veículo. No mais

recente deles, André Vargas justifica a necessidade de regulação do que considera ser um direito constitucional inviolável:

Vale ressaltar que o direito a resposta é “cláusula pétria” não podendo em tempo algum ser admitido obstruções ao seu pleno exercício, então, o presente Projeto de Lei tem a condição de conferir a um direito fundamental a eficácia e a efetividade que dele se espera. (VARGAS, 2012, p. 4).

Já o PL nº 2.612/2007, do deputado Pepe Vargas (PT/RS), que institui o Código de Ética na televisão, prevê situações em que as emissoras devem corrigir informações equivocadas, levando ao ar, no mesmo horário e com mesmo destaque, a retificação formal que reponha a verdade dos fatos. “Se a informação [...] implicar em algum tipo de prejuízo ou constrangimento a quem quer que seja, a emissora [...] deve divulgar um pedido de desculpas aos atingidos” (VARGAS, 2007, p. 3-4).

### *6.1.3 Direito de antena*

A Constituição Federal garante o acesso gratuito dos partidos políticos ao sistema de rádio e televisão. Esse comando está expresso atualmente nas leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, que regulam o funcionamento dos partidos políticos e as eleições, respectivamente. Nesse contexto, são definidos dois tipos de tempo: propaganda política partidária gratuita, para difundir as ideias dos partidos (ocorre fora do período eleitoral), e a propaganda eleitoral gratuita, que ocorre nos três meses que antecedem os pleitos para divulgar as plataformas das candidaturas.

Como explica Miriam Wimmer (2012), o direito de antena dos partidos políticos remonta à década de 1960, quando o próprio CBT estabeleceu a reserva obrigatória de espaço. Tentativas para ampliar esse direito para organizações sindicais, profissionais e populares ocorreram durante o processo da Assembleia Nacional constituinte, em 1988, sem sucesso.

Como é sabido, o texto final aprovado na Constituição de 1988 manteve a limitação do direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão aos partidos políticos. Da análise dos anais da assembleia nacional constituinte, percebe-se que um dos motivos pela restrição dos beneficiários do direito de antena foi a resistência ao fornecimento gratuito de tempos de programação, que acarretaria, naturalmente, custos às empresas de radiodifusão. (WIMMER, 2012, p. 253).

Apesar do argumento que determinou a escolha parlamentar na Constituição, a gratuidade a que se refere o texto legal se aplica apenas aos beneficiários do direito (partidos políticos). Os concessionários de radiodifusão, por outro lado, são autorizados

a executar a compensação fiscal do valor equivalente ao espaço cedido e que poderia ser comercializado na programação. Essa compensação é realizada via abatimento do valor correspondente no imposto de renda devido pelas emissoras (WIMMER, 2012).

No plano legislativo, a amostra em estudo contém três iniciativas que visam ampliar o alcance do direito de antena em favor de outras instituições. O PL nº 7.309/2010, do deputado Silas Câmara (PSC/AM), dispõe sobre o acesso gratuito aos meios de comunicação pelos órgãos de segurança pública. A medida assegura espaço na programação para as defesas civis, corpo de bombeiros, polícias civil, militar e federal. A ideia é que as inserções, estipuladas para irem ao ar em regime semanal, às segundas-feiras, entre 20h e 22h, discutam temas relacionados à segurança, como procedimentos a serem adotados em situações de emergência e calamidade. A duração máxima de cada programa seria de cinco minutos, exibido em cadeia pelas emissoras que compõem a rede de abrangência do respectivo órgão de segurança. Cada uma das instituições beneficiadas com a lei teria direito a, pelo menos, um programa por ano. A proposta restringe proselitismo no conteúdo dos programas e o uso do espaço para fins comerciais, e assegura a compensação fiscal correspondente para as emissoras, em decorrência da cessão do tempo.

Os outros dois projetos de lei em tramitação ampliam o direito de antena para cada uma das centrais sindicais do país. O PL nº 6.104/2009, da deputada Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), por exemplo, institui a transmissão obrigatória de 10 minutos diários, intercalados ou não, distribuídos no horário compreendido entre seis e 22 horas. Os parâmetros que tratam de distribuição de tempos entre as centrais e outras regras de veiculação seriam definidos em regulação posterior.

A parlamentar enfatiza o comando constitucional do artigo 221 para justificar a medida, no sentido de atender ao “interesse público” por meio de uma programação com finalidade “educativa, artística, cultural e informativa”.

Ao tratar da radiodifusão, a Constituição Federal traduz a incontestável relevância social das atividades de televisão aberta para a sociedade brasileira. Consoante a previsão constitucional, as emissoras, sejam elas privadas, públicas ou estatais, estão obrigadas a atender interesses da coletividade na prestação do serviço de televisão e ainda, a respeitar o direito da população a uma programação com qualidade cultural, artística, educativa e informativa. [...] Esse dever de atender ao interesse coletivo, no exercício da atividade de televisão, constitui verdadeira função social das emissoras de radiodifusão. [...] restando incontroversa a função social a ser cumprida pelas emissoras de radiodifusão, propomos a presente alteração a fim de que os trabalhadores, através de suas entidades máximas de representação geral, tenham condições de utilizar um ínfimo (mas com certeza importantíssimo)

período da programação para exposição de assuntos de interesse da coletividade dos trabalhadores. Sabido que a comunicação de massa é uma ferramenta de grande poder na formação do nosso povo, apresentamos a presente proposta, a fim de que as Centrais Sindicais [...] tenham espaço para apresentação de programas de interesse dos trabalhadores brasileiros. (D'ÁVILA, 2009, p. 1-3).

O PL nº 6.257/2009, do deputado Vicentinho (PT/SP), segue o mesmo raciocínio ao reservar espaço na radiodifusão para as centrais sindicais legalmente reconhecidas. Ao justificar a proposta, o parlamentar argumenta que a liberdade de expressão, para ser efetiva, implica a adoção de mecanismos para acesso de uma diversidade de vozes ao espaço público dos meios de comunicação.

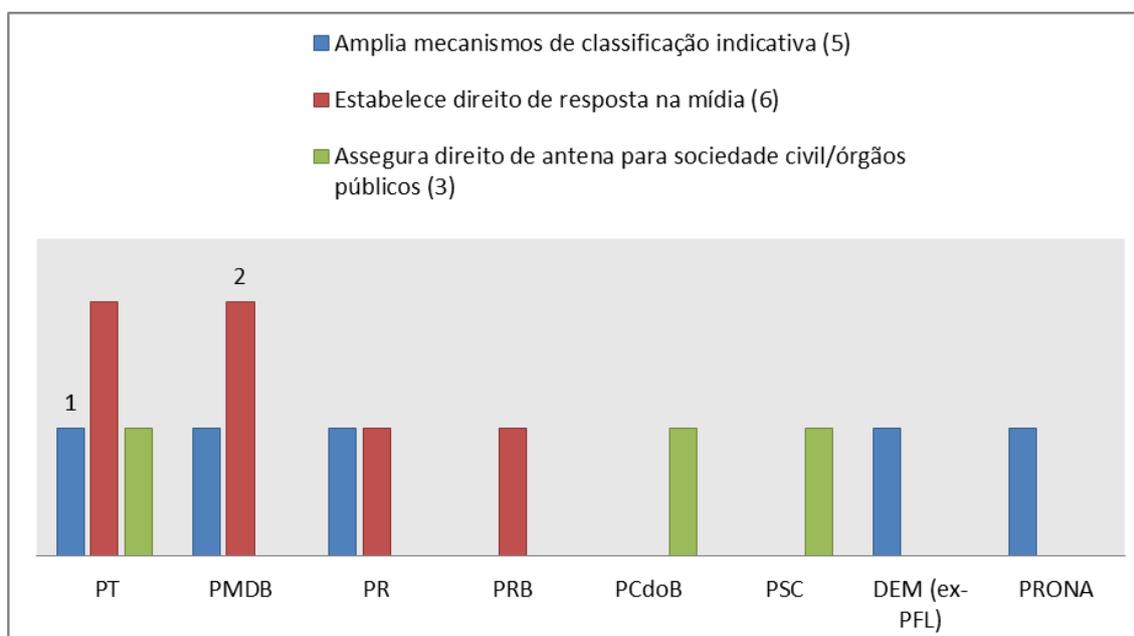
A liberdade de expressão é um dos direitos mais importantes para a defesa da democracia. O livre fluxo de ideias é condição necessária para que o cidadão efetivamente possa se fazer ouvir, para que ele possa expressar seus ideais e interferir positivamente em seu ambiente político. [...] Mas, no mundo moderno, em que a liberdade de expressão só é plena se houver garantia de acesso igualitário aos meios de comunicação, faz-se cada vez mais necessária uma regulação que assegure, na forma da lei, o acesso da sociedade civil à mídia. Trata-se de uma liberdade positiva, que só pode ser exercida se instrumentalizada com a força que apenas a lei pode dar. É sob essa abordagem que aparecem, por exemplo, as regulações sobre a radiodifusão comunitária, que visam facilitar o acesso de associações comunitárias aos meios de comunicação. E também é sob a acepção positiva da liberdade de expressão que surge o “direito de antena” – que, em breves palavras, pode ser descrito como a garantia de acesso de organizações da sociedade civil aos meios de comunicação. Trata-se de assegurar espaço, na mídia convencional e, sobretudo no rádio e na TV, aos legítimos representantes dos interesses da sociedade. [...] Entendemos ser preciso ampliar o rol de entidades que podem usufruir desse direito, de modo a estimular uma pluralidade e uma dinamicidade ainda maiores ao nosso cenário político (VICENTINHO, 2009, p. 3-4).

O projeto estabelece mais detalhamento para o exercício do direito de antena, reservando a cada central sindical a realização de um programa em cadeia nacional, a cada ano, com duração de dois minutos. Além disso, fica assegurada a utilização de outro espaço de tempo, entre dez e 40 minutos, para a veiculação de inserções de 30 segundos a um minuto, obrigatoriamente transmitidas às segundas-feiras, entre 20 e 22 horas. O tempo total destinado a inserções menores, segundo a proposta, seria concedido a cada central proporcionalmente ao número de trabalhadores sindicalizados nos sindicatos e a ela filiados, conforme índices previstos na legislação. Às emissoras de rádio e televisão, seria permitida a compensação fiscal pela cedência do horário.

#### 6.1.4 Análise dos dados

A produção legislativa verificada entre 2003 e 2014 reitera três dos mecanismos mais conhecidos de regulação de conteúdo no âmbito da radiodifusão: classificação indicativa, direito de resposta e direito de antena. As 13 propostas que agrupam esses temas foram apresentadas por oito legendas partidárias.

No caso da classificação indicativa, a amostra revelou cinco iniciativas, cada uma proposta por um partido diferente (PT, PMDB, PR, PRONA e DEM). Também com cinco proposições, o direito de resposta foi objeto de abordagem por quatro partidos (PT, PMDB, PR e PRB). Já o acesso aos meios, por meio do chamado direito de antena, foi discutido em três projetos (PT, PCdoB e PSC). Vejamos como foi a abordagem dos temas pelos partidos no gráfico a seguir:



**Gráfico 9 - Proposições legislativas que regulamentam mecanismos de informação ao público a acesso aos meios de comunicação (por autoria partidária)**

**Fonte:** elaboração do autor

Nesse indicador, não houve divergência de mérito na abordagem legislativa dentro de cada tema. O fortalecimento da classificação indicativa como mecanismo de regulação de conteúdo e proteção de crianças e adolescentes foi reafirmado nas cinco proposições analisadas que tratam do assunto. Nesse conjunto, os projetos ampliam os mecanismos de classificação indicativa, seja especificando a abrangência para tipos de programação (como videoclipes, no PL nº 7.463/2010, e na publicidade de programas, conforme PL nº 6.968/2010), ou no modelo de advertência a ser veiculada na

programação (como o PL nº 7.876/2010, que estipula detalhar, além da faixa etária recomendada, o tipo de conteúdo veiculado em relação a sexo, violência e nudez).

Em quatro das cinco propostas, explicita-se, ainda, a necessária exibição dos programas dentro de uma determinada vinculação horária, conforme a classificação etária atribuída ao conteúdo. Essa compreensão vai justamente na contramão da decisão parcial do STF, no julgamento da ADI movida pelo PTB (que, apesar da medida judicial, não apresentou projeto de lei sobre o assunto ao longo do período estudado, vale ressaltar), que pede a desvinculação horária da indicação etária dos programas.

O direito de resposta aglutina seis propostas, sendo cinco delas exclusivas sobre o assunto, e posteriores à derrubada da Lei de Imprensa no STF. Com teor quase idêntico entre si, as proposições estabelecem um rito processual para a garantia do direito de resposta na mídia, fixando prazos e critérios para veiculação dos conteúdos de retratação.

No caso do direito de antena, as três proposições relacionadas instituem o mecanismo para entidades e órgãos além dos partidos políticos (que já são contemplados por essa forma de espaço, por meio da programação partidária e eleitoral obrigatória de rádio e televisão). Duas delas (PCdoB e PT) estendem o direito de resposta para as centrais sindicais, numa perspectiva de ampliar a pluralidade de vozes na radiodifusão. O outro projeto que trata do tema estende o espaço obrigatório aos órgãos de segurança pública (polícias, bombeiros, defesas civis, etc.), dando um direcionamento de utilidade pública, ao definir que as inserções tratem sobre orientações para casos de emergências e calamidades.

## **6.2 Obrigações positivas de conteúdo**

Esse indicador reúne o maior número de proposições apresentadas entre 2003 e 2014, somando 68 unidades de sentido. Por obrigações positivas de conteúdo, nos termos descritos por Toby Mendel e Eve Salomon (2011), agrupamos tudo aquilo que remete ao estabelecimento de cotas de programação educativa, de utilidade pública, conteúdo nacional e regionalização da programação. Também foram agregadas as proposições que estabelecem padrões de conteúdo, inclusive como forma de proteção às crianças e adolescentes, além de questões relacionadas aos direitos autorais e acessibilidade nos meios de comunicação. Ao todo, 19 partidos apresentaram ao menos uma proposição relacionada ao indicador, como demonstra o quadro a seguir.

<b>Partido</b>	<b>Cotas programação educativa e de utilidade pública</b>	<b>Conteúdo nacional e regionalização da programação</b>	<b>Direitos autorais e acessibilidade</b>	<b>Padrão de conteúdo e proteção crianças e adolescentes</b>	<b>Unidades de Sentido (US)</b>
PT	PL 516/2007, PL 2.400/2003 e PL 6.584/2006	PL 53/2003 e PL 1.821/2003	PL 4.339/2008	PL 2.612/2007, PL 5.534/2009 e PL 7.249/2010	9
DEM (ex-PFL)	PL 3.930/2004, PL 4.337/2004, PL 5.718/2013 e PLS 70/2014		PL 3.364/2004 e PL 3.906/2008	PEC 375/2009	7
PV		PL 2.041/2007	PL 683/2007, PL 1.757/2007, PL 2.462/2011 e PL 3.395/2008	PL 3.296/2012	6
PSOL	PL 7.670/2006		PL 3.156/2004	PLS 229/2011, PL 6.187/2009 e PL 7.780/2010 PL 6.190/2009	6
PSDB	PL 2.893/2008, PL 4.048/2008 e PL 7.371/2006			PL 3.801/2012, PL 5.867/2009 e PL 7.403/2006	6
PSB	PL 5.082/2005 e PL 5.577/2009		PL 5.088/2005	PL 593/2003, PL 911/2007	5

PMDB	PL 2.080/2011 e PL 4.846/2005		PL 1.053/2003 e PL 3.868/2008		4
PL	PL 6.532/2006		PL 1.828/2003	PL 4.921/2005 e PL 6.643/2006	4
PDT	PL 870/2011, PL 2.112/2003 e PL 110/2014			PEC 24/2008	4
PCdoB	PL 595/2003	PLS 59/2003	PL 3.841/2008		3
PR	PLS 182/2010 e PL 5.219/2009			PL 4.220/2008	3
PPS	PL 4.324/2004 e PL 6.405/2013		PL 4.234/2012		3
PSC	PL 1.229/2011 e PL 3.584/2012				2
PTB				PL 3.013/2004	1
PSD	PL 4.753/2012				1
PRB				PLS 81/2005	1
PP				PL 919/2003	1
PTdoB	PL 4.962/2013				1
PRTB	PL 6.381/2013				1
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>68</b>

**Quadro 10 - Proposições legislativas sobre obrigações positivas de conteúdo**

Fonte: elaboração do autor

### *6.2.1 Cotas para programação educativa e de utilidade pública*

A noção de que a radiodifusão é, por excelência, um serviço público, aparece explícita no conjunto de 29 proposições legislativas que estabelecem cotas de programação educativa e de utilidade pública nos canais de rádio e televisão. Em geral, estipula-se aos concessionários a obrigação de veicular percentual de conteúdo em sintonia com os pressupostos constitucionais previstos no artigo 221<sup>95</sup> da Carta Magna.

O PL nº 870/2011, do deputado Giovani Cherini (PDT/RS), por exemplo, determina aos meios de comunicação a transmissão de “informes oficiais sobre a possibilidade de ocorrência de fenômenos meteorológicos de grande impacto”, bem como os riscos associados a estas intempéries e as formas de se proteger dos eventos climáticos (CHERINI, 2011). No mesmo sentido, o PL nº 1.229/2011, do deputado Silas Câmara (PSC/AC), destina parcela da programação das emissoras para o alerta meteorológico. A diferença entre as duas proposições é que, no primeiro caso, não se especifica a natureza dos veículos que teriam a obrigação de veicular o conteúdo (se radiodifusão ou outras mídias), ao passo que o projeto de Silas Câmara obriga apenas as emissoras de radiodifusão controladas pelo poder público.

Há projetos que reivindicam a utilidade pública dos canais de rádio e televisão ao estipular que a programação veicule imagens e informações sobre crianças e jovens desaparecidos, como o PL nº 2.893/2008, do deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR), o PL nº 5.219/2009, do deputado Neilton Mulim (PR/RJ) e o PLS nº 110/2014, do senador Cristovam Buarque (PDT-DF). Em outro projeto (PL nº 3.584/2012), o deputado Edmar Arruda (PSC/PR) obriga os concessionários de radiodifusão a informarem, durante inserções na programação, os números de serviços de emergência em saúde, delegacias especializadas no atendimento à mulher, disque-denúncia, secretarias estaduais de direitos humanos, conselhos tutelares, dentre outros. “Trata-se de serviço de utilidade pública cuja execução é simples e de custos inexpressivos, devido ao pequeno espaço utilizado. Por outro lado, propiciará à população uma informação valiosa em momentos de necessidade” (ARRUDA, 2012, p. 2).

---

<sup>95</sup> “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”.

No PL nº 4.962/2013, a deputada Rosinha da Adefal estabelece a obrigatoriedade da veiculação de vinhetas educativas sobre prevenção contra incêndios. Alegando preocupação com os índices de violência contra a mulher, o senador Jayme Campos (DEM/MT) apresenta o PLS nº 70/2014, em que determina aos meios de comunicação, incluindo emissoras de radiodifusão, a veiculação de duas inserções semanais alusivas à Central de Atendimento à Mulher (“Ligue 180”). Teor idêntico contém o PL nº 5.718/2013, do deputado Júlio Campos (DEM/MT). Ainda focado na utilidade pública, o PL nº 6.381/2013, do deputado Aureo (PRTB/RJ), pede a veiculação obrigatória, pelas emissoras de televisão, da informação sobre a bandeira tarifária de energia elétrica em vigor.

O PL nº 595/2003, da deputada Perpétua Almeida (PCdoB/AC), estende aos canais de televisão a obrigação de retransmitir a programação da Voz do Brasil, programa oficial, com duração de uma hora, para divulgação de informações dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) em âmbito federal, e que há mais de 70 anos é exibido de forma compulsória, em cadeia nacional, pelas emissoras de rádio. Ao mesmo tempo, na tentativa de viabilizar a aplicação da medida, a deputada flexibiliza o horário de retransmissão, que passa a valer tanto para rádios quanto para a televisão, no período compreendido entre 19h30 e 0h30.

O conteúdo educativo também está entre as exigências de cotas na programação do rádio e da televisão. O PL nº 516/2007, do deputado Henrique Fontana (PT/RS), estipula a veiculação compulsória, por meio das emissoras de radiodifusão, de campanha institucional destinada ao esclarecimento e a educação para a preservação ambiental. A proposta chega a detalhar que a campanha deverá ter inserções diárias de um minuto a cada duas horas na programação das emissoras, de forma gratuita. O conteúdo das peças seria produzido pelo governo federal, sob orientação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O autor justifica a sua iniciativa com base na própria recomendação constitucional:

Em razão do seu enorme poder de penetração na sociedade, os meios de comunicação – em particular o rádio e a televisão – têm se constituído, quando adequadamente utilizados, cada vez mais como um importante instrumento de realização do direito à informação, consagrado no inciso XIV do art. 5º da Constituição. É por essa razão que a própria Constituição determina no art. 221 que ‘A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas [...]. Assim, torna-se imperioso que os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens

também sejam utilizados no sentido de enfrentar a questão da degradação ambiental” (FONTANA, 2007, p. 1-2).

Com o mesmo objetivo, o PL nº 4.048/2008, do deputado Laércio Oliveira (PSDB/SE) dispõe sobre a obrigatoriedade de veiculação de propaganda gratuita educativa na programação de radiodifusão, incentivando a proteção do meio ambiente.

Outra iniciativa que estabelece cota de programação educativa é o PL nº 2.080/2011, do deputado Wilson Filho (PMDB/PB). Ele obriga as concessionárias de radiodifusão sonora (rádios) e de sons e imagens (televisão) a disponibilizarem, diariamente, quatro inserções de 30 segundos a um minuto cada, sobre riscos à saúde envolvidos no uso de drogas ilícitas, os prejuízos sociais e econômicos do consumo dessas substâncias, bem como a importância da família no combate ao uso dos entorpecentes. As transmissões, segundo o projeto, deverão observar dois intervalos diários, um diurno (entre 12 e 13h) e outro noturno (entre 20 e 21h). Novamente, o reconhecimento da natureza pública atribuída às concessões de rádio e televisão:

O serviço de radiodifusão é, por definição constitucional, um serviço de utilidade pública, operado por entidade privada ou pública mediante autorização da União. Sendo assim, a programação das emissoras deve atender aos requisitos estabelecidos pela legislação, entre os quais destacamos a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas. Essa preocupação com o sistema de Comunicação Social nacional, que rendeu inclusive um capítulo exclusivo na Constituição Federal, decorre do fato de seu grande poder de difusão de valores e formação da opinião pública na sociedade. Sendo assim, e levando-se em consideração que o combate ao uso de drogas ilícitas é uma das prioridades em termos de política pública no Brasil, entendemos fundamental o estabelecimento de espaços no sistema de comunicação social que identifique horários específicos nas programações para divulgação de campanhas educativas sobre o tema. (FILHO, 2011, p. 2-3).

O PL nº 4.324/2004, do deputado Leônidas Cristino (PPS/CE), determina a veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de programas educacionais dedicados ao ensinamento da língua portuguesa e à popularização da literatura brasileira. Ainda estabelece o horário compreendido entre oito e 22 horas para que as inserções de até um minuto possam ir ao ar. Na justificativa, o autor explica a necessidade de fazer cumprir a regulamentação de dispositivos já previstos na legislação.

O inciso I do artigo 221 da Constituição Federal estabelece que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão, dentre outros, ao princípio da preferência a finalidades educativas. Tal princípio constitucional não está sendo respeitado pelas emissoras, apesar do disposto no artigo 16 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que prevê que as emissoras

transmitam cinco horas semanais de programas educativos, em horários compreendidos entre sete e dezessete horas. Referido dispositivo, no entanto, nunca foi devidamente regulamentado, de tal forma que a maioria das emissoras de rádio e televisão sentem-se desobrigadas de apresentar qualquer programação educativa. A proposta que ora apresentamos tem como objetivo estabelecer a obrigatoriedade de veiculação de programas de rádio e televisão dedicados ao ensinamento da língua portuguesa e à popularização da literatura brasileira. (CRISTINO, 2004, p. 2).

Outros projetos também reservam tempo de conteúdo nas emissões de rádio e televisão. O PL nº 2.400/2003, do deputado Simplício Mário (PT/PI), determina duas horas diárias de programação educativa no rádio e na televisão, distribuídos em dois intervalos de horário (9h/15h e 18h/21h). O PL nº 2.112/2003, do deputado Enio Bacci (PDT/RS), garante cinco minutos diários, sempre às 20 horas, para veiculação de mensagens sobre diversos assuntos, como direitos da criança e adolescente, defesa do consumidor, legislação de trânsito, entre outros. No PLS nº 182/2010, o senador Magno Malta (PR/ES) acrescenta dispositivo ao ECA para recomendar a reserva diária obrigatória de cinco minutos, nos meios de comunicação do sistema público, para que mensagens educativas sobre malefícios das drogas ilícitas sejam distribuídas ao longo da programação.

A mesma quantidade de tempo fica reservada para veiculação de mensagens educativas sobre prevenção ao câncer, segundo o PL nº 7.670/2006, do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ). Nesse caso, a obrigação abrange todos os canais de rádio e televisão, como define a argumentação do parlamentar, mais uma vez apelando para o sentido constitucional da medida:

A Carta Magna estabelece que a atividade de radiodifusão é uma concessão do Estado e que as empresas concessionárias devem priorizar a divulgação de programas com caráter educativo, artístico, cultural e informativo. É do conhecimento geral que tal atividade é extremamente lucrativa e a obtenção de uma concessão dessa natureza é alvo de disputas acirradas. Nada mais justo, portanto, que as empresas do setor prestem serviço às suas respectivas comunidades, divulgando material de interesse geral, mormente aquele que objetiva orientar à população no sentido de uma qualidade de vida melhor. (ALENCAR, 2006, p. 2).

Ainda na esteira da programação educativa, há proposições que estipulam percentuais de programação a serem destinados a esse fim. No PL nº 4.337/2004, do deputado Clovis Fecury, a quantidade mínima de programas educativos deve atingir 50% do conteúdo veiculado para o público infanto-juvenil. No PL nº 4.846/2005, do deputado Jefferson Campos (PMDB/SP), o percentual de conteúdo educativo sobre o

total da programação deve ser de 15%, sendo que dois terços dessa cota devem se destinar, exclusivamente, à programação voltada para crianças e adolescentes.

### *6.2.2 Conteúdo nacional e regionalização da programação*

Identificamos na amostra a presença de quatro proposições que estabelecem obrigações de programação para os concessionários de radiodifusão. São exigências para veiculação de percentual de conteúdos nacional e regional. Em todos os casos, os parlamentares justificam a necessidade de promover a diversidade da cultura do Brasil e sua pluralidade, expressa nas manifestações encontradas em diferentes regiões do país. O PLC nº 59/2003, da deputada Jandira Feghali, tramita no Senado Federal desde 2003. A proposta foi originada no PL nº 256/1991, da Câmara dos Deputados e, portanto, tramita há 24 anos no Congresso Nacional. Tem por objetivo regulamentar o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição<sup>96</sup>.

O projeto determina que as emissoras de televisão veiculem programas totalmente produzidos e transmitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, no horário entre cinco e 24 horas. Em áreas geográficas com mais de um 1,5 milhão de domicílios com televisores, a previsão é de 22 horas semanais. Essa cota cai para 17 horas nas áreas com menos de um milhão de domicílios com televisores e 10 horas semanais nas regiões com menos de 500 mil aparelhos de televisão. As cotas estabelecidas para os dois primeiros casos deverão ser ampliadas de forma gradativa, no prazo de cinco anos, para 32 e 22 horas, respectivamente. O projeto também torna obrigatória a veiculação de programação independente<sup>97</sup> por parte das emissoras, determinando que pelo menos 40% das horas semanais destinadas à produção regional obrigatória seja fornecida por produtores independentes, com ênfase na exibição de documentários, obras audiovisuais de ficção e animação e teledramaturgia.

---

<sup>96</sup> “Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (...) III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

<sup>97</sup> O projeto assim define o conceito de programação independente: “Aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica” (FEGHALI, 2003, p. 1).

Para as emissoras de rádio, o projeto estipula a veiculação de pelo menos 20% do seu tempo de transmissão para programação musical ou jornalística de caráter nacional e 10% para conteúdo regional. Embora não seja objeto deste estudo, vale mencionar que a medida também alcança percentuais obrigatórios de programação regional e independente para as emissoras de televisão por assinatura. Vejamos a justificativa de Jandira Feghali em favor da proposição:

O inciso III do art. 221 da Constituição Federal prevê a regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e televisão. Este projeto de lei [...] objetiva regulamentar a aplicação desse dispositivo constitucional. [...] Contamos com o compromisso que tem esta Casa com o cumprimento da Constituição, com a democracia, com o atendimento às diversas regiões que representamos, e também com a sensibilidade de todos os parlamentares no fortalecimento da heterogênea e rica cultura brasileira. (FEGHALI, 2003, p. 3).

Outro projeto que estipula a regionalização de programação é o PL nº 2.041/2007, do deputado Dr. Nechar (PV/SP). Na medida, o parlamentar modifica o CTB para determinar que as emissoras de rádio destinem o mínimo de uma hora de programação diária para veiculação de música local ou regional, definida no texto como “como obra musical criada, interpretada ou produzida no estado onde se localiza a respectiva emissora” (NECHAR, 2007, p.1). O deputado também cita o texto constitucional e observa que o projeto visa “oferecer mecanismo que promova a cultura nacional por meio da valorização da riqueza e da diversidade das manifestações regionais” (NECHAR, 2007, p. 2).

O PL nº 1.821/2003, do deputado Vicentinho (PT/SP) e o PL nº 53/2003, do deputado Carlito Merss (PT/SC), focam a transmissão obrigatória de percentual de conteúdo nacional nas emissoras de radiodifusão. No primeiro caso, o objetivo é que todos os canais de televisão de sinal aberto e fechado (por assinatura) apresentem quantidade mínima de desenhos animados produzidos nacionalmente. A cota deveria crescer gradativamente e, em cinco anos, atingir 50% da programação de desenhos exibida ao dia. O parlamentar lembra o alto índice de audiência da televisão aberta deve refletir conteúdo de qualidade, que incide na formação de crianças e jovens:

Hoje, 100% dessa programação dirigida ao público infantil é estrangeira e estranha às nossas culturas regionais e nacional, pois tal programação, sobretudo, os desenhos animados, estimulam a concorrência, o egoísmo, a intolerância racial, de gênero e de classe social; a violência. [...] Tendo a compreensão de que a formação de nossas crianças deve ser embasada por incentivo à cidadania, à criatividade e ao enraizamento de nossa cultura plural e solidária; pela divulgação de valores nacionais, da língua pátria, de

princípios éticos e de respeito ao próximo, hoje tão carentes em nossa sociedade e, com vistas ao crescimento econômico do País – a partir da geração de empregos – caminhando, assim, rumo a um futuro digno, com fortalecimento de nossa soberania, apresentamos e solicitamos o apoio dos nobres colegas à esta iniciativa, pois o estímulo à conscientização e o combate à alienação de nossas futuras gerações devem ser tarefa primeira do Poder Legislativo. (VICENTINHO, 2003, p. 2-3).

No segundo caso, o projeto estabelece cota mensal para exibição de obras cinematográficas produzidas nos países da América do Sul e Central, nos idiomas português e espanhol. Essa cota valeria tanto para os canais de televisão quanto para as salas de cinema. Desse montante, metade ficaria reservado aos filmes exclusivamente brasileiros e 30% às obras de países que compõem o Mercosul (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela).

### *6.2.3 Direitos autorais e acessibilidade*

Este item reúne 14 proposições que tratam de questões relacionadas ao cumprimento dos direitos autorais e exigências para acessibilidade nos canais de radiodifusão. A primeira abordagem indica propostas que visam alterar a Lei 9.610/1998, que dispõe sobre os direitos autorais, para exigir das emissoras, especialmente as rádios, a divulgação dos nomes dos autores e intérpretes das músicas veiculadas. O projeto mais recente sobre isso é o PL nº 4.234/2012, do deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) que, inclusive, detalha o modo pelo qual as músicas devem ser anunciadas na programação, identificando compositor e intérprete. A justificativa parte da percepção de a programação das emissoras não tem reconhecido os direitos de criação dos artistas sobre as obras musicais.

É de notório conhecimento o descumprimento da legislação de direitos autorais pelas emissoras de rádio. Basta ligar um aparelho receptor e observar que grande parte das emissoras de rádio não enunciam os nomes dos autores e intérpretes de obras musicais que veiculam durante sua programação. [...] é que apresentamos esse projeto de lei que visa à máxima aplicação dos direitos fundamentais do compositor em consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais, que resguarde o direito moral do autor, a fim de garantir entre outros benefícios, o direito individual de ter seu nome divulgado pelas emissoras de rádio, como autor, quando sua música é executada, além de permitir a identificação do compositor para facilitar a arrecadação e o pagamento do direito autoral feito pelo ECAD – órgão representante legal dos associados para arrecadar e distribuir os direitos autorais de execução pública musical. (JORDY, 2012, p. 3 e 7).

Além deste, outros cinco projetos (PL nº 1.757/2007, PL nº 3.841/2008, PL nº 4.339/2008, PL nº 3.156/2004 e PL nº 3.364/2004) mantêm teor quase idêntico. Em suma, eles transformam o direito do autor em obrigação da emissora, transferindo a esta a responsabilidade de zelar pela veiculação da autoria de músicas, com o fito principal de facilitar posterior cobrança de direitos sobre a exibição ou transmissão das obras.

Em termos de acessibilidade, outros oito projetos identificados na amostra determinam a adoção de medidas técnicas para permitir que pessoas com deficiência auditiva, parcial ou total, possam acompanhar a programação televisiva. Algumas dessas proposições estipulam a inclusão de quadro com tradução simultânea em Língua Brasileira de Sinais (Libras). O PL nº 3.868/2008, do deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) e o PL nº 3.906/2008, do deputado Marcos Montes (DEM/MG, ex-PFL), por exemplo, obrigam que todas as emissoras adotem a tradução em Libras na íntegra de sua programação, sob o argumento de universalização do acesso ao conteúdo televisivo.

Os cidadãos portadores de deficiência auditiva encontram-se, hoje, praticamente ignorados pelas emissoras de televisão, tendo em vista que são raros os programas de televisão dotados de intérpretes de linguagem de sinais. Essa é a típica proposição de atendimento ao princípio da isonomia em que os desiguais são tratados dentro de suas desigualdades. [o projeto] pretende corrigir essa distorção obrigando as emissoras de televisão a inserirem quadro contendo tradução em linguagens de sinais em todos os telejornais, permitindo ao público com deficiência auditiva ter acesso às principais notícias de sua região, estado e País, contribuindo de forma decisiva para o pleno exercício da cidadania por tal segmento social. (MONTES, 2008, p. 2).

A exigência em outros casos é parcial, como o PL nº 1.053/2003, do deputado André Luiz (PMDB/RJ) e PL nº 1.828/2003, do deputado Giacobbo (PL/PR). Com teor quase idêntico, as medidas exigem que a tradução em Libras ocorra na exibição de propaganda oficial da União, estados e municípios.

Há também aqueles projetos que determinam a introdução da chamada legenda codificada, em que o áudio da programação é subtulado diretamente no aparelho televisor, permitindo aos telespectadores ler a transmissão em língua portuguesa. As proposições registradas na amostra definem percentuais, que podem alcançar de forma gradativa a íntegra da programação, como o PL nº 2.462/2011, do deputado Ricardo Izar (PV/SP) e o PL nº 5.088/2005, do deputado pastor Francisco Olímpio (PSB/PE). Nesses casos, estipula-se até cinco anos para adaptação completa das emissoras.

Outros, como o PL nº 683/2007, do deputado Ciro Pedrosa (PV/MG), e o PL nº 3.395/2008, do deputado Dr. Talmir (PV/SP), abrangem, respectivamente, a cobertura de 25% do total do veiculado com legenda oculta e a subtítuloção dos programas de notícias (jornalísticos).

#### *6.2.4 Padrão de conteúdo e proteção de crianças e adolescentes*

Há um conjunto de proposições legislativas na amostra em estudo que regula a programação do rádio e da televisão determinando referências de conteúdo a serem veiculadas. Ao todo, identificamos 21 unidades de sentido nessa direção, incluindo abordagens que tratam da participação de crianças e adolescentes e dos programas a eles destinados. Não são parte desse grupo aquelas proposições que criam normas para a publicidade comercial. Embora possa ser considerada parte da programação das emissoras, será tratada de forma exclusiva na seção seguinte.

Em termos de padrão de conteúdo na radiodifusão, a legislação brasileira conta com quatro dispositivos mais importantes. O principal deles é a própria Constituição Federal, em que o artigo 221 menciona os princípios da programação (finalidades educativa, artística, informativa e cultural), mas depende de norma que o regulamente. Os outros três são o CBT, o Decreto nº 52.795/1963 e o Decreto-Lei nº 236/1967. Dentre as especificações mais conhecidas desses dispositivos, destaca-se a que limita a veiculação de publicidade comercial em até 25% do total da programação das emissoras, e o que determina o percentual mínimo obrigatório de 5% de conteúdo noticioso.

A isso se somam a obrigação de veicular os programas oficiais dos Poderes da República, por meio da Voz do Brasil, e o direito de antena dos partidos políticos. Referidas normas também vedam, mas de forma genérica, a exibição de notícias falsas, conteúdo que possa oferecer riscos à soberania nacional (ultrajar a bandeira, divulgar segredos de Estado, ofender os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, etc.), campanha discriminatória contra raça, cor, classe ou religião, entre outros. Entretanto, não há parâmetros nem detalhamento legal sobre essas recomendações.

O que se observou na amostra estudada é uma preocupação constante, porém pontual em cada proposta, com os seguintes tipos de conteúdo: violência, vulgaridade e, em menor incidência, consumo de fumo. Contabilizamos cinco referências no caso específico de violência exibida nos meios de comunicação. O PL nº 593/2005, do

deputado Nelson Bornier (PSB/RJ), proíbe desenhos animados com cenas de violência ou “que possam induzir a criança e o adolescente à prática de crimes” sejam transmitidos (BORNIER, 2005, p. 1). A medida valeria tanto para os canais de televisão quanto para os cinemas. “Como os meios de comunicação, notadamente as revistas especializadas, a televisão e o cinema são os maiores propagadores da violência, mercê da tolerância das autoridades responsáveis, cabe ao legislador diligenciar no sentido de minimizar essa situação” (BORNIER, 2005, p. 1-2).

No PL nº 4.220/2008, o deputado Clodovil Hernandes (PR/SP) tenta restringir a exibição de imagens e notícias violentas pelas emissoras de televisão durante os horários das refeições. Para isso, estipula três intervalos de restrição: das 7h às 8h30, das 12h às 14h e das 18h às 20h. Nas suas alegações, o parlamentar critica o que classifica como “busca desenfreada por lucros e audiência”, em referência ao conteúdo de programas noticiosos que exibem “cenas, imagens e conteúdo extremamente violento”, e que coincidem justamente com os horários com as refeições, os “horários de maior audiência” (HERNANDES, 2008, p. 2).

Esse tipo de prática é incompatível não só com a condição de concessionárias de um serviço público – outorgado pelo Poder Público –, com as disposições constitucionais relativas à Comunicação Social, mas também com a necessidade premente de solidificar essa que é uma das mais importantes estruturas sociais da nossa sociedade: a família. Esse contexto, porém, não será resolvido pela própria dinâmica do mercado, tendo em vista que a competição pela audiência leva tais emissoras a optar pelo caminho mais fácil: a exibição de conteúdo de baixa qualidade e apelativo. Isso deixa evidente a necessidade de uma legislação que introduza restrições horárias para a exibição desse tipo de conteúdo [...]. (HERNANDES, 2008, p. 2-3).

Outro projeto que restringe a exibição de conteúdo violento na radiodifusão de sons e imagens é o PL nº 7.249/2010, do deputado Domingos Dutra (PT/MA). Textualmente, a proposta veda divulgação, no horário entre 5h e 23h, de “cenas de violência que exponham corpos mutilados ou violentados; denigram a identidade da pessoa humana ou promovam a apologia à violência” (DUTRA, 2010, p. 1). A alteração sugerida modificaria a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967), dispositivo legal julgado inconstitucional pelo STF em 2009.

Interessante observar o argumento do PL nº 3.296/2012, do deputado Roberto de Lucena (PV/SP), que também tenta regular a exibição de violência na televisão. A medida proíbe as emissoras de radiodifusão de sons e imagens a transmitir imagens reais de pessoas sendo executadas, como aquelas imagens captadas por câmeras de

segurança e que mostram situações de assassinato. Além disso, restringe a programação que contenha “dramatização de cenas de violência física ou psicológica” no intervalo das 23h e 6h:

[...] nos depararmos diariamente com cenas de violência extrema, sexo e matérias sensacionalistas que exploram condições humana degradadas, as quais afrontam o inciso IV do artigo 221 da Constituição Federal, que estabelece que a programação desses veículos de comunicação deverá se pautar pelo ‘respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família’. [...] sendo assim, é necessário estabelecer uma norma legal que impeça a exibição de cenas de violência extrema na televisão brasileira, como, por exemplo, as oriundas de câmeras de segurança que registram pessoas sendo executadas. [...] É importante destacar que este projeto de lei não incorpora qualquer tipo de censura e não tem o objetivo de coibir a livre manifestação do pensamento. Trata-se de um mecanismo legal que tem o objetivo de impedir violações ao dispositivo constitucional que regula o sistema de comunicação social do País, protegendo os valores da pessoa e da família. (LUCENA, 2012, p. 1-2).

Mais uma proposta recente que trata a questão da violência nos meios de comunicação é o PL nº 3.801/2012, da deputada Bruna Furlan (PSDB/SP). Nesse caso, trata-se de coibir a interferência da ação policial pela mídia. A parlamentar altera o CBT para tipificar como crime situações em que as emissoras de rádio ou televisão divulgam comunicação ao vivo com “suspeito, acusado ou praticante de ato ilícito” (FURLAN, 2012, p. 1). Na justificativa, observação crítica sobre o abuso na atuação dos meios de comunicação:

Temos presenciado, na cobertura jornalística de atos criminosos, a intervenção de pessoas que operam no sentido de dificultar ou impedir a ação da força policial, colocando em risco a vida das vítimas ou a identificação e detenção de criminosos. Eventualmente, a própria atuação de jornalistas, pressionados pela urgência de realizar reportagens ou obter matérias exclusivas, acaba por interferir de modo definitivo no resultado dessas operações policiais. Talvez o episódio mais notório junto ao público tenha sido o sequestro e o cárcere privado da jovem Eloá Cristina Pimentel, que acabou sendo vítima de uma malsucedida tentativa de resgate pela força policial. O acesso telefônico direto de jornalistas ao seu sequestrador, a transmissão ao vivo das conversas e a exposição midiática da operação contribuíram para frustrar as negociações e levar ao trágico desfecho.[...]. É preciso, portanto, caracterizar o abuso no exercício da atividade de comunicação, para permitir sua adequada identificação [como crime]. (Idem, 2012, p. 1-2).

Há também proposições que restringem conteúdo com conotação sexual. O PL nº 911/2007, da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), veda a exibição de desenhos animados e outros programas de televisão que, nas palavras da deputada, “mostrem cenas de sexo explícito” (ROSADO, 2007, p. 1). Em outros dois projetos de teor idêntico, o PL nº 919/2003, do deputado Eduardo Cunha (PP/RJ), e o PL nº 3.013/2001,

do deputado Pastor Reinaldo, restringe-se a veiculação, pelas emissoras de rádio, de música com apelo sexual antes das 22h.

A restrição à veiculação de programas que contenham cenas de sexo explícito, e de fácil identificação pelo senso comum da maioria das pessoas e a sua exibição pelas empresas concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens (frequentemente denominadas TVs abertas) em determinados horários, especialmente naqueles em que se verifica habitualmente a audiência expressiva de crianças e adolescentes, jamais deveria sequer ser tolerada pelo Poder Público, tendo em vista a elevada nocividade para o seu regular desenvolvimento psicológico e sexual. (ROSADO, 2007, p. 2).

Ainda sobre abordagem pontual no conteúdo dos canais de radiodifusão, observam-se proposições que regulam exposição de produtos fumíferos na televisão. O PL nº 4.921/2005, do deputado Carlos Nader (PL/RJ), é exemplar nessa direção. A medida veda exibição de imagens de pessoas usando produtos como cigarro ou equivalentes em qualquer tipo de programa das emissoras de televisão, inclusive os canais por assinatura, independente de horário. No caso da veiculação das obras cinematográficas (filmes ou séries), o projeto exige que as emissoras insiram, no início e no final da transmissão, mensagem de advertência escrita e falada sobre os malefícios do fumo (NADER, 2005). Na defesa de seu projeto, o deputado reconhece os “avanços” das políticas antitabagismo no país, citando a proibição de publicidade comercial de fumo nos canais de rádio e televisão, a partir de 2000, mas ressalta que há brechas para o estímulo velado ao consumo do tabaco. Senão, vejamos a percepção do parlamentar sobre esse aspecto:

Ao alçar o cigarro à condição de objeto cenográfico numa produção que chega diariamente à casa de milhões de brasileiros, as emissoras de TV acabam por propagandear, de maneira subliminar, o uso do cigarro ou outros produtos derivados do tabaco. Trata-se de estímulo velado, na medida em que o ator, idolatrado por milhares de espectadores, empresta seu prestígio ao produto que utiliza em cena, mesmo que não haja uma marca diretamente associada a ele. É notória a influência que os *mass media* exercem sobre os indivíduos e os valores estabelecidos pela sociedade, contribuindo para a formação de padrões sociais, comportamentais, éticos e culturais que, muitas vezes, sequer são perceptíveis no cotidiano. [...] Mesmo sem vínculo ou propósitos explicitamente comerciais, sabemos que a composição de um personagem de grande sucesso na TV ou no cinema exerce forte influência sobre a opinião pública, especialmente sobre o público mais jovem. Estudos do Ministério da Saúde demonstram que 90% dos fumantes adquirem o vício antes dos 19 anos, o que leva a comunicação do cigarro a ser majoritariamente dirigida ao público jovem. (NADER, 2005 p. 3-4).

Mais adiante, Carlos Nader vai além na reflexão sobre a adequação dos conteúdos exibidos na televisão. Lembra que a política de autorregulamentação

defendida pelo setor, por meio da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), não seria capaz de aplacar programação que estimula violência, fazem apologia ao sexo e apelos “excessivos” em favor de hábitos nocivos à saúde. Por fim, desconecta a ideia de censura em relação à regulação de conteúdo:

[...] corrobora o presente projeto no sentido de desvendar o processo midiático de legitimação de um discurso ou de condutas que atendem a interesses econômicos, mesmo que de maneira subliminar – como na simples aparição de um produto ofensivo à saúde humana como objeto cenográfico. [...] Poder-se-ia alegar, à luz dos preceitos universais que regem a democracia brasileira, que a Constituição de 1988 veda qualquer tipo de censura e assegura a plena liberdade de expressão. No entanto, o próprio constituinte, confrontado com a necessidade de reduzir o hábito de fumar, determinou, no artigo 220, parágrafo 4º da Lei Magna, que a propaganda comercial de cigarros ‘estará sujeita a restrições legais’. Não resta dúvida de que as imagens que ‘abrigam’ o cigarro ou similares, geralmente associadas a situações de bem-estar ou relaxamento, ou ainda com apelo sexual e apologia da beleza e da juventude, são claramente uma forma velada de publicidade. (NADER, 2005, p. 4-5).

O PL Nº 2.612/2007, do deputado Pepe Vargas (PT/RS) institui a Comissão Nacional pela Ética na Televisão (CNPET). A proposta cria um código extenso de princípios e recomendações, que vão desde exigências relativas à exatidão e pluralidade nas notícias, à adequação para conteúdos que afetam a intimidade ou abordem temas como raça, religião, gênero, orientação sexual e violência.

De acordo com o projeto, as informações jornalísticas veiculadas devem sempre oferecer ao público “diferentes versões a respeito de um mesmo fato”, garantindo-se o direito de resposta e o contraditório; e as emissoras também são obrigadas a zelar pelo direito à privacidade. Condiciona-se a divulgação de imagens de indivíduos ao expresse consentimento deles, exceto nas seguintes situações: imagens de pessoas gravadas ocasionalmente em locais de circulação pública e situação em que o resultado da exibição contribuir para a comprovação de conduta criminosa (VARGAS, 2007).

O longo trecho a seguir mostra como a proposição regulamenta princípios da programação televisiva em diferentes assuntos:

[...] A programação televisiva não incitará ao ódio e deve afirmar um compromisso com a cultura de paz. As emissoras de televisão orientarão seus profissionais de comunicação para que seus comentários não estimulem o público a praticar ou aceitar atos de vingança, práticas de espancamento, tortura, linchamento ou atos violentos de qualquer natureza. [...] A programação televisiva não incitará ao racismo e deve afirmar um compromisso com uma cultura que respeite, preserve e valorize as diferenças étnicas. Particularmente, as emissoras zelarão para que os valores que caracterizam as tradições dos afrodescendentes e das populações indígenas sejam conhecidos e respeitados pelo grande público. [...] Em toda e qualquer

produção nacional as emissoras tomarão as providências necessárias para garantir a presença, tão significativa e proporcional quanto permita o enredo, de atores e atrizes representantes das diversas etnias. O mesmo cuidado estará presente quando da seleção de apresentadores, repórteres, comentaristas etc. [...] A programação televisiva não incitará à homofobia e deve afirmar um compromisso com uma cultura que reconheça o direito à livre expressão das orientações sexuais, notadamente aquela vivida pelos homossexuais que se obrigam a enfrentar uma carga histórica de intolerância. [...] A programação televisiva não incitará ao machismo e deve afirmar um compromisso com uma cultura que reconheça às mulheres o exercício pleno dos seus direitos e que se contraponha às práticas, ainda tão comuns, de violência e discriminação contra a mulher. [...] A programação televisiva não incitará a intolerância e deve afirmar uma cultura de respeito a todas as tradições religiosas, o que pressupõe zelo para com seus cultos, símbolos, datas e nomes sagrados. [...] A programação televisiva não permitirá que a imagem de pessoas com deficiências físicas, síndromes ou doenças mentais sejam divulgadas com o intuito de capturar audiência e explorar junto ao público sentimentos bizarros. [...] Imagens de execuções judiciais de pessoas em países onde há pena de morte não serão exibidas pelas emissoras de televisão. (VARGAS, 2007, p. 5-6).

A proteção de crianças e adolescentes também resultou em medidas para incidir no conteúdo televisivo. O PLS N° 81/2005, do senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), passa a considerar crime a exposição de menores em programas que tem como atração a revelação de testes de paternidade. O parlamentar entende que esse tipo de situação viola a honra e a imagem do público infanto-juvenil, colidindo com a própria determinação constitucional.

Dispõe a Constituição em seu art. 5º, inciso X, que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra, e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. O mesmo pontifica o Estatuto do Menor e do Adolescente, ao prescrever no artigo 27 que o reconhecimento do estado de filiação é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível e abrigado por segredo de justiça. Tantos superlativos, evidentemente, buscam cercear, de modo impositivo, qualquer ação ou atitude que exponha, publicamente, o menor a situações conflituosas, sempre de alto teor emocional e constrangedor. (CRIVELLA, 2005, p.1).

Outros projetos desse tópico estipulam exigências para os canais de radiodifusão durante período eleitoral. É o caso, por exemplo, do PL N° 6.190/2009, do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), e do PL N° 7.403/2006, do deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP). Medidas de igual teor, elas tentam alterar a lei eleitoral (Lei n° 9.504/1997) para obrigar as emissoras de televisão a transmitirem pelo menos um debate entre os candidatos aos cargos majoritários (presidente, governadores e prefeitos) durante as eleições.

Duas propostas para alterar a Constituição também figuram entre os projetos que estabelecem padrões de conteúdo para a radiodifusão. A PEC nº 375/2009, do deputado Paulo Bornhausen (DEM/SC), obriga o presidente da República a manter, trimestralmente, uma reunião de trabalho com ministros, televisionada ao vivo pelas emissoras públicas. O autor argumenta que, assim como a transmissão ao vivo dos trabalhos dos ministros do STF (por meio da TV Justiça e Rádio Justiça) e dos parlamentares no Congresso Nacional (por meio das TVs Senado e Câmara e suas emissoras de rádio), será possível “dotar a sociedade civil de mais um mecanismo de controle da atuação do Poder Público” (BORNHAUSEN, 2009, p. 3).

Já a PEC nº 24/2008, apresentada pelo senador Cristovam Buarque, altera o art. 205<sup>98</sup> da Constituição Federal para determinar que, além de um dever do Estado e da família, a educação também é dever dos meios de comunicação. Argumenta o autor:

[...] os meios de comunicação hoje são praticamente onipresentes no cotidiano de todos nós. Durante boa parte do dia ouvimos – em especial dos mais jovens – toda sorte de informações sobre os mais variados assuntos seja via televisão, seja via internet ou através de outras mídias hoje existentes. Sendo assim, parece-nos adequado que os responsáveis pelos meios de comunicação sejam mais exigidos no que diz respeito à necessidade de educarmos as nossas crianças e jovens. (BUARQUE, 2008, p. 1-2).

No plano da radiodifusão, a medida consolidaria e ampliaria ainda mais o efeito constitucional da finalidade educativa já prevista para o setor.

#### *6.2.5 Análise dos dados*

A necessidade de regulação de conteúdo das emissoras de rádio e televisão é reafirmada pelo conjunto de proposições agrupadas sob o indicador “obrigações positivas de conteúdo”. Os 68 projetos de lei e propostas de emenda à Constituição representam quase 40% da amostra pesquisada, envolvendo 19 entre todos os 21 partidos políticos que apresentaram as proposições objeto deste estudo. Significa que, ao menos do ponto de vista da ação legislativa expressa na apresentação de propostas, o Parlamento sinaliza favoravelmente às diversas medidas que visam compatibilizar princípios constitucionais sobre a programação dos canais de radiodifusão.

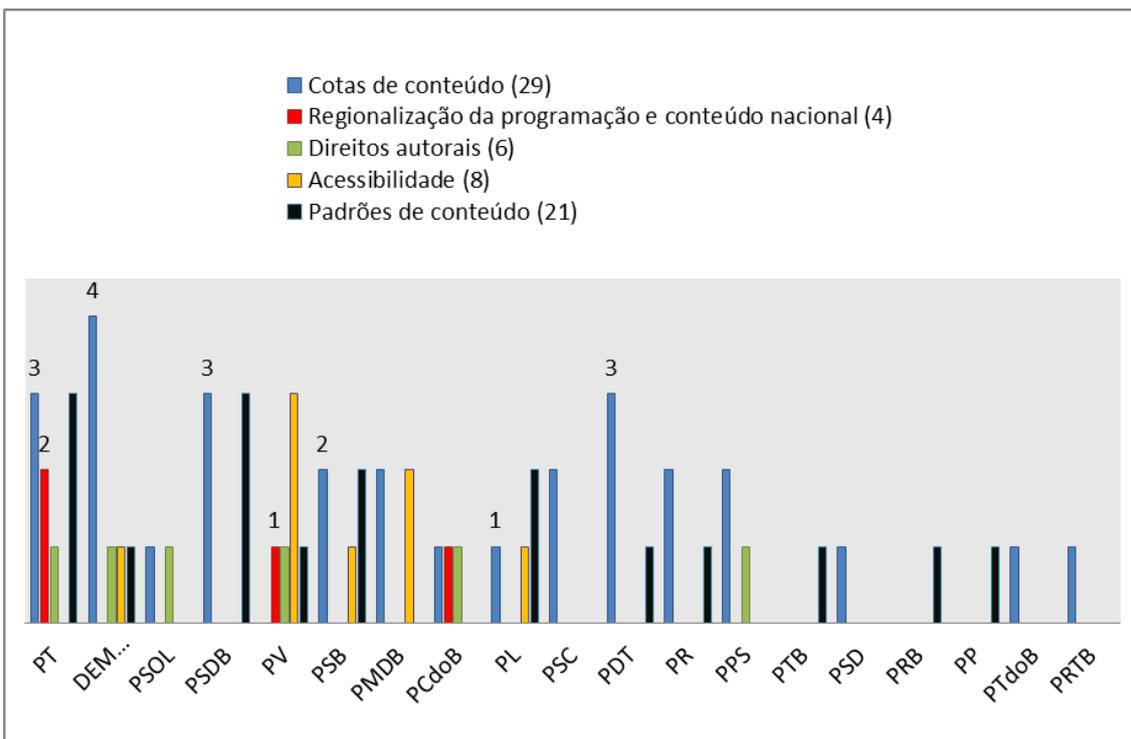
---

<sup>98</sup> “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1987).

Entre as medidas mais incidentes está o estabelecimento de cotas de conteúdo educativo e de utilidade pública na programação das emissoras. Um total de 29 propostas apresentadas por 16 legendas sugere mudanças nesse sentido: DEM (4), PT (3), PSDB (3), PDT (3), PSB (2), PMDB (2), PR (2), PSC (2), PPS (2), PSOL (1), PL (1), PCdoB (1), PSD (1), PRTB (1) e PTdoB (1). A essas propostas somam-se outras quatro que estabelecem regras para a veiculação de conteúdo nacional e regional na programação dos canais de radiodifusão. O PT, com duas proposições, além de PV e PCdoB, são os partidos autores nesse tipo.

Outras 21 propostas definem padrões de conteúdo que devem ser observados pelas emissoras, como em relação à programação violenta, de forte apelo sexual e aquelas que envolvem ou incidem sobre crianças e adolescentes. Elas foram apresentadas por 12 partidos políticos: PSOL (4), PSDB (3), PT (3), PSB (2), PL (2), PV (1), DEM (1), PDT (1), PTB (1), PRB (1) e PP (1).

Também figuram seis proposições que buscam assegurar a veiculação de autoria de músicas tocadas em emissoras de rádio, como forma de preservar o direito autoral dos artistas. Elas foram apresentadas por PPS, PV, PCdoB, PT, PSOL e DEM. Há, ainda, oito projetos que tratam dos mecanismos de acessibilidade aos portadores de deficiência auditiva, para assegurar que esses cidadãos tenham melhores condições de acompanhar a programação televisiva. Foram apresentados por PV (3), PMDB (2), DEM (1), PL (1) e PSB (1).



**Gráfico 10 - Proposições legislativas sobre obrigações positivas de conteúdo (por autoria partidária)**

**Fonte:** elaboração do autor

No caso das chamadas cotas de conteúdo, a produção legislativa observada aponta, principalmente, para a obrigatoriedade de veiculação de inserções periódicas durante a programação das emissoras acerca de diversos assuntos já previamente estipulados pelo legislador, na forma de utilidade pública. Há proposições, por exemplo, que exigem a exibição de anúncios sobre crianças desaparecidas e outras que tratam sobre saúde, como alertas para doenças e vacinação; também foram registradas iniciativas que exigem veiculação de inserções sobre educação ambiental, alerta meteorológico e temas relacionados à legislação de trânsito, direitos do consumidor, direitos da infância, entre outros. Também se incluem nesse grupo proposições que exigem transmissão de sessões das Câmaras de Vereadores de municípios a partir de um determinado número de habitantes e outro projeto que propõe a transmissão da Voz do Brasil pelas emissoras de televisão (atualmente, a obrigação é das emissoras de rádio). Ao todo, são 17 proposições nessa direção. Outras seis focam em cotas de programação educativa, estabelecendo desde percentuais da programação até reserva de horário com obrigatoriedade de exibição de conteúdo de caráter educativo.

A regionalização de programação e a veiculação de conteúdos nacionais aparecem explícitas em quatro proposições. Porém, apenas um projeto (PLS nº 53/59/03, do PCdoB) trata o tema da regionalização de forma abrangente, incluindo

conteúdo independente (ou seja, fornecido por produtores que não sejam vinculados à emissora que transmite), estabelecendo cotas baseadas em reserva de horário para veiculação de programas totalmente produzidos e transmitidos nos estados sedes das emissoras e suas afiliadas. As outras iniciativas tratam de conteúdos mais específicos. Uma delas estipula uma hora diária para as emissoras de rádio veicularem músicas regionais; outra propõe cota de conteúdo nacional, a partir da reserva mínima na grade horária para exibição de desenhos animados produzidos no país; e uma quarta proposta estabelece cota para obras audiovisuais produzidas no Brasil e países da América Latina.

A questão dos direitos autorais surge em seis proposições que visam transformar o direito do autor em obrigação das emissoras. De teor quase idêntico, elas exigem a identificação do compositor e intérprete das músicas tocadas pelas rádios, a fim de facilitar posterior cobrança de direitos sobre as obras. Já o tema da acessibilidade constitui medidas que determinam a adoção, pelas emissoras de televisão, de quadro de tradução simultânea em Língua Brasileira de Sinais (Libras), de forma total ou parcial na programação; e também projetos que exigem implantação de legenda codificada (quando o áudio da programação é subtulado diretamente no aparelho televisor, permitindo a leitura da transmissão em língua portuguesa).

As proposições que estipulam algum tipo de referência para conteúdos veiculados na radiodifusão somam 21 ocorrências. Nesse conjunto estão incluídas duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs). Uma delas é a que obriga a realização, a cada três meses, de reuniões abertas do presidente da República e seus ministros, transmitidas ao vivo por emissoras públicas. A outra propõe incluir na Constituição Federal que a educação passa a ser obrigação também dos meios de comunicação (além do Estado e da família, como já preconiza a Carta Magna).

Também foram encontrados projetos que estabelecem obrigatoriedade (em lei) da realização de debates, pelas emissoras de radiodifusão, entre candidatos eleitorais (duas ocorrências). Nessa mesma linha, há projetos que criam regras sobre uso da imagem de políticos em período eleitoral pelas emissoras de televisão: um deles veda novelas ou minisséries que beneficiem ou prejudiquem candidato e outro trata da participação de candidatos em programas humorísticos.

Os demais projetos de lei examinados nesse item buscam enfrentar aspectos específicos dos conteúdos veiculados pelos concessionários de rádio e TV. Na maioria das proposições são estabelecidas restrições de horário ou mesmo proibição para

conteúdos considerados violentos (seis ocorrências), com conotação sexual (duas ocorrências), consumo de produtos fumíferos (duas ocorrências) e proteção de crianças (duas ocorrências).

### 6.3 Publicidade

A principal característica do modelo de regulação da publicidade no Brasil é a existência de um órgão autorregulador do setor, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar). Organização Não-Governamental (ONG) de direito privado, a entidade foi criada em 1980, por iniciativa dos próprios atores que compõem a cadeia do mercado da publicidade comercial no país, com o objetivo de dissuadir o governo militar da época, que pretendia implantar uma autarquia federal para fazer o controle prévio do conteúdo publicitário (ROCHA, 2012).

Atualmente, o Conar conta com quase 400 associados. São as próprias empresas anunciantes (cerca de 150), os meios de comunicação (mais de 120), as agências de publicidade (mais de 100), além de outras entidades, principalmente associações e representantes de grupos empresariais (CONAR, 2013). O funcionamento do órgão consiste, basicamente, no recebimento e processamento de denúncias sobre irregularidades no formato e/ou conteúdo de peças publicitárias. Cabe ao Conselho de Ética da entidade a prerrogativa de analisar (elaborar pareceres) e julgar a adequação da publicidade comercial veiculada quanto ao atendimento de princípios preconizados no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP)<sup>99</sup>, principal dispositivo que rege a ação do Conar. A função declarada do código é garantir a “liberdade de expressão comercial” e defender interesses e direitos dos envolvidos no processo de divulgação publicitária, incluindo empresa, anunciantes e o consumidor (ROCHA, 2012, p. 205).

Apesar do cenário em que a criação do Conselho possibilitou o primeiro mecanismo de controle da publicidade fora de uma órbita de censura, sua atuação é limitada ao livre consentimento de seus associados. Dito de outra forma, o órgão não

---

<sup>99</sup> O CBAP é composto por cinco capítulos, que estabelecem desde os princípios gerais da publicidade, como respeitabilidade, decência, transparência e outras questões éticas relacionadas ao conteúdo de anúncios comerciais (intimidade, meio ambiente, direitos autorais) até infrações aplicáveis ao descumprimento de normas, que podem ser a) advertência, b) recomendação de alteração de conteúdo, c) recomendação de sustação da veiculação e, em última instância, d) divulgação pública da posição do Conar em face de eventual não acatamento da decisão do Conselho de Ética (CONAR, 2013). Disponível em <http://www.conar.org.br/>. Acesso em 10-mai-2013.

dispõe de poder coercitivo para garantir a licitude da publicidade veiculada pelos meios de comunicação no país. Como explica Raquel Rocha (2012):

De fato, características da autorregulamentação exercida no Brasil pelo CONAR são a não vinculatividade de seus pareceres e a ausência de força coercitiva de suas decisões. As decisões exaradas pelo Conselho são de cumprimento espontâneo, pois os estatutos da entidade não lhe outorgam nenhum poder coativo, que, se houvesse, de qualquer modo, sempre seria limitado, por se tratar de sociedade privada. O autocontrole exercido pelo CONAR se mostrou insuficiente em face da própria natureza jurídica do conselho, de sociedade civil integrada majoritariamente por publicitários, por adesão espontânea, e cuja competência estatutária não vai além da imposição de penas de eficácia simbólica, como a advertência, a recomendação etc. Por mais que se entenda haver um forte peso moral em uma reprimenda imposta pelo CONAR (sobretudo ao se considerar a possibilidade hoje existente de consulta à íntegra das decisões do Conselho no sítio deste na internet), o fato é que a inexistência de um poder coercitivo reduz substancialmente a eficácia do controle exercido. (ROCHA, 2012, p. 206).

Essa constatação permeia boa parte das abordagens legislativas do Congresso Nacional que tratam da regulação da publicidade, como veremos mais adiante. Além disso, estudiosos avaliam como tímida a própria aplicação de sanções pelo órgão. Em mais de 30 anos de existência, o Conselho contabiliza sete mil processos éticos instaurados (CONAR, 2013). Apenas em 2010, no Reino Unido, a autoridade federal que regula a publicidade processou 29 mil queixas, enquanto o Conar, no mesmo período, instaurou menos de 350 procedimentos, aplicando advertência em 65% dos casos (MENDEL, SALOMON, 2011; ROCHA, 2012).

Além da autorregulamentação publicitária, existem parâmetros normativos expressos na legislação. O próprio CBT limita a veiculação de publicidade a no máximo 25% da programação (algo como 15 minutos por hora). A Lei nº 9.294/1996, que dispõe sobre a publicidade de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, deriva do próprio comando constitucional expresso no parágrafo 4º do artigo 220<sup>100</sup>. Nesse contexto, embora não haja clara definição legal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tem exercido papel regulamentador, especialmente no caso de publicidade de medicamentos. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) tipifica publicidade abusiva e enganosa e também compõe o ambiente regulatório da publicidade nos meios de comunicação. O mesmo

---

<sup>100</sup> “Art. 220 [...] § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso” (BRASIL, 1987).

vale para o Estatuto da Criança e do Adolescente, em relação à publicidade comercial direcionada a este público.

Na amostra estudada, verificamos a tramitação de 30 projetos de lei que discutem e estabelecem normas para publicidade no rádio e na televisão. Agrupadas em duas linhas de abordagem: i) restrições de horário e conteúdo e ii) proibição de anúncios e público infanto-juvenil, foram identificadas, ao todo, 32 unidades de sentido (que se referem às linhas de abordagem). O primeiro caso refere-se a propostas que limitam a veiculação de anúncios em determinados horários e/ou fixam algum parâmetro restritivo para o conteúdo das peças publicitárias. Em geral, trata-se da publicidade de alimentos, medicamentos e bebidas alcoólicas. O segundo aspecto reúne proposições que visam banir a veiculação de determinado tipo de publicidade e aquelas que têm como foco a proteção de crianças e adolescentes.

**Quadro 11 - Proposições legislativas sobre regras de publicidade na radiodifusão**

Partido	Restrições de horário e conteúdo	Proibição de anúncios e publicidade para crianças e adolescentes	Unidades de Sentido (US)
PT	PL 1.840/2011, PL 3.793/2008, PL 4.462/2008 e PL 11/2003	PL 6.724/2010, PL 2.612/2007 e PL 7.093/2010	7
PSDB	PLS 150/2009, PLS 431/2003, PL 3.408/2004, PL 3.646/2008, PL 5.211/2005 e PL 7.667/2010	PLS 150/2009	7
PMDB	PL 1.637/2007, PL 4.088/2004 e PL 6.853/2010	PL 541/2003 e PL 1.637/2007	5
DEM (ex-PFL)	PL 1.002/2007 e PL 4.291/2008	PL 7.571/2006	3
PSOL	PL 1.331/2003, PL 5.924/2009 e PL 7.644/2010		3
PDT		PL 702/2011 e PL 3.511/2008	2
PSC	PL 639/2011		1
PPS	PL 2.026/2007		1
PR	PL 7.228/2010		1
PL	PL 1.622/2003		1
PTB	PL 3.311/2004		1

<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>32</b>
--------------	-----------	----------	-----------

**Fonte:** elaboração do autor

### 6.3.1 Restrição de horário e conteúdo

Os 24 projetos de lei relacionados a esse aspecto estipulam limitações de horário para transmissão de publicidade ou exigem algum tipo de obrigação de conteúdo nas peças. Em alguns casos, há uma combinação dessas duas restrições na mesma proposição. Metade das propostas analisadas regula anúncios de alimentos com alto teor de açúcar, gordura e sal (sete ocorrências) e a publicidade de bebidas alcólicas (cinco ocorrências).

Na propaganda comercial de alimentos, a intenção recorrente nos projetos observados é a inserção de advertência sobre os riscos relacionados ao consumo. Algumas medidas restringem até o horário de divulgação. O PLS nº 150/2009, da senadora Marisa Serrano (PSDB/MS), cria uma série de regras para o conteúdo dos anúncios. Uma delas é a obrigatoriedade de informar, de forma destacada, o valor energético do alimento ou da bebida oferecidos. Se forem alimentos com alto teor de açúcar, sal, gordura saturada, gordura *trans* e sódio, no caso de bebidas como os refrigerantes, a publicidade no rádio e na televisão fica limitada ao período compreendido entre 23 e 6h.

Ainda segundo a proposta, é vedado ao conteúdo da mensagem transmitir a ideia de que referido alimento ou bebida são saudáveis. Também não podem ser direcionados ao público infante-juvenil, seja por meio de anúncios que associem o comercial à imagem de personagens ou ídolos desse público-alvo, ou consignando o consumo à distribuição de brindes, brinquedos etc. Na justificativa, a proteção à saúde sobrepõe-se como dever do Estado aos riscos embutidos pelos excessos na publicidade:

Pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição, da Universidade de Brasília, intitulada *Monitoramento de Propaganda de Alimentos Visando à Prática da Alimentação Saudável*, chegou a conclusões bastante preocupantes e relevantes, que devem ser consideradas para efeito de adoção de políticas públicas. A pesquisa demonstrou que as propagandas de alimentos ricos em gordura, açúcar e sal são as mais presentes em alguns meios de comunicação: cerca de 71,6% do total de alimentos veiculados na televisão pertenciam aos grupos de *fast food*; guloseimas e sorvetes; refrigerantes e sucos artificiais; salgadinhos de pacote, biscoitos doces ou bolos. As crianças foram o alvo preferencial da propaganda de alimentos: 44,1% das peças publicitárias desse tipo, no

período analisado, foram destinadas a esse público. [...] De acordo com a Constituição Federal, a saúde é um direito social (art. 6º), a *ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação* (art. 196). [...] Assim, a proposição que apresentamos busca concretizar os preceitos constitucionais no tocante à regulação da propaganda de alimentos e, particularmente, aquela voltada para o público infantil, que é o mais vulnerável e que constitui um dos alvos preferenciais dos agentes econômicos. (SERRANO, 2009, p. 4-5).

Em projetos de teor semelhante, que também criam restrições para o conteúdo de anúncios de alimentos ricos em açúcar, gordura e sal, há menção às recomendações expressas pela Anvisa. É o caso do PL nº 7.644/2010, do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ). Na tentativa de preservar os parâmetros do Regulamento nº 24/2010 da agência, o parlamentar reproduz em lei as mesmas regras, que atualmente estão suspensas por força de decisão judicial do Tribunal Regional Federal 1ª Região, em processo movido pela Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA) contra a Anvisa. A Resolução, entre outras exigências, determina a veiculação de advertência sobre o consumo excessivo de alimentos de baixo teor nutricional.

Sobre bebidas alcóolicas, os projetos agrupados nessa abordagem também criam advertências para alertar o consumo excessivo e restringem o horário recomendado para a veiculação dos anúncios na radiodifusão. O PL nº 639/2011, da deputada Lauriete (PSC/ES), veda a publicidade indireta, também conhecida por *merchandising*, nos canais de televisão e obriga as emissoras de radiodifusão que transmitem eventos esportivos ou culturais patrocinados por empresas de bebidas alcoólicas, a veicular inserções que alertem de forma específica que é crime beber e dirigir.

Se, por um lado, a legislação já avançou no que se refere aos malefícios causados pelos produtos fumíferos, muito ainda há que se fazer quanto ao consumo irresponsável do álcool. A Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, parece-nos desequilibrada no que se refere às advertências em propaganda de produtos do fumo e do álcool. Se para os primeiros muitos dispositivos procuram controlar a propaganda, o mesmo não se pode dizer quanto aos produtos alcoólicos. Nossa intenção ao apresentar este projeto de lei é focar a questão da propaganda de álcool no ato criminoso de dirigir embriagado. O crime já está tipificado no Código Brasileiro de Trânsito, entretanto sua divulgação não consta da lei nº 9.294/96. [...] Temos a convicção de que o cerne do combate à direção irresponsável é a maciça divulgação em propaganda dos efeitos criminais de tal prática. Sabendo dos efeitos penais, a resposta mais esperada é a efetiva redução da combinação álcool e direção. (LAURIETE, 2011, p. 3).

O PL nº 2.026/2007, do deputado Augusto Carvalho (PPS/DF), modifica a Lei 9.294/1996 para aprofundar a restrição já existente sobre o horário de publicidade de

bebidas alcóolicas nas emissoras de rádio e televisão. Pela norma, a propaganda comercial desse produto só é permitida entre 21 e 6 horas. Porém, o Decreto nº 2.108/1996, que regulamentou a lei, excluiu das restrições de horário todas as bebidas potáveis com teor alcoólico inferior a 13 graus Gay Lussac (GL). Para desfazer os efeitos do decreto, Carvalho acrescenta, na própria lei, que a restrição vale para qualquer bebida independente da gradação alcoólica. Segundo o parlamentar, corrige-se uma burla ao espírito original da legislação:

E, quando se tem em mente a ideia que presidiu a elaboração daquela lei, que é exatamente a de limitar a propaganda de bebidas alcóolicas, quaisquer que elas sejam, diante do perigo que representam para a saúde e, mais ainda, para o relacionamento social, vamos encontrar que o teor menor de 13 graus abrange exatamente o segmento das cervejas, aquelas bebidas que, hoje, em qualquer horário da televisão e do rádio, e em muitas páginas de jornais e revistas, insinua – e quase sempre maliciosamente – aos jovens que é bom beber. E se esta ideia contradiz o disposto na lei original, não pode, em qualquer hipótese, constar no decreto que a regulamentou. (CARVALHO, 2007, p. 2).

Há projetos que abordam a publicidade de medicamentos. O PL nº 5.211/2005, do deputado Lobbe Neto (PSDB/SP), estipula que “toda a propaganda de medicamentos conterá obrigatoriamente advertência indicando que, antes de tomar qualquer medicamento consulte um médico” (NETO, 2005, p. 1). A exigência diferencia o teor da propaganda comercial atual, em que a frase obrigatória é: “a persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado”, que preconizaria a automedicação, na visão do parlamentar. Já o PL nº 5.924/2009, do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), estabelece restrições maiores. Limita a publicidade de medicamentos de venda livre (sem necessidade de receita médica) ao horário compreendido entre 23 e 6h, consignado a uma autorização prévia do órgão regulador do setor (Anvisa).

O conteúdo com apelo erótico como estratégia persuadir pela publicidade também foram objetos de produção legislativa na amostra estudada. O PL nº 3.408/2004, do deputado João Campos (PSDB/GO) e o PL nº 11/2003, da deputada Iara Bernardi (PT/SP), coíbem a veiculação de peças publicitárias que utilizem imagens sexuais como atrativo. Em ambos os casos, a conclusão é que os mecanismos de autorregulamentação publicitária não têm aplacado o conteúdo apelativo de determinados anúncios.

Parlamentares também tentam regular o uso de mensagem subliminar na publicidade e a manipulação direta de imagens, situações que podem confundir o

consumidor por meio dos anúncios. Este segundo aspecto é abordado no PL nº 6.853/2010, do deputado Wladimir Costa (PMDB/PA). A medida exige advertência escrita nos casos em que houver alteração técnica nas imagens de peças publicitárias exibidas nos meios de comunicação, incluindo a televisão.

E é com a exploração de fotografias que o corpo humano e com a utilização de modelos aclamados por sua beleza que se concretiza essa sedutora publicidade [...]. Se nas artes temos a plena noção de que se trata tão somente de uma visão do artista acerca da realidade, transportada para um determinado suporte, na fotografia existe a falsa impressão de transposição da realidade, nua e crua, para a imagem. Há a crença na veracidade absoluta da fotografia, como se ela fosse um método de fixação da realidade em uma imagem. Esses exageros são cada vez mais constantes, inundam os meios de comunicação e influenciam significativamente na formação dos padrões de beleza, sobretudo dos padrões de beleza femininos. (COSTA, 2010, p. 3).

O PL nº 1.840/2011, da deputada Érika Kokay (PT/DF), acrescenta dispositivo ao CBT estabelecendo uma série de restrições no conteúdo da publicidade veiculada pelo rádio e a televisão. Veda, por exemplo, recursos destinados à sensibilização inconsciente do espectador, como “símbolos arquétipos e uso de trilha sonora alusivos à sexualidade das pessoas ou que faça menção ao aumento da virilidade, feminilidade, ou comportamento violento ou agressivo” (KOKAY, 2011, p. 1-2).

As emissoras de radiodifusão são, ainda hoje, os principais veículos de divulgação de publicidade no País, sendo beneficiadas, em seu conjunto, com cerca de 70% dos recursos destinados pelos anunciantes à propaganda de seus produtos. Embora as campanhas publicitárias sejam inerentes à sociedade de consumo de massa contemporânea, deve-se assegurar sua função eminentemente informativa, divulgando o produto e esclarecendo o consumidor acerca de sua utilidade. O uso de recursos voltados a induzir ao consumo deve ser combatido, seja pelo efeito de distorcer a competição econômica, seja pela pressão psicológica que é capaz de provocar no consumidor. (...) O combate a tais práticas pela via da autorregulamentação publicitária tem-se mostrado ineficaz. Embora haja previsão de que deva coibir esse tipo de postura, o que vemos na televisão é precisamente a atitude oposta. (KOKAY, 2011, p. 2-3).

Já o PL nº 3.646/2008, do deputado Vanderlei Macris (PSDB/SP) disciplina a publicidade comercial no intuito de vetar o uso de letras de tamanho reduzido nos anúncios de televisão.

### 6.3.2 Proibição de anúncios e publicidade para crianças e adolescentes

A proibição de determinados anúncios publicitários na radiodifusão é estipulada por cinco proposições, segundo a amostra em estudo. Três delas banem, de forma definitiva, a propaganda comercial de medicamentos. O PL nº 6.724/2010, do deputado Luiz Couto (PT/PB), por exemplo, alerta que “a propaganda de remédios e medicamentos em emissoras de rádio e televisão, e em jornais e revistas impressos destinados ao público em geral, é um incentivo à automedicação” (COUTO, 2010, p. 2). Assim como no PL nº 3.511/2008, do deputado Reginaldo Nogueira (PDT/SP), que também proíbe esse tipo de anúncio, a publicidade de medicamentos ficaria restrita às publicações científicas especializadas.

Para o PL nº 7.093/2010, do deputado Nilson Mourão (PT/AC), o alvo da proibição são as bebidas alcoólicas. “[...] a propaganda é utilizada para a formação de um padrão de comportamento, que no caso a que se propõe corrigir essa Lei, incentiva fortemente as pessoas [...] ao consumo de bebidas alcoólicas que podem se transformar em hábitos para toda a vida” (MOURÃO, 2010, p. 2-3). No PL nº 541/2003, do deputado André Luiz (PMDB/RJ), a proibição alcança os anúncios de tele-sexo.

Restrições destinadas a proteger especificamente as crianças também estão entre as propostas analisadas nesse tópico. Uma delas é o PL nº 702/2011, do deputado Marcelo Matos (PDT/RJ), que veda qualquer veiculação de publicidade que tenha como alvo o público infantil entre 7 e 22h, nos canais de radiodifusão.

[...]são inúmeras as experiências internacionais de restrições legais à exibição de anúncios direcionados para as crianças. No Brasil, embora haja um sistema de autorregulamentação publicitária que prevê limites à propaganda infantil, o mercado ainda não está suficientemente maduro para que possamos abrir mão de uma legislação mais restritiva em relação à matéria, pois a ação do Conar não tem sido suficientemente efetiva para evitar os abusos praticados pelos anunciantes. (MATOS, 2011, p. 3).

Na mesma direção, o PL nº 2.612/2007, do deputado Pepe Vargas (PT/RS), também proíbe a propaganda comercial cujo conteúdo seja dirigido diretamente às crianças. Anúncio de produtos infantis, segundo a medida, só poderia ser veiculado após as 23 horas, direcionado aos pais ou responsáveis.

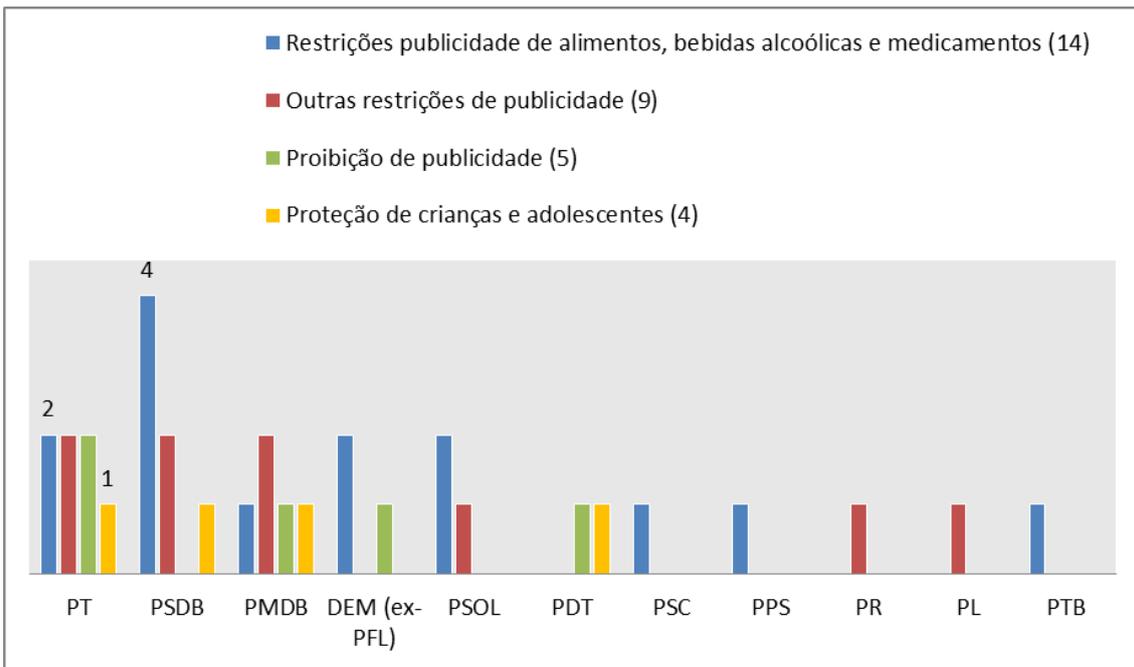
### 6.3.3 *Análise dos dados*

A regulamentação da publicidade comercial nas emissoras de radiodifusão representa parte significativa da produção legislativa analisada entre 2003 e 2014. Verificamos a existência de 30 proposições diferentes em tramitação ao longo do período; representam aproximadamente 19% do total de projetos da amostra e foram formuladas por 11 partidos políticos. Destacamos quatro tipos de abordagens diferentes.

A mais incidente estabelece restrições de conteúdo e/ou horário para publicidade comercial de bebidas alcoólicas, medicamentos e alimentos (incluindo bebidas não alcoólicas, como refrigerantes). Foram registradas 15 iniciativas, apresentadas por nove legendas PSDB (4), PT (3), DEM (2), PSOL (2), PMDB (1), PDT (1), PSC (1), PPS (1) e PTB (1).

Um segundo conjunto com nove proposições, que denominamos aqui “outras restrições de publicidade”, fixam regras para a veiculação de comerciais, mas de forma genérica para qualquer tipo de produto/serviço, como advertência sobre uso de imagens, mensagem de caráter subliminar que possa estimular consumo, uso de caracteres em tamanho reduzido e obrigatoriedade de informações sobre custo dos produtos/serviços anunciados. Foram apresentadas por PMDB (2), PT (1), PSDB (1) e PR (1). Também se incluem nesse grupo proposições que estabelecem restrições para o uso de imagens com apelo sexual ou nudez, apresentadas por PSDB, PSOL, PT e PL.

Outras cinco propostas proíbem completamente a publicidade comercial de certos produtos: medicamentos (três ocorrências), bebida alcoólica e anúncio de tele-sexo (uma ocorrência cada). Foram apresentadas por PT (2), PMDB, DEM e PDT. A publicidade voltada para crianças e adolescentes é alvo de quatro proposições, que vão desde o estabelecimento de regras mais rígidas sobre o conteúdo dos anúncios, como restrição de horário de anúncios, até a vedação total de mensagens dirigidas especificamente a esse público. Foram apresentadas por PSDB, PMDB, PDT e PT. A seguir, o gráfico com a distribuição das proposições por autoria partidária:



**Gráfico 11 - Proposições legislativas sobre regulação de publicidade na radiodifusão (por autoria partidária)**

**Fonte:** elaboração do autor

Notou-se um sentido comum entre as diferentes propostas, uma percepção geral de que a publicidade veiculada nos meios de comunicação (aqui, especificamente, rádio e televisão de sinal aberto) comete excessos e expõe a população a riscos, especialmente o estímulo ao consumo de alimentos não saudáveis, bebidas alcólicas e medicamentos (temas mais incidentes). Também se verificou preocupação específica com público infanto-juvenil, mais suscetível aos conteúdos publicitários. A autorregulamentação foi considerada insuficiente como alternativa para fiscalizar a atividade publicitária e coibir/punir abusos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parte relevante das investigações acadêmicas no campo das políticas de comunicações se volta para a compreensão de fenômenos e relações que se expressam entre Estado, sociedade civil e mercado no processo de debate e construção (reconstrução) do ambiente normativo do setor. É nesse contexto que esta dissertação buscou, prioritariamente, mapear e analisar a produção legislativa sobre radiodifusão levada a cabo pelo Parlamento brasileiro ao longo do período histórico recente. Com recorte temporal entre os anos de 2003 e 2014, intervalo que abrange três legislaturas, a amostra estudada pode ser caracterizada como um panorama consolidado sobre os temas e abordagens mais incidentes do Congresso Nacional no que diz respeito aos serviços de radiodifusão, envolvendo um total de 21 partidos políticos em 174 proposições.

Tomando como ponto de partida uma revisão histórica do complexo contexto de regulação das comunicações no país, a amostra foi submetida a um tratamento metodológico por meio da Análise de Conteúdo, processo que se refletiu na construção de três categorias para interpretar a ação legislativa empreendida pelo Legislativo brasileiro: papel do Estado na regulação setorial da radiodifusão; pluralidade e propriedade dos canais; e regulação de conteúdo. Indispensável à interpretação desse ambiente normativo, construiu-se uma articulação teórica baseada, de um lado, na reflexão sobre diferentes modos de regulação da radiodifusão e, de outro, na noção contemporânea de direito à comunicação, visto como conceito-chave para a construção de sistemas de comunicação com alta densidade democrática.

Decorrido esse percurso, fica claro que a amostra analisada se revelou uma clivagem temática abrangente sobre a radiodifusão, mas que redundava em uma atividade legislativa – mesmo vista em seu conjunto – que não produz um desenho legal estruturante do setor. Claro que isso tem relação, vale ressaltar, com a ampla e transversal pauta da radiodifusão, mas duas conclusões imediatas nos parecem inevitáveis: as abordagens dos legisladores são invariavelmente pontuais e os projetos, na grande maioria, estão desarticulados dos profundos desafios da legislação sobre os serviços de rádio e televisão na contemporaneidade. No limite, esses dispositivos legislativos não alteram a lógica de um arranjo regulamentar disperso, que marcou historicamente a configuração normativa do setor no Brasil e nem priorizam o

enfrentamento do cenário de concentração econômica e ausência de pluralidade no espaço público midiático.

O lugar do Estado na regulação da radiodifusão, pelo conjunto das proposições analisadas, de fato, se desloca para um âmbito de maior papel regulador em relação ao cenário legal em vigor. As referências encontradas apontam para um perfil tipicamente gerencial, com a definição mais clara de ações econômica e normativa sobre os entes regulados, especialmente no que se refere ao cumprimento de algumas normas de conteúdo e uso do espectro, com limitações, por exemplo, sobre arrendamento e sublocação de canais, problemas evidentes da radiodifusão nacional. Mesmo assim, diferentemente do parâmetro normativo existente na maioria dos países democráticos, o conjunto das propostas legislativas não aponta a construção de uma arquitetura institucional nova para a regulação das comunicações, como a constituição de conselhos e/ou autoridades reguladoras independentes de mercado e dos governos, por exemplo. Isso mantém o impasse original da regulação da radiodifusão, naquilo que Daniel Herz (2009) chamou de “indefinição essencial da legislação” do setor. Sem uma política clara e um sistema regulatório adequado, a ação estatal ainda estaria submetida a um grau elevado de discricionariedade do governo quanto à aplicação das regras.

Por outro lado, como já mencionado, também não há indícios de mudança estrutural no sistema de radiodifusão em direção a um ambiente de maior pluralidade. Exemplo mais eloquente é a existência de apenas dois projetos de lei, em 174, que estabelecem regras para impedir a concentração econômica e de propriedade nos meios de comunicação, justamente o problema central do modelo brasileiro de rádio e televisão que se ergueu ao longo do século XX. Nessa direção, a garantia de reserva de espectro e promoção da complementaridade de sistemas, com fortalecimento de emissoras do chamado campo público, recebeu pouca atenção do Legislativo ao longo do período analisado.

A exceção, nessa categoria de análise, são as emissoras comunitárias. Objeto de 30 proposições legislativas da amostra pesquisada, as rádios comunitárias compõem um ambiente de disputa no Parlamento brasileiro. Essa zona de conflitos se dá pelo antagonismo de tendências entre as propostas para o segmento, que se dividem entre aquelas que reduzem restrições econômicas e técnicas para o funcionamento e expansão das emissoras e as que ampliam essas restrições. Também se incluem medidas que ampliam ou reduzem as vinculações políticas e religiosas sobre essas emissoras. É nesse cenário que se percebe mais claramente, naquilo que Gramsci chamou de “guerra de

posição”, a aplicação prática dos conceitos de hegemonia e contra-hegemonia na disputa por políticas públicas que assegurem a efetivação do direito à comunicação. Até mesmo a clivagem partidária na divisão de parte dessas proposições corresponde a uma espécie de “microfísica” da luta de classes: de um lado, partidos como PT, PCdoB e PSB propondo medidas para reduzir as restrições em favor dessas emissoras, enquanto legendas de outro espectro ideológico, como PMDB, PP, PSD e PRB, apresentando medidas para ampliar essas restrições.

Já a regulação de conteúdo é a dimensão regulatória que mais desponta na produção legislativa para a radiodifusão verificada entre 2003 e 2014, com 104 das 174 proposições analisadas. O que se pode depreender desse resultado, é que o Parlamento aparentemente supera uma consideração já clássica no debate regulatório do setor, que é a oposição entre regulação e censura. No argumento da maioria das proposições que tratam da regulação de conteúdo, essa falsa oposição é desfeita, no que parece ser um amadurecimento importante no debate sobre políticas públicas de comunicação, ainda mais quando se observa a clivagem de propostas regulatórias apresentadas, que dialogam com parâmetros internacionais de regulação, tais como defesa de mecanismos de informação e acesso aos meios (classificação indicativa, direito de resposta, direito de antena), obrigações de conteúdo (cotas de programação educativa, regionalização da produção, acessibilidade) e restrições de publicidade abusiva e que exponha população a riscos. Parte-se da compreensão de que os serviços de rádio e TV tem caráter público, mesmo sob gestão privada.

Retomando uma mirada mais ampliada da amostra, é preciso ressaltar que clivagem de proposições ou, em outras palavras, a fragmentação de temas e tipos de abordagem normativa dos projetos estudados, nos conduz a uma conclusão fundamental deste trabalho: não há, efetivamente, atuação partidária programática identificável na ação legislativa dos parlamentares (representando seus partidos). Isso fica mais evidente quando se constata que iniciativas semelhantes partindo de diferentes partidos, com praticamente o mesmo objetivo. Isso denota que os interesses externos ao que seria um programa partidário prevalecem na produção legislativa sobre radiodifusão. Apesar deste trabalho não ter se ocupado de investigar a trajetória de tramitação de cada proposição, incluindo o perfil dos parlamentares autores – se ligados a segmentos religiosos com atuação na radiodifusão, setores empresariais da comunicação, comunidades atendidas por emissoras comunitárias ou grupos diversos da sociedade civil (sindicatos, organizações não-governamentais, etc.) – é possível, mesmo assim,

apontar que a influência de grupos de interesse externos à atividade partidária tem mais predominância sobre a atividade legislativa em radiodifusão do que os programas partidários. Implica dizer que os partidos políticos, concebidos como instituições formuladoras de políticas públicas, representam limitada influência na construção da agenda normativa de radiodifusão no Congresso. Aí reside um campo pertinente para investigações futuras.

Este trabalho procurou evidenciar como o Parlamento brasileiro tem pautado a regulação das comunicações a partir da produção legislativa acumulada há mais de uma década. Em outro resultado fundamental dessa investigação, conclui-se que, sem a existência de uma proposta que aglutine o conjunto dos aspectos regulatórios do setor, nos moldes de um marco legal único, a dispersão de propostas pontuais tende a ser a tônica da ação parlamentar, influenciada por grupos de interesse externo, com pouca ou limitada efetividade numa reconfiguração de largo alcance, ainda que haja mudanças parciais importantes, como a aprovação recente de uma lei de direito de resposta. Ao mesmo tempo, um único parlamentar ou partido não serão capazes de enfrentar este percurso legislativo, mesmo apresentando uma proposta totalizadora dos diversos elementos regulatórios. A desejável transformação estrutural no sistema de radiodifusão do país requer articulação de expressivos blocos partidários, o que, em última instância, depende de uma iniciativa que parta do próprio governo ou que chegue com pressão social de importantes setores sociais, ou as duas situações ao mesmo tempo.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO; INSTITUTO DATA POPULAR. Pesquisa Poder e Meios de Comunicação. 2013. Disponível em <http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2012/05/pesquisapoderemc.pdf>.

ALMEIDA, Priscila Coelho de Barros. *Breves considerações sobre o direito de resposta na atividade de imprensa*. Portal Âmbito Jurídico, 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8237](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8237)>. Acesso em 10-mai-2013.

AMORIM, Paulo Henrique. *O quarto poder: uma outra história*. 1 ed. Ed. Hedra: São Paulo, 2015.

AUFDERHEIDE, Patrícia (1996). Competição, concentração e o interesse público: o Telecommunications Act dos EUA de 1996. In: *Comunicação & Política*. n.s., vol. III, nº 2. Rio de Janeiro, Cebela, 1996. p. 154-172.

ANCINE. *Mapeamento da TV aberta*. Estudo elaborado pela Agência Nacional do Cinema, 2010. Disponível em: [http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento\\_TVAberta\\_Publicacao.pdf](http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf)

ARAÚJO, Carlos Alberto. A pesquisa norte-americana. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga. *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Editora Vozes, 8ª ed. – Petrópolis, RJ, 2008.

BARBOSA, Beatriz C. *Violações de Direitos Humanos e Regulação de Conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido*. 161 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_, Beatriz C. Regulação de conteúdo é prática corrente em países democráticos. *Agência Carta Maior*, 11/11/2010. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Regulacao-de-conteudo-e-pratica-corrente-em-paises-democraticos/4/16303>

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO NETO, Cândido Alexandrino; BERTI, Orlando Maurício de Carvalho. *O direito de resposta no atual contexto jornalístico. Comparações entre os modelos do Brasil e da Espanha*. Artigo. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Fortaleza, CE – 3 a 7/9/2012

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Editora Paulus, coleção Questões Fundamentais, 2007

\_\_\_\_\_, César Ricardo Siqueira. Uma introdução ao debate sobre Estado e Comunicação. In: RAMOS, Murico César; DEL BIANCO, Nélia (orgs). *Estado e Comunicação*. Casa das Musas, 2008, p. 17-21

\_\_\_\_\_, César Ricardo Siqueira. *Mercado brasileiro de televisão*. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2004.

BOOTH, W.C., COLOMB, G.G., WILLIAMS, J.M. *A arte da pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRANT, João. O papel do Estado na garantia do direito à comunicação. In: MIELLI, Renata (org.). *Comunicação pública no Brasil: uma exigência democrática*. São Paulo: Anita Garibaldi: Associação Vermelho, 2009.

\_\_\_\_\_, João. *Políticas nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público: estudos para uma aproximação crítica*. [Trabalho de Conclusão de Curso] Departamento de Cinema, Rádio e Televisão da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP), janeiro de 2002.

BRASIL, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27-ago-1962. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm)

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Pesquisa brasileira de mídia 2015 : hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. – Brasília: Secom, 2014. Disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna; SARAIVA, Enrique (orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 71-90.

CANELA, Guilherme. Regulação das comunicações: porquê, particularidades e caminhos. In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna; SARAIVA, Enrique (orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 143-162.

CAPARELLI, S. *Das políticas de comunicação à comunicação política (e vice versa)*. 1997. Disponível em: [www.robertexto.com](http://www.robertexto.com).

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política* – 2ª ed. – Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CARTA CAPITAL. Globo concentra verba publicitária federal. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/globo-concentra-verba-publicitaria-federal>, 13-set-2012.

CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. *RDA – revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set/dez. 2013.

COELHO, Jairo Faria Guedes. *Ouvidoria na TV: a experiência dos canais privados colombianos*. 2013. 193 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DANTAS, Marcos. *A lógica do capital informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos em um mundo de comunicações globais*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 1941. 3ª ed. rev. e ampl. – 12 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

FGV/ABERT. Pesquisa sobre a Televisão no Brasil. Fundação Getúlio Vargas e Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 2013. Disponível em <http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/item/pesquisa-sobre-televisao-no-brasil-programacao>. Acesso em 26-dez-2015.

FILHO, José de Sousa Paz. *Proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre comunicação social e liberdade de expressão*. Estudo/Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, julho de 2011.

FNDC et al. *Projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica*. 2013. Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/?wpdmdl=1225>.

\_\_\_\_\_. *CCS: novo golpe do Congresso contra a sociedade civil*. Disponível em <http://www.fndc.org.br/noticias/ccs-novo-golpe-do-congresso-contr-a-sociedade-civil-924608/>, jul-2015.

FPA. Pesquisa de opinião pública “*Democratização da mídia*”. Núcleo de Estudos e Opinião Pública (NEOP) da Fundação Perseu Abramo 2013. Disponível em <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-democratizacao-da-midia.pdf>.

GIOVANNI, Geraldo di & NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Dicionário de Políticas Públicas* (2v). São Paulo: FUNDAP/Imprensa Oficial, 2013.

GOMES, José Ozean. *Diversidade religiosa e mídia radiofônica: O uso das rádios comunitárias por instituições evangélicas no Brasil*. São Paulo: Ecclesiocom 2011, GT3.

GOMIDE; Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES, E.C. (Org.); HAJE, Lara (Org.); LEAL, Sayonara (Org.); RAMOS, M. C. (Org.). *Políticas de Comunicações: um estudo comparado*. 1. ed. Salamanca: Editora Comunicacion Social, 2012.

GROTTI, Dinorá A. M. Serviço Público e a Constituição Brasileira. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. *Mídia Dados Brasil 2015*. Disponível em <http://gm.org.br/midia-dados/2015>.

GUARESCHI, Pedrinho; BIZ, Osvaldo. *Mídia, educação e cidadania: tudo o que você deve saber sobre a mídia* – Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Editora Dom Quixote, 2009.

INTERVOZES. *Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil: como combater as ilegalidades no rádio e na TV*. Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Outubro, 2015.

\_\_\_\_\_. *A Sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia/ [edição Bia Barbosa e Giovanna Modê]* . - São Paulo: Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007

\_\_\_\_\_. *Uma agenda de curto prazo para o Ministério das Comunicação*. In: Blog do Intervezes, revista Carta Capital, 30-jan-2015. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervezes/uma-agenda-de-curto-prazo-para-o-ministerio-das-comunicacoes-1119.html>. Acesso em 27-dez-2015.

JAMBEIRO, Othon. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 99-126.

LIMA, Venício. As “brechas” legais do coronelismo eletrônico. *Aurora* – revista de arte, mídia e política. PUC/SP, nº 01, 2007.

\_\_\_\_\_. *Políticas de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo: Publisher Brasil, 1ª ed., 2012.

\_\_\_\_\_. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.

\_\_\_\_\_; LOPES, Cristiano. Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). In: LIMA, Venício. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011. p. 102-148.

LINS, Bernardo F. E. *Análise comparativa das políticas de comunicação social*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em <http://www.fndc.org.br/arquivos/ComparativoLegislacao.pdf> (acesso em setembro de 2011).

LOPES, Cristiano A. *Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil* – em busca da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Estudo/Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, abril de 2005.

\_\_\_\_\_. *Regulação da radiodifusão educativa*. Estudo/Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, março de 2011.

MARTINO, Luiz C. *A atualidade mediática: o conceito e suas dimensões*. Trabalho apresentado no grupo de trabalho “Espistemologia da Comunicação, do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte (MG), em junho de 2009.

MARTINS, Marcus. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 305-330.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELLO, Maria G. *Movimentos sociais em luta pela democratização da comunicação: da Confecom ao projeto de lei da mídia democrática*. 130 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Brasília: Unesco, 2011.

MENDONÇA, Ricardo; REVERBEL, Paula. *Ações visam cassar licenças de rádio e TV de 40 congressistas*. Jornal Folha de S. Paulo, 22-nov-2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1709360-acoes-visam-cassar-licencas-de-radio-e-tv-de-40-congressistas.shtml>.

MILITÃO, Eduardo. *Ministério diz que parlamentar pode ser dono de TV*. In: Congresso em Foco, 29-mar-2010. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/tv-caburai/ministerio-diz-que-parlamentar-pode-ser-dono-de-tv/>.

MORAES, Dênis de. *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. 1ª ed., Ed. Pão e Rosas, 2009.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. Análise de Conteúdo Temático-Categorial: uma proposta de sistematização. *Rev. Enferm. UERJ*, Rio de Janeiro, 2008, out/dez; 16(4): p. 569-576. Disponível em <http://www.facenf.uerj.br/v16n4/v16n4a19.pdf>.

PAUL, Gustavo. Governo retoma distribuição de rádios e TVs. *Jornal O Estado de S. Paulo*, p. A-4, 9-set-1996.

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna. Censura *versus* regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna; SARAIVA, Enrique (orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 129-142.

QUERINO, Ana Carolina (2001). *Os limites da propriedade cruzada*. Disponível em Web site do Observatório da Imprensa. [www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br). 18/07/2001.

RAMOS, Murilo César. *A Agenda Proibida: Meios de Comunicação e Revisão Comunicacional*. Universidade e Sociedade (ANDES), v. 3, n. 5, p. 15-20, 1993.

\_\_\_\_\_. *As Políticas Nacionais de Comunicação e a Crise dos Paradigmas*. In *L'Amérique et les Amériques*. Por Jacques Zylberberg e François Demérs (Orgs.), pp. 136-149. Saint-Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/Cap03.pdf> (acesso em julho 2011)

\_\_\_\_\_. Sobre a Importância de Repensar e Renovar a Idéia de Sociedade Civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 19-48.

\_\_\_\_\_. *Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologia*. Brasília: Coleção FAC — Editorial Eletrônica; UnB, 2000.

ROCHA, R. H. M. Modelos de regulamentação: reflexões para um eficiente controle jurídico da publicidade no Brasil. *Revista Direito & Justiça*, v. 38, n. 2, p. 200-212, jul./dez. 2012.

RODRIGUES, Fernando. *TV Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões de publicidade federal com PT no Planalto*. Blog do Fernando Rodrigues, UOL. Disponível em <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto/>, 29-jun-2015.

ROSA, Rodrigo Amorim Gonçalves. Regulação da radiodifusão: controle social versus desregulamentação. In: *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Os Cidadãos na Carta Cidadã*. Estudos Legislativos, volume V, out/2008.

SANTAELLA, Lucia. *Comunicação e pesquisa: projetos para mestrado e doutorado*. 2ª ed. – São José do Rio Preto, SP: Bluecom Comunicação, 2010

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César (Org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005. p. 77-101.

\_\_\_\_\_; CAPPARELLI, Sérgio. Crescei e multiplicai-vos: a explosão religiosa na televisão brasileira. *Intexto*, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 11, p. 1-24, julho/dezembro 2004.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 49-82.

SILVA, Silvano Pereira. Regulação da radiodifusão no Reino Unido. In: INTERVOZES, Coletivo. Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países. Estudo comparativo, 2010. Disponível em [http://www.intervozes.org.br/noticias/pesquisa\\_organos\\_reguladores/ReinoUnido\\_radiodifusao-final.pdf](http://www.intervozes.org.br/noticias/pesquisa_organos_reguladores/ReinoUnido_radiodifusao-final.pdf).

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 8ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

UNESCO. *Um mundo, muitas vozes – comunicação e informação em nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação; tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro, FGV. 1983.

UNESCO. *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102.pdf>.

WIMMER, Miriam. *Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa*. 2012. 310 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VALENTE, Jonas. *Regulação democrática dos meios de comunicação*. Coleção “O Que Saber”. Fundação Perseu Abramo. 2013.

\_\_\_\_\_. EUA – a referência do modelo de mídia brasileiro. In: GERALDES, E.C. (Org.); HAJE, Lara (Org.); LEAL, Sayonara (Org.); RAMOS, M. C. (Org.). *Políticas de Comunicações: um estudo comparado*. 1. ed. Salamanca: Editora Comunicacion Social, 2012.

\_\_\_\_\_. Casos emblemáticos de violações de direitos. In: VARJÃO, Suzana. *Violações de direitos na mídia brasileira: um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa / Suzana Varjão*. Brasília, DF: ANDI, 2015. 84 p.; (Guia de monitoramento de violações de direitos; v.2), p. 13-19.

VALENTE, Suelen Brandes Marques. A sociedade questiona a publicidade: um estudo da atuação da sociedade civil organizada na regulamentação da publicidade brasileira. *C&S – São Bernardo do Campo*, v. 37, n. 3, p. 469-493, set./dez. 2015.

VARJÃO, Suzana. *Violações de direitos na mídia brasileira: ferramenta prática para identificar violações de direitos no campo da comunicação de massa / Suzana Varjão*. Brasília, DF: ANDI, 2015. 80 p.; (Guia de monitoramento de violações de direitos; v.1).