



REFLEXÕES SOBRE A REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL – EM BUSCA DA LEI GERAL DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE MASSA

Cristiano Aguiar Lopes

Consultor Legislativo da Área XIV

Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

ABRIL/2005



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



SUMÁRIO

I – Introdução	3
II – Reforma da legislação brasileira de radiodifusão: 1ª tentativa.....	4
III – Reforma da legislação brasileira de radiodifusão: 2ª tentativa.....	5
IV – Reforma da legislação brasileira de radiodifusão: 3ª tentativa	6
V – Quadro atual.....	7
VI – Legislação morta	9
VII – Da necessidade de uma nova legislação	11
VIII – Sugestões para a elaboração da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa	14
IV – Conclusão.....	22
BIBLIOGRAFIA:.....	23

© 2005 Câmara dos Deputados.

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

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

REFLEXÕES SOBRE A REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL – EM BUSCA DA LEI GERAL DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE MASSA

Cristiano Aguiar Lopes

I – INTRODUÇÃO

Há certas discussões que surgem na agenda pública “em saltos”. Periodicamente elas ganham as páginas dos jornais, as ondas do rádio e da televisão, aparecem no debate público e... não passam disso. Devido à polêmica que suscitam e, primordialmente, devido aos grandes interesses que contrariam, essas discussões terminam por não sair da esfera da... discussão. Eis uma frase deveras redundante, sem dúvida. Mas que exprime bem a característica primordial desses debates que vão e voltam, muitas vezes até geram uma certa impressão de consenso acerca da necessidade de ações em relação ao tema debatido, porém terminam por não se tornar ato concreto.

Dentre essas discussões, poucas são tão recorrentes quanto as que se referem à necessidade de uma nova regulação para a radiodifusão no Brasil. E o mais interessante: com uma periodicidade tão bem definida que faz lembrar os ciclos de epidemia de febre amarela, uma das divisões de tempo mais bem elaboradas pela natureza.

A elaboração desse novo aparato legal é um desafio para todos os governos posteriores à redemocratização do País. É verdade que nos governos Sarney, Collor e Itamar esse tema não foi muito discutido (exceto durante a elaboração da Constituição Federal, quando o assunto ganhou ares de primeira relevância, mas terminou por não redundar em mudanças significativas no panorama da radiodifusão brasileira). Havia, nessa época, diversas outras prioridades que terminaram por se sobrepor às questões relacionadas à radiodifusão, ainda que esse seja um tema de fundamental importância social. Mas que o desafio estava lá, estava. Apenas não foi discutido como deveria, e o carcomido Código Brasileiro de Telecomunicações¹ seguiu vigente e, em muitos pontos, até mesmo conflitante com a Constituição recém-elaborada.

¹ Instituído pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962.

II – REFORMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO: 1ª TENTATIVA

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

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

A previsão constitucional se tornou fato no momento em que a “Agência Nacional de Comunicações” originalmente pensada pelo governo FHC não vingou, dando lugar à “Agência Nacional de Telecomunicações” (Anatel). A estratégia política que orientou o governo FHC naquele momento foi a de “vão-se os anéis, ficam os dedos”. Sabia-se que era politicamente inviável, àquele momento, reformar as telecomunicações e a radiodifusão ao mesmo tempo. Havia um interesse hegemônico de privatizar o sistema Telebrás e de reformular a legislação de telecomunicações, porém o mesmo não se podia falar em relação à radiodifusão. A atuação dos *lobbys* de radiodifusores, bem como a resistência de membros do governo e, principalmente, do Parlamento terminou por sepultar qualquer tentativa de reforma na radiodifusão. Resultado: separação das telecomunicações da radiodifusão e a edição de uma Lei Geral de Telecomunicações² que manteve praticamente intactos os preceitos do Código Brasileiro de Telecomunicações referentes ao rádio e à televisão.

² Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

III – REFORMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO: 2ª TENTATIVA

Porém uma vez efetivada a reforma das telecomunicações, retomou-se o projeto de reforma do aparato legal da radiodifusão brasileira. Superada a fase de formulação das novas regras para a telefonia brasileira, que levaram à privatização do Sistema Telebrás, o governo FHC se via livre para tentar, mais uma vez, apresentar uma nova Lei Geral de Comunicação. Dessa vez, o foco era apenas a radiodifusão, e a 1ª versão do anteprojeto de lei gestada do Ministério das Comunicações (Minicom) passou a se chamar “Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa” - ainda que esse nome sugira um espectro de atuação muito maior do que o da radiodifusão³.

Eram os idos de 2000 e Fernando Henrique Cardoso estava em seu segundo mandato. Após muitas e muitas discussões – que geraram pelo menos seis diferentes versões de anteprojetos –, finalmente em 2001, durante a gestão de Pimenta da Veiga no Ministério, o texto do que poderia vir a ser a “Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa” foi colocado em consulta pública⁴. Não nos centraremos aqui na análise de natimortos – basta ressaltar que as seis versões se centravam em dois grandes grupos: um que tinha como planejador das políticas para o setor o Ministério das Comunicações e como implementador a Agência Nacional de Telecomunicações; e outro, no qual o Ministério atuava tanto como planejador como implementador (GODOI, 2000, p. 3-7). Esse segundo grupo, ao que consta, foi o vencedor da disputa interna no Executivo, já que o anteprojeto colocado em consulta pública dava plenos poderes ao Ministério no que concerne à radiodifusão.

Mais uma vez, pôs-se em movimento a gigantesca máquina de *lobbys* dos radiodifusores, bem como os interesses pessoais de membros do Executivo e Legislativo ligados à radiodifusão, e o resultado foi o engavetamento do anteprojeto. A medida da força desses *lobbys*, capazes até mesmo de liquidarem um projeto de tamanha importância ainda em seu nascedouro, pode ser dada pela atuação dos empresários de radiodifusão quando da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações. Naquela ocasião, o então presidente João Goulart vetou 46 itens dos 129 artigos da Lei 4.117/62 – todos esses itens de interesse dos radiodifusores. Porém a atuação dos radiodifusores foi tão intensa que fez com que o Congresso Nacional derrubasse todos os vetos, fazendo com que a Lei fosse sancionada exatamente como prevista (ALMEIDA, 1993, p. 51)(MATHIAS, 2003, p. 124 e 125). De lá para cá, o poder de articulação dos empresários de radiodifusão aumentou consideravelmente, devido primordialmente à sua

³ Para fins didáticos, entende-se por radiodifusão a transmissão de rádio e televisão em sinal aberto, realizada por estações de rádio e por geradoras ou retransmissoras de televisão. Já o termo “comunicação eletrônica” abarca não apenas a radiodifusão, mas também a TV por assinatura e todas as outras formas de transmissão eletrônica de conteúdo de áudio ou de audiovisual, não importando a plataforma utilizada.

⁴ Consulta Pública posta em prática pela Portaria MC no. 331, de 21 de junho de 2001.



organização em torno da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), o que nos leva a crer que o episódio dos vetos foi apenas o início de uma vitoriosa carreira de pressões políticas.

Além desse entrave, há também aquele estabelecido pela íntima relação entre políticos profissionais e a radiodifusão, que faz com que diversos membros do Executivo e do Legislativo tenham interesse pessoal em evitar qualquer tipo de reforma na legislação de radiodifusão. A utilização da radiodifusão como instrumento para a manutenção de oligarquias regionais no poder é um fenômeno quase tão antigo quanto a consolidação do rádio e da televisão no Brasil. Hoje, por exemplo, estima-se que 45% das emissoras de rádio comerciais ou educativas do País estejam sob o controle de políticos (MOREIRA, 2001, p. 15). Além disso, estimativas como a do professor aposentado Venício Lima, da Universidade de Brasília, dão conta de que pelo menos 23% dos congressistas brasileiros estão ligados a redes e veículos de comunicação.⁵ Para Venício, a “bancada da comunicação” impede que qualquer reforma na regulação da mídia seja aprovada no Brasil.

IV – REFORMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO: 3ª TENTATIVA

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

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

⁵ Entrevista ao sítio “Repórter Social”. Disponível em <http://www.reportersocial.com.br/noticias.asp?id=549>. Acesso em 10/03/2005.

Comunicações”. Ou seja, o PPA indicava que o arcabouço legal da comunicação eletrônica de massa permaneceria inalterado.

Contudo, na gestão de Eunício Oliveira no Ministério, retomou-se a idéia de propor uma nova legislação para o setor. O documento “Balanço de Atividades – 2004⁶” publicado pelo Minicom trouxe como meta para 2005, em sua página 9, a “elaboração de nova legislação para os serviços de comunicação de massa”. O objetivo dessa nova legislação, ainda segundo o documento, é a “modernização do aparato legal com vistas a uma maior agilidade nas atividades de radiodifusão, além da criação de mecanismos que permitam melhor fiscalização do conteúdo difundido pela comunicação eletrônica”. De fato, na primeira revisão do PPA⁷, realizada no segundo semestre de 2004, ratificou essa intenção, ao inserir no plano o programa “Reformulação da Política de Comunicação Eletrônica”, cujo produto final deverá ser um anteprojeto de lei para o setor.

V – QUADRO ATUAL

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

Uma minuta desse anteprojeto esteve em consulta pública no sítio do MinC entre os dias 11 de agosto e 1º de outubro de 2004. Não faremos uma análise pormenorizada do anteprojeto, visto que excede as intenções a qual nos propusemos com este estudo⁸. Contudo, há que se ressaltar duas características primordiais dessa proposta. Primeira: caso aprovado o anteprojeto e instalada a Ancinav, a nova agência iria exercer importantes funções na regulação do mercado de televisão, tanto por assinatura quanto aberta. Ainda que apenas de maneira reflexa, já que o mercado de cinema é o objeto primordial a ser regulado pela Ancinav, a televisão aberta deixaria de ser um assunto de exclusiva responsabilidade, no âmbito do Executivo, do Ministério das Comunicações. Daí vem a segunda característica primordial do anteprojeto: diversas atribuições que hoje são exercidas pelo Minicom, como por exemplo parte

⁶ Disponível em http://www.mc.gov.br/resumo_realizacoes/Balanco_de_atividades_2004.pdf. Acesso em 10/03/2005.

⁷ Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=46>. Acesso em 10/03/2005.

⁸ Análise desse tipo pode ser encontrada em AGUIAR, C., *Análise da criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual*, in EPTIC, v. VII, No. 1, p. 54-70, 2005. Disponível no seguinte endereço: <http://www.eptic.com.br/ACristianoAguiar.pdf>.

da fiscalização de conteúdo das emissoras de televisão, seria transferida para a Ancinav, o que redundaria em perda de importância política do Ministério.

Assim, a proposta de criação de um anteprojeto para uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa surgiu em meio a essa discussão sobre a criação Ancinav, em grande parte devido a um conflito intra-estatal acerca da definição de responsabilidades no que concerne ao controle governamental sobre a televisão aberta. Com o bombardeio orquestrado pela mídia contra a proposta de criação da Ancinav, ela terminou perdendo força, e hoje nem mesmo o governo sabe exatamente qual será o destino do anteprojeto. O Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, Juca Ferreira, afirmou em artigo publicado recentemente que houve uma “pausa estratégica”, e que o principal objetivo agora é desmistificar o projeto da Ancinav, pois se estaria confundindo regulação econômica com ameaça à liberdade de expressão (FERREIRA, 2004, p. 44). Mas na verdade o que houve foi uma alteração significativa no projeto original, que torna a Ancinav uma mera agência de fomento e fiscalização. Já a diretora do Departamento de Serviços e Universalização de Telecomunicações, professora Regina Maria de Felice Souza, afirmou em palestra realizada na Universidade de Brasília em 28 de fevereiro que o projeto da Ancinav está engavetado, e portanto as ações governamentais devem se concentrar agora na Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa.

Entre as duas versões, a da Prof. Regina é a que faz mais sentido. Há um “problema de berço” na proposta de criação da Ancinav, que faz com que ela tenha poucas chances de sucesso. Isso ocorre porque o Ministério da Cultura incorreu em um grande erro conceitual na elaboração do anteprojeto. Esse erro está explicitado tanto na exposição de motivos que acompanha o anteprojeto de lei quanto nos esclarecimentos do ministro Gilberto Gil – trata-se da idéia de que é possível separar o tratamento legal e institucional que se dá às redes físicas e às plataformas tecnológicas da regulação das atividades de produção e difusão de conteúdo audiovisual. É exatamente o que o item 11 da exposição de motivos chama de “separação do *hardware* do *software*”. Sob essa perspectiva, portanto, a Ancinav, no que concerne à televisão, seria um ente complementar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações – os dois primeiros tratando do *hardware* e a Ancinav com atribuições sobre o *software* no mercado audiovisual.

Na verdade, tais regulações são inseparáveis. Se hoje o conteúdo (*software*) é produzido de maneira concentrada, e esse é o maior problema na regulação das comunicações, isso se dá, em grande parte, devido à regulação que se dá à infra-estrutura (*hardware*). E não há como mudar aquele se não houver alteração na regulação desta. É verdade que, na regulação de conteúdos, há algumas especificidades sensíveis, como, por exemplo, as referentes à programação para as crianças, à regionalização da programação, à produção independente. Contudo, tais especificidades não são suficientes para se estabelecer qualquer pressuposto teórico sólido capaz de justificar a criação de um aparato estatal que trate exclusivamente desse assunto.

Porém a falha mais grave do anteprojeto da Ancinav está no estabelecimento de divergência regulatória justamente em um setor marcado por uma intensa convergência tecnológica. Ora, era de se esperar que a crescente convergência entre as diversas tecnologias e plataformas de conteúdo gerasse, como reação, também a convergência das políticas públicas no setor bem como da legislação das comunicações. Não por acaso, no panorama internacional, diferentes políticas públicas de comunicação, antes formuladas isoladamente para as telecomunicações, os meios de comunicação de massa e a informática, agora vêm sendo consolidadas em uma única política de comunicações (LIMA, 2001, p. 95). Esta tem sido a preocupação primordial na maior parte dos países, principalmente naqueles em que a regulação das comunicações está ou esteve sendo revista a partir dos anos 90.

Mas o que vemos no Brasil é exatamente o oposto – e a Ancinav seria mais uma contribuição para que continuássemos sendo um país *sui generis*. A citada divergência regulatória é hoje um dos maiores problemas da comunicação eletrônica de massa brasileira – segundo alguns levantamentos, o cipoal de leis, decretos, portarias e normatizações que formam o marco legal das comunicações já passa de 70 diplomas legais em vigência (GODOI, 2004, p. 12). Acrescente-se que a espinha dorsal da legislação de comunicação eletrônica de massa é composto por um Código de 1962, um regulamento de 1963 e um Decreto-lei de 1967. Desde então, houve poucas mudanças. As principais foram o estabelecimento de regras específicas para o setor de TV por assinatura, com destaque para a lei da TV a Cabo (Lei 8.977/95); e alterações pontuais na regulação do espectro radioelétrico, estabelecidas pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei 9.472/97). Essas inovações, contudo, mantiveram praticamente intacto o velho modelo, e as mudanças ocorridas na comunicação eletrônica de massa estão sendo ditadas por fatores basicamente de mercado (BOLAÑO, 2001, p. 6). É desnecessário ressaltar, portanto, que se trata de uma legislação bastante desatualizada, já completamente inadequada à atual realidade tecnológica das comunicações. Como também é óbvio que o resultado da divergência e do arcaísmo que marcam nossa legislação de comunicações é uma realidade na qual existe um virtual mercado livre. Na prática, desse modo, é como se não houvesse lei alguma.

VI – LEGISLAÇÃO MORTA

É justamente esse arcaísmo legislativo, que faz com que a letra da lei pouco tenha de útil à acrescentar à realidade atual, o que beneficia sobremaneira os atuais detentores da propriedade sobre a radiodifusão brasileira. O termo “propriedade”, por sinal, é um paradoxo entre realidade e previsão legal. De acordo com a jurisprudência da nossa legislação de radiodifusão, seguindo a tradição dos Estados Unidos sobre o tema, adotam-se no Brasil o “critério de interesse público”, ou “*public interest standard*” no original, e o “*trusteeship model*”, que teria uma tradução próxima a “modelo fiduciário”. Os concessionários de radiodifusão, de acordo com esses preceitos, seriam meros usuários de um bem público – o espectro radioelétrico – que é

distribuído racionalmente pela autoridade reguladora, com vistas à racionalidade de seu uso. Os empresários seriam, portanto, fiduciários do público e, por isso, deveriam utilizar esse bem público em benefício do interesse coletivo. (ALMEIDA, 1993, p. 14-20)

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

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

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

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

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

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

Nossa atual legislação - primordialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações - bem como as autoridades reguladoras da radiodifusão são incapazes de fazer com que os preceitos de interesse público presentes na Lei Maior sejam de fato cumpridos. A legislação estabelece tão somente um controle incrivelmente burocrático, rígido e ineficiente das atividades de radiodifusão do País. Centra-se quase que exclusivamente na gestão do espectro e na política de concessões. Os controles de propriedade são falhos⁹, não existem mecanismos para efetivo acompanhamento da programação das emissoras de rádio e televisão e, adicionalmente, boa parte dos preceitos do CBT está tecnologicamente ultrapassada e já se tornou letra morta – com a digitalização da comunicação eletrônica, em vias de se tornar realidade, esse arcaísmo legal se torna ainda mais intenso.

O resultado é que, de fato, os radiodifusores hoje têm a propriedade sobre um bem público, e o utilizam a seu bel-prazer, sem grandes interferências públicas ou estatais em suas estratégias de mercado. As atividades de radiodifusão se encontram, portanto, em um patamar bastante próximo da auto-regulamentação. O resultado é que os proprietários dos meios de comunicação podem promover, sem qualquer tipo de reação do Estado, uma grande concentração de mercado, por meio de propriedade cruzada, de concentração horizontal e do domínio vertical de todas as etapas da cadeia de valor das comunicações. Na esteira dessa concentração, vem também um excesso de poder político depositado nas mãos dos concessionários de radiodifusão, que utilizam em larga escala seus meios de comunicação para a promoção de determinadas “causas próprias” e para a manipulação da opinião pública. E para manterem esse estado de falta de regulamentação, que até hoje lhes tem sido assaz benéfico, até

⁹ Dados pelo Decreto-Lei 236/67.

mesmo um suposto direito de propriedade sobre o espectro radioelétrico licitado já foi levantado por empresários de comunicação, com vistas à manutenção do *status quo*. (AMARC, 2000). Nem mesmo o mais liberal dos liberais seria capaz de defender idéia tão estapafúrdia. Uma suposta propriedade sobre o espectro radioelétrico só poderia ser posta em prática em detrimento de um outro preceito liberal tão importante quanto o da propriedade – o da liberdade de expressão.

Contudo, o que os radiodifusores parecem não ver é que o arcaísmo e a divergência regulatória de nossa legislação redundará, em pouco tempo, em malefícios para eles próprios. Vejamos por exemplo o que ocorreu após a aprovação da Emenda Constitucional no. 36, que abriu a possibilidade de investimentos estrangeiros em empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, até um limite de 30% do capital votante total e do capital votante. Os principais objetivos dessa emenda foram possibilitar a capitalização das empresas de mídia por meios alternativos aos empréstimos, além de trazer novos investimentos para o setor. Passados quase três anos da promulgação da emenda, não há notícias de investimentos estrangeiros de peso em nossas maiores empresas de mídia. A melhor explicação para essa ausência de investimentos é que o arcaísmo da nossa legislação tem provocado insegurança nos investidores, além de ser um fator que dificulta o controle da concorrência no setor e o estabelecimento de regras que possam beneficiar novos entrantes. Essa desconfiança dos investidores tem ocorrido não apenas em relação à radiodifusão é à imprensa escrita, mas também na TV por assinatura (FREITAS, 2004, p. 22). Daí podemos concluir que a ausência de marcos legais confiáveis para a comunicação eletrônica de massa está a estabelecer um entrave aos investimentos nas comunicações, o que obviamente é péssimo para os empresários do setor.

VII – DA NECESSIDADE DE UMA NOVA LEGISLAÇÃO

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

E já que estamos falando de uma atividade pública, posta em prática pelo Estado, nada melhor do que buscar no próprio Estado os argumentos necessários para que se estabeleça uma nova regulamentação para a comunicação eletrônica. Vejamos, por exemplo, o entendimento apresentado no relatório do grupo de trabalho interministerial que redundou no

documento “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”. De acordo com esse documento, “a regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado”. Busca-se, desse modo, a “maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico e naqueles onde as barreiras à entrada são significativas”. Essas são definições clássicas da regulação e, ao que indica, estão a orientar a política governamental em vigor.

Ora, quem duvida que, na comunicação eletrônica, há consideráveis imperfeições de mercado, concentração de poder econômico e as barreiras à entrada são significativas? À exceção das pequenas rádios locais, os demais negócios de comunicação eletrônica, principalmente quando organizados em rede, apresentam todas essas características citadas. Mais ainda: as externalidades e assimetrias de informação e poder são marcantes nesse setor, o que justifica ainda mais a necessidade de regulação. Isso porque em um mercado que tende à concentração, são consequências imediatas, além de menor concorrência, a existência de um menor número de fontes de informações, a redução da pluralidade de conteúdos e, em última instância, um decréscimo significativo da liberdade de expressão (BAGDIKIAN, 2004). Um monopólio sobre a radiodifusão, portanto, significa um monopólio sobre a seleção de notícias, a disseminação de informações e, em última instância, sobre a construção da esfera pública (MIGUEL, 2004, p. 94)¹⁰.

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

Essa conjunção de interesses dos vários organismos de mídia é bastante recorrente, e teorias da comunicação já bastante antigas, muito anteriores a Sartori, já a

¹⁰ O autor, em seu texto, referia-se a todos os veículos de comunicação, não apenas à comunicação eletrônica. Contudo, levando-se em conta que a televisão e o rádio são os principais veículos de comunicação do País, estando presentes em praticamente todos os lares e sendo os mais eficientes instrumentos de formação da opinião pública brasileira, pode-se concluir que a sua assertiva pode ser perfeitamente utilizada quando estamos falando especificamente de comunicação eletrônica.

denunciavam. A Escola de Frankfurt e todo o seu legado sobre a teoria crítica e a indústria cultural, por exemplo, já deixavam claro, ainda nas décadas de 40 e 50, o aspecto mercantil da mídia privada, que as unia em torno de diversos ideais comuns – o maior deles a manutenção do capitalismo, fonte do qual sorviam seus ganhos. Mais recentemente, teorias da comunicação como a de *agenda-setting*, enquadramento, *priming*, cultivo dentre outras têm ressaltado não apenas uma importância econômica, mas também na definição do debate político da mídia, bem como na construção da esfera pública – e, reflexamente, também ressaltam uma conjunção de interesses das empresas de mídia que leva à uniformização de discursos e à ausência de pluralidade e competição, ainda que haja diversidade de fontes. Eis, portanto, mais um argumento para se regular as comunicações: toda vez que há um desequilíbrio democrático, exatamente como ocorre na mídia, existe a necessidade de regulação por parte da sociedade (GODOI, 2004, p. 4).

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

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

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

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

Finalmente, um outro fato que faz com que seja urgente a revisão dos marcos legais da comunicação eletrônica brasileira é a digitalização da transmissão da TV e do rádio. Mais do que mero avanço tecnológico, esse processo de digitalização criará um novo paradigma para esses meios de comunicação. Em um cenário de convergência tecnológica, no qual a TV e o rádio digital sejam utilizados em toda a sua potencialidade de interatividade e de oferta de serviços, a radiodifusão se confundirá com as redes de telecomunicações, ao ponto de integrar redes únicas de transmissão de dados. Ao contrário do que existe hoje, a radiodifusão será baseada em um ambiente multisserviço, no qual a interatividade permitirá uma completa alteração do conceito de “telespectador” e de “ouvinte”, que passará a ser um “usuário” de uma plataforma digital de comunicação e informação. Pode-se prever, desse modo, uma ruptura significativa com o modelo atual do setor de radiodifusão, o que exigirá debate sobre o estabelecimento de uma política pública que possa tornar a comunicação eletrônica um agente universalizador da comunicação. Assim, a digitalização criará uma nova realidade no campo das comunicações, o que trará novas diretrizes para a revisão das leis e regulamentos desse setor.

VIII – SUGESTÕES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE MASSA

Ao Estado, portanto, resta a nobre e difícil missão de regular as comunicações sem estabelecer qualquer tipo de censura ou entrave ao seu desenvolvimento. É necessário combater o domínio de um sistema de comunicações majoritariamente privado mas, ao mesmo tempo, não se pode estabelecer qualquer barreira à livre circulação de informações e à liberdade de empresa. É fato que a informação não pode ser tratada exclusivamente como mercadoria, mas também é fato que a informação tem grande valor comercial, e qualquer tipo de entrave estabelecido ao comércio da informação é, em última instância, uma afronta à liberdade de comércio – pecado mortal em um país cujo modo de produção é o capitalista. Adicionalmente, o Estado deve ser capaz de antever as implicações do avanço tecnológico nas comunicações, por meio de uma capacidade de *foresight*¹¹ muito bem articulada.

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

¹¹ Termo aqui utilizado como a capacidade do Estado de antever e avaliar o impacto de suas políticas públicas no cenário futuro.

na mesma medida, mas nesse caso um totalitarismo de mercado, senhor absoluto dos aparatos de disseminação de informações.

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

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

Tendo por base tais premissas, sugerimos as seguintes ações:

a) Consolidação da legislação de comunicações

Atualmente, o aparato legal sobre as comunicações está absurdamente disperso em uma infinidade de leis, decretos, resoluções, normas e outros diplomas legais. Uma nova legislação para a comunicação eletrônica de massa, portanto, deve ser capaz de agregar todo esse sem número de normas atualmente dispersas, com vistas ao aumento da eficiência governamental em suas atividades de regulação. Assim, não apenas o Código Brasileiro de Telecomunicações e suas posteriores alterações devem ser revistos, mas também: as normas sobre TV por assinatura (Lei no. 8.977/95 e alterações – TV a Cabo; Norma no. 2/94, alterada pela Norma No. 2/97 – MMDS¹²; Decreto 2.196/97 – DTH¹³, Decreto 95.744/88 – Televisão por Assinatura¹⁴); sobre retransmissão e repetição de televisão (Decreto 5.371/05); de radiodifusão comunitária (Lei 9.612/98), entre outros. Não se trata de uma lista exaustiva – aqui foram citados somente os principais diplomas legais que regulamentam os serviços de comunicação eletrônica, mas há também diversos outros que também tratam, ainda que apenas reflexamente, sobre o

¹² *Multipoint Multichannel Distribution System*, ou Sistema de Distribuição Multiponto Multicanal – transmissão de sinais por microondas.

¹³ *Direct to Home*, ou “Direto para Casa” – transmissão via satélite digital na banda Ku.

¹⁴ Transmissão via canal UHF codificado.

assunto. Além disso, é essencial que a nova legislação simplifique as regras atuais de outorga em todas as modalidades de serviços de comunicação eletrônica, de modo a centrar as atividades do Ministério das Comunicações não mais na ritualística da outorga, mas sim no acompanhamento do conteúdo veiculado pelos meios de comunicação eletrônica.

b) Fortalecimento do Conselho de Comunicação Social

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

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

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

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

pejorativa), bastante sucateada, que mal consegue dar conta das inúmeras denúncias contra prestadores dos serviços de radiodifusão que chegam diariamente ao ministério¹⁵.

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

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

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

e) Incentivo aos modelos alternativos à exploração privada das comunicações

Não é possível estabelecer uma efetiva participação social nas comunicações sem que a população tenha acesso à comunicação não apenas como receptora, mas também como produtora e difusora de conteúdo. Contudo, o processo de mercantilização das comunicações é naturalmente excludente e alija o cidadão do direito de ser participante ativo nas comunicações. Desse modo, é necessário que a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa possa devolver à sociedade ao menos parte do controle sobre os meios de difusão de

¹⁵ Para se ter uma idéia desse sucateamento, mesmo após a implementação de uma força-tarefa criada pelo Ministério das Comunicações em fevereiro de 2004 para analisar todos os processos de radiodifusão em estoque no Ministério, restavam ainda, em 29/10/04, 4.366 processos de apuração de infração aguardando análise, em um universo de 8.637 (49,45% do total). Fonte: Ministério das Comunicações

informações. Há diversas experiências em todo o mundo estabelecidas a partir desse objetivo, porém consideramos que o modelo de comunicação comunitária é o mais efetivo deles. Esse modelo foi implantado no Brasil com a experiência das rádios comunitárias, legalmente estabelecidas pela Lei 9.612/98. Hoje, há 2.197 entidades comunitárias autorizadas a prestar esse tipo de serviço no País¹⁶. É necessário consolidar essa experiência, expandindo ainda mais o serviço de radiodifusão comunitária, além de estabelecer novos serviços desse tipo, como por exemplo o de TVs comunitárias – demanda histórica dos movimentos pela democratização das comunicações.

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

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

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

I – (...)

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

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

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

¹⁶ Dados referentes a 30 de agosto de 2004 – Fonte: Ministério das Comunicações.

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

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

PL 2824/1989	Luiz Soyer	Disciplina a regionalização de programas nas emissoras de rádio e televisão – Artigo 221, inciso III da Constituição.	Proposição inativa
PL 3947/1989	Paulo Ramos	Regulamenta o artigo 21 da constituição federal e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 4304/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da programação artística e cultural das emissoras de televisão.	Proposição inativa
PL 3919/1989	Maurício Fruet	Regula o disposto no inciso III do Artigo 221 da Constituição Federal.	Proposição inativa
PL 4305/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da produção jornalística em televisão.	Proposição inativa
PL 5212/1990	Bete Mendes	Dispõe sobre os recursos destinados à indústria cinematográfica brasileira e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 5803/1990	Rosario Congro Neto	Disciplina, nos termos dos Artigos 220 e 221 da Constituição Federal, a produção, programação e responsabilidade da informação através dos veículos de comunicação social e dá outras providências	Proposição inativa

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

Na média nacional, cerca de 90% dos lares brasileiros possuem pelo menos um aparelho de rádio e/ou televisão¹⁷. Além disso, a cobertura de nossa maior rede de televisão, a Rede Globo, é de virtualmente 100% dos municípios do País. Contudo, esses números encobrem algumas idiossincrasias do setor de radiodifusão. A primeira delas: na região Norte, a média de lares com aparelhos de rádio e/ou televisão cai para cerca de 50% a 60%, mostrando que há uma grande disparidade regional no acesso a esses meios de comunicação. A segunda: apenas cerca de 50% dos municípios brasileiros contam com alguma programação local de rádio e televisão¹⁸. E finalmente: na média nacional, apenas 52% da população brasileira vivem em áreas nas quais há a disponibilidade de TV por assinatura¹⁹ – sendo o número efetivo de assinantes pouco superior a 3,6 milhões²⁰.

Tais dados sugerem que a universalização do acesso às comunicações, em todas as suas plataformas, é um esforço que deve envolver Estado, setor privado e sociedade, na busca de programas que possam promover a inclusão social no campo da informação. Projetos de

¹⁷ PPA 2004-2007, programa “Universalização da comunicação eletrônica de massa”.

¹⁸ Fonte: Ministério das Comunicações

¹⁹ Fonte: Anatel - Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura, dezembro de 2004. Disponível em http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/TV_Assinatura/panorama/rel_PanoramaCap01.pdf.

²⁰ Fonte: Associação Brasileira de TV por Assinatura – Levantamento Setorial Operadoras, 3º semestre de 2004. Disponível em http://www.abta.org.br/site/content/panorama/arquivos/relatoriolevantamentosetorialdetyporassinaturaoperadora_s3t2004.pdf.

inclusão, desse modo, devem estar presentes na futura Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. É preciso que esse diploma legal estabeleça mecanismos que possam diminuir as grandes desigualdades que existem no país no que concerne ao acesso às comunicações.

h) Controle de propriedade

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

Um bom termômetro dessa concentração pode ser dado pelos índices de audiência e pela participação das grandes redes de televisão no total de verbas do mercado publicitário destinada a anúncios nessa mídia. Cabe ressaltar que, no ano de 2004, aproximadamente 61% das verbas totais de publicidade foram destinados à televisão, algo que em valores absolutos significa um investimento em torno de R\$ 8,2 bilhões²¹. A tabela abaixo traz os seguintes dados acerca de audiência e distribuição de verbas de publicidade destinadas à TV aberta:

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

Empresa	Emissoras (participação societária)²²	Geradoras e afiliadas²³	Audiência²⁴	Participação nas verbas publicitárias²⁵
Rede Globo	32	113	53,4%	75%
SBT	10	97	21,3%	21%
Record	12	68	7,6%	---
Bandeirantes	21	47	5,2%	---
Rede TV!	---	---	3,2%	---
Outras	---	---	9,3%	---

²¹ Fonte: Meio & Mensagem, 14 de março de 2005, p. 43.

²² Fonte: Lima, 2001, p. 100.

²³ Fonte: Lima, 2001, p. 100.

²⁴ Fonte: Cadeia de Valor da TV aberta no Brasil – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital, Modelo de Implantação, 2004, p. 18.

²⁵ Fonte: Sites institucionais das empresas.

Junte-se a esse quadro a existência de fortes traços de propriedade cruzada no mercado de comunicações. De modo geral, os “cabeças” desses conglomerados, que detêm a posse de diversos aparatos de comunicação de massa (jornais, revistas, rádio, televisão, provedores de internet, etc.) são justamente esses grupos de mídia televisiva – sendo as únicas grandes exceções o grupo Folha, o grupo Abril e o grupo Estado de São Paulo, que não exploram serviços de TV aberta. Desse modo, pode-se inferir que a futura Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa deve ser capaz não apenas de minorar a concentração no setor de comunicação eletrônica, notadamente na TV, como também em toda a comunicação social, tendo em vista a grande concentração gerada pela propriedade cruzada dos meios.

IV – CONCLUSÃO

As sugestões apresentadas nesse estudo são tão somente conclusões baseadas nas premissas apresentadas ao longo do texto. Tratam-se, portanto, apenas de algumas das inúmeras possibilidades de inovação que a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa deve trazer. Sejam quais forem as idéias postas em prática, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo na elaboração dessa Lei, deve-se sempre ter em mente que a democratização da informação no Brasil, não apenas na comunicação eletrônica mas em qualquer outra plataforma de comunicação, é essencial e indispensável. Essas e diversas outras sugestões já apresentadas por pesquisadores, todavia, terão pouca ou nenhuma utilidade caso não existam vontade política e mobilização social, com vistas à reforma da comunicação eletrônica brasileira. Somente com um amplo pacto entre Estado, sociedade e setor privado é possível estabelecer uma legislação eficaz, capaz de gerar um efetivo controle social sobre a comunicação e, desse modo, contribuir para a construção de um País mais justo e igualitário.

BIBLIOGRAFIA:

- AGUIAR, Cristiano, *Análise da criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual*, in EPTIC, v. VII, No. 1, 2005.
- AMARC, *Fundamentos Jurídicos do Direito à Comunicação*, Associação Mundial de Rádios Comunitárias, 2000.
- ALMEIDA, André. M. de, *Mídia Eletrônica: seu Controle nos EUA e no Brasil*, Rio de Janeiro, Forense, 1993.
- BOLAÑO, Cesar R.S., “O Modelo Brasileiro de Regulação do Audiovisual”, texto apresentado no 10º Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Comunicação (Compós), 2001.
- BAGDIKIAN, Ben, *The New Media Monopoly*, Boston, Beacon Press, 2004.
- BISHOP, Matthew; KAY, John; MAYER, Colin, *The Regulatory Challenge*, New York, Oxford University, 1995.
- CASTELLS, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – Vol. 1: A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CPqD, *Cadeia de Valor da TV Aberta no Brasil – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital, Modelo de Implantação*. Campinas, CPqD, 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO, *Ancinav em debate*. São Paulo, 02 de setembro de 2004.
- FERREIRA, Juca, *Ancinav: omissão ou missão*, in Teoria e Debate, no. 60, nov-dez 2004.
- FREITAS, Igor V. B., *Televisão digital: que imagem terá o modelo brasileiro?* Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, dez. 2004 (Texto para Discussão no. 18).
- GODOI, Guilherme C. de Souza, *Uma comparação entre duas propostas para a legislação da comunicação de massa no Brasil*. Trabalho apresentado no XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom, 2000.
- _____, *Comunicações no Brasil: da Confusão Legal à Necessidade de Regular*. Trabalho apresentado no IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2004.
- LIMA, Venício A., *Mídia: Teoria e Política*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____, *Sete teses sobre mídia e política no Brasil*, in Revista da USP – Dossiê Televisão, n. 61, mar-abr-mai 2004.

LINS, Bernardo F. E., *Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jan. 2002 (Estudo).

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

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

MORAES, Dênis de, (org.), *Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

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

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

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

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

ROLDÃO, Carlos G., *Conselho de Comunicação Social: um instrumento para a democratização da comunicação?* Trabalho apresentado no IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2004.

WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Presença, 1987.