

## 4

### Comunicação no Brasil Recente

#### 4.1

##### Televisão no Brasil – sinopse

Falar da história da televisão brasileira é falar das “fases de desenvolvimento e políticas oficiais”<sup>235</sup> do governo brasileiro. Não é possível compreender essa história destacada de seu contexto político. Como se tem repetido ao longo desta dissertação, a política das comunicações deriva e depende da organização política institucional, e vice-versa.

Em uma explicação simplificada, o espectro radioelétrico, que é um bem público escasso e limitado, é o suporte para a transmissão das ondas hertzianas, que levam o sinal da televisão aberta (tecnologia surgida a partir dos anos 20 nos Estados Unidos). Desde o início, seu uso foi regulamentado como “serviço público estrito, sob monopólio estatal, caso dos países europeus ocidentais, ou como serviço de interesse público, sob exploração privada, caso dos Estados Unidos”<sup>236</sup>. Tal fato nos mostra como, desde sua origem, o regime de exploração que compreende a radiodifusão televisiva, mesmo a “mais radical das economias capitalistas”<sup>237</sup> não estabeleceu um regime privado para sua exploração comercial. Nos Estados Unidos, a norma inaugural de 1934, o *Communication Act*<sup>238</sup>, promulgado pelo presidente Franklin Roosevelt com a finalidade de regular as práticas comerciais via ondas de rádio, estabeleceu um regime misto, determinando tratar-se de atividade de natureza pública realizada por empresas privadas, mas sob regulamento e supervisão do estado.

A despeito das emendas ao *Act* de 1934, e da configuração eminentemente privada dos meios de radiodifusão americanos, especialmente para televisão a

---

<sup>235</sup>MATTOS, Sérgio. *História da Televisão Brasileira – Uma visão econômica, social e política*. Editora Vozes, 2ª edição, 2002. p.15.

<sup>236</sup>RAMOS (2005), op. cit., p.66.

<sup>237</sup>RAMOS (2005), loc. cit.

<sup>238</sup> Texto original disponível em:

<<http://www.criminalgovernment.com/docs/61StatL101/ComAct34.html>> . acesso em 4 de jan. de 2012.

cabo, foi sempre ressalvado que no caso de televisão aberta haveria um interesse público justificando a regulação e o controle estatal, não apenas de sua atividade como de seu conteúdo<sup>239</sup>.

A liberdade comercial desfrutada pela televisão aberta no Brasil é uma singularidade brasileira. O sistema de distribuição de concessões seria realizado, em tese, seguindo os critérios constitucionais de interesse público, mas a prática revela interesses de mercado atrelados a interesses políticos. A hegemonia de certos grupos de comunicação, em especial a Rede Globo, “decorre [...] muito mais da falta de um ambiente normativo claro e específico do que das ações de uma empresa em particular”<sup>240</sup>. O sistema de radiodifusão no Brasil surge como atividade comercial privada, de forma semelhante aos Estados Unidos e distintamente dos sistemas europeus:

que nasceram estatais e evoluíram ao longo do tempo para a forma de corporações públicas, mais ou menos livres de controles governamentais. Corporações que, com exceção da paradigmática *British Broadcasting Corporation*, foram monopolistas até os anos 70 e 80 do século XX, quando se mesclaram com competidores privados<sup>241</sup>.

Uma observação necessária na avaliação sobre quaisquer dados referentes à televisão no Brasil é considerar a presença maciça dos aparelhos de TV nas casas brasileiras. No início dos anos sessenta, possuir um aparelho televisor era um luxo e somente nas principais cidades havia emissoras de TV e recepção de sinais. Todavia essa configuração mudou. Os dados recentes apontam que:

Em 1989, cinco redes nacionais de TV cobriam 99% do território nacional, com transmissão para 40 milhões de aparelhos – cerca de um televisor para cada 3,5 habitantes, um número próximo ao dos países desenvolvidos. [...] Apenas para

<sup>239</sup>Está em curso uma ação na Suprema Corte Norte-americana versando sobre a legitimidade do FCC (Comissão Federal de Comunicações) no exercício de controle de conteúdo veiculado pela televisão aberta, incluindo a submissão desta a um código de padrões de decência e um eventual estabelecimento de medidas restritivas. A legitimidade do FCC de intervir no conteúdo das redes de televisão aberta estaria fundamentada no fato de operarem tais redes em um espectro físico que é (tal como no Brasil ou em qualquer outro país) um bem escasso e limitado, e neste caso público, cuja exploração com fins comerciais o Estado permite através de concessões por períodos de tempo limitados e sob certas condições especificadas em lei. Ação disponível em: <[http://www.oyez.org/cases/2010-2019/2011/2011\\_10\\_1293](http://www.oyez.org/cases/2010-2019/2011/2011_10_1293)>. Acesso em 15 de jan. de 2012.

<sup>240</sup>RAMOS (2005), op. cit., p.66.

<sup>241</sup>RAMOS, Murilo César. “Sobre a Importância de Repensar e Renovar a Ideia de Sociedade Civil”. In RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação – Buscas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p.19.

comparação: em 1991, na Alemanha, havia um televisor para cada 2,1 habitantes; no Reino Unido, um para cada 2,9 habitantes<sup>242</sup>.

Segundo levantamento do Ibope, em 2010 tínhamos um total de 56.541.472 domicílios em uma população de 190.732.694, desses domicílios há um aparelho de televisão em 99% das casas. Na população brasileira, 80% tem telefone celular e 66% tem linha de telefone fixo. O relatório também aponta que 49% do brasileiros possuem computador, mas não há dados sobre acessos à internet em *Lan Houses*<sup>243</sup>. O cruzamento dessas informações com os índices de alfabetismo funcional<sup>244</sup> nos proporciona uma imagem do Brasil sob a perspectiva comunicacional: trata-se de país com dimensões continentais, com uma cobertura de sinal aberto de televisão praticamente ubíqua e uma presença maciça do aparelho de televisão nas casas brasileiras. Nossa população sofre de hipertrofia de radiodifusão televisiva, em detrimento de outras fontes de informação e entretenimento. Segundo o relatório do Ibope, o percentual de penetração das mídias pela população é: TV aberta 97%, rádio 52%, jornais (leitura diária) 34%, revistas 38% e internet 56%<sup>245</sup>.

O que observamos e pretendemos reiterar é que a implantação da televisão como principal meio de comunicação de massa no país se deu, não por acaso, paralelamente à implantação do regime militar autoritário e a instauração do modelo econômico liberal<sup>246</sup>.

Do ponto de vista econômico, foi indispensável o papel da Rede Globo na integração de um país de dimensões continentais, via integração de seu mercado consumidor, [...] do ponto de vista político, a programação da Rede Globo foi indispensável como portadora de uma mensagem nacional de otimismo desenvolvimentista, fundamental para dar sustentação e legitimação à hegemonia do autoritarismo<sup>247</sup>.

<sup>242</sup>MIGUEL (2002), op. cit., p.28.

<sup>243</sup>IBOPE. *Media Book 2011* – Hábitos de Mídia e Investimento Publicitário em 2010. (p.13 e seguintes)

Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/ibope\\_media/2011/mediabook/port/](http://www.ibope.com.br/ibope_media/2011/mediabook/port/)> . acesso em 26 de nov. de 2011.

<sup>244</sup>Relatório produzido pelo Instituto Paulo Montenegro, dados totais de 2009: analfabetismo 7%, alfabetismo rudimentar 21%, alfabetismo básico 47% e alfabetismo pleno 25%. Disponível em: <[http://www.ipm.org.br/ipmb\\_pagina.php?mpg=4.03.00.00.00&ver=por](http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.03.00.00.00&ver=por)> . acesso em 18 de jan. de 2012.

<sup>245</sup> IBOPE, op. cit., p.13 e seguintes.

<sup>246</sup>LIMA (2004), op. cit., p.161.

<sup>247</sup>LIMA (2004), loc. cit.

### 4.1.1

#### Breve história da televisão no Brasil

A televisão brasileira surge em 1950, fase de grande desenvolvimento industrial, com a primeira transmissão da emissora TV Tupi, pertencente ao grupo de empresas Diários e Emissoras Associados, chefiado por Assis Chateaubriand. Cabe citar o processo de urbanização que estava em curso e veio a se acentuar ao longo dos últimos 60 anos, em 1950, 20% da população era urbana, enquanto 80% vivia na área rural; em 1975, 70% vivia nas cidades, enquanto 30% permanecia nas áreas rurais; em 2000, cerca de 80% da população brasileira já vivia nas áreas urbanas<sup>248</sup>. Nos anos 50, o rádio era o veículo de comunicação popular no Brasil, chegando a quase todos os estados, e por isso, diferentemente da “televisão norte-americana, que se desenvolveu apoiando-se na forte indústria cinematográfica, a brasileira teve de se submeter à influência do rádio, utilizando inicialmente sua estrutura, [...] formato de programação, [...] técnicos e artistas”<sup>249</sup>.

O Brasil foi o 5º país a implantar a televisão e o 1º na América Latina<sup>250</sup>. Desde sua primeira transmissão, até a metade da década seguinte, o número de aparelhos televisores no país não chegava a dois milhões de unidades. Até 1967 só havia três sistemas de micro-ondas, (tecnologia empregada nas transmissões televisivas), ligando Rio de Janeiro a São Paulo, a Belo Horizonte e a Brasília.

A inauguração do primeiro centro de TV da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) em 1969, no Rio de Janeiro, possibilitou a primeira transmissão direta em rede nacional. Em paralelo ao desenvolvimento tecnológico dos meios de transmissão, também se desenvolvia o parque industrial brasileiro e houve o surgimento do “programa de crédito direto ao consumidor”<sup>251</sup>, que facilitava a compra de produtos produzidos no país, fatores que foram responsáveis pelo aumento de vendas de aparelhos de televisão, que ao final do

---

<sup>248</sup> MATTOS, op. cit., p.26.

<sup>249</sup> Ibid., p.49.

<sup>250</sup> LIMA (2004), op. cit., p.160.

<sup>251</sup> Ibid., p.161.

ano de 1968 já havia crescido 48%<sup>252</sup>, totalizando 4 milhões de TVs em lares brasileiros.

Como se pode observar, o sucesso comercial do empreendimento televisivo, sua implantação e disseminação não teriam se realizado sem a participação e o apoio dos governos pós-1964 – tanto pelo fomento à indústria como pela implantação de um sistema nacional de telecomunicações, servindo aos interesses nacionais e ao mesmo tempo aos interesses empresariais privados. Segundo Sérgio Mattos:

os meios de comunicação de massa se transformaram no veículo através do qual o regime poderia persuadir, impor e difundir seus posicionamentos, além de ser a forma de manter o *status quo* após o golpe. A televisão, pelo seu potencial de mobilização, foi mais utilizada pelo regime, tendo também se beneficiado de toda a infraestrutura criada para as telecomunicações. [...] exemplo disso, Médici tirou vantagens políticas do triunfo da Seleção Brasileira na Copa do Mundo de Futebol, em 1970, no México. Na época, uma campanha ufanista foi veiculada, transmitindo uma série de *slogans* ('Pra frente Brasil', 'Ame-o ou deixe-o' etc.) através dos meios de comunicação, ajudando a transformar Médici, cuja administração foi uma das mais repressoras, em um dos mais populares presidentes do movimento<sup>253</sup>.

Em 1968, 15 anos após a primeira transmissão televisiva, entra no ar a TV Globo. O lançamento desta emissora surge à sombra de uma investigação por uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados devido a um “acordo de cooperação técnica e financeira com o grupo norte-americano Time-Life”<sup>254</sup>, uma colaboração empresarial absolutamente irregular e ilícita segundo as leis brasileiras, pois a participação de empresa estrangeira em empresa nacional era proibida pela constituição em vigor (art.160, Constituição de 1946).

Ressalte-se que o acordo Time-Life foi celebrado em 1962, sendo anterior ao golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1964, todavia, o regime autoritário que se seguiu a partir do golpe optou claramente por apoiar a TV Globo, ignorando o relatório final da CPI e o parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações contra o acordo. O caso, melhor dizendo, o escândalo Time-Life, só foi encerrado em 1968, pelo segundo presidente militar, o general Artur

<sup>252</sup> MATTOS, op. cit., p.41.

<sup>253</sup> Ibid., p.35/36.

<sup>254</sup> LIMA (2004), op. cit., p.161.

da Costa e Silva. Dizemos “escândalo”, pois, durante a longa tramitação do processo sobre a ilicitude do acordo, estiveram envolvidos líderes empresariais, militares e tecnoburocratas<sup>255</sup>.

Uma identificável colaboração entre as Organizações Globo e o regime político militar “solidificou-se nos períodos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979), atingindo seu [...] máximo no governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985)”<sup>256</sup>.

Em 1968, quando o processo Time-Life foi encerrado, as Organizações Globo já detinham concessões nos três principais mercados do país: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Ao longo dos quatro anos seguintes, a Globo chegaria até Brasília e Recife. Em 1973 já eram seis as emissoras afiliadas: no ano seguinte, 13. Em 1982, o total passou a 36, isto é, em dez anos houve um aumento de 12 vezes seu número de afiliadas.

Em 1982, ano da primeira eleição direta para governadores após 1964, a Globo já era a 4ª maior rede televisiva mundial, “composta de seis emissoras geradoras, 36 afiliadas e mais cinco estações repetidoras”<sup>257</sup>, o que totalizava “47 emissoras, cobrindo 3.505 dos 4.063 municípios brasileiros, ou 93% da população do país e 99% dos 15,8 milhões de domicílios com TV existentes naquela data”<sup>258</sup>.

A televisão brasileira e sua história estão diretamente ligadas ao modelo de estado desenvolvimentista implementado na ditadura<sup>259</sup>. Sua expansão e desenvolvimento não foram sinônimos de uma expansão de mercado ou do crescimento de oportunidades, mas do fortalecimento da hegemonia da TV Globo. Não obstante a colaboração e influência, o governo militar mantinha um controle sobre a radiodifusão:

---

<sup>255</sup>LIMA (2004), loc. cit.

<sup>256</sup>LIMA (2004), loc. cit.

<sup>257</sup>LIMA (2004), loc. cit.

<sup>258</sup>LIMA (2004), loc. cit.

<sup>259</sup>RAMOS (2007), op. cit., p.20.

Devido ao fato dos meios de comunicação serem vistos como agentes da modernização e como ferramentas para a manutenção da integração nacional, da segurança e da paz social, o regime militar passou também a se preocupar com o conteúdo transmitido pelas emissoras de televisão. As empresas de radiodifusão sempre estiveram sob controle oficial. Além de conceder licenças e alocação de frequências, o controle do governo também pode ser constatado, no período de 1964 a 1985, através da legislação vigente, das considerações e sugestões emitidas com relação ao conteúdo dos programas e do uso da censura policial<sup>260</sup>.

E ainda, o controle sobre os telejornais era tão rígido que nada restava de jornalismo informativo na televisão que pudesse ser identificado com alguma busca de fatos. Ficou conhecida a declaração do presidente Médici em 1973:

Sinto-me feliz, todas as noites, quando ligo a televisão para assistir ao jornal. Enquanto as notícias dão conta de greves, agitações, atentados e conflitos em várias partes do mundo, o Brasil marcha em paz, rumo ao desenvolvimento. É como se tomasse um tranquilizante após um dia de trabalho<sup>261</sup>.

Além desse controle pela censura, vigorava na televisão brasileira aberta a absoluta dependência de receitas e verbas publicitárias, como é até hoje, suas 286 geradoras – emissoras que podem exibir programação própria – e 8.484 retransmissoras (dados da Abert em 2000) estão sediadas em áreas urbanas, sua programação direcionada a população urbana e seu controle acionário, “concentrado nas mãos de uns poucos grupos familiares”<sup>262</sup>.

É vulgarmente repetido como senso comum a ideia de que para equalizar o mercado de mídia é suficiente o fomento à competição e à livre concorrência<sup>263</sup>: para promover a busca de qualidade, nada como uma oferta diversificada, como no livre mercado. Todavia, o passado recente nos revela outros resultados, tais como: “No segundo turno das eleições de 1989 e no primeiro turno das de 1994 e 1998, *toda* a grande mídia esteve do mesmo lado, aí incluídos redes de TV, jornais, revistas de informação”<sup>264</sup>. Não houve um veículo da grande mídia sequer com posicionamento diverso. A mera concorrência de mercado não produziu uma competitividade diversificada, de pluralidade de discursos, e parece-nos que jamais vai fazê-lo, enquanto suas opções forem determinadas pelos interesses do

<sup>260</sup> MATTOS, op. cit., p.42-43.

<sup>261</sup> Ibid., p.104.

<sup>262</sup> MATTOS, op. cit., p.49.

<sup>263</sup> MIGUEL (2002), op. cit., p.55.

<sup>264</sup> Ibid., p.56.

mercado publicitário e ou político. Os meios de comunicação não competem apenas pelo público que os consome, mas principalmente pelos anunciantes, sua real audiência. E no segmento da comunicação de massa, o que se observa é uma tendência da concorrência reproduzir e mesmo copiar seus produtos, ainda que disfarçadamente; isto do ponto de vista da competição comercial, sem nenhuma agenda política envolvida. Um exemplo citado por Luís Felipe Miguel, por ocasião da privatização do sistema público de telefonia, refere-se ao fato de que as principais empresas do setor de comunicação eram interessadas ou diretamente envolvidas na compra das estatais, não houve espaço na grande mídia para quaisquer críticas à privatização, muito menos à manifestação da oposição ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso naquela ocasião.

Não cremos que a solução para a falta de diversidade e de pluralismo no mercado de comunicação de massa se dará via livre concorrência, mas somente através de uma regulação para o setor. A composição do mercado de comunicação de massa no Brasil, especificamente rádio e televisão, além de extremamente concentrada, se encontra ligada ao poder político diretamente. Já em 1980, uma reportagem do Jornal do Brasil: “*No Ar a Voz do Dono*”, de autoria de Elvira Lobato<sup>265</sup>, apresentava o resultado de um levantamento com nomes e filiação partidária de 103 políticos de 16 estados que tinham controle, direto ou indireto, de emissoras de rádio e televisão. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117 de 1962, em seu artigo 38, parágrafo único, à época dispunha expressamente que “não poderia exercer a função de diretor ou gerente de concessionária de serviço de radiodifusão quem estivesse no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial”<sup>266</sup>. Na matéria constava que, segundo dados oficiais do Ministério das Comunicações (MiniCom), em 1982 foram outorgadas 13 novas concessões, 80 em 1983 e 99 em 1984. Deste total, 91 Decretos foram assinados nos últimos 74 dias do governo do presidente Joao Batista Figueiredo,

---

<sup>265</sup> SANKIEVICZ, Alexandre. *Liberdade de Expressão e Pluralismo: Perspectivas de Regulação*. São Paulo: Saraiva, 2011. p.131.

<sup>266</sup> O CBT foi alterado pela Lei 10.610 de 2002 que ampliou o rol de empresas vedadas, o texto em vigor é: “Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de *concessionária, permissionária ou autorizada de serviço* de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.” (grifo nosso). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

mais de 1,22 outorga por dia<sup>267</sup>. O período de maior voracidade no uso político das concessões de rádio e televisão ainda estava por vir: entre 1987 e 1988, quando estiveram em pauta tanto a escolha do regime presidencialista como a prorrogação do mandato do então presidente José Sarney, houve 1.026 outorgas<sup>268</sup>, das quais, 91 destinaram-se a deputados e senadores constituintes. Dos que receberam concessões, 91,3% acabaram votando a favor do presidencialismo e 90,1% a favor do mandato de 5 anos.

Entre 1995 e 1996, com o estabelecimento de critérios técnicos para licitação de concessões de rádio e televisão, definidos pelos Decretos nº 1.720, de 1995; e nº 2.108, de 1996, que alteraram a regulamentação dos serviços de radiodifusão, regulados originalmente pelo Decreto nº 52.795, de 1963, houve um aceno em direção a um rigor maior no procedimento de concessões. A mudança mais significativa se deu no artigo 10, que assegurava que toda outorga comercial deveria ser: “precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares”. Mas ainda restava uma lacuna: não estavam obrigadas a realizar o procedimento licitatório as outorgas para serviços de radiodifusão com finalidades educativas. Uma série de reportagens do jornal Folha de São Paulo, de 25 de agosto de 2002<sup>269</sup> a janeiro de 2003, denunciou a prática de concessão de televisão – no caso, de canais educativos – a políticos aliados. Segundo matéria de 26 de agosto de 2002, foram:

[...] 357 concessões educativas sem licitação autorizadas por FHC em sete anos e meio de governo. A distribuição foi concentrada nos três anos em que Pimenta da Veiga esteve à frente do Ministério das Comunicações. Ele ocupou o cargo entre janeiro de 99 e abril de 2002. A maioria dos casos é em Minas Gerais, base eleitoral de Pimenta da Veiga<sup>270</sup>.

Além dos casos em Minas Gerais, foram identificadas concessões para São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Maranhão, Roraima e Mato Grosso do Sul<sup>271</sup>. Por óbvio, os canais educativos são, por

<sup>267</sup>SANKIEVICZ, op. cit., p.131.

<sup>268</sup>SANKIEVICZ, loc. cit.

<sup>269</sup>Matéria disponível para assinantes em :

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2508200202.htm>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>270</sup>Matéria disponível para assinantes em :

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2608200208.htm>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>271</sup>SANKIEVICZ, op. cit., p.132.

definição, não comerciais. Entretanto, sua apropriação, na prática, se tornou absolutamente comercial, como revela o depoimento de industrial entrevistado pela Folha de São Paulo, titular de concessão de TV educativa para a cidade do Rio de Janeiro e outra para a cidade de Osasco, na grande São Paulo, Manoel Antônio Bernardes Costa. Segundo ele, um canal educativo “pode valer tanto quanto uma TV comercial. Depende da competência de quem a administra”<sup>272</sup>. A prática de distribuição por parte do presidente Fernando Henrique Cardoso contradisse promessa feita no início de seu mandato, de que “colocaria um ponto final ao uso político das concessões”<sup>273</sup>. E esta prática não ficou restrita apenas aos anos FHC. Quatro anos depois da série de matérias de 2002, no mesmo jornal, foi feita denúncia semelhante, desta vez sobre o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em matéria de 18 de junho de 2006<sup>274</sup>, assinada por Elvira Lobato:

O governo Lula reproduziu uma prática dos que o antecederam e distribuiu pelo menos sete concessões de TV e 27 rádios educativas a fundações ligadas a políticos [...] Entre os políticos contemplados estão os senadores Magno Malta (PL-ES) e Leonel Pavan (PSDB- SC). A lista inclui ainda os deputados federais João Caldas (PL-AL), Wladimir Costa (PMDB-PA) e Silas Câmara (PTB-AM), além de deputados estaduais, ex-deputados, prefeitos e ex-prefeitos. Entres três anos e meio de governo, Lula aprovou 110 emissoras educativas, sendo 29 televisões e 81 rádios. Levando em conta somente as concessões a políticos, significa que ao menos uma em cada três rádios foi parar, direta ou indiretamente, nas mãos deles<sup>275</sup>.

Os números divulgados referem-se a concessões em que se pode identificar a relação entre o titular e o parlamentar, o que nem sempre é possível, pois os congressistas escondem sua propriedade colocando-a em nome de parentes ou assessores e, no caso das televisões educativas, em nome de fundações de fachada. Resumindo: no governo do general João Baptista Figueiredo (1978 a 1985), distribuíram-se 634 concessões, entre rádios e televisões, mas não se sabe quantas foram para políticos. No governo Sarney (1985 a 1990), houve recorde de 958 concessões de rádio e TV distribuídas. Mas estes números referem-

<sup>272</sup> Matéria disponível para assinantes em :  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200211.htm>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>273</sup> Matéria disponível para assinantes em :  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200211.htm>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>274</sup> Matéria disponível para assinantes em :  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1906200604.htm>> Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>275</sup> SANKIEVICZ, op. cit., p.133.

se titulares identificáveis<sup>276</sup>. A razão para classificarmos a partir do presidente da república é simples: as concessões de canais de televisão são concedidas por decreto do presidente, enquanto as de rádio são aprovadas pelo ministro, por portaria. E o aspecto pernicioso dessa conexão entre meios de comunicação e políticos é bastante claro: os políticos usufruem de um canal de comunicação direto, o que é por si só poderoso, mas especialmente em cidades menores em que jornais podem ser de propriedade do prefeito ou de um deputado, assim como canais de televisão e rádios. E ainda, essas empresas acabam sendo sustentadas por “verbas publicitárias públicas, tanto das prefeituras como dos governos estaduais”<sup>277</sup>.

Em julho de 2011, mais uma série de reportagens do jornal Folha de São Paulo mostrou dados sobre a propriedade de rádios e canais de televisão por parlamentares. Na esteira da divulgação oficial feita pelo MiniCom<sup>278</sup>, da lista de todos os donos de emissoras de radiodifusão, TV e rádio. Segundo a matéria, constavam, à época, 50 deputados federais e senadores como sócios ou tendo parentes, identificáveis como tais, no controle de emissoras. Deste número, 12 são do PMDB, 11 do DEM. Muito embora seja uma grande medida divulgar os nomes dos titulares das concessões, o MiniCom não tem como auferir a real propriedade dos veículos de comunicação, por conta da já mencionada titularidade de fachada.

#### 4.1.2

### Histórico resumido das televisões na Europa

A fim de ilustrar a relação da televisão como serviço público em paralelo à sua apropriação por empresas privadas, apresentamos uma breve descrição dos modelos europeus de regime de concessão de televisão na Europa, utilizando

<sup>276</sup> Matéria disponível para assinantes em : <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>277</sup> Matéria disponível para assinantes em : <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1906200604.htm> Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>278</sup> Dados disponíveis em: <http://www.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga> acesso em 23 de jan. de 2012.

como fonte a teoria de Dominique Wolton<sup>279</sup>, cujo esquema subdivide a história da televisão europeia em três períodos.

De 1950 a 1970, segue-se o “modelo de televisão de serviço público” Segundo Wolton, essa foi a época do pioneirismo, fez parte deste início dos serviços de televisão a criação e a invenção dos cânones que definiram o tipo de programação que viria a ser feita. Ainda não havia uma linguagem audiovisual definida e a ideologia do serviço público preponderava na opção estética de produzir programas de conteúdo educativo e que fossem ao mesmo tempo populares. O sucesso não tardou a acontecer e a novidade rapidamente foi incorporada à rotina de toda a população, com muito sucesso. Entretanto, “muito cedo a questão do controle político, sobretudo na França, veio obscurecer o entusiasmo e os projetos dos fundadores. [...] O 'controle' político era ainda o melhor meio para enquadrar um instrumento cujo sucesso, no mínimo, era intrigante”<sup>280</sup>. Surgia a desconfiança de que seria desejável a existência de mais canais, debate que ganharia visibilidade a partir da década de 60<sup>281</sup>.

Em paralelo a essa demanda por opções, havia uma recusa a comercializar o espaço televisivo explicitamente, ao mesmo tempo que não se admitia a publicidade comercial como forma legítima de receita.

De 1970 a 1980, houve o confronto entre dois modelos. A televisão como emissora privada passa a ser não só uma hipótese considerada como desejada. Essa demanda surge, segundo Wolton, de um crescimento da audiência e de um sucesso:

[...] Não foi senão mais tarde, diante da reticência da televisão pública em se abrir e renovar-se, que o público, a princípio bastante fiel, começou a sonhar com o fruto proibido. A consequência foi um enrijecimento ainda maior do controle

---

<sup>279</sup> WOLTON (1996), op. cit., p.27-31.

<sup>280</sup> WOLTON, (1996) loc. cit.

<sup>281</sup> “[...] no decênio de 1960, perguntou-se se havia necessidade de um segundo canal e em que prazo. Com exceção da Grã-Bretanha, o calendário de criação de um segundo canal de televisão pública, e até de um terceiro canal, nos diferentes países europeus, mostra a prudência e a lentidão com que se respondeu à demanda (na França, o segundo canal surgiu em 1964 e, em 1971, o terceiro). WOLTON (1996), loc. cit.

político sobre a televisão e a transformação do discurso sobre a televisão de serviço público numa retórica vazia, desligada do real<sup>282</sup>.

No final da década de 70, houve um abandono do discurso de serviço público muito semelhante à retórica dos sindicatos. Este discurso incorporava a ideologia burocrática e igualitária do sindicalismo, formas que acabaram por limitar as televisões públicas, que foram perdendo a capacidade de renovação e de inovação.

De 1980 a 1990, ocorreu a troca de modelos. Em quase toda a Europa houve a prevalência de televisões em concessões de propriedade exploradas por empresas privadas, menos por suas virtudes próprias e mais pelas repetidas insuficiências das televisões de rede pública. E de 1990 até recentemente é observada uma agenda de regulação e atuação estatal sobre as televisões, não somente públicas.

## 4. 2

### Televisão, essa mal-amada

Mas afinal, o que é a televisão? Do que objeto estamos falando? Pode-se definir sob inúmeras chaves. Para Umberto Eco, a TV é “um dos fenômenos básicos da nossa civilização”<sup>283</sup>, e seu primeiro ponto observável, nas palavras de Muniz Sodré, “é a sua mais absoluta superficialidade”<sup>284</sup>. Mas a televisão é muito mais. É de fato superficial e também profunda, é simples imagem e som, mas também é fluxo de informações que quer representar, ou simular, os fluxos sociais que contêm em si “decisões centrais”, fundamentais e estratégicas<sup>285</sup>, produzindo organização e gestão do privado e do público, do indivíduo e da sociedade. É uma forma “tecnocultural (um dispositivo de controle social imbricado na cultura como

<sup>282</sup>WOLTON (1996), loc. cit.

<sup>283</sup>ECO, Umberto. *Apocalípticos e Integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1987. p.325.

<sup>284</sup>SODRÉ (1977), op. cit., p.14.

<sup>285</sup>SODRÉ, Muniz. “Álbum de Família”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. p.223.

produto), acionada principalmente pela publicidade”<sup>286</sup>. Que produz e reproduz conteúdo incessantemente.

Para além de uma agenda de produção e transmissão de conteúdos simbólicos, a espetacularização dos acontecimentos produzida com a finalidade de tornar os programas mais atraentes ao público acaba se sobrepondo aos acontecimentos em si<sup>287</sup>.

Tornar espetacular, impressionante, arrebatador o que apresente é seu imperativo; sustentar cada telespectador em um estado de expectante excitação nervosa, na demanda de mais e mais signos para a construção das próprias referências identitárias, sua estratégia privilegiada de captura emocional<sup>288</sup>.

Assumimos para essa dissertação, que tem a intenção de criticar a falta de regulação efetiva para os meios de comunicação de massa, que a televisão seja avaliada sob seu “paradigma político”<sup>289</sup>, investigando sua influência social e cultural, e avaliando que, dada sua importância como meio de comunicação de massa, se “impunha que fosse objeto de uma política de orientação e que escapasse às leis do mercado”<sup>290</sup>. Segundo Wolton, o paradigma hoje dominante é o econômico e sua atividade é submetida às demandas de mercado, buscando a rentabilidade mais que qualquer outro fator.

A televisão é um bem cujo consumo é “essencialmente privado, mas que traduz uma atividade coletiva”<sup>291</sup> e sua difusão massificada deve ser examinada considerando sua banalidade, sua naturalidade projetada. “Qual é o caráter da televisão? Reunir indivíduos e públicos que tudo tende a separar e oferecer-lhes a possibilidade de participar individualmente de uma atividade coletiva”<sup>292</sup>. A televisão é uma combinação de “imagens e laço social. O divertimento e o espetáculo remetem à imagem, isto é, à dimensão técnica. O laço social remete à comunicação, isto é, à dimensão social”<sup>293</sup>. E ainda acena concretizar de forma

---

<sup>286</sup>SODRÉ (1991), loc. cit.

<sup>287</sup>RODRIGUES, op. cit., p.210.

<sup>288</sup>Ibid., p.211.

<sup>289</sup>WOLTON (1996), op. cit.,p.26.

<sup>290</sup>WOLTON (1996), loc. cit.

<sup>291</sup>Ibid., p.45.

<sup>292</sup>Ibid., p.15.

<sup>293</sup>Ibid., p.12.

fantasiosa o ideal iluminista de saber tudo<sup>294</sup>. A imprensa escrita, a partir da metade do século XIX, já havia ampliado o acesso à informação, mas ainda havia a barreira da leitura. O rádio, surgido na segunda década do século seguinte, provocou outra revolução. Era “leve, barato, podia ser escutado por todo o mundo e o seu sucesso constante fez dele, [...] em nível mundial, o instrumento de comunicação mais democrático de todos, quase sempre inseparável da luta pela liberdade”<sup>295</sup>. O surgimento da televisão nos anos 50 veio ampliar a força da comunicação de massas, que com o rádio já havia superado a distância como fator limitador. “Com a televisão foi o milagre da imagem. Seu sucesso imediato, como eco do sucesso do cinema no decênio de 1940 antes, colocou a imagem no primeiro plano da civilização ocidental”<sup>296</sup>.

Mas a televisão, a despeito de sua força, é forma de comunicação eivada de controvérsia:

A televisão ou o objeto mal amado da nossa 'sociedade individualista de massa', da qual nos protegemos emitindo a seu respeito uns bons e velhos estereótipos, deixando sempre para amanhã uma análise mais razoável. Ela tem tudo contra si. Ser popular, mas escapar tanto daqueles que a fazem, como daqueles que a controlam e daqueles que a assistem. Mobilizar a imagem, essa categoria há vinte séculos subestimada no pensamento ocidental, despertar a identificação e legitimar o narcisismo, fazer sonhar e fazer esquecer, sem jamais deixar vestígios, as imagens de um dia que se desfazem diante das imagens do amanhã. Em resumo, a televisão não é um objeto nobre. É ambiente de discursos convencionais, de clichês. A televisão ou o preço mínimo das ideias<sup>297</sup>.

Amada e odiada, pouco negada, universaliza o distante, homogeneiza a heterogeneidade, “a televisão[...] tem o mesmo estatuto de comunicação. Todo mundo a usa, ninguém pode dispensá-la e todo mundo a crítica. Da mesma maneira, a vitória da comunicação conduz à sua desvalorização”<sup>298</sup>.

É sabido que o espectador escolhe o que quer assistir, mas sua escolha é limitada, é sempre a partir do que é oferecido, “o espectador não é programador”<sup>299</sup>. Esse fator é determinante para diferenciá-la da internet, que possui a mesma força audiovisual e transversal, atingindo todos os segmentos

<sup>294</sup> WOLTON (1999), op. cit., p.202.

<sup>295</sup> WOLTON (1996), op. cit., p.5.

<sup>296</sup> WOLTON (1996), loc. cit.

<sup>297</sup> Ibid., p.11.

<sup>298</sup> WOLTON (2006), op. cit., p.59.

<sup>299</sup> WOLTON (1996), op. cit., p.18.

sociais, “ricos e pobres, jovens e velhos, rurais e urbanos”<sup>300</sup>, a televisão foi por muito tempo a única atividade partilhada por todas as classes sociais e por todos os grupos etários<sup>301</sup>.

Mas se é aparentemente tão abrangente, “de onde vem então esse sentimento de mal-estar que acompanha aquilo que deveria constituir um orgulho legítimo, um dos avanços mais tangíveis deste século, noutros aspectos tão duvidosos?”<sup>302</sup> Um motivo bastante claro é exatamente esse: o acesso de todos a um conteúdo que não foi produzido por e para todos, sacrificando a multiplicidade natural de todas as diferenças culturais. Mas por que seria tão relevante a representação de todos os segmentos sociais? Esse caráter da diversidade cultural precisa ser tão valorizado a ponto de receber espaço na televisão? Há quem diga que sim, como a cientista política alemã Elisabeth Noelle-Neumann, que criou o conceito de “espiral do silêncio”<sup>303</sup>, *apud* Wolton: “[...] segundo o qual, aquele que não se sente representado nos média e na vida pública em geral, tem tendência a excluir-se, fechando-se numa espiral de silêncio e, portanto, tendo ainda menos hipóteses de ser ouvido.”<sup>304</sup> Há, ainda, uma outra ideia de incomunicabilidade envolvida, a do “panóptico invertido”<sup>305</sup>, a televisão constituindo-se como uma máquina de organização disciplinadora não pela vigilância operada por alguém que nunca é visto, mas pela sedução, fascínio e mistificação de uma visão a que todos tem acesso, mas que nunca reflete quem a está vendo: é o poder ver tudo sem nunca estar sendo visto.

Em sua obra “Sobre a Televisão”<sup>306</sup>, (na realidade a transcrição de dois programas apresentados no *College de France*, em 1996), Bourdieu faz importantes considerações sobre a televisão, a começar por uma apropriação do filósofo inglês Berkeley, para afirmar: “ver é ser visto”<sup>307</sup>, que (re)significa a visibilidade. A despeito de sua relativa antiguidade, a fala do autor permanece atual. Em primeiro lugar ao apontar como essencial no veículo TV a pretensão de

<sup>300</sup> Ibid., p.16.

<sup>301</sup> WOLTON (1999), op. cit., p.91.

<sup>302</sup> Ibid., p.8.

<sup>303</sup> Ibid., p.100.

<sup>304</sup> WOLTON (1999), loc. cit.

<sup>305</sup> MATTELART; MATTELART, op. cit., p.98.

<sup>306</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

<sup>307</sup> Ibid., p.16.

atingir a todos, o projeto de uma democracia comunicativa irrealizável, pois Bourdieu já identificava que: “sucesso na televisão é sucesso comercial. O âmbito de legitimação de um programa televisivo é seu reconhecimento no mercado”<sup>308</sup>. E que haveria sempre uma forma de censura invisível na televisão, pois não existe autonomia criativa absoluta: “o assunto é sempre imposto, condições de comunicação são impostas, limitações de tempo e de conteúdo”<sup>309</sup>. O tempo como fator limitador é bastante revelador: “o tempo é algo extremamente raro na televisão. E se minutos tão preciosos são empregados para dizer coisas tão fúteis, é que essas coisas tão fúteis são de fato muito importantes na medida em que ocultam coisas preciosas”<sup>310</sup>. Na atenção a tudo que é mostrado, sendo sempre uma operação de prestidigitação comunicativa, cria-se um foco de atenção para esconder mais do que revelar. O tempo todo se está mostrando e escondendo, através da edição e da editorialização dos conteúdos: “Ocultar mostrando, mostrar ocultando. Mostrar algo distinto do que deveria estar sendo revelado caso fosse sua finalidade precípua apenas informar. Construindo sentidos que não correspondem à realidade”<sup>311</sup>. Não que tal característica seja exclusiva da televisão, – qualquer mídia terá um recorte e será limitada –, mas o que Bourdieu ressalta é que o efeito realista das imagens televisionadas potencializa qualquer mensagem. E é bastante crítico ao perigo político em um uso irresponsável da televisão, pois a imagem tem esse poder de produzir um “efeito real”, isto é, ela “pode fazer ver e fazer crer no que faz ver”<sup>312</sup>.

Há quem considere que a mídia ocupa papel central não apenas no Brasil, mas na maior parte das sociedades contemporâneas<sup>313</sup>, atribuindo aos meios de comunicação um poder formador e deformador de conhecimento comum, mais forte que as instituições educacionais, a família etc. É no mínimo duvidoso assumir que comunicação de massa rádio eletrônica seja absolutamente instrumentalizada e de forma tão eficiente, como no caso específico do uso das

---

<sup>308</sup> BOURDIEU (1997), loc. cit.

<sup>309</sup> Ibid., p.19.

<sup>310</sup> Ibid., p.23.

<sup>311</sup> Ibid., p.24.

<sup>312</sup> Ibid., p.28.

<sup>313</sup> LIMA (2004), op. cit., p.113.

rádios pelos governos fascistas europeus nos anos 30<sup>314</sup>. Mas é preciso não nos deixarmos convencer sobre uma suposta neutralidade da grande mídia. Sua busca pela informação sempre traduzirá o interesse em um resultado, seja econômico ou político.

Um exemplo de controle conscientemente voltado a prender a atenção do telespectador é relatado por Eduardo Coutinho, que trabalhou na equipe do programa Globo Repórter entre 1975 e 1984. Assim conta o cineasta:

Há um episódio curioso num livro sobre a história do *Jornal Nacional*. Sílvio Júlio, veterano jornalista da emissora, comentando os tempos heróicos do jornalismo, conta que, numa matéria para o final do *Jornal Nacional*, resolveu bolar um final diferente, com o Carlitos se afastando na estrada – sem música, sem ruído, sem narração. O Sílvio diz no livro que essa bolação, que ele tinha achado maravilhosa, adequada, provocou um escândalo. Porque ele tinha rompido um tabu da nossa TV: nenhuma imagem no jornalismo pode entrar pura, sem o comentário que a explique, sem a música que lhe dê sentido. Uma imagem muda é perigosa porque a busca de seu sentido fica livre, o mundo pleno de significado oscila em sua base. Em consequência dessa compreensão, acredita-se que o espectador tende a mudar de canal ou a supor que haja uma falha técnica da emissora<sup>315</sup>.

O informar no jornalismo televisivo é “impor formas”<sup>316</sup>, organizar a representação do que é público, do que é preciso saber ou do que nos é autorizado saber. Essa noção do poder editorial da televisão, combinada aos dados sobre a audiência, nos dimensiona sobre a hegemonia do *Jornal Nacional* da TV Globo<sup>317</sup>. Outro exemplo da metodologia da produção jornalística no *Jornal Nacional*, demonstrado no depoimento do jornalista Ricardo Arnt:

Fui editor de notícias internacionais do *Jornal Nacional*, da TV Globo, de 1981 a 1986. Cabia a mim organizar a desordem do mundo na ordem do jornal. O *Jornal Nacional* tem vinte a 25 minutos de duração e está dividido em quatro ou cinco blocos, de cinco minutos cada, separados por intervalos comerciais. Desses quatro blocos, um era dedicado às notícias internacionais.

<sup>314</sup>SANTOS, Suzy dos, SILVEIRA, Érico da. “Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações”. In RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação – Buscas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p.53.

<sup>315</sup>COUTINHO, Eduardo. “A Astúcia”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. p.281.

<sup>316</sup>ARNT, Ricardo. “A Desordem do Mundo e a Ordem do Jornal”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. p.171/172.

<sup>317</sup>KUCINSKI, Bernardo. *A Síndrome da Antena Parabólica – Ética no Jornalismo Brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2002. p.16.

Eu tinha cinco minutos para mostrar o mundo. O que se pode fazer em cinco minutos? Um bloco comporta quatro, cinco notícias: três filmes de 1min20 e duas notas de cinquenta segundos, ilustradas com slides, mapas ou radiofotos. Escreve-se por segundo. Fiz dezoito anos da era Brejnev em 1min13.

As notícias são escritas para serem 'ouvidas' e não 'lidas', porque não há releitura. As palavras devem ser as mais simples e as frases as mais curtas. Escrevemos como se fôssemos à janela e gritássemos ao vizinho: 'Morreu o presidente. Sofreu um ataque cardíaco. O vice vai assumir. O povo foi para as ruas em Brasília. Os militares baixaram toque de recolher. Ninguém sai de casa depois da dez da noite'. Não há muita sofisticação possível. Os limites são claros. Uma parte expressiva da audiência é analfabeta. Boa parte dela, talvez a maioria, desconhece códigos básicos. As notícias devem ser entendidas no principal, por quem não dispõe de informações suplementares. A maioria não irá lê-las no dia seguinte, no jornal. Por isso, a TV no Brasil afronta as pessoas inteligentes. Por isso, é tão tedioso assistir à televisão no Brasil. Por isso, ela é tão burra, tão superficial, tão necessariamente superficial<sup>318</sup>.

Mas há que se localizar a crítica classificadora entre 'bons' ou 'maus' programas. Segundo Wolton, “é mais fácil jogar os cidadãos e espectadores para baixo do que para cima”<sup>319</sup>. Se há um público para determinados programas de suposta baixa qualidade, é porque há essa oferta de programas. Estes programas dito ruins “dizem menos sobre o público do que sobre a representação que se fazem aqueles que os produzem e difundem. [...] digam-me quais os programas assistidos e eu lhes direi qual a concepção de público existe na cabeça dos que o produziram”<sup>320</sup>.

A fruição de imagens através da televisão pode parecer indicar apenas numa passividade contemplativa, através da qual o espectador se deteria sobre o que está assistindo. Entretanto, essa recepção de conteúdo audiovisual nem sempre é tão objetiva:

A televisão [...] contrapõe-se radicalmente à contemplação. Em primeiro lugar porque na TV a imagem nos passa por frações de segundo, sem exigir do espectador a distância que requer um quadro ou uma paisagem. Assistimos à TV com uma atenção dispersa, sem concentração, apenas deixando que aquele fluxo ininterrupto nos atravesse. A televisão é este contínuo de imagens, em que o telejornal se confunde com o anúncio de pasta de dentes, que é semelhante à novela, que se mistura com a transmissão de futebol. Os programas mal se

<sup>318</sup> ARNT, op. cit., p.175.

<sup>319</sup> WOLTON (1996), op. cit., p.15.

<sup>320</sup> WOLTON (1996), loc. cit.

distinguem uns dos outros. O espetáculo consiste na própria sequência, cada vez mais vertiginosa, de imagens<sup>321</sup>.

Marilena Chauí, citada por Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl, assevera sobre o poder cognitivo da imagem em movimento seria “simultaneamente alicerce, instrumento e resultado da operação midiática”<sup>322</sup>. Uma avaliação do processo de fruição de conteúdo televisionado deve levar em conta que a psique humana – esta máquina desejante – em face da televisão à ela corresponde sem muito processar ou elaborar. Em uma reflexão sobre a televisão como linguagem, Bucci e Kehl falam sobre o *comum* na comunicação:

os homens é que fazem a língua, por certo, mas não a fazem como querem. Ninguém é ‘autor’ da língua. [...] Seria mais adequado dizer: a língua se faz através da fala dos homens. Os homens fazem a língua antes de saber o que dizem. Os homens fazem e consomem televisão sem saber o que desejam<sup>323</sup>.

Para Bucci, a televisão seria um espaço público novo, uma “esfera pública expandida”<sup>324</sup>. A televisão como um suporte dos discursos que “identificam o Brasil para o Brasil”<sup>325</sup>. Daí sua importância generalizada, como produtora de narrativa e reprodutora de estruturas hegemônicas de poder.

## 4.3

### Direito à Comunicação no Brasil: texto e contexto

#### 4.3.1

#### Conceitos normativos, normas e legislação

Como introdução a este item, se faz necessário estabelecer que para alguns conceitos objetivos serão adotadas a terminologia e a definição dadas pelo MiniCom. Dentre os institutos que trataremos: Radiodifusão é a “transmissão de

<sup>321</sup> PEIXOTO, Nélson Brissac. “As imagens de TV têm tempo?”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. (p.77)

<sup>322</sup> BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias: ensaios sobre televisão*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009. p.7.

<sup>323</sup> Ibid., p.20.

<sup>324</sup> Ibid., p.31.

<sup>325</sup> Ibid., p.32.

ondas de radiofrequência que se propagam eletromagneticamente através do espaço”<sup>326</sup>. A televisão e o rádio são considerados “serviços de radiodifusão”<sup>327</sup> e compreendem a transmissão de sons, no caso do rádio, e de sons e imagens, para a televisão. Ambos os serviços são diretamente recebidos e tem livre propagação, isto é, seu recebimento por parte da população é aberto. O suporte para a emissão dos sinais eletromagnéticos que compõem a radiodifusão são as ondas eletromagnéticas, um bem público e limitado, daí estabelecer-se, no Brasil, que “esses serviços têm, legalmente, finalidade educativa e cultural e são considerados de interesse nacional”<sup>328</sup>.

A história da regulação da radiodifusão no Brasil remonta a 1932, ano da promulgação do Decreto 21.111<sup>329</sup>, pelo então presidente Getúlio Vargas, que dispunha sobre os serviços de rádio. A Constituição da República de 1934 reproduziu o que dispunha o Decreto: competência privativa da União para explorar ou dar concessão aos serviços de telégrafo e radiocomunicação, (artigo 5º, inciso VIII)<sup>330</sup>. As constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988 conservaram a exclusividade do Governo Federal nas outorgas de radiodifusão, com alterações nos seus procedimentos, – as mais relevantes introduzidas pela Constituição de 1988. O início de uma consolidação do que viria a se tornar o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) deu em 1953, com a apresentação do Projeto de Lei nº 36, no Senado<sup>331</sup>, que levou nove anos até ser aprovado em sua forma final. A influência dos proprietários das empresas de radiodifusão já se notava nas discussões que antecederam a aprovação do CBT, culminando na derrubada de 52 vetos apresentados pelo então presidente João Goulart ao projeto. Não por acaso, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) se formou

<sup>326</sup>Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>327</sup>Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>328</sup>Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/perguntas-frequentes>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>329</sup>Disponível em:

<[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=21111&tipo\\_norma=DEC&data=19320301&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=21111&tipo_norma=DEC&data=19320301&link=s)>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>330</sup>Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)> . Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>331</sup>Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=25263](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=25263)>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

justamente durante as atividades de *lobby* exercidas pelos radiodifusores no Congresso Nacional para a derrubada destes vetos presidenciais<sup>332</sup>.

Quanto à legislação vigente hoje, há um rol de leis gerais<sup>333</sup>, tendo como marco inicial o CBT, Lei nº 4.117 de 1962, até a Lei 9.472 de 1997, a Lei Geral das Telecomunicações. Sobre a radiodifusão, um outro rol de decretos e uma lei<sup>334</sup>,

<sup>332</sup>Disponível em: <http://www.abert.org.br/site/index.php?/historia-da-abert.html>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>333</sup>Em ordem cronológica: Decreto 52026 20/05/1963, Fica aprovado o Regulamento, que com este baixa, para execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.; Decreto 97057 10/11/1988, Os Títulos I, II e III do Regulamento Geral para execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, aprovado pelo Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, passam a vigorar com a redação constante do Anexo a este Decreto.; Decreto 2338 07/10/1997, Ficam aprovados, na forma dos Anexos I e II, o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e o correspondente Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Comissionadas de Telecomunicações. Nova redação dada pelo Decreto n. 4.037/91.; Decreto 2591 15/05/1998, As concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços de telecomunicações poderão ser outorgadas a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cujos sócios ou acionistas sejam pessoas naturais residentes no Brasil ou empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.(Revogado pelo Decreto nº 2.617, de 05/06/98).; Decreto 2853 02/12/1998, Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações aprovado pelo Decreto 2338 de 7 outubro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação.; Decreto 3873 18/07/2001, Altera o artigo 61 do Regimento da Agência Nacional da Telecomunicações aprovado pelo Decreto nº 2.338, de 07/10/1997.; Decreto 3896 23/08/2001, Dispõe sobre a regência dos serviços de telecomunicações, e dá outras providências.; Decreto 403729 11/2001, Dá nova redação ao art. 14 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto no 2.338, de 7 de outubro de 1997.; Lei 4117 27/08/1962, Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Lei revogada pela Lei nº 9.472/96, salvo quanto a matéria penal não tratada na Lei 9.472 e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão. Mantida a matéria não tratada pela LGT e a relativa a Telecomunicações, ainda não substituída pela Anatel (Art. 214 – LGT).; Lei 9295 19/07/1996, Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.; Lei 9472 16/07/1997, Lei Geral das Telecomunicações - Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Fonte: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=listlegislacao&categ\\_key=2](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=listlegislacao&categ_key=2)>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>334</sup>Em ordem cronológica: Decreto 52795 31/10/1963, Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores.; Decreto 91836 24/10/1985, Fica aprovado o Regulamento do Serviço de Radioamador que com este baixa.; Decreto 1316 25/11/1994, Altera a redação dos artigos 2º, 6º, 7º, 13 e 14 do Regulamento de Serviço de Radioamador, aprovado pelo Decreto nº 91836, de 24 de outubro de 1985.; Decreto 2108 24/12/1996, Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores.; Decreto 2593 15/05/1998, Fica aprovado o Regulamento dos Serviços de Retransmissão e de Repetição de Televisão, anclares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, que com este baixa (Revogado pelo Decreto nº 3.451 de 09/05/2000).; Decreto 2615 03/06/1998, Fica aprovado, na forma do Anexo a este Decreto, o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, que com este baixa.; Decreto 3451 09/05/2000, Aprova o Regulamento dos Serviços de Retransmissão e de Repetição de Televisão, anclares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens (Revoga o Decreto 2.593 de 15/05/1998).; Decreto 3965 10/10/2001, Institui o Serviço de Retransmissão de Televisão e o

e sobre a exploração dos serviços de radiodifusão, há a competência da União, mediante autorização, concessão ou permissão, na seguinte forma:

Segundo o disposto na Lei 4.117/62 e no Regulamento dos Serviços, “é atribuição do presidente da República a outorga da concessão ou autorização para os serviços de televisão e de serviços de radiodifusão sonora regional e nacional” e, do Contel (Conselho Nacional de Telecomunicações, substituído pelo Ministério das Comunicações), “a outorga da permissão para a execução do serviço de radiodifusão sonora local, assim como dos serviços público restrito, limitado, de radioamador e especial” (cf. § 5º do art. 33 e § 1º do art. 34 da Lei citada c/c art. 6º do mencionado Regulamento)<sup>335</sup>.

A despeito das mídias surgidas com a TV a cabo, a TV via satélite e a transmissão via internet, apenas 10% da população assiste às TV pagas<sup>336</sup>, razão pela qual o objeto de estudo desta pesquisa se limitará à televisão comercial em rede aberta, que, aliás, foi a televisão originalmente surgida nos anos 50 e objeto do CBT.

A radiodifusão, conforme estabelece o Decreto 52.795, se classifica quanto ao tipo de transmissão: sonora (radiodifusão sonora) ou de sons e imagens (televisão); quanto à área: local, regional ou nacional; quanto à modulação: amplitude modulado (AM) ou frequência modulada (FM), quanto ao tempo de funcionamento: horários limitado ou ilimitado e quanto à faixa de frequência e comprimento das ondas radioelétricas. Quanto à modalidade de radiodifusão: a comercial subdivide-se em TV, RTV e Rádio, lembrando-se que há também a radiodifusão educativa e a comunitária.

Sobre a radiodifusão comercial, há duas modalidades de outorga: permissão e concessão. “A permissão é utilizada para a outorga de serviço de radiodifusão de caráter local e é assinada pelo Ministro das Comunicações. Já a concessão é

---

Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens.; Lei 9612 19/02/1998, Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Fonte: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=listlegislacao&categ\\_key=17](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=listlegislacao&categ_key=17)>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>335</sup>Fonte MiniCom. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>336</sup>SANKIEVICZ, op. cit., p.138.

utilizada para a outorga de serviços de caráter regional e é de responsabilidade do Presidente da República”<sup>337</sup>.

A concessão<sup>338</sup>, a permissão<sup>339</sup> e a autorização<sup>340</sup> são as formas de concessão proporcionadas pelo poder público, incluindo eventuais transferências, diretas ou indiretas de titularidade (cessão de cotas, ações representativas do capital social, modificação dos estatutos ou do contrato social da entidade), todas demandando autorização direta do Ministro das Comunicações. Em resumo:

As televisões são divididas conforme sua natureza em comerciais (grupos privados) e educativas (governos federal ou estaduais). A legislação brasileira permite que as mesmas operem em redes nacionais, formadas por emissoras-geradoras, retransmissoras e repetidoras. [...]De acordo com a lei, uma mesma entidade ou pessoa só pode controlar 10 emissoras de TV em todo território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por Estado. [...] Em relação à participação societária, sócios estrangeiros em emissoras de TV só podem ser aceitos em até 30% do capital total e do capital votante<sup>341</sup>.

Observe-se que, além de quase nenhuma sistematização normativa, a legislação básica da área das comunicações é claramente anacrônica: tem seu marco inicial em uma lei de 1962 e um decreto de 1967, atualizados e emendados por diversos outros decretos. Essa fragmentação de regras acaba por dificultar a fiscalização e a vigilância, tanto por parte do Estado como da população. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, confundiu-se ainda mais o setor, pois: “pressionados pelo lobby dos empresários de comunicação, os parlamentares, muitos deles concessionários de emissoras de rádio e TV, aprovaram, no artigo 22, a separação dos serviços de telecomunicações dos de radiodifusão”<sup>342</sup>.

A dispersão normativa prosseguiu ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação da Lei Geral das

<sup>337</sup>Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/perguntas-frequentes>>. Acesso em 23 de jan. de 2012.

<sup>338</sup>Dispõe o item 3 artigo 5º do Decreto 52.795: concessão é “a autorização outorgada pelo poder competente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora d caráter nacional ou regional e de televisão”

<sup>339</sup>Dispõe o item 21 do artigo 5º do Decreto 52.795: permissão é “a autorização outorgada pelo poder competente a entidades par a execução de serviço de radiodifusão de caráter local.”

<sup>340</sup>Dispõe o item 1 do artigo 5º do Decreto 52.795: autorização é “o ato pelo qual o Poder Público competente ou jurídicas, de direito público ou privado, a faculdade de executar e explorar, em seu nome ou por conta própria, serviços de telecomunicações, durante um determinado prazo.”

<sup>341</sup> FNDC (2006), op.cit., p.11.

<sup>342</sup> Ibid., p.22.

Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) entre 1996 e 1997, que instituíram a separação entre os serviços de radiodifusão e de telecomunicações, situação que proporcionou a privatização das companhias telefônicas e a divisão de poderes regulatórios na área entre o MiniCom e a nova agência. No ano anterior, havia sido promulgada a Lei da TV a Cabo (Lei nº 8.977/95) e regulamentados, a partir de portarias e normas, os demais serviços de televisão por assinatura (DTH e MMDS), separando a radiodifusão aberta destes veículos<sup>343</sup>.

### 4.3.2

#### Texto constitucional

Pela primeira vez em sete constituições de sua história, o poder constituinte brasileiro reservou um capítulo exclusivo para a comunicação: V, integrando o Título VIII, Da Ordem Social. O capítulo é breve, apenas cinco artigos, todavia, bastante diversificado, abordando desde a liberdade de expressão, de manifestação de pensamento e de informação, como também parâmetros para a política de concessões de empresas de radiodifusão e as finalidades culturais e educativas da comunicação, entre outros pontos<sup>344</sup>.

<sup>343</sup>Ibid., p.22.

<sup>344</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.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 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 conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Além deste capítulo, há dois artigos relativos ao tema da regulação das comunicações, no Título IV, Da Organização dos Poderes; Capítulo I, Do Poder Legislativo. Seção II, Das Atribuições do Congresso Nacional, artigos 48 e 49<sup>345</sup>.

E ainda, mesmo que não diretamente ligado ao tema da comunicação, mas para o contexto que se pretende comentar, há que se fazer menção à restrição de que os membros do Congresso Nacional não estejam vinculados à empresas que

---

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.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.

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

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 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.

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

<sup>345</sup>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

XII - telecomunicações e radiodifusão;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

possuam quaisquer associações com pessoas jurídicas de direito público, artigos 54 e 55<sup>346</sup>.

A proscrição estabelecida no artigo 54 tem como fim evitar tanto o comprometimento do parlamentar com atividade que entre em conflito de interesse com o exercício legislativo, como o uso da exploração das empresas em benefício de sua legislatura<sup>347</sup>.

A proibição à propriedade concentrada, monopólios ou oligopólios na propriedade dos meios de comunicação, (artigo 220, §5º) assim como as finalidades pretendidas no inciso I do artigo 221, são referenciais que, não obstante sua aparente objetividade, jamais foram concretizados. A falta de uma regulamentação específica sobre a matéria acaba por produzir uma singular espécie de impunidade: a não responsabilização sem imputação e sem julgamento. O monopólio, que deveria estar sendo evitado, na realidade se acentuou ao longo dos últimos anos: “quando a Constituição foi promulgada, em 1989, havia doze famílias que controlavam as comunicações: hoje são sete”<sup>348</sup>. Postula-se que a hegemonia de determinados grupos empresariais seja fator prejudicial à democracia e à liberdade de expressão. E perceber quão limitada é nossa opção de fontes de informação manifesta uma clara limitação à democracia.

O sistema de comunicação do Brasil teve, durante sessenta anos, a proibição definida na Constituição de que houvesse propriedade de empresas de radiodifusão e jornalísticas por parte de pessoas jurídicas, originalmente uma preocupação com o controle do setor permanecendo com nacionais, que pode ter colaborado para termos um setor dominado por poucas famílias. A emenda constitucional nº 36-2002 e a Lei nº 10.610, de 2002, vieram a alterar essa conjuntura, passou-se a permitir a participação de pessoas jurídicas na formação

<sup>346</sup>Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: [...]

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

<sup>347</sup> SANKIEVICZ, op. cit., p.170/171.

<sup>348</sup>Entrevista disponível em: <<http://filosomidia.blogspot.com/2011/12/marco-regulatorio-terra-sem-lei-das.html>>. Acesso em 5 de jan. de 2012.

do capital social das empresas de radiodifusão e jornalísticas, incluídas as de capital estrangeiro. Mas tal mudança não operou o efeito de desfazer a hegemonia de determinadas famílias, situação que ainda prevalece.

A despeito de a norma constitucional prever uma forma de controle sobre as concessões, tanto em sua outorga como na renovação das mesmas, é informalmente facultado aos proprietários negar as irregularidades que eventualmente estejam a cometer, uma vez serem os interessados nas concessões algumas vezes seus próprios fiscais. Sem quaisquer ônus a suas reputações, muitos parlamentares assumem publicamente suas empresas de comunicação. Notícia do Jornal Folha de São Paulo<sup>349</sup>, de 31 de julho de 2011, afirma que mais de 10% dos membros do atual Congresso Nacional possuem alguma forma de sociedade em empresas emissoras de rádio ou televisão, algumas adquiridas com verbas públicas<sup>350</sup>. Isso sem contar o poder de comunicação exercido diretamente pelos parlamentares: “de acordo com levantamento realizado pelaFolha, entre os 513 deputados federais da atual legislatura, 53 participam de forma regular de programas de rádio ou TV, como apresentadores, colunistas ou entrevistados fixos”<sup>351</sup>.

Essas informações foram apuradas a partir da divulgação pelo MiniCom dos dados de outorga em seu sítio na internet<sup>352</sup>. Tal iniciativa por parte do Ministério merece reconhecimento e aplauso, lembrando-se que apesar da transparência dever ser um encargo natural da vida pública, a publicização dos patrimônios não tem sido a praxe nos últimos vinte anos de democracia, nem muito menos nos anteriores vinte anos de ditadura.

Para avaliar a questão da influência dos monopólios midiáticos, há que se considerar sua força como capital político, mas além desse poder político direto, há certo caráter personalista na dinâmica social brasileira, especialmente na vida pública. Desta forma, quando há a fala de um congressista que tem relações

---

<sup>349</sup> Ver, nota 277.

<sup>350</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq3107201109.htm>>

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga>>. Acesso em 10 de set. de 2011.

personais estreitas com o poder, como no caso do deputado Ângelo Magalhães, irmão do então Ministro das Comunicações em 1987, Antônio Carlos Magalhães, estamos diante da definição de papéis políticos pela sua força pessoal no social. Segundo o sociólogo Roberto da Matta, em sua obra “A Casa e a Rua”, há no Brasil um conceito de cidadania não legatário de uma soberania do indivíduo em relação com a sociedade, isoladamente, mas a cidadania estaria inserida na hierarquização e na relação de poder entre os indivíduos dentro da dinâmica social. Para da Matta, as inter-relações seriam o ponto fulcral para a definição de direitos e poderes, incluindo sua aquisição e concretização. Por que enfatizar as relações interpessoais como imagem de um *ethos* brasileiro ao examinar a elaboração do texto constitucional? Por que, a despeito da representatividade democrática planejada para a composição das Comissões e Subcomissões constituintes, nem todos os seus sujeitos foram ouvidos da mesma maneira, prevalecendo a influência do mote “sabe com quem está falando?” como definidor de direitos. Sobre o tema, Roberto da Matta:

[...] existem sociedades onde os indivíduos são fundamentais; e sociedades onde as relações é que são fundamentais; [...]. Digo, [...] que o segredo de uma interpretação correta do Brasil jaz na possibilidade de estudar aquilo que está entre as coisas. Seria a partir dos conectivos e das conjunções que poderíamos ver melhor as oposições, sem desmanchá-las, minimizá-las ou simplesmente tomá-las como irredutíveis”<sup>353</sup>.

E ainda da Matta, para ser lido tendo em mente nossos constituintes:

[...] trata-se de um modo de organização burocrática, onde o todo predomina sempre sobre as partes e a *hierarquia* é fundamental para a definição do papel das instituições e dos indivíduos. Isso explicaria certamente o chamado 'individualismo' (ou 'personalismo'; ou, ainda, 'caudilhismo') brasileiro e latino-americano como uma modalidade de reação às leis do Estado colonizador, em oposição ao individualismo norte-americano (e anglo-saxão), que é criador de leis. (grifo do autor)<sup>354</sup>

Esse protagonismo do indivíduo que detém algum tipo de poder em relação ao coletivo, a prevalência do interesse privado no uso de um bem público, pode ser atestado pela forma perniciosa com que se desenvolveu a concentração dos meios de comunicação nas mãos de políticos. Uma realidade nem um pouco recente:

<sup>353</sup> DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991. p.24.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p.69.

A prática de clientelismo entre Estado e meios de comunicação de massa é uma característica aparente desde a formação da imprensa. Em 1861, Karl Marx já denunciava que os jornais londrinos não representavam a opinião popular, mas a voz dos políticos que lhe dariam benefícios.<sup>355</sup>

A influência entre quem detém o poder e quem dele depende já foi bastante identificada na história política, e nominada “coronelismo” em 1949, na obra de Victor Nunes Leal, “Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Princípio Representativo no Brasil”<sup>356</sup>.

No caso da propriedade de meios de comunicação de massa, há o que se designou como uma nova espécie de coronelismo, atualizando o conceito de influência patronal do proprietário de terra para a influência do possuidor de latifúndios midiáticos, tais como os de canais de televisão, especialmente pela:

posição estratégica da televisão aberta como principal meio de informação do país e por ser um meio de recepção gratuita. Através dela os antigos coronéis políticos transformaram-se em coronéis eletrônicos, que, em lugar da propriedade rural, usam agora a propriedade de estações geradoras e retransmissoras como forma de extensão dos seus poderes. [...] uma situação peculiar desse sistema organizado em redes, consolidadas a partir dos anos 1970<sup>357</sup>.

Podemos supor que a Constituição originalmente buscou reafirmar a norma do CBT, que vedava a que parlamentares tivessem “contrato ou exercessem cargos, função ou emprego remunerado em empresas concessionárias de serviço público (alíneas a e b do inciso I do artigo 54)”<sup>358</sup>. Entretanto, esta não foi a interpretação apresentada pelo Ministério das Comunicações, através de seu consultor jurídico, Marcelo Bechara, em audiência pública realizada na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados, no dia 25 de abril de 2007, quando de seu questionamento: declarou que a regra do artigo 54 da Constituição não era aplicável às concessões de radio e

<sup>355</sup> SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. “,Radiodifusão e Voto: A Nova Face de um Velho Conceito”. In BOLANO, Cesar Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. *Rede Globo – 40 Anos de Poder e Hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005. p.80-81.

<sup>356</sup> Coronelismo referindo-se a: “fazendeiros que recebiam a patente militar no período imperial. [...], esses coronéis incrementaram sua estrutura de poder baseados num sistema eleitoral que não previa a votação secreta. A dependência dos trabalhadores rurais em relação aos coronéis e a possibilidade de conferência dos votos criaram uma situação na qual o 'voto de cabresto' era praticamente obrigatório.”Ibid., p.77.

<sup>357</sup> Ibid., p.78.

<sup>358</sup> LIMA(2011), op. cit.,p. 116.

TV, por não se tratarem as empresas de radiodifusão de prestadoras de serviço em “favor decorrente de contrato de pessoa jurídica de direito público”<sup>359</sup>. A CCTCI realizou em novembro do ano seguinte uma audiência pública com o tema “Debate sobre os atos do Poder Executivo que renovam as outorgas das concessões de serviços de radiodifusão”<sup>360</sup>, uma das consequências do Ato Normativo n.1-07<sup>361</sup>, que institui novas regras para a apreciação desses processos, em vigor desde 1º de julho de 2007. Esta audiência apresentou uma tese inédita e original sobre a regulação dos serviços públicos, defendida pelo representante da Abert: uma diferenciação entre as responsabilidades dos três sistemas de radiodifusão previstos na Constituição, privado, público e estatal, definindo que somente os sistemas público e estatal deveriam ater-se ao interesse público, cabendo ao sistema privado – como o próprio nome proclama – estar plenamente legitimado a atender aos seus próprios interesses.

A constitucionalidade duvidosa desta interpretação permanece sem questionamento, apesar da evidente flexibilidade no entendimento do conceito de propriedade e sociedade em empresas privadas como entes absolutamente desprovidos de funções sociais. Lamentavelmente esta propriedade de concessões públicas de radiodifusão por políticos em pleno exercício de seus mandatos é uma realidade existente há tempos. Aproveitamos para citar uma entrevista do início da década de 1980, o ex-senador Atílio Fontana (1963-1971), empresário fundador do grupo Sadia, filiado à Aliança Renovadora Nacional (Arena) de Santa Catarina, ao ser abordado por repórter da Rádio Rural de Concórdia: “Senador, o microfone é todo seu” teria respondido: “Não só o microfone, meu rapaz, mas a rádio toda”<sup>362</sup>. Notáveis franqueza e irreverência em assumir seu patrimônio em um comportamento somente compatível com a uma certeza da impunidade.

---

<sup>359</sup> Ibid., p. 116-117.

<sup>360</sup> Participaram da audiência representantes do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações, do Tribunal de Contas da União, de três associações de radiodifusores: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert); Associação Brasileira de Radiodifusores e Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações; e representantes da sociedade civil: Intervezes, Coletivo Brasil de Comunicação Social e Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) e o Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (Lapcom).

<sup>361</sup> Disponível em : <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/legislacao.html/Ato%20Normativo>> . acesso em 10 de janeiro de 2012.

<sup>362</sup> LIMA (2011), *op. cit.*, p. 115.

A “inoperância dos órgãos públicos”<sup>363</sup> em aplicar e fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais, leis e regulamentos tem sido uma constante no mercado de radiodifusão. Essa inoperância das normas existentes aponta uma causa clara:

se a programação das empresas de radiodifusão [...] não privilegia as finalidades educativas, artísticas, culturais [...] conforme determina o artigo 221 da Constituição da República, é porque as instituições públicas responsáveis pela concreção e efetividade de tais objetivos condicionantes da exploração privada dos serviços estatais de telecomunicações [...] tem primado pela ineficiência ou sucumbem diante dos poderosos interesses da indústria do rádio e da televisão.<sup>364</sup>

A força econômica e política dos proprietários das concessões de rádio e televisão é um fator determinante para a inibição do cumprimento dos preceitos existentes e para o desenvolvimento de quaisquer debates no sentido de uma *accountability* ou responsabilização e controle de sua atividade.

### 4.3.3

#### Contexto da elaboração do constitucional.

Essa dissertação remete à formulação do capítulo V para apontar alguns pontos de sua elaboração, muito embora não se jaseu objetivo realizar uma descrição em detalhes de todo o processo constitucional, mas apenas apontar em alguns episódios selecionados, um espírito dominante àquele momento e determinante para o desenvolvimento e configuração do que o mercado de radiodifusão veio a se tornar.

Os anais das assembleias nacionais constituintes contêm muitas estórias por detrás da história oficial, cabendo citar, brevemente, alguns pontos dos principais debates.

---

<sup>363</sup>CASTRO, Carlos Alberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. p.633.

<sup>364</sup>CASTRO, loc. cit.

A constituição de 1988 foi produzida ao longo de um ano e oito meses, de fevereiro de 1987 a outubro de 1988, por 559 parlamentares trabalhando separados em 24 grupos, estes produzindo as propostas a serem sistematizadas e votadas, conformando-se no texto constitucional. O subcomitê de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática ficou responsável por organizar uma proposta de capítulo para a comunicação social.

Não há como se comentar um resultado legislativo sem examinar seu procedimento de elaboração, e para falar do texto constitucional sobre comunicação é preciso mencionar, ainda que de forma resumida, fatos das reuniões e sessões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação e Informática, esta integrante da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação<sup>365</sup>.

Ao longo do trabalho da Subcomissão e da Comissão, houve tamanha dificuldade em conciliar as propostas dos parlamentares e os interesses privados envolvidos, que entre tanto debate o subcomitê não conseguiu entregar no tempo previsto sua proposta à comissão de sistematização.

Apropriando-se aqui de uma imagem própria da dramaturgia, o enredo e os personagens que integraram o processo constituinte são elementos históricos tão relevantes quanto o conteúdo do que foi discutido. Uma compreensão dos conceitos e institutos debatidos nas reuniões passa necessariamente pela menção a quem os levantou, defendeu ou criticou, e para tanto, listamos os membros da Subcomissão<sup>366</sup>.

---

<sup>365</sup>Conteúdo disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em 10 de set. de 2011.

<sup>366</sup>Presidente: Arolde de Oliveira - PFL-RJ; 1º Vice-Presidente: Onofre Corrêa - PMDB-MA; 2º Vice-Presidente: José Carlos Martinez - PMDB-PR; Relatora: Cristina Tavares - PMDB-PE. Titulares: PMDB - Pompeu de Souza, Aloísio Vasconcelos, Antonio Gaspar, Cristina Tavares, Fernando Cunha, Joaci Góis, José Carlos Martinez, Koyulha, Mendes Ribeiro, Onofre Corrêa, Roberto Vital; PFL - Ângelo Magalhães, Arolde de Oliveira, Fausto Rocha, Paulo Marques, Rita Furtado; PDS - Arnold Fiovante, Francisco Diógenes; PDT - Carlos Alberto Caó; PTB - José Elias; PT - Olívio Dutra. Suplentes: PMDB - Almir Gabriel, Luiz Viana, Acival Gomes, Antonio Brito, Francisco Sales, Hélio Costa, João Herrmann Neto, Jovanni Masini, Renato Johnsson, Rodrigues Palma, Samir Achôa; PFL - Antonio Ueno, José Jorge, Ézio Ferreira, Luís Eduardo Sadie Hauache; PDS - Vieira da Silva; Mello Reis; PDT - Roberto D'Àvila; PTB - Gastone Righi; PT - Paulo Delgado; Secretária: Heloísa Helena. <sup>366</sup>Dados disponíveis em:

Conforme estudo de Venício Artur de Lima<sup>367</sup>, cuja obra sobre regulação das comunicações no Brasil será aqui fartamente aproveitada, há que se destacar o grupo de constituintes que eram vinculados, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de rádio e televisão:

Arolde de Oliveira (RJ TV Rio); Arnaldo Fioravante (SP – Rede Capital de Comunicações); Fausto Rocha (SP – Sistema Silvio Santos); José Carlos Martinez, (PR - Organizações OEME, TV Carimã); José Elias (MS – TV Mato Grosso); Mendes Ribeiro (RS – RBS – Rede Brasil Sul de Comunicações); Paulo Marques (PE – TV Tropical), além do irmão do ministro das Comunicações Ângelo Magalhães (PFL – BA) e do filho do ministro, Luis Eduardo Magalhães (PFL – BA).

E ainda, durante o processo constituinte, há conhecimento de que “um terço do total dos canais de televisão estava em mãos de constituintes, por via direta ou indireta (concessão a seus cônjuges ou parentes próximos)”<sup>368</sup>.

Ao longo das reuniões da Subcomissão, foram apresentadas propostas e houve a participação de 17 entidades civis<sup>369</sup>. Além disto, houve sugestões recebidas pelo Banco dos Cidadãos, na Comissão de Comunicação, num total de 5.585, das quais, duas mil se referiam a temas relativos justiça social, 935 a censura, 95% pedindo medidas contra o abuso de determinados anúncios

---

<[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8b](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8b)>. Acesso em 5 de setembro de 2011.

<sup>367</sup>Além de suas credenciais acadêmicas pertinentes ao tema do direito à comunicação, Lima trabalhou no processo constituinte como assessor dos relatores Cristina Tavares, na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação e Informática, e Artur da Távola, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

<sup>368</sup>COMPARATO, Fábio Konder. “É Possível Democratizar a Televisão?”. In NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária: Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1991. p.303-304.

<sup>369</sup>Associação Nacional dos Jornais, Redação Nacional dos Jornalistas Profissionais, Associação Nacional dos Editores de Revistas, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Radiodifusão, Federação Nacional dos Radialistas, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Associação Brasileira dos Comunicadores Cristãos, Federação Interestadual dos Trabalhadores das Empresas de Telecomunicações, Sindicato dos Artistas do Rio de Janeiro, Revista Nacional de Telemática, Confederação Nacional dos Trabalhadores de Comunicação e Publicidade, Central Única dos Trabalhadores, Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas, Sindicatos dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do Rio Grande do Sul, Associação Brasileira de Imprensa e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Assembleia Nacional Constituinte (Ata das Comissões) Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação (p.155). Arquivo disponível em: [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp) . Acesso em 5 de setembro de 2011.

publicitários; 422 sobre educação; 370 sobre televisão; 326 sobre direito de acesso à informação; 314 sobre comunicação de massa; 294 sobre a imprensa; 238 sobre moral social; 215 sobre pornografia; 200 sobre tecnologia; 132 sobre telecomunicações; 102 sobre radiodifusão; 18 sobre radioamador e 14 sobre ética. Conclui-se, a partir destes números, que a população que se mobilizou a participar do processo constituinte tinha interesse em: 1) estabelecer alguma forma de controle por parte da sociedade sobre os conteúdos dos meios de comunicação; 2) dotar os meios de comunicação de um caráter social para legitimar seu uso, tendo como finalidade servir a população e aos seus interesses. É digno de nota que a escolha popular por tais temas não seja devidamente lembrada ao discutirmos políticas de regulação, a legitimidade da vontade popular foi deixada para trás.

As reuniões da Subcomissão iniciaram em abril e foram até junho de 1987. Em 13 de maio de 1987, foi apresentado pela relatora, deputada Cristina Tavares (PMDB – PE), o primeiro anteprojeto<sup>370</sup>, compreendendo, entre outros, os seguintes pontos, que representavam uma “real inovação”:

- i) estabelecia uma definição de empresa nacional restritiva ao capital estrangeiro, especialmente no setor tecnológico; ii) assegurava às empresas nacionais

<sup>370</sup> Dentre outros, destacam-se os seguintes: 1) estabelecimento do direito à informação; 2) definição dos meios de comunicação a serviço do desenvolvimento integral da nação, da eliminação das desigualdades e injustiças, da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico; 3) extensão do monopólio do Estado à exploração dos serviços públicos de telecomunicações e transmissão de dados; 4) instituição do Conselho Nacional de Comunicações (CNC). [...] Ao qual competiria: (a) Outorgar e renovar, *ad referendum* do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados; (b) Promover licitações públicas para concessão de frequência de canais, divulgando sua disponibilidade ao menos uma vez por ano; (c) Decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagem e som; (d) Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme a necessidade da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional; (e) Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias de radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes. 5) estabelecimento de que as concessões ou autorizações de serviços de radiodifusão não poderiam ser superiores a dez anos, e só poderiam ser suspensas ou cassadas por sentença fundada em infração definida em lei, que também regularia o direito à renovação; 6) garantia para a liberdade de pensamento, criação e expressão sem qualquer restrição pelo Estado. No caso das diversões e espetáculos públicos, o Estado limitar-se-ia a informação ao público sobre a sua natureza, conteúdo e as faixas etárias, horários e locais em que a sua apresentação se mostre inadequada; 7) assegurar o direito de resposta aos cidadãos e às entidades; 8) garantia aos partidos políticos, às organizações sindicais, profissionais e populares o direito de utilização gratuita do rádio e da televisão (direito de antena); 9) criação de mecanismos de proteção do cidadão de agressões sofridas pelos meios de comunicação; 10) criação dos Conselhos Editoriais, compostos por representantes das empresas e dos profissionais, em toda empresa pública ou privada que detenha o controle de veículo jornalístico”. LIMA (2011), op. cit., p.55/57.

preferência no fornecimento de bens e serviços à Administração Pública; iii) estabelecia o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações; iv) transferia, do Poder Executivo para um Conselho Nacional de Comunicação, de composição pluralista, a competência para outorgar e renovar concessões de emissoras de rádio e televisão, ad referendum do Congresso Nacional.<sup>371</sup>

Após várias reuniões, incluindo a participação das entidades da sociedade civil acima mencionadas, um novo texto de anteprojeto foi apresentado na 17ª Reunião Ordinária. Esta reunião, iniciada em 21 de maio e concluída no dia seguinte, foi marcada por inflamados debates: de início discutiu-se se deveriam ser votadas as emendas direto no texto substitutivo – foram 260 emendas recebidas pela relatoria. Após acirrado debate, em que progressistas defendiam o voto direito no anteprojeto emendado, a ala conservadora, liderada pelo presidente da Subcomissão Arolde de Oliveira, acabou vencendo por 12 votos contra 9, definindo-se que seria votado o Anteprojeto original como texto base<sup>372</sup>. Aqui cabe outro comentário sobre a peculiaridade dessa sessão: a relatora oficializou uma denúncia, em questão de ordem, a respeito da pressão exercida pelo então Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães sobre os constituintes. As palavras da relatora:

Tenho elementos para acreditar na interferência direta do Ministro das Comunicações corrompendo, fraudando e constringendo Parlamentares. De maneira que este jogo sujo que se costuma fazer... Eu tenho os nomes[...]<sup>373</sup>.

Houve acalorada discussão, incluindo algumas intervenções do presidente da Subcomissão com intuito de abafar o debate sobre impedimentos e tráfico de influência. Segundo Pilatti: “daí por diante, as normas da boa convivência parlamentar deixaram de ser observadas de vez”<sup>374</sup>. A relatora chega a mencionar o caso de um parlamentar que teria trocado seu voto por um canal de televisão no Maranhão. Apesar dessa fala e da gravidade do que foi dito, o presidente da mesa não deu repercussão à intervenção e prosseguiu.

<sup>371</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris e Editora Puc Rio, 2008. p.85.

<sup>372</sup> *Ibid.*, p.86.

<sup>373</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Ata das Comissões) Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação (p.215). Arquivo disponível em: [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp) . Acesso em 5 de setembro de 2011.

<sup>374</sup> PILATTI, op. cit., p.90.

Um parêntese: o uso político de concessões de outorgas de radiodifusão é fato facilmente identificável em nossa história recente. O mais emblemático exemplo, já mencionado nessa dissertação, foi o protagonizado pelo presidente José Sarney que apenas no mês que antecedeu a promulgação da Constituição, setembro de 1988, distribuiu 257 concessões. Foram beneficiados 91 deputados constituintes e não por coincidência, na votação referente à prorrogação do mandato presidencial para cinco anos, houve aprovação por parte de 90% dos votantes.

Um episódio que merece atenção por ilustrar a dinâmica de pressão do “grupo das comunicações” na constituinte foi protagonizado pelo deputado José Carlos Martinez, membro da Subcomissão e proprietário do canal 10 de Cascavel, Paraná. Martinez apresentou uma emenda (8B001-7 DE 14-2005) ao primeiro anteprojeto da relatora propondo a criação de uma Comissão Nacional de Comunicação (CNC), a ser composta por 13 membros: 6 representantes do Poder Executivo, 6 do Poder Legislativo e 1 presidente indicado pelo Presidente da República, e uma de suas competências seria a elaboração de pareceres sobre os pedidos de concessão e renovação dos serviços de radiodifusão para decisão final do presidente da República. Em menos de uma semana, Martinez apresentou nova emenda (8B231 DE 20-2005) conferindo competência para a União, *ad referendum* do Congresso Nacional, para outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão, estendendo o prazo de tais concessões, autorizações ou permissões para 15 anos e tornando-as praticamente vitalícias, de vez que só poderiam ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença fundada do Poder Judiciário, o que praticamente eliminava a atuação do CNC e enfraquecendo o controle sobre concessões e renovações. Foi esta segunda emenda (8B231) que originou a “questão de ordem” levantada pelos constituintes que postulavam pela criação do Conselho Nacional de Comunicação nos termos da proposta original da relatoria. Eles a interpretaram como “substitutivo do artigo que *definia a competência do CNC e não daquele que o criava*” (grifo do autor)<sup>375</sup>. Tendo sido aprovada a emenda e derrotada a “questão de ordem”, oito titulares se retiraram da Subcomissão “desencadeando-se, então, o processo de

---

<sup>375</sup>LIMA (2011), op. cit., p.63.

radicalização de posições que, ampliado na Comissão Temática, gerou o impasse que levou à não votação de nenhum texto a ser encaminhado à Comissão de Sistematização<sup>376</sup>. Note-se que a sociedade tinha um canal de comunicação aberto para mandar sugestões para as subcomissões, mas o efeito ou resultado destas sugestões era bastante limitado, pois cabia aos constituintes decidir sobre o acolhimento ou rejeição de tais sugestões.

Esta baixa de oito membros titulares na Subcomissão foi determinante para possibilitar que o presidente da subcomissão, deputado Arolde de Oliveira, indicasse o mesmo deputado José Carlos Martinez para:

[...] substituir a relatora até o final da votação. Esse fato fez com que o presidente da Subcomissão e a liderança do PFL na Constituinte tentassem destituir a deputada Cristina Tavares do cargo de relatora da Subcomissão e garantir, assim, mais um voto ao “grupo das comunicações” na Comissão de Sistematização. A manobra, no entanto, não prosperou por decisão expressa da Mesa da Assembleia Nacional Constituinte. [...] A ação do chamado “grupo das comunicações” em defesa de interesses pessoais provocou, tanto na Subcomissão quanto na Comissão, o recurso, em “questão de ordem”, ao Regimento da Câmara dos Deputados que, no §4º de seu artigo 170, diz, expressamente, sobre o processo de votação: Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o deputado dar-se por impedido, fazendo comunicação nesse sentido à mesa. Para efeito de quórum, seu voto será considerado em branco<sup>377</sup>.

A reunião se encerra contando com apenas 14 dos 21 membros que a compunham inicialmente, aprovando um anteprojeto que continha, entre outros, os seguintes pontos e objetivos:

1) direito à informação; 2) pluralismo ideológico e cultural nos meios de comunicação; 3) Estado como titular para a concessão dos serviços de telecomunicações pelo Estado; 4) vedação ao monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação por parte de empresas privadas; 5) competência da União *ad referendum* do Congresso Nacional para a outorga de concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora ou de sinais e imagens que seriam válidas por 15 anos com a prerrogativa de serem extinguidas – cassadas ou não renovadas – apenas por sentença judicial.

<sup>376</sup>Ibid., p.64.

<sup>377</sup>Ibid., p. 62-66.

Na forma como foi apresentado, o novo anteprojeto eliminava o papel de controle do CNC e diluíam-se as propostas de concretização de políticas de democratização da comunicação conforme tinham sido elaboradas e discutidas anteriormente.

O tema da Comunicação retorna à pauta no dia 9 de junho, na apresentação do primeiro Substitutivo pelo relator Artur da Távola (PMDB – RJ), ao plenário da Comissão Temática VIII, Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Tal documento retomava alguns pontos que haviam sido rejeitados na Subcomissão, apresentando, outros a informação como um bem social, a vedação ao monopólio e a instituição do Conselho Nacional de Comunicação (CNC)<sup>378</sup>.

Recebidas as emendas e realizadas negociações, dentro e fora da Comissão e, principalmente no próprio Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – partido do relator e majoritário na Comissão –, foi apresentado um segundo Substitutivo para ser submetido à votação na Comissão (12 a 15 de junho). O segundo Substitutivo do relator alterava o primeiro, no que se refere à Comunicação, nos seguintes pontos básicos:

1. Define como competência do Poder Executivo, ad referendum do Congresso Nacional e ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, a outorga de concessões, permissões e autorizações dos serviços de radiodifusão;
2. Explicita que os serviços de radiodifusão serão constituídos pelos sistemas público, privado e estatal; e

---

<sup>378</sup>“estabelece o direito à comunicação e o princípio de que a informação é um bem social; Estende o monopólio do Estado à exploração dos serviços públicos de telecomunicações e transmissões de dados; Impede o monopólio e/ou os oligopólios, tanto privados quanto do Estado, nos meios de comunicação; Proíbe a existência de qualquer lei que restrinja a liberdade de imprensa; Prevê o exercício da liberdade de expressão nas entidades e empresas de comunicação com a participação dos profissionais da área (Conselhos Editoriais); Permite a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão a (a) brasileiros naturalizados há mais de dez anos, e (b) a sociedades nacionais através de ações sem direito a voto e não conversíveis até 30% do capital social; Assegura o direito de resposta a cidadãos e entidades; Possibilita a proteção do cidadão de agressões sofridas pelos meios de comunicação; Institui o Conselho Nacional de Comunicação (CNC), independente e com atribuição de formular políticas nacionais de comunicação dentro de quatro princípios: (a) Complementaridade dos sistemas públicos, estatal e privado nas concessões dos serviços de radiodifusão; (b) Prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (c) Promoção da cultura nacional e regionalização da produção; e (d) Pluralidade e descentralização; Remete à lei a definição sobre a instituição, competência, autonomia, vinculação administrativa e recursos necessários ao funcionamento do CNC.” LIMA (2011), op. cit., p. 55/61.

3. Amplia a definição das agressões dos meios de comunicação, para as quais a lei criará mecanismos de proteção das pessoas, incluindo a violência, aspectos nocivos à saúde, à família, ao menor e à ética pública<sup>379</sup>.

A despeito das modificações realizadas no segundo Substitutivo, tanto este quanto o anterior foram rejeitados na Comissão Temática VIII, que dentre todas foi única a não encaminhar à Comissão de Sistematização nenhum texto aprovado.

Sobre a derrota dos dois substitutivos do relator Artur da Távola na Comissão Temática, há que se responsabilizar o grupo de constituintes que tinham suas ligações com empresas de comunicação, citados *supra*, incluindo a participação dos deputados Ervin Bonkoski (PMDB – PR – proprietário de Emissoras de Rádio) e Renato Johnson (PMDB – PR – representando interesses da indústria eletroeletrônica), estes, curiosamente combinados aos membros do grupo de religiosos, defensores explícitos de políticas de restrição de conteúdo em nome da moral.

Sobre a proposta original de Conselho de Comunicação (CNC), originalmente um órgão regulador com autonomia e poder próprio, constate-se o esvaziamento na sua reformulação como Conselho de Comunicação Social (CCS), atual artigo 224, que se tornou um órgão meramente auxiliar, cuja influência se daria limitadamente, apenas quando solicitado pelo Congresso Nacional. Mesmo com sua prescrição constitucional e atuação condicionada ao legislativo federal, o CCS tardou a ser levado à pauta e concretização. A legislação sobre sua criação, Lei 8.339, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1991, mas o CCS somente foi constituído em 2002. Nas palavras de Lima: “como parte de um polêmico acordo para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que, naquele momento, constituía interesse prioritário para os empresários de comunicação”<sup>380</sup>; a saber: a abertura das empresas brasileiras de mídia ao capital estrangeiro.

---

<sup>379</sup>Ibid., p. 55-61.

<sup>380</sup>Ibid., p.40.

Ainda na questão das concessões, um ponto fundamental é a diferenciação dos tipos de televisão, aberta e paga ou por assinatura.

A aberta é considerada radiodifusão, regida por legislação específica (Lei 4.117-1962, CBT)<sup>381</sup>. Já a TV paga é tratada como telecomunicações e é regida por normas que dependem da tecnologia utilizada: a televisão via cabo obedece a uma lei (lei 8.977-1995)<sup>382</sup>; e as televisões via micro-ondas (MMDS), via satélite (DHT) ou chamadas de 'serviço especial' (TVA) são reguladas por decreto (Decreto 2.196-1997)<sup>383,384</sup>

Essa diversidade de normas produz consequências para além do meramente jurídico, observemos esse exemplo: “o mesmo telejornal ([...] o 'Bom Dia Brasil' da Rede Globo) é legalmente considerado 'radiodifusão' quando transmitido por uma TV aberta e 'telecomunicações' quando retransmitido em canal de televisão a cabo (Globonews da operadora NET)”<sup>385</sup>. Além da estranheza conceitual, não há fundamento normativo para essa diferenciação.

Outro aspecto do controle sobre as concessões a ser destacado diz respeito à duração de seu prazo, consideravelmente longo: dez anos para as emissoras de rádio e quinze anos para televisão. Ressalte-se que se trata de serviço público, outorgado poder público, dado que caracterizaria uma espécie de serviço de natureza pública. Entretanto, as regras constitucionais referentes à renovação ou ao cancelamento dessas concessões estabelecem um regime diferenciado de aferição que privilegia claramente os concessionários, lembrando que, pela norma constitucional, uma não renovação demanda a votação por dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, (artigo 223, §2º, CRFB). Pode-se considerar como remota a possibilidade de um processo de não renovação ocorrer, lembrando que se trata de votação aberta e nominal. Além da possibilidade de danos à imagem e ao capital político do parlamentar que eventualmente vote contra um concessionário, pode haver um interesse no favorecimento de eventuais apoiadores de campanha. Segundo Lima, “desde que a norma foi inserida na

<sup>381</sup>Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)> Acesso em 10 de janeiro de 2012.

<sup>382</sup>Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm)> Acesso em 10 de janeiro de 2012.

<sup>383</sup>Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2196.htm)> Acesso em 10 de janeiro de 2011.

<sup>384</sup>LIMA (2011), op. cit., p.82.

<sup>385</sup>LIMA (2011), loc. cit.

Constituição de 1988, não há registro de qualquer processo de não renovação de concessão de radiodifusão que tenha sido sequer apresentado no Congresso Nacional<sup>386</sup>.

E ainda, há uma previsão legal de renovação automática da concessão. É o art.4º do Decreto 88.066<sup>387</sup> de 1983, que dispõe:

Havendo a concessionária ou permissionária requerido a renovação na forma devida e com a documentação hábil, ter-se-á o pedido como deferido, se o órgão competente não lhe fizer exigência ou não decidir sobre o pedido até a data prevista para o término da concessão ou permissão.

Uma consequência desse dispositivo é a possibilidade de haver registros de emissoras de rádio ou televisão que operam sem receber renovação formal, isso por períodos iguais ou até superiores ao próprio prazo legal para concessões.

Já um cancelamento de uma concessão durante a vigência de seu contrato só pode decorrer de decisão judicial, (§4º do artigo 223, CRFB). Nesse caso, o poder concedente, diferentemente do que ocorre em todas as outras concessões de um serviço público, não tem competência para interromper os contratos de concessão que ele próprio concede. É preciso que seja aberto um processo a ser decidido pelo Judiciário, não pelo poder concedente. Segundo Lima:

Até recentemente não se tinha notícia de que houvesse sido aberto um único processo de cancelamento de concessão de radiodifusão durante a vigência do contrato. No entanto, em texto-resposta<sup>388</sup> publicado em janeiro de 2008 no Observatório da Imprensa, o ministro das Comunicações, Hélio Costa, afirma: só no final do ano passado, foram encaminhados pela primeira vez cerca de 20 processos de outorga para cassação pelo Judiciário.

O tema das concessões de canais de rádio e televisão permanece sendo uma área criticável. Em meados dos anos 90, o governo Fernando Henrique Cardoso promulgou dois decretos, 1.720/95 e 2.108/96, que tornaram obrigatória a

<sup>386</sup>LIMA (2011), op.cit., p.84.

<sup>387</sup>Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D88066.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D88066.htm)> Acesso em 10 de jan. 2012.

<sup>388</sup>Disponível em:

<[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=2470](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2470)> . Acesso em 5 de dez. de 2011.

observação de critérios técnicos e econômicos no procedimento licitatório das concessões.

A despeito da iniciativa desta alteração ter por finalidade tornar os processos de seleção mais objetivos e rigorosos, deixando de lado os fatores políticos e personalistas, na prática o que tem ocorrido é a prevalência de fatores econômicos: passou-se da influência do poder político para o financeiro. É este o panorama retratado pela pesquisa<sup>389</sup> apresentada no 31º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom), realizado em Natal, em agosto de 2008, desenvolvida por um consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Cristiano Lopes Aguiar, em que foram analisados:

507 editais de licitação e 1.996 concorrências, que resultaram em 1.033 outorgas entre os anos de 1997 e 2008. Os resultados mostram que 93,48% das licitações onde houve competição entre no mínimo dois candidatos foram ganhas por aquele que apresentou a melhor proposta de preço. Em 1,77% dos casos, os vitoriosos apresentaram as propostas mais bem avaliada tanto financeira quanto tecnicamente. Em apenas 4,75% das licitações, venceram os candidatos que tinham apenas a melhor proposta técnica<sup>390</sup>.

Recentemente, a presidente Dilma Roussef assinou um Decreto alterando o processo de concessão de emissora comercial, Decreto nº 7.670<sup>391</sup>, estabelecendo que os interessados passarão a ter que comprovar capacidade financeira e técnica para operar o serviço. Essa comprovação, que não era obrigatória, visa impedir que empresas que não tem real capacidade de gerir uma emissora adquiram esse direito. Além disso, outro fator que dificulta a atuação de empresas “de fachada” passou a vigorar: a outorga deverá ser paga à vista – antes era possível dividir em até duas vezes. Tal posicionamento ao menos indica uma vontade política de atender a demanda pública de moralização nos procedimentos, uma vez que:

As mudanças começaram a ser articuladas depois que o ministério recebeu denúncias de pessoas que venceram licitações de concessões sem capacidade

<sup>389</sup>Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0386-1.pdf>> Acesso em 5 de dez. de 2011.

<sup>390</sup>Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3980](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3980)> .acesso em 2 de dez. de 2011.

<sup>391</sup>Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7670.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7670.htm)>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

financeira para manter emissoras de rádio e TV. Os leilões de novas concessões estavam suspensos desde o ano passado<sup>392</sup>.

A despeito desta manifestação da presidência em direção a uma busca de maior rigor na política de distribuição das concessões de emissoras de televisão, o MiniCom decepciona as expectativas criadas, segundo matéria do jornal O Estado de São Paulo, em especial com relação a dois temas caros a essa dissertação:

[...] Preparação da Lei Geral das Comunicações. Nada foi feito ao longo de 2011 com relação à maior das prioridades no setor, a Lei Geral de Comunicações. Como novo marco regulatório, essa lei deverá abranger todas as formas de comunicação (telefonia, radiodifusão, correios, TV por assinatura, internet e outras), sob o guarda-chuva de uma única agência reguladora.

Tirar as rádios e TVs das mãos de políticos.

Logo após tomar posse, o ministro nos deu a esperança de que iria fazer uma das coisas que o Brasil espera há décadas de sua área: moralizar as concessões de rádio e TV. Mas não moveu uma palha para mudar a situação absurda e ilegal de um terço de todas as concessões e autorizações nessa área, hoje nas mãos de senadores, deputados, governadores, prefeitos ou de seus parentes ou laranjas. São cerca de 1.200 emissoras de rádio e 150 de TV<sup>393</sup>.

O ministro Paulo Bernardo falha e falta. E no seu silêncio se fortalece a permanência das estruturas vigentes, inoperantes e omissas.

---

<sup>392</sup>Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2012/01/dilma-assina-decreto-que-muda-regras-de-concessoes-de-radio-e-tv-3633330.html>>. Acesso em 26 de jan. de 2012.

<sup>393</sup>Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/ethevaldo-siqueira/2012/01/06/paulo-bernardo-decepciona/>>. acesso em 26 de jan. de 2012.